Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

hors-série n° 26
ÉTÉ - 2019

La loi d'orientation foncière (1967)
Un héritage en débat

Pour mémoire
COMITÉ D'HISTOIRE

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

hors-série n° 26
ÉTÉ - 2019

Pour mémoire

COMITÉ D'HISTOIRE

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La loi d'orientation foncière (1967) : Un héritage en débat

Coordination scientifique : Loïc Vadelorge et Samuel Ripoll

Le présent numéro hors-série de *Pour mémoire* prend source dans un colloque organisé à Paris les 8 et 9 novembre 2017 par le Comité d'histoire ministériel et le laboratoire ACP (Analyse Comparée des Pouvoirs, EA 3350, Université Paris Est Marne-la-Vallée). Il s'intitulait « La loi d'orientation foncière dans l'histoire de l'aménagement urbain et rural ». Les organisateurs s'étaient proposés, cinquante ans après la promulgation de cette loi, de mettre en débat ses origines, sa mise en œuvre et son héritage dans le contexte actuel de la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), de la création des métropoles, des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, et de la diffusion croissante du modèle des appels à projet urbains dits « innovants ». Nombreux sont les sujets d'actualité qui posent aujourd'hui encore avec acuité les questions de la planification, des projets d'aménagement, de l'application territoriale de la transition écologique et du rôle respectif de l'État et des collectivités dans l'organisation de l'évolution des territoires.

Cette actualité justifie une attention particulière au passé, au temps long, qui est aussi le temps de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi nous avons souhaité rebondir sur la commémoration de la LOF (loi d'orientation foncière) pour proposer une mise en débat de son héritage, de ses réalisations et de ses échecs. Il s'agissait ainsi de favoriser la rencontre entre des acteurs, des chercheurs et des témoins autour d'une loi qui a incarné une certaine culture de l'aménagement et qui a profondément marqué non seulement le ministère de l'Équipement jusqu'en 2007 mais aussi l'ensemble des acteurs engagés dans la transformation des territoires – publics, privés, professionnels, élus… Ces analyses croisées constituent l'ADN du comité d'histoire depuis sa création[1].

La direction scientifique du colloque avait été confiée à Loïc Vadelorge, professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et directeur du laboratoire ACP, en étroite collaboration avec les équipes du Comité d'histoire et en particulier avec Samuel Ripoll, responsable de la recherche, qui a ensuite assuré la coordination scientifique de cette publication, toujours avec l'appui de M. Vadelorge.

Je tiens ici à remercier chaleureusement les membres du comité scientifique que nous avions installé, qui ont contribué à l'appel à communications et à la sélection des inter-

[1] Sur les sujets urbains et territoriaux, nous renvoyons les lecteurs à quelques-uns des derniers numéros hors-série de *Pour mémoire* sur : la genèse de la politique de la ville (HS n° 25, hiver 2018) ; la coopération urbaine internationale (HS n° 21, automne 2017) ; la résorption de l'habitat insalubre (HS n° 14, été 2015).

venants : Bernard Barraqué (AgroParisTech), Viviane Claude (Université Lyon 2), Joseph Comby (*La Revue Foncière*), Laurent Coudroy de Lille (École d'urbanisme de Paris), Gabriel Dupuy (Université Paris 1), Jean Frébault (Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts), Stéphane Frioux (Université Lyon 2), Beatriz Fernandez-Agueda (École des hautes études en sciences sociales), Jean-Pierre Gaudin (Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence), Anne-Marie Granet-Abisset (Université Grenoble-Alpes), Philippe Genestier (École nationale des travaux publics de l'État), Sonia Guelton (École d'urbanisme de Paris), André Guillerme (Centre national des arts et métiers), Jean-Pierre Lebreton (Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), Bertrand Lemoine (CNRS), Clément Orillard (École d'Urbanisme de Paris), Anne Querrien (*Annales de la recherche urbaine*), Vincent Renard (CNRS), Thibault Tellier (Institut d'études politiques de Rennes), Céline Vaz (Université de Valenciennes) et Pierre Veltz (École nationale des ponts et chaussées).

Je souhaite également remercier Cédric Fériel, maître de conférences à l'université de Rennes 2, à qui nous avions confié une campagne d'archives orales auprès d'acteurs ayant participé à la création ou à la mise en œuvre de la LOF au sein du ministère. Ses travaux ont constitué une aide précieuse dans la construction de cette publication. Enfin, il y a aussi à remercier vivement les acteurs qui avaient accepté d'échanger leurs témoignages lors des tables rondes et dont vous allez retrouver les propos dans ce numéro.

Le programme des deux journées avait été bâti à partir de la sélection d'une quinzaine d'interventions académiques de chercheurs, fondées sur des recherches originales, et de leur croisement avec des analyses et des souvenirs d'acteurs et de témoins. L'ensemble des interventions ont été par la suite reprises de manière approfondie par les intervenants, complétées et mises en cohérence pour proposer dans ce numéro hors-série de *Pour mémoire* une somme aussi riche et précise que possible. Nous avons en revanche conservé la forme du débat, plus vivante, pour les tables rondes d'acteurs (parties 2 et 3 et débat final). Je souhaite féliciter les contributrices et les contributeurs pour leur travail de grande qualité. J'espère que les lecteurs auront autant d'intérêt à parcourir cette publication que nous en avons eu à la préparer.

Patrick Février
Secrétaire délégué du Comité d'histoire

sommaire

- Hommage à Edgard Pisani 8
  Anne-Marie Levraut
- Analyser la loi d'orientation foncière : un enjeu contemporain 10
  Samuel Ripoll et Loïc Vadelorge
- Introduction scientifique 12
  Loïc Vadelorge

Partie 1 - Les origines de la loi, entre politique foncière et réforme de l'urbanisme

- Introduction 20
  Jean-Pierre Lebreton
- Quelques antécédents historiques de la loi d'orientation foncière en matière de zonage 22
  Laurent Coudroy de Lille
- La genèse de la loi d'orientation foncière 31
  Cédric Fériel
- La loi d'orientation foncière racontée par l'un de ses auteurs 36
  Alain Bacquet
- Regards croisés entre la loi d'orientation foncière (1967) et la loi foncière espagnole (1956) 40
  Beatriz Fernandez

Partie 2 - Un vecteur de structuration de l'urbanisme

❖ Introduction 50
Viviane Claude

❖ Le colloque de Marly ou comment le ministère de l'Équipement s'est saisi de la loi d'orientation foncière 51
Loïc Vadelorge

❖ La réception critique de la loi par les milieux de l'architecture et de l'urbanisme 59
Philippe Genestier

❖ La loi foncière espagnole de 1956 et la structuration du champ professionnel de l'urbanisme 67
Céline Vaz

✶ **Débat**
Le ministère de l'Équipement et la structuration de l'urbanisme dans les années 1970-1980 77
Animé par Gilles Jeannot
avec Bernard Barraqué, Jean Frébault, Pierre Mayet et Michèle Tilmont

Partie 3 - Les appropriations locales de la loi

❖ Introduction 102
Gabriel Dupuy

❖ La ZAC de rénovation Basilique à Saint-Denis : les enjeux de la concertation (1967 - 1980) 104
Sébastien Radouan

❖ L'expérience de la structuration d'une maîtrise publique de l'aménagement urbain à Rennes (1960-1977) 111
Marc Dumont

❖ L'émergence de la notion de planification rurale 121
Romain Melot

✶ **Débat**
La loi d'orientation foncière face à la décentralisation : révolution ou continuité ? 129
animé par Patrick Février
avec Francis Ampe, Yves Dauge et Dominique Figeat

Partie 4 - L'application de la loi et ses instruments

❖ Introduction 146
Sonia Guelton

❖ L'évolution des méthodes d'aménagement urbain après 1967 148
Thierry Vilmin

❖ Le principe de compensation : de la loi d'orientation foncière aux compensations écologiques 152
Jocelyne Dubois-Maury

Partie 5 - Un vecteur de diffusion à l'international d'un urbanisme « à la française » ?

❖ **Introduction** 160
Eric Verdeil

❖ **La figure du schéma directeur à l'étranger : la diffusion d'un modèle français ?** 162
Clément Orillard

❖ **Urbanisme et décolonisation : des expériences françaises** 170
Michel Gérard

❖ **La loi d'orientation foncière en France (1967) et la loi portant orientation foncière en Algérie (1990) : similitude ou simple emprunt lexical ?** 176
Najet Mouaziz Bouchentouf

Cinquante ans d'expériences : que reste-t-il de la loi d'orientation foncière ?

✶ **Débat** 186
animé par Marie-Line Meaux
avec Philippe Baffert, Daniel Behar, Joseph Comby et Laurent Théry

La LOF en perspective

❖ **Entretien avec Paul Delduc** 204

Comité d'histoire

215

Hommage à Edgard Pisani

Anne-Marie Levraut, *Vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable*

L'idée de consacrer un vaste travail d'analyse de la loi d'orientation foncière remonte à 2012. Elle a pu se concrétiser grâce aux efforts conjoints du comité d'histoire et du professeur Loïc Vadelorge. D'un point de vue historique, il s'agit d'abord d'identifier ce que la loi d'orientation foncière a représenté dans l'aménagement de la France depuis les années 1960, en interrogeant sa place dans l'évolution des instruments de notre politique d'urbanisme, des pratiques professionnelles, notamment au regard des mutations du rôle de l'État face à la transformation des territoires, notamment du fait de la décentralisation.

Toutes ces problématiques de moyen et de long termes sont au cœur des préoccupations actuelles. Aussi est-il important de les restituer dans leurs évolutions du demi-siècle passé et de cerner ce qu'elles leur doivent. C'est la vocation d'une publication comme la revue *Pour mémoire* que de présenter au public d'aujourd'hui des éléments de réflexion assis sur les analyses universitaires et les témoignages de nos prédécesseurs.

Je suis personnellement convaincue que lorsque l'on n'a pas connaissance de ses racines, il est très difficile de se projeter dans le futur de manière pertinente.

Par ailleurs, je souhaite, au nom du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministère de la Transition écologique et solidaire que cette publication serve aussi d'hommage à l'importante action réformatrice d'Edgard Pisani, qui nous a quitté il y a près de trois ans. S'il n'était plus ministre de l'Équipement au moment du vote, c'est bien lui qui avait d'abord conçu et porté les ambitions de cette loi d'orientation foncière. C'est lui aussi qui, avant de créer le ministère de l'Équipement en 1966, avait, en tant que ministre de l'Agriculture entre 1961 et 1962, transformé ce ministère, fait adopter une loi d'orientation agricole et mis en place, avec ses collègues européens, la politique agricole commune. Nous pouvons ainsi dire sans hésiter qu'Edgard Pisani a profondément et durablement marqué la modernisation de la France rurale et urbaine. Il a aussi influencé pendant de nombreuses années les générations d'ingénieurs qui ont porté ces politiques au quotidien.

Certes, depuis un demi-siècle, les conceptions ont évolué, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement et de développement durable. Les défis auxquels sont confrontés les acteurs d'aujourd'hui ne s'expriment plus de la même façon ni avec le même contenu qu'à l'époque d'Edgard Pisani. Dans nos ministères par exemple, les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, dont je suis actuellement la cheffe de corps, mais aussi l'ensemble de nos agents, le savent bien : les préoccupations évoluent, tout comme les législations. C'est leur quotidien.

Dans ce contexte, il est tout à fait précieux que les différentes contributions de ce numéro hors-série de *Pour mémoire* non seulement rappellent aux générations du XXIe siècle toute la substance et la complexité de la LOF, mais également permettent d'offrir un éclai-

rage nouveau sur son héritage encore bien vivant, sur la manière dont elle a contribué à transformer le visage des territoires et la vie des Françaises et des Français.★

« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était *le problème le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements* ».

Edgard Pisani (*Utopie Foncière,* 1977)

Edgard Pisani en 1967 © Terra

Analyser la loi d'orientation foncière : un enjeu contemporain

Samuel Ripoll, *responsable de la recherche au Comité d'Histoire et doctorant à l'Institut d'études politiques de Lyon*
Loïc Vadelorge, *professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris-Est, directeur du laboratoire Analyse Comparée des Pouvoirs (ACP)*
Coordinateurs scientifiques du numéro

Promulguée en décembre 1967, la loi d'orientation foncière (LOF) est demeurée le texte de référence en matière d'aménagement et d'urbanisme jusqu'à la loi Gayssot du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Elle avait notamment défini les principaux documents d'urbanisme qu'étaient les plans d'occupation des sols (POS)[1] et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)[2], dont on retrouve clairement l'esprit dans les documents actuels fixés par la loi SRU : les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT). La LOF a formalisé également le principal outil d'urbanisme opérationnel qui, aujourd'hui encore, reste en vigueur : la zone d'aménagement concerté (ZAC)[3]. Parmi les nombreux autres outils qu'elle avait proposés et qui ont connu une certaine longévité, voire une réelle notoriété, on peut citer en premier lieu la création des agences d'urbanisme, mais aussi un instrument fiscal comme la taxe locale d'équipement.

La LOF cherchait donc à fournir un cadre global à l'aménagement du territoire français, sur le plan législatif, certes, mais aussi sur les plans intellectuel et professionnel (par exemple en concentrant la commande en urbanisme autour des POS et des SDAU), et sur le plan politique en ouvrant notamment la conception des plans aux collectivités locales via l'inscription de la notion « d'élaboration conjointe » des documents d'urbanisme.

Par sa longévité, comme par l'ampleur du champ d'application couvert par ses 85 articles, la LOF a incarné les ambitions d'un urbanisme « à la française », intrinsèquement lié à l'histoire du champ de l'aménagement tant rural qu'urbain. Ce socle juridique, dont les décrets d'application s'étalèrent jusqu'au début des années 1970, résista longtemps aux changements de paradigme des politiques d'aménagement de la fin des Trente Glorieuses : l'émergence des politiques de l'environnement et du cadre de vie, le développement des espaces péri-urbains, l'arrêt des grands ensembles, la diffusion des villes nouvelles… Il s'adapta à la remise en cause des politiques d'aménagement du territoire (la politique des villes moyennes versus les grands aménagements touristiques ou les métropoles d'équilibre) et aux lois de décentralisation des années 1980, dont on sait l'impact qu'elles ont eu sur les politiques d'urbanisme en général et sur le ministère de l'Équipement en particulier. Ce cadre résista aussi aux crises industrielles (la reconversion des friches) et économiques (les chocs pétroliers, la dévaluation du franc, les politiques de rigueur financière…), aux alternances politiques (libérale en 1974 et socialiste en 1981). Cette longévité a permis ainsi à des pratiques et à une certaine culture de l'aménagement – avec une importante implication du ministère de l'Équipement et de ses directions départementales, fortement mobilisés dans la préparation des documents et des projets d'urbanisme – de se maintenir jusqu'à la fin des années 1990.

Mais traverser les âges n'est pas nécessairement synonyme de plein succès.

L'apparition et la persistance de nombreux problèmes urbains depuis les années 1970 sont là pour nous le rappeler : la crise environnementale, l'impact de l'étalement urbain, les difficultés d'accès au logement pour une part croissante de la population dans des métropoles soumises à une forte pression foncière, le décrochage de certains territoires ruraux et péri-urbains… Notre propos dans ce numéro hors-série de *Pour mémoire* n'est pas de ranger la LOF dans la case des « bonnes » ou des « mauvaises » lois ni de dresser un inventaire exhaustif de ses réalisations, mais bien de mettre en débat son héritage, pour essayer de comprendre à la fois précisément la vision du développement urbain et le projet de maîtrise foncière qu'elle était censée incarner, la réalité de sa mise en œuvre, et l'appréciation qu'en ont aujourd'hui les différents acteurs et analystes. Car comprendre une loi du passé, c'est aussi, bien entendu, éclairer les enjeux du présent. Nombreuses sont les contributions qui abordent en ce sens des critiques adressées à la LOF et à ses instruments, critiques qui ont accompagné la gestation de nouvelles approches de l'aménagement comme par exemple, pour n'en citer que quelques-unes, les notions de projet urbain, de planification stratégique, de participation de la société civile à la transformation des territoires.

C'est pourquoi le dialogue – souvent fructueux – entre des chercheurs, des acteurs et des témoins est au cœur de ce *Pour mémoire*. Nombreux étaient les chercheurs, issus de différentes disciplines, qui avaient déjà d'une manière ou d'une autre dans leurs travaux abordé la LOF. Nous avons ici souhaité, sur la base d'un appel à contribution ouvert, en rassembler certains en leur proposant d'interroger spécifiquement la place de cette loi dans l'aménagement urbain et rural. La plupart des contributions académiques réunies dans ce numéro sont cependant aussi issues de réflexions et de matériaux empiriques originaux. L'ouverture à la comparaison internationale, la mise en perspective historique de la LOF sur la longue et la moyenne durée, l'articulation des grilles de lecture juridique, économique et urbanistique proposées ici sont en grande partie inédites. Ces différentes contributions – sans viser l'exhaustivité - ont permis d'identifier des axes problématiques, qui constituent les différentes parties de cet ouvrage, et autour desquels nous avons proposé d'organiser le dialogue avec les acteurs d'hier et d'aujourd'hui. Ces derniers ont tous d'une manière ou d'une autre fait partie de la « génération LOF » au sein de ministères et d'établissements publics, de collectivités locales, de bureaux d'études…

Centré sur l'éclairage d'une politique publique de l'aménagement urbain et rural, ce numéro n'aborde pas la question des formes de contestations sociales de la LOF. L'étude des mobilisations riveraines, habitantes, citoyennes selon les contextes, des répertoires d'action (résistances passives ou actives à l'expropriation, occupation des terrains, contestations devant les tribunaux, constitutions de collectifs militants, etc.) fait pourtant partie intégrante de l'histoire de l'aménagement du territoire[4]. En ce sens, une autre histoire de la LOF, qui permettrait notamment d'expliquer la mutation du sens commun de ZAD (zone d'aménagement différé en 1967, zone à défendre en 2009) pourrait utilement prolonger le volume des contributions ici réunies.

Sans donc épuiser le sujet, loin s'en faut, ce numéro de la revue *Pour mémoire* constitue une tentative de ce que l'on pourrait appeler une « histoire en public » – à distinguer de la *public history* anglo-saxonne, qui est une histoire de commande – dont l'enjeu consiste tout autant à confronter les analyses des chercheurs à celles des témoins qu'à permettre une réappropriation fine et distanciée d'un héritage commun en matière d'aménagement du territoire.★

1 Le POS était un document juridiquement opposable au tiers, réalisé en général à l'échelle de la commune, qui déterminait les possibilités de construire sur un terrain donné, et constituait ainsi la base pour l'instruction des permis de construire. Il découpait le territoire en différentes zones fonctionnelles sur lesquelles étaient affectés des coefficients d'occupation des sols.

2 Le SDAU était un document d'urbanisme à l'échelle supra-communale qui visait à formaliser les grandes orientations stratégiques d'un territoire à moyen ou long terme. Il avait pour vocation de coordonner les programmes locaux d'urbanisme avec la politique d'aménagement du territoire (sans non plus leur imposer une conformité stricte).

3 Une ZAC est une opération d'aménagement d'initiative publique sur un périmètre urbain donné, qui avait notamment pour objet de faciliter la concertation entre les acteurs publics et les promoteurs privés.

4 Bonneuil C., Pessis C., Topçu S. (dir.), 2013, *Une autre histoire des Trente Glorieuses. Modernisation, Contestations et Pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte ; Backouche I., Lyon-Caen N., Montel N., Theis V., Vadelorge L., Vorms C. (dir.), 2018, *La ville est à nous ! Aménagement urbain et mobilisations sociales depuis le Moyen Âge*, Paris, Éditions de la Sorbonne.

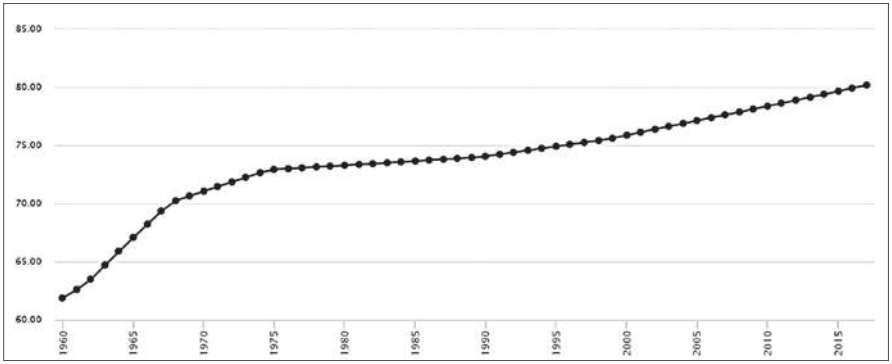
Introduction scientifique

Loïc Vadelorge, *professeur d'histoire contemporaine, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Laboratoire ACP (EA 3350)*

Le 20 juin 1967, François-Xavier Ortoli, ministre de l'Équipement, présente le projet de loi foncière et urbaine au Parlement. Il explique qu'il « concerne l'un des grands problèmes de notre société. Il s'agit, par la création de villes nouvelles ou l'extension de villes existantes, de doubler, d'ici à 1985, la surface de nos agglomérations et de constituer sur une génération un cadre de vie d'importance équivalente à celui que nous ont légué les générations passées [...] Une telle évolution ne saurait être le fruit du hasard ou de l'anarchie. Elle requiert l'intervention des pouvoirs publics auxquels elle impose un effort permanent de prévision et d'organisation ». Ortoli poursuit en expliquant que le projet de loi « propose d'abord les mesures destinées à donner un cadre réfléchi à l'urbanisation, à organiser les actions publiques et privées concourant au développement des villes, de manière que soit maintenu l'indispensable équilibre entre les besoins collectifs et les satisfactions individuelles. Il met en place, d'autre part, les moyens qui conditionnent ce développement et renforce les bases d'une politique foncière cohérente, sans laquelle la croissance urbaine s'effectuerait dans le désordre et l'injustice. Il tend, enfin, à faciliter et clarifier les modalités de financement des équipements à la charge des collectivités publiques[1] ».

Le propos est vaste comme pour toute loi d'orientation. Pour le ministre, la loi d'orientation foncière (LOF) est la réponse à la « révolution urbaine »[2] que les gaullistes ne souhaitent plus subir mais contrôler. Si l'analyse historique doit se garder de prendre pour argent comptant cette mystique de la maîtrise foncière, elle n'en peut pas moins constater qu'elle fit sens pour l'Équipement et incarna d'une certaine manière sa mainmise sur l'aménagement du territoire et des villes[3].

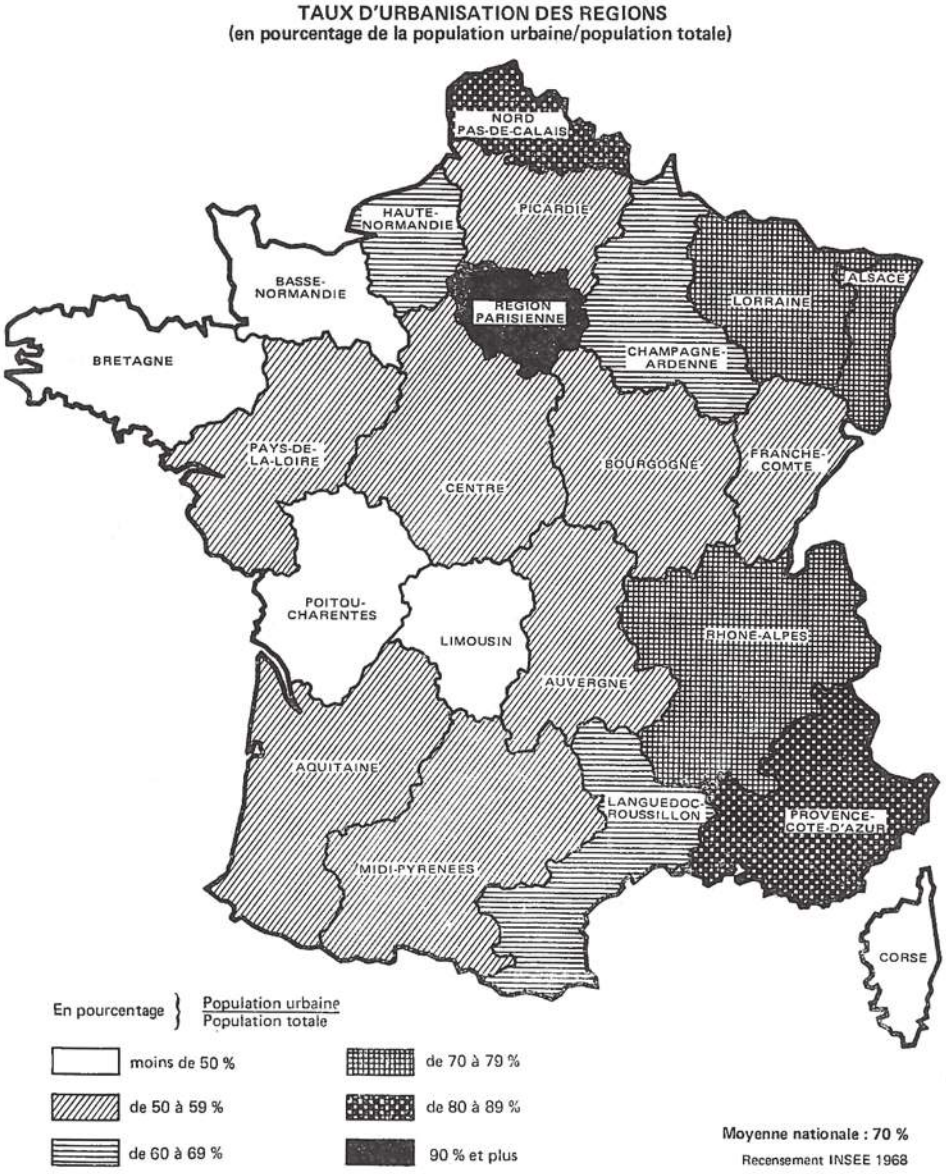
Le texte de loi est complexe et difficile à lire cinquante ans après sa promulgation. Adoptés à l'issue de quinze journées de débats parlementaires entre le 17 juin et le 15 décembre 1967[4], les 85 articles de la LOF vont constituer le terreau sur lequel va se développer l'action aménageuse de l'Équipement jusqu'à la décentralisation des années 1980. Lui consacrer une publication c'est donc moins refaire l'exégèse de la loi[5] que s'interroger sur sa portée historique. Pourquoi la LOF, à la différence des lois foncières qui l'ont précédé comme celle du 6 août 1953[6], est-elle restée dans la mémoire collective, figurant en bonne place dans les dictionnaires de l'aménagement et résumant le droit de l'urbanisme[7] jusqu'à la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000[8] ?



La LOF intervient dans un contexte de forte urbanisation de la France (graphique représentant l'évolution du pourcentage urbain de la population française) © Banque Mondiale

Si le nom d'Edgard Pisani est souvent associé à cette loi, c'est bien entendu parce qu'il l'a portée comme premier titulaire du portefeuille de l'Équipement et du Logement entre janvier 1966 et sa démission le 28 avril 1967, suite à la décision de Georges Pompidou de légiférer par ordonnances dans le domaine économique et social[9]. Si la loi est présentée par son successeur, François-Xavier Ortoli, Pisani en suit le vote avec attention, au titre de député du Maine-et-Loire et intervient sur 17 articles en séance. Comme d'autres grands penseurs de l'aménagement, Pisani considère la question foncière comme le principal obstacle au changement équitable de l'usage des sols et le levier sur lequel il faut agir. En héritier du saint-simonisme, il dénonce les effets pervers de la rente foncière et prône la récupération partielle par la collectivité des plus-values issues des transferts de propriété qu'il s'agisse de terrains à bâtir, de zones industrielles voire de remembrement rural. Dix ans après le vote de la LOF, il explique dans *Utopie foncière* qu'il a cherché à travers la préparation du texte « un système qui assure la complicité dynamique et sans spéculation de la propriété et du développement urbain »[10] et qu'il s'est heurté aux « classiques » défenseurs du sacro-saint droit de propriété.

La première partie de ce numéro hors-série de *Pour mémoire* revient sur les conditions de préparation et d'adoption de la loi et les nombreux débats qu'elle a suscités tant au sein du jeune ministère de l'Équipement et du gouvernement



À l'aube des années 70, l'urbanisation du territoire est marquée par de fortes disparités régionales.
Source : Ministère de l'Équipement, 1975, *Études d'urbanisme*, la documentation française

Pompidou qu'au sein du Parlement[11]. L'enquête archivistique conduite par Cédric Fériel (archives orales) et nous-même (archives de la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme - DAFU[12]) a montré que la LOF a pour origine une série de réflexions conduites à partir de 1964 au sein de la DAFU, du Commissariat général au Plan et de la DATAR sur l'insuffisance des outils dont disposait l'État pour maîtriser la croissance urbaine à moyen et long terme. Ces réflexions devaient déboucher sur des décrets permettant la réforme des plans d'aménagement mis en place sous le ministère Sudreau en 1960 (plans de détail, plans communaux, plans directeurs d'urbanisme intercommunal ou PDUI) et leur remplacement par ce qu'on appelait au départ des « plans d'aménagement directeur » et des « plans d'occupation des sols » opposables au tiers, censés permettre une articulation simple des échelles et des temporalités de l'aménagement urbain.

La réflexion conduisit la DAFU à faire réaliser un diagnostic sur la procédure des ZUP, qui depuis 1957 formait le cadre de l'urbanisme opérationnel, à l'exception de certaines opérations d'intérêt national comme la Défense ou l'aménagement de la côte languedocienne via la Mission Racine. Au 31 décembre 1966, 173 ZUP avaient été lancées en France couvrant 23 500 hectares tandis que 97 000 autres hectares étaient déjà « financés », c'est-à-dire engagés. En dépit de l'évident succès de la procédure, les ZUP furent condamnées par la DAFU. Les problèmes soulevés par le diagnostic de 1966 étaient nombreux : délais de mise en place trop longs, réalisations achevées seulement à hauteur de 50 % des programmes, et crainte d'une ségrégation sociale. Cette enquête de 1966, préfigure le retournement du ministère de l'Équipement sur la question des grands ensembles, retournement qui prendra la forme des circulaires « barres et tours » d'Albin Chalandon et surtout d'Olivier Guichard. En 1966 cependant, le diagnostic sur les ZUP sert surtout à justifier un approfondissement du contrôle des services techniques de L'État (directions départementales de la Construction puis de l'Équipement) sur l'aménagement urbain.

Le chemin technique de la réforme, conduite par les services de Roger Macé, directeur de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme, se heurte, selon le témoignage d'Antoine Givaudan, qui arrive à la DAFU en 1965, à l'opposition du Conseil d'État[13]. A la fin de l'année 1965, Macé vient présenter les décrets relatifs aux nouveaux « plans directeurs » devant le Conseil d'État qui les rejette en bloc parce qu'ils touchent aux compétences municipales. Ce rejet, qui désarçonne une administration de la Construction habituée depuis Sudreau à légiférer par décrets ou ordonnances, transforme *de facto* la réforme technique en débat d'urbanisme. Le contexte politique national (élections présidentielles de 1965, évolution des républicains indépendants au sein de la majorité) et surtout l'opposition croissante des élus locaux aux pratiques autoritaires du régime en matière d'aménagement expliquent le changement d'échelle que prend le dossier en 1966.

La préparation du texte de loi est lente et laborieuse et l'articulation entre les enjeux techniques portés par la DAFU et les enjeux politiques portés par les cabinets Pisani puis Ortoli est ici éclairé dans la partie 1 et dans le débat sur la structuration de l'action de l'État dans le domaine de l'urbanisme (partie 2). Reste que reprendre ce dossier cinquante ans après, permet de prendre de la hauteur et de restituer les enjeux de la LOF à une autre échelle temporelle.

Avant d'être une loi foncière, la LOF est une loi d'urbanisme. Elle s'ouvre sur un titre entièrement dédié aux « prévisions et aux règles d'urbanisme » qui est inséré au code de l'Urbanisme et de l'habitation. Si les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS) institués par la LOF forment les nouveaux documents de référence de l'aménagement urbain en France, ils n'en constituent pas pour autant des nouveautés. Comme de nombreux chercheurs en urbanisme l'ont souligné, la LOF n'est qu'une étape dans l'histoire séculaire voire pluriséculaire[14] de la planification urbaine et du zonage. Elle a un lien direct avec la loi du 15 juin 1943[15] qui généralise le permis de construire, refonde la planification communale et intercommunale et pose les règles du remembrement urbain qui va s'appliquer pendant la reconstruction des villes sinistrées. Elle s'inscrit par ailleurs, comme le démontre ce numéro, dans le champ international de réflexion sur le devenir des agglomérations urbaines dont on sait qu'il remonte au début du XX^{e} siècle[16].

Si on a pu la considérer comme une « charte de l'urbanisme français »[17], la LOF n'en pas moins été régulièrement amendée ou complétée depuis ses premiers décrets d'application en 1968 jusqu'aux lois de décentralisation des années 1980. L'un des enjeux de ce numéro hors-série de *Pour mémoire* est de saisir l'aval de la LOF[18] c'est-à-dire les conditions de sa mise en œuvre par le ministère de l'Équipement (partie 2), son adaptation et sa refonte partielle par la loi du 31 décembre 1975 sur la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière puis par les lois de décentralisation (partie 3) mais aussi la manière dont elle a joué un rôle structurant dans le domaine de l'urbanisme en France dans le dernier tiers du XXe siècle (parties 2 et 4) et les modalités de sa déclinaison locale au prisme des enjeux et de l'histoire des villes (partie 3), en croisant ici les retours d'expérience des acteurs de terrain ou d'administration centrale, les études de cas (Rennes, Saint-Denis, Chambéry…) et la mise à distance critique de la loi par les chercheurs[19]. On vérifiera ici que si la manière de produire la ville au début du XXIe siècle diffère du temps de la LOF (partie 4 et débat conclusif), les questions posées par les débats sur la maîtrise foncière demeurent d'actualité.

Il y a à cet égard un déséquilibre important dans la bibliographie mobilisable pour analyser les enjeux de la LOF dans la durée, entre d'une part la recherche sur la planification et d'autre part les travaux sur le droit des sols et l'économie foncière. Par définition, la LOF est un objet pluridisciplinaire qui nécessite le croisement des analyses académiques.

Le ministère de l'Equipement nouvellement créé présente son champ d'action, ici à la foire de Paris en 1967 © Terra

Les regards des économistes[20] et des juristes (parties 1 et 4 principalement) viennent ici compléter les analyses plus nombreuses des urbanistes, sociologues ou historiens mobilisés pour ce numéro hors-série. À relire le texte de loi, on ne peut que convenir de la nécessité de ce croisement disciplinaire.

Qui se souvient en effet de ce que dit la LOF sur les procédures et les outils fonciers qui forment l'essentiel du titre II (« De la politique foncière des collectivités publiques », 16 articles), du titre III (« De l'action des propriétaires privés », 38 articles), du titre 4 (« Du financement des équipements urbains et de l'imposition des plus-values foncières »), 23 articles) ? Les mots-clés de ces articles de loi (« réserves foncières », « remembrement », « expropriation », « associations foncières urbaines », « taxe d'urbanisation », « taxe d'équipement », « permis de construire », « lotissements », « rénovation urbaine », « servitude », etc.) renvoient en grande partie au corpus des outils de la maîtrise foncière publique. À la différence des outils de l'aménagement (plans et schémas) qui relèvent d'une histoire récente, les outils du contrôle de l'usage des sols et du transfert de propriété relèvent d'une histoire autrement plus longue qui est celle de l'impôt foncier. À cet égard, on se doit de considérer que la LOF est une tentative – en grande partie avortée – de créer un nouvel impôt foncier, en vue de couvrir les frais d'équipement des nouvelles zones à urbaniser.

Inscrire cet enjeu sous-jacent de la LOF dans une perspective historique, c'est

ouvrir un champ de recherche immense. Comment faire tenir ensemble les premiers cadastres de l'Antiquité, le droit féodal, la naissance des politiques d'alignements sous l'Ancien régime, la longue et complexe histoire du droit d'expropriation pour utilité publique (loi du 3 mai 1841) et les nombreux outils fonciers de la seconde moitié du XXe siècle ?

Pour se limiter au cas français, la LOF dialogue bien avec ces principes fondamentaux de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen que sont l'affirmation d'une souveraineté nationale (article 3) engendrant la nécessité de l'impôt (article 13) et le respect du droit de propriété (article 17). L'enjeu de toute loi foncière en France est dès lors de mesurer le seuil d'incompatibilité entre maîtrise et rente foncière car « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité[21] ». Chacun sait que c'est le code civil de 1804 qui tranche le débat en faveur du droit des propriétaires. La loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ouvre une brèche dans l'inviolabilité de la propriété privée mais les études historiques ont démontré que les propriétaires sortaient la plupart du temps gagnants des litiges qui les opposaient à la puissance publique, par exemple lors de la vaste expropriation induite par la construction des fortifications de Paris en 1841[22].

La notion d'utilité publique en matière d'aménagement rural et urbain est une conquête lente qui passe par les décrets-lois du 8 août 1935 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, la loi du 15 juin 1943 qui établit le principe de l'opposition au tiers des plans d'aménagement établis sous le contrôle de l'autorité publique, la loi du 6 août 1953 sur l'extension de la procédure d'expropriation aux opérations contemporaines que sont les grands ensembles et les zones d'activité. La séquence qui va de la loi du 7 août 1957 sur le logement et les équipements collectifs à la LOF de 1967 est très riche en matière de droit foncier. A la procédure quasi unique d'expropriation s'ajoute celle de la préemption (création des zones à urbaniser en priorité par l'ordonnance du 31 décembre 1958, création des zones d'aménagement différé par la loi du 26 juillet 1962). Des outils financiers sont mis en place comme le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU en 1963). Des établissements fonciers sont créés comme les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 ou l'Agence foncière et technique de la région parisienne en 1962. D'autres seront contemporains de la LOF comme l'établissement public Basse-Seine en 1968 ou l'établissement public de la Métropole lorraine en 1973. Avait-on besoin dès lors d'une loi d'orientation ou plus exactement de cette loi d'orientation qui laisse en suspens le principe d'un prélèvement conséquent sur les plus-values foncières ?

Mettre en perspective les aspects fonciers de la LOF, c'est donc questionner l'écart entre l'horizon d'attente d'une socialisation des réserves foncières et le contenu effectif de la loi, qui conduira Edgard Pisani à s'éloigner du gaullisme de gauche pour rejoindre le parti socialiste en 1974. Si cette socialisation a fait long feu, les pouvoirs publics sont malgré tout tentés de renforcer l'arsenal juridique sur les réserves foncières, en créant en 1975 les zones d'intervention foncière (ZIF). Évaluer la pertinence de ces outils, questionner leur obsolescence à l'heure de la substitution de la notion de projet à celle de plan dans les années 1990[23] puis du renouvellement urbain est l'un des objectifs des parties 3 et 4 de ce hors-série.

Reste que cette histoire franco-française de la LOF ne suffit pas à épuiser le sujet. L'une des hypothèses de départ de notre projet était que la LOF prenait place dans un mouvement international d'essor des politiques foncières au cours du XXe siècle. En juin 1967, Ortoli présente à l'Assemblée nationale son projet de loi en faisant référence à l'exemple de l'Angleterre et de l'Allemagne qui, selon lui, ont réglé le problème de l'aménagement foncier dès le XIXe siècle, ce qui reste évidemment à discuter. Les archives de la DAFU ont été décevantes à ce niveau car elles sont centrées principalement sur la fabrique de la loi et sa mise en application à l'échelle des directions départementales de l'Équipement (DDE). Mais les enjeux éthiques de la loi participent bien d'une réflexion internationale sur la municipalisation des

sols dont les acteurs français ont eu conscience. L'essor urbain de la France des Trente Glorieuses permet une forme de rattrapage par rapport aux pays industriels qui, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne mais aussi les Pays-Bas ou la Scandinavie, se sont penchés beaucoup plus tôt que la France sur la maîtrise foncière. Dès 1904 à Stockholm et Amsterdam, 1907 à Rotterdam, 1909 à la Haye, des politiques systématiques d'acquisition en limite d'agglomération sont réalisées[24]. En 2012, la ville d'Amsterdam détient 80 % de son territoire qu'elle loue à des entreprises ou des particuliers pour des périodes renouvelables de 50 ans. À titre de comparaison, Paris ne possède que 17 % du patrimoine bâti (rapport foncier parisien 2013)[25]. On pourrait également ici évoquer le cas britannique dont le droit de propriété dérive encore du droit féodal. Nous avons choisi d'explorer la question difficile de la comparaison par le biais de l'exemple espagnol et de l'exemple algérien, en amont et en aval de la LOF française. La dimension internationale, qui avait fait l'objet d'un important colloque d'histoire comparée du droit de l'aménagement à Genève-Lausanne en 2003[26], doit aussi être appréhendée au prisme d'une histoire transnationale des méthodes et des pratiques de l'aménagement urbain. La partie 5 effleure ici la question de l'exportation de l'urbanisme à la française tant on sait que les années LOF furent aussi celles de la coopération internationale et des échanges d'expériences, notamment autour des villes nouvelles[27].

Disons pour finir que ce numéro hors-série vaut autant par l'état des lieux qu'il dresse que par les pistes qu'il ouvre, en matière de repérage de corpus et de problématiques et plus encore en matière de recours à l'interdisciplinarité. À l'échelle modeste de la recherche historique, il faut bien constater en effet que les questions foncières, jugées trop technico-juridiques, sont régulièrement contournées par les historiens de la ville contemporaine, ce qui interdit *in fine* l'appréhension des enjeux macro-économiques de la production urbaine de la fin du XX[e] siècle. Cet angle mort de la recherche historique est d'autant plus regrettable que les archives d'un certain nombre d'institutions chargées de la maîtrise foncière et de l'aménagement de grands projets urbains sont depuis quelques années versées et accessibles : établissements publics d'aménagement, sociétés d'économie mixte, Agence foncière et technique de la région parisienne, établissements publics fonciers… Il nous apparaît donc qu'au-delà même de la légitimité pour le comité d'histoire de se pencher sur l'histoire de la LOF, la communauté scientifique a tout intérêt à (ré)investir ce type de champ dans une perspective historique.

1 Archives de l'Assemblée nationale, 1re séance du 20 juin 1967, p. 1944. Les minutes de ce discours sont consultables aux Archives nationales, AN-19780060/5, Note d'information sur le projet de loi d'orientation foncière et urbaine. 27 juin 1967, préparée par la Division de l'information et des relations publiques.

2 Carrière F. et Pinchemel P., 1963, *Le fait urbain en France*, Paris, Armand Colin.

3 Le ministère salua d'ailleurs le vingtième anniversaire de la LOF en plein cœur de la décentralisation. « Vingt ans ! Loi d'orientation foncière », *Diagonal, revue des équipes d'urbanisme*, février 1988, n° 70.

4 La LOF est adoptée le 15 décembre 1967, promulguée le 30 décembre 1967 et publiée au Journal officiel du 3 janvier 1968.

5 L'analyse serrée des enjeux et débats de la loi a été faite dès 1975 par Pierre Veltz dans *Les plans d'occupation des sols. Le droit et les logiques nationales*, Rapport du Béture, dactyl.

6 Sur cette loi qui préfigure celle de 1967, voir le texte lumineux de Rémi Aubin (pseudonyme de Serge Antoine), 1953, « La loi foncière et la politique des terrains », *Esprit*, n° 10-11, pp. 550-563.

7 Choay F. et Merlin P., 1988, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses universitaires de France. Voir en particulier l'article « loi d'orientation foncière » qui sera ensuite fondu dans « droit de l'urbanisme ».

8 C'est d'ailleurs à l'occasion de la promulgation de cette autre grande loi d'orientation urbaine et foncière que le Conseil général des Ponts et Chaussées commandera à Antoine Givaudan, l'un des artisans de la LOF et de ses décrets d'application, un bilan sur les « schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme », en vue de préparer leur transformation en « schémas de cohérence territoriale » dans la SRU.

9 La loi d'orientation foncière cristallise à son insu le débat politique de l'année 1967. Le projet de loi d'orientation urbaine et foncière, qui s'appelle alors « PLOUF » et sur lequel la presse ironise n'est pas concerné par les ordonnances de 1967. Il focalisera dès lors le débat politique, donnant à l'opposition FGDS (fédération de la gauche démocrate et socialiste) et communiste mais aussi à certains gaullistes de gauche, une tribune parlementaire pour dénoncer ce qu'ils interprètent comme un tournant autoritaire du régime.

10 Pisani E., 1977, *Utopie foncière. L'espace pour l'homme*, Paris, Gallimard, p. 11.

11 Le fonds documentaire du comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire constitue ici une mine qui reste en grande partie à exploiter (« papiers » Givaudan, rapport d'Albert Levy-Soussan et Brigitte Pelpel pour le STCAU de janvier 1969, etc.).

12 Archives nationales, Cote AN-19780060.

[13] Cf. Fonds documentaire du comité d'histoire, Papiers Givaudan, notes dactylographiées datées de 1969 à l'intention de ses collègues de la DAFU. Issu de la promotion Stendhal de l'ENA (1965) où il côtoie Jean-Pierre Chevènement, Lionel Jospin et Jacques Toubon, Antoine Givaudan intègre la DAFU en 1965. Chargé de la préparation du Plan de 1969 à 1972, il réintègre le Service de l'Urbanisme de la DAFU en 1972 dont il prend la direction en 1977. Il est ensuite adjoint au directeur de l'Urbanisme et des Paysages de 1979 à 1980.

[14] Le zonage des établissements industriels dangereux remonte à l'Ancien régime, voir Leroux T., 2009, « La mise à distance de l'insalubrité et du risque industriel : le décret de 1810 mis en perspectives (1750-1830) », *Histoire & Mesure*, n° 24, pp. 31-70.

[15] Merlin P., 1985, *Les techniques de l'urbanisme*, Paris, PUF.

[16] Gaudin J.-P., 1985, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine. 1900-1930*, Paris, Champ Vallon.

[17] Choay F. et Merlin P., *op. cit.*, p. 281.

[18] Les décrets d'application très laborieux sont pour partie renseignés dans les cotes AN-19770701-1 à 3 des archives de la DAFU.

[19] Précisons ici que les premières critiques et pas les moins virulentes sont venues des hauts fonctionnaires du ministère eux-mêmes à l'image d'Antoine Givaudan qui a été étroitement associé à la mise en place de la loi au sein du Service de l'urbanisme de la DAFU et qui n'hésite pas au moment du 20e anniversaire de la LOF à déclarer « Notre administration par aveuglement, inconscience et bêtise n'a pas su exploiter ce texte ». Voir Givaudan A., février 1988. « La LOF, cette pelée, cette galeuse », *Diagonal*, n° 70, pp. 13-15 et, pour une analyse plus technique de la loi, Givaudan A., 1987. « Petit bilan d'une fausse grande réforme », *Géomètre*, n° 11, pp. 27-33.

[20] L'introduction la plus limpide reste Renard V. et Comby J., 1988, *Les politiques foncières*, Paris, PUF.

[21] Article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

[22] Moret F., 2009, « Définir la ville par ses marges. La construction des fortifications de Paris », *Histoire urbaine*, n° 24, pp. 97-118.

[23] Genestier P., 2000, *Vers un nouvel urbanisme*, Paris, La Documentation française.

[24] Merlin P., *op. cit*, p. 39.

[25] « Fonciers en partage », *Les Cahiers de l'IAU*, n°163, septembre 2012.

[26] « Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays de l'Europe de l'Ouest », *Cahier du GRIDAUH*, n° 15, 2006.

[27] « Circulations internationales et villes nouvelles », *Histoire urbaine,* n° 50, 2017, pp. 67-178.

Partie 1

Les origines de la loi, entre politique foncière et réforme de l'urbanisme

Introduction

Jean-Pierre Lebreton, *Professeur émérite de droit public, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines*

L'exploration des origines d'une réforme est, bien sûr, essentielle pour en saisir le sens et l'évaluer. Elle l'est plus encore dans le cas de la loi d'orientation foncière (LOF), notamment en raison de son envergure juridique et politique, des enjeux cruciaux qu'elle a soulevés, et de sa longue gestation. Pour prendre la mesure de l'intérêt attaché aux informations sur les circonstances ayant conduit à la réforme, trois pistes sont ici identifiées : le droit de l'urbanisme, que le législateur de 1967 a été amené à reconsidérer ; la maturation et la conception du projet de loi ; enfin, au bout du travail préparatoire, l'adoption de la réforme.

Quand les réflexions s'engagent en vue de l'adoption de la LOF, le droit de l'urbanisme alors en vigueur est fait de tout un ensemble de textes – dont la loi Cornudet du 14 mars 1919 est l'inauguratrice et la figure emblématique – qu'il ne faut surtout pas sous-évaluer. Certaines dispositions, figurant notamment dans des décrets-lois de 1935 et dans la loi du 15 juin 1943, apportent au droit de propriété des restrictions sensibles ; elles sont autant de pierres de l'édifice du droit de l'urbanisme qui, pour certaines, ont résisté à l'épreuve du temps. La production des textes est marquée par une poussée remarquable à la fin de l'année 1958, à la faveur de la période transitoire de la mise en place des institutions de la Ve République : toute une batterie de mesures, qui étaient sans doute en attente dans les tiroirs de bureaux du ministère de la Construction, fait l'objet de décrets et d'ordonnances. Dans ce droit qui s'est étoffé avec le temps mais qui ne bénéficie pas toujours d'une image avantageuse, il appartient au législateur de choisir ce qu'il entend conserver, reconsidérer ou reconfigurer, au regard des objectifs qu'il poursuit, principalement de planification et de réponse à la question foncière. On peut alors s'attendre à ce qu'il soit procédé à un substantiel ménage parmi les instruments en vigueur. Mais la réputation volontiers prêtée à la LOF de texte fondateur n'est pas partagée par tous les observateurs ; c'est ainsi que Pierre Veltz douche l'enthousiasme des encenseurs en affirmant que les éléments de continuité dominent les éléments de rupture[1]. Rupture, continuité et aussi indifférence : il y a là tout un champ à explorer au sujet des rapports entre la LOF et les textes qui l'ont précédée.

Le temps de la maturation et de la conception de la réforme constitue la deuxième piste. La gestation de la LOF commence en 1964 avec les travaux conduits sous la houlette du directeur de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de la Construction, mais elle s'inscrit dans la lancée d'une action réformatrice substantielle engagée en 1962. Hirondelle annonçant le printemps de l'urbanisme, un décret du 13 avril de cette année-là crée le coefficient d'utilisation du sol qui préfigure le coefficient d'occupation des sols (COS) de la LOF qui a connu la fortune que l'on sait jusqu'à son abrogation, en 2014, par la loi ALUR. 1962 est également marquée par l'adoption d'un autre texte de première importance : la loi du 26 juillet relative au droit de préemption. À compter de cette année, les réformes institutionnelles s'enchaînent avec notamment la création de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) et en 1966 la création du ministère de l'Équipement. La gestation de la LOF dure ainsi quatre ans, autant dire une éternité au regard du temps de préparation des lois d'urbanisme du XXIe siècle faites de matériaux juridiques souvent friables. Le travail d'élaboration est

conduit avec énergie par Edgard Pisani à qui a été confié le ministère de l'Équipement. Après la démission de celui-ci au printemps 1967, la préparation du projet est achevée sous la direction du nouveau ministre de l'Équipement, François-Xavier Ortoli.

La part respective des inspirations interventionnistes et libérales de la réforme a été l'objet de discussion entre les auteurs selon lesquels elles cohabitent, se heurtent ou s'entremêlent. Voilà également un sujet important de recherche pouvant aider à la compréhension de la LOF.

Pour qui s'intéresse aux origines de la réforme de 1967, l'attention est enfin également éveillée par son adoption par le Parlement. Il y a indiscutablement une rupture par rapport aux réformes antérieures - décrets lois de 1935, loi de 1943 et décrets et ordonnances de la fin de l'année 1958 - qui sont toutes des œuvres de l'exécutif. Le projet de LOF, lui, est soumis pour avis au Conseil économique et social avant que le débat ne s'engage dans les assemblées parlementaires. Ce débat a une réelle substance, attestée par le dépôt de plus de 500 amendements qui, il est vrai, ne touchent pas tous le fond du texte. 150 d'entre eux sont adoptés : ils ne portent pas atteinte à l'économie du texte mais certains ont une portée juridique ou politique. C'est le cas du principe de l'élaboration conjointe qui ouvre la perspective de la participation des collectivités territoriales à la détermination des choix d'urbanisme, dans laquelle on peut voir un premier pas vers une future décentralisation. Il ne faut certes pas exagérer l'importance de l'intervention parlementaire : le gouvernement ne courait pas de risque dans la mesure où il était non seulement l'auteur du texte mis en discussion, mais il pouvait aussi s'appuyer sur une majorité disciplinée et la constitution lui donnait toutes les armes du « parlementarisme rationalisé » pour exercer son emprise sur le déroulement des débats. Aussi la portée de l'intervention parlementaire a-t-elle été, à juste titre, relativisée[2].

Les origines de la LOF, dont vient d'être livrée ici une vue très sommaire, font heureusement l'objet d'approfondissements dans les contributions qui suivent. Elles portent sur le zonage, dimension cardinale de la planification urbaine, sur la genèse de la loi qui vient d'être évoquée, et sont enfin mis en perspective avec la présentation du cas de la loi foncière espagnole de 1956.

[1] Veltz P., 1975, *Les Plans d'occupation des sols. Le droit et les logiques nationales*, Rapport du Béture, dactyl.

[2] Ibid.

Quelques antécédents historiques de la loi d'orientation foncière en matière de zonage

Laurent Coudroy de Lille, *Maître de conférences en aménagement et en urbanisme, École d'urbanisme de Paris, Lab'urba (EA 7374)*

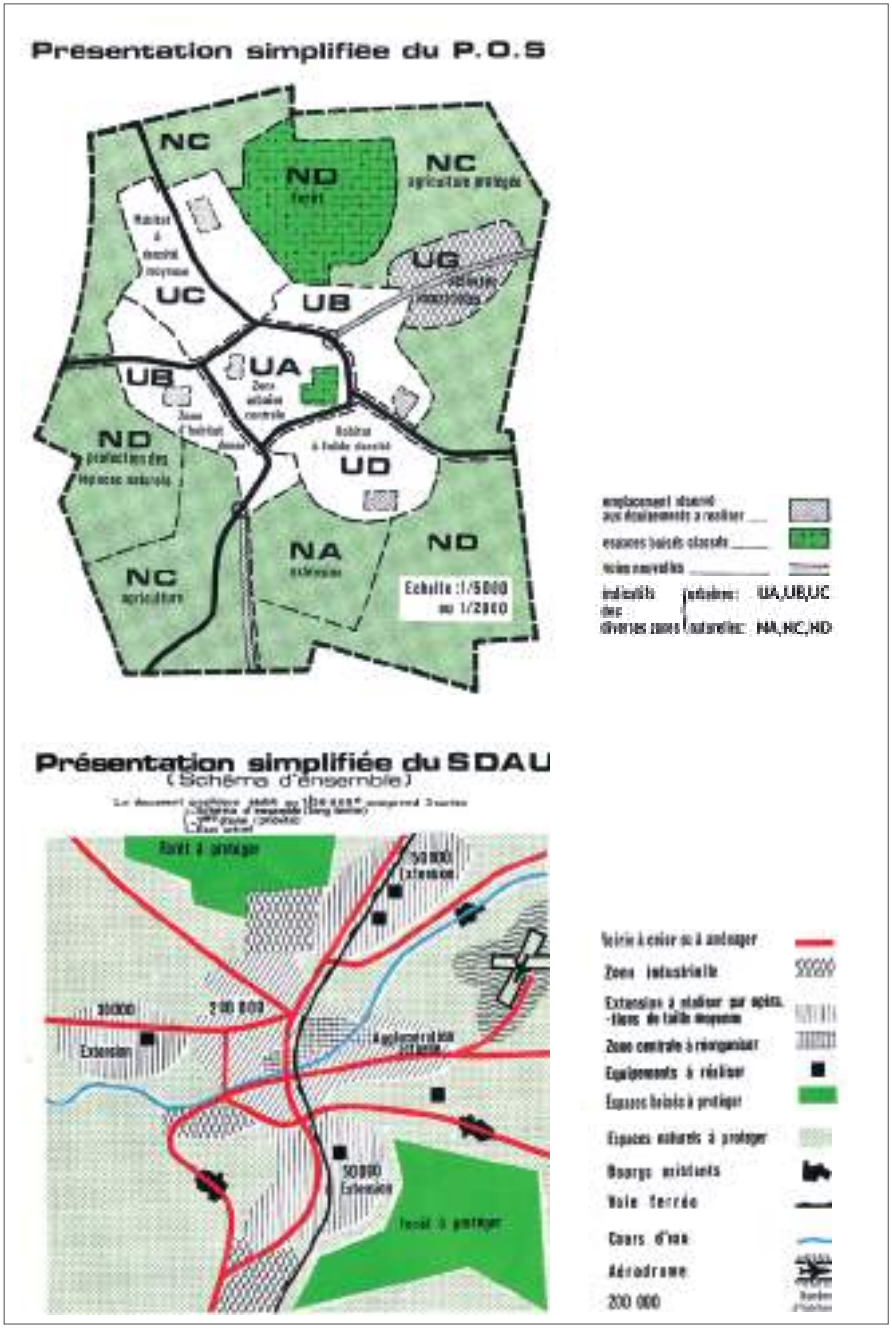
Les innovations apportées par la loi d'orientation foncière (LOF) sont certaines. Celles-ci s'inscrivent cependant aussi dans la moyenne durée du droit de l'urbanisme français. Outre le fait qu'une temporalité longue doit être celle dans laquelle on lit l'action urbaine, bien des éléments de cette législation maintenant cinquantenaire s'inscrivent dans une durée qui outrepasse non seulement celle des années 1960, mais aussi celle de la Cinquième République. Nous proposons ici un exercice d'histoire « remontante », à partir de certaines des dispositions les plus connues de la loi de 1967, celles relatives au zonage[1]. Il s'agira notamment d'interroger au prisme de cette histoire, les lois d'urbanisme du régime de Vichy mais aussi le corpus de l'Entre-deux-guerres voire celui du XIX^e^ siècle.

Les dispositions concernant « les règles générales et servitudes d'utilisation de sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire » de la loi de 1967 sont contenues dans son article 13, simple et relativement clair[2]. Les éléments fournis, de façon assez elliptique et finalement indicative (« les plans d'occupation de sols peuvent… »), identifient clairement des « zones d'urbanisation » (premier alinéa) et des « zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées » (alinéa 2). Il est ensuite question « pour chaque zone ou partie de zone » de déterminer la densité de construction admise » par des « coefficients d'occupations des sols » (alinéa 3). C'est un ensemble de décrets ultérieurs et de circulaires explicatives qui fixeront les normes plus précises, les services du ministère indiquant des modalités techniques d'application. Ainsi du *vade-mecum* à usage des communes diffusé en 1973 dont le langage graphique deviendra familier à tous les habitués des « plans loi LOF », qu'il s'agisse des schémas directeurs, plans d'occupation des sols (POS) et même zones d'aménagement concerté (ZAC) ou autres. Les dispositions et circulaires les plus évidentes issues de la mise en œuvre de la loi de 1967 expriment le rôle normalisateur et « orientatif » de L'État, jusqu'à la codification, y compris graphique. Les dispositifs de zonage dépassent en outre les cadres relatifs aux POS, comme documents communaux : schémas directeurs et zones d'aménagement sont également touchés par la « mise en zone » de l'urbanisme qui s'opère alors.

Dans le cadre de ce court article, nous faisons l'hypothèse que cette approche généalogique a du sens, en notant par exemple que les « zones d'aménagement » définies notamment par les périmètres de ZAC, peuvent procéder par exemple de l'alinéa 1. On remarquera cependant que, souvent traitées à part comme constituant le développement opérationnel du plan d'urbanisme, elles en découlent en partie, par le simple fait de devenir des périmètres d'urbanisation prioritaire ou programmée, traduisant donc en termes programmatiques les « zones d'urbanisation ».

L'article 13 de la LOF constitue en définitive un exercice de synthèse assez remarquable, tant les dimensions auxquelles il renvoie s'avèrent multiples et proliférantes. Ses dispositions techniques sont à considérer dans leurs relations les unes avec les autres, et c'est en cela qu'elles participent d'enjeux historiques qui dépassent très largement les contextes auxquels ils s'appliquent. Si le zonage dont nous traitons est un dispositif inclus dans la loi de 1967, son histoire ne s'inscrit donc pas moins dans un *trend* beaucoup plus long des pratiques de l'urbanisme. Au-delà des synthèses historiques existant sur le sujet, nous retiendrons la distinction assez éclairante entre zonage par « pavage » et zonage « périmètre », ou encore certaines comparaisons internationales qui ont été justement menées à propos d'un processus qu'il faut aussi lire dans une perspective européenne et américaine[3].

Les trois alinéas seront considérés ici : la « zone d'urbanisation » à laquelle la primauté est donnée par le premier alinéa ; puis la question de la densité (correspondant à l'alinéa 3), enfin celle des types de zones ou d' « usage principal » de l'alinéa 2[4]. Un des objectifs de la loi de 1967 est-il aussi de construire – a posteriori – la cohérence d'un urbanisme français porté par un État ayant déjà accumulé de nombreuses expériences et dispositions, notamment en matière de qualification ou classification, des espaces ? Le « zonage » selon la loi 1967 n'est peut-être que la tentative de normalisation la plus poussée d'un cortège assez dispersé et parfois contradictoire de dispositifs techniques pratiqués jusqu'ici.



Extrait d'une brochure ministérielle de 1973 illustrant les décrets d'application de la loi de 1967 © DR

« Zones » et « zone » d'urbanisation

La proposition de la loi de 1967, contenue dans le premier alinéa, de délimiter des « zones d'urbanisation » mérite d'emblée quelques commentaires. Elle renvoie en effet manifestement à la création de plusieurs « zones » pour chaque POS. La nature et le statut de ces zones deviennent alors probablement l'élément essentiel de qualification du foncier urbain, développé selon les possibilités offertes par la loi. Mais la précision attenante trouble un peu cette compréhension. En effet les zones en questions ont pour fonction de laisser place aux usages agricoles (« valeur agronomique »), non urbaines. C'est donc aussi « la » zone d'urbanisation que l'article désigne, renvoyant implicitement chaque plan à un objectif d'établir un périmètre, une limite d'urbanisation. Cette interprétation du texte, au-delà de l'indétermination qui est le propre d'une loi générale, est corroborée par les décrets d'application et les directives qui seront fournies : c'est par exemple ce que montrera bientôt l'opposition très structurante entre « zones N » et « zones U », implicite dans la LOF strictosensu, mais très présente à travers les modalités d'application. Une approche remontante de la réglementation urbanistique corrobore et éclaire également en partie cette indétermination entre « les » zones d'urbanisation et « la » zone urbaine.

Une petite exploration historique montre que le même type d'indétermination travaille les documents réglementaires antérieurs à la LOF. Il est connu que c'est à travers les dispositions des textes réglementaires de 1942/43, ceux-là même qui instaurent le permis de construire, que l'on trouve établi de manière claire le « périmètre d'agglomération ». Le texte adopté par le régime de Vichy, aussi connu parfois comme « code de l'urbanisme », pose de façon assez précise l'idée d'une délimitation. Mais à y regarder de plus près, les dispositions de Vichy comportent aussi leur ambivalence, qui les situe en transition entre les dispositions de la Troisième République et celles qui suivront la guerre. Selon elles, si « zonage » il y a à l'échelle de l'agglomération, cela concerne également l'extension de la ville : « C'est le périmètre d'agglomération qui définira la partie du territoire communal qui correspond au développement normal de l'agglomération… » selon le commentaire des décrets de 1942 sur les « programmes d'urbanisme »[5].

Cette tendance à définir conjointement périmètre d'urbanisation et zone de croissance s'ancre dans une tradition plus longue, celle de la « zone d'extension ». Si on souhaite en éclairer quelque peu les antécédents, c'est bien entendu la loi Cornudet du 14 mars 1919 vers laquelle nous devons nous tourner. Celle-ci, qui ne comporte en effet pas de dispositif de zonage explicite – un point sur lequel nous aurons à revenir[6] – pose comme troisième terme de ses objectifs l' « extension ». Si elle ne semble pas plus se préoccuper de spécialisation des quartiers que de périmètre d'urbanisation (l'esprit de la loi n'est pas de diriger ou de délimiter le développement urbain, mais plutôt de faire en sorte que celui-ci s'effectue toujours de façon planifiée), c'est en reprenant avec force la notion d'extension, qu'elle incitera les acteurs du processus de planification ouvert à lier les deux orientations demeurées implicites.

Que trouve-t-on dans les documents d'urbanisme français de l'entre-deux-guerres ? Si les propositions sont très variées, notons que les dispositions et modalités d'application de la législation de 1919-1924 ne comportent pas en général ce type de délimitation. Le plan d'aménagement de Marseille, signé par l'urbaniste Gréber, comporte ainsi une « zone d'habitations à comprendre dans le plan d'extension » très vaste, qui consiste en un territoire-tampon, une transition entre l'urbain et un monde rural échappant aux compétences de ce projet, par ailleurs assez soucieux du paysage. Ce territoire est autant une vaste réserve foncière sur laquelle le plan appelle une régulation qu'un périmètre « à urbaniser ».

Qu'en est-il du plan de la région parisienne dit plan Prost ? Assez incertain dans la délimitation du périmètre d'urbanisation de la région parisienne – le périmètre de cette région précisément défini par la loi du 14 mai 1932 n'était pas un cadre d'urbanisation – sa version approuvée en 1939 puis révisée par la suite accuse de façon claire la distinction entre zone urbaine et zone non urbaine. Le périmètre de 35 km tracé par

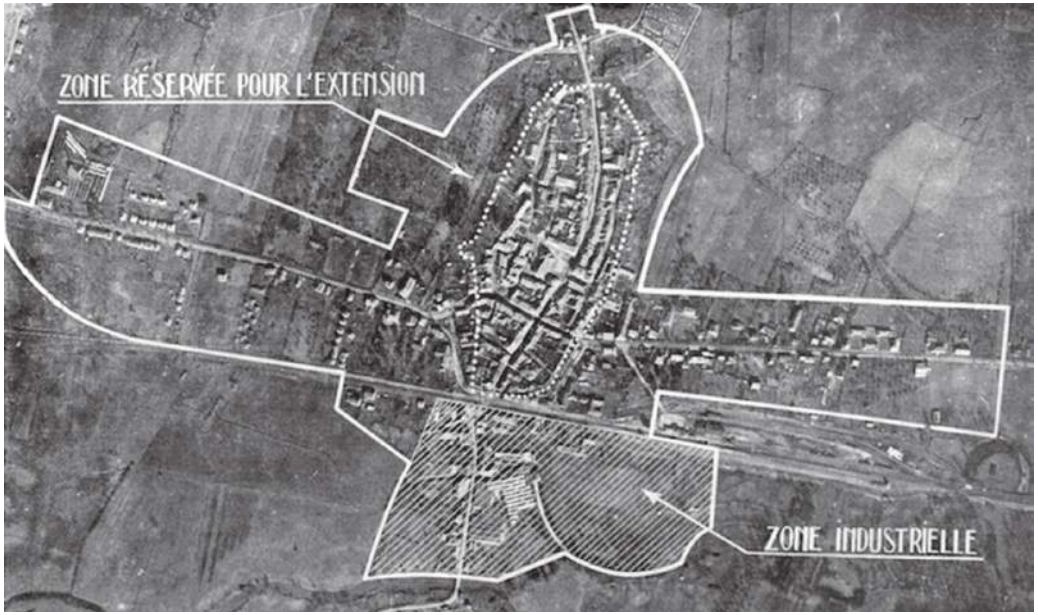


Schéma illustratif du « Programme d'aménagement », publié dans *Urbanisme* n° 76, « Programmes d'aménagement », mars 1942, p. 96.

Extrait du plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la ville de Marseille de 1933, signé par Jacques Gréber
© Ville de Marseille

la loi de 1932 à partir de Notre-Dame, qui n'est en rien un périmètre d'urbanisation prévue mais une zone d'influence proche, est aussi celui dans lequel d'autres types de périmètres seront tracés, particulièrement ceux d'une urbanisation plus contrainte. La réputation malthusienne du plan Prost est donc à nuancer : c'est dans les modalités de sa mise en œuvre que les choix décisifs seront faits. Si la limite d'urbanisation de la région parisienne est bien une « limite urbaine dotée de profondeur »[7], c'est dans cette épaisseur que se trouve précisément le différentiel entre la zone urbanisée et la zone à urbaniser.

Sans doute faudrait-il faire aujourd'hui une synthèse de contenu à partir d'un nombre substantiel de plan issus de la loi Cornudet, prenant aussi en compte leur reformulation dans le contexte de reconstruction des années 1940/50[8]. Mais si quelques décennies plus tard la loi de 1967 s'inscrit encore dans cet héritage long, on peut faire l'hypothèse que les expériences locales ont contribué à le transmettre. À moins que la tradition étatique se construise, notamment dans les ambiguïtés, en décalage avec lesdites expériences. C'est à travers ce type d'enquête que l'on pourrait apprécier l'enracinement du centralisme urbanistique français, dont la trajectoire s'avère finalement parallèle aux dispositifs techniques que nous essayons de situer historiquement.

La question de la densité

La loi de 1967 donne à la notion de densité un rôle central dans les orientations en matière de zonage. En cela, elle consolide tout un train de normes de l'urbanisme français. Les coefficients d'occupation des sols et autres plafonds de densité seront déployés durant toute la seconde moitié du XXe siècle, le permis de construire permettant de mettre en œuvre cette notion relativement abstraite. L'ancrage dans le temps de ce type de dispositif est bien connu : d'une certaine façon, le droit de l'urbanisme du XXe siècle synthétise par ce biais une tradition longue, issue d'un XIXe siècle préoccupé d'entassement résidentiel et d'insalubrité. L'urbanisme haussmannien, à travers les règles de prospect et ses règlements de voirie, n'avait de sens que dans la ville dense.

Le zonage en la matière n'émerge cependant explicitement qu'au XXe siècle. À travers les règlements de zone, la régulation des densités devient l'un des critères essentiels de détermination normative des espaces urbains. La réglementation de 1942 et 1943 leur donne un rôle important : on la trouvera assez directement reprise à travers les textes de la période de Vichy, illustrée par exemple dans la revue *Urbanisme* en 1942 pour deux schémas donnés pour les villes-types aux trajectoires emblématiques : Saint-Quentin et Suresnes. La première a alors déjà subi les destructions de la guerre ; la seconde est connue comme « modèle » de l'urbanisme de l'entre-deux-guerres.

La distinction entre « zones d'habitat individuel » et « collectif » se trouve ainsi de manière très fréquente dans les plans développés à partir de la loi de 1919. Pour le plan de Marseille évoqué plus haut, c'est la distinction entre « habitations en lotissements ouverts » et « denses » qui porte cette opposition.

La revue *Urbanisme* contribue activement aux débats sur le zonage, dès sa création en 1932. C'est dans ses colonnes par exemple, que Maurice Bonnefond s'en fait le défenseur[9]. Le secrétaire de la société des diplômes d'urbanisme donne de nombreux arguments en direction des représentants de la propriété qui souhaiteraient construire en hauteur dans les banlieues dominées par l'habitat individuel. L'enjeu de l'hygiène reste très présent « pour lutter victorieusement avec leurs concurrents de la capitale, les propriétaires de banlieue n'ont qu'un moyen, un seul mais efficace, ils doivent offrir ce que Paris ne peut plus réaliser, des logements aérés, ensoleillés, salubres »[10]. Mais il se double de considérations esthétiques – les photos fournies insistent sur l'incongruité des situations de mitoyenneté résultant du laisser-faire. Aux valeurs paysagères assez habituellement évoquées, s'ajoute l'idée d'une « protection » de l'habitat individuel contre la spéculation et la pression immobilière. Ces argumentaires visent à légitimer deux modèles de tissus résidentiels bien différents, opposés pourrait-on dire, dense/collectif et individuel.

L'argumentaire s'enrichit à cette époque d'éléments plus socio-politiques, qu'on retrouve à un niveau plus général dans les manuels d'urbanisme de l'entre-deux guerres (ceux d'Édouard Joyant[11] et de René Danger[12]), pourtant assez réservés

sur les préceptes en matière de zonage. Moins connu, légèrement plus tardif et plus technique dans sa tonalité, celui de Jean Raymond est le plus clair et surtout le plus doctrinal sur le sujet : « zones d'habitations collectives » ou « individuelles », trouve-t-on ainsi dans son *Précis d'urbanisme moderne* de 1934[13].

Si, nous le répétons, la loi de 1919 ne comportait pas de dispositions en matière de zonage, le point de contact entre le consensus qui se formalise sur la densité résidentielle et les préoccupations du début des années 20 est la question du lotissement « défectueux ». C'est cet enjeu en effet qui pousse les différentes administrations à articuler l'objectif général de planification de 1919, et les modalités ordinaires de production de la ville[14]. Rapidement en effet, la « crise des lotissements », prise avec le plus grand sérieux par le mouvement urbaniste, est comprise comme une inflexion structurelle dans le devenir des villes : le développement précipité et imparable de l'habitation individuelle témoignant en quelque sorte d'une sortie rapide de la ville de type haussmannien. On comprend donc comment le zonage résidentiel, décrit comme une « potentialité » de la loi de 1919, l'était par le biais du régime de servitude pratiqué depuis longtemps (voirie, protections diverses) et recyclé dans la nouvelle loi[15]. Mais c'est la réalité du développement urbain plus que ces modèles techniques qui permet aux urbanistes français de tourner la page d'un âge haussmannien avec lesquels ils avaient dû transiger jusqu'à la Grande Guerre.

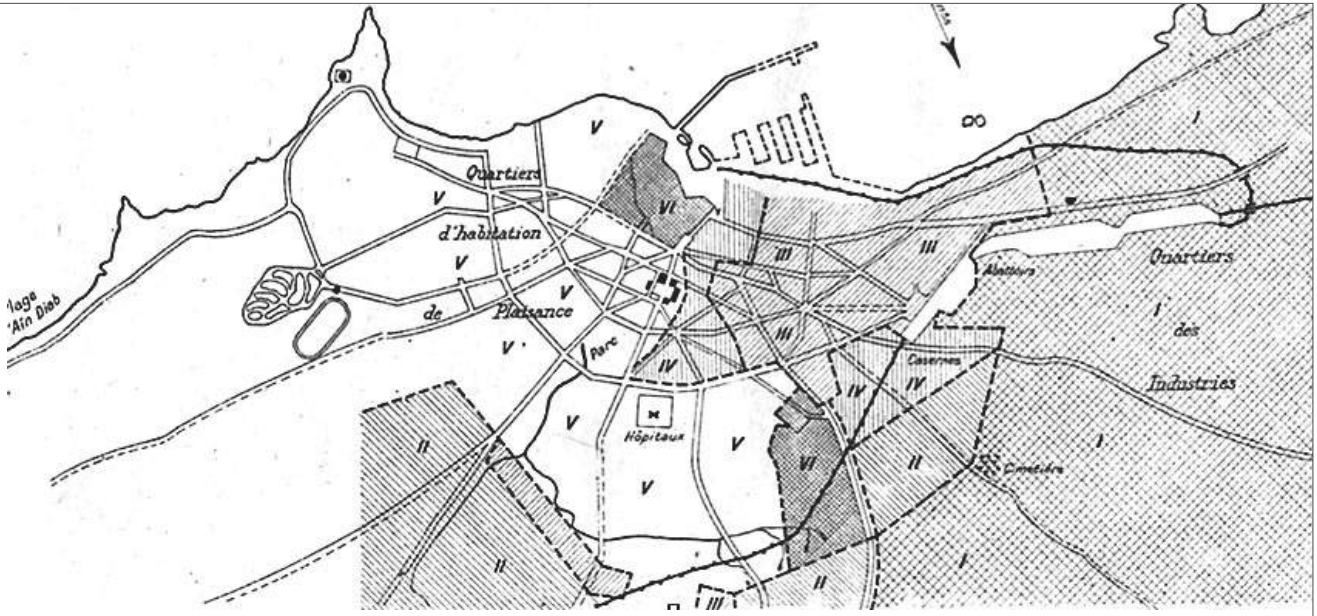
Le tissu résidentiel sera donc collectif ou individuel, et ceci de façon assez exclusive : cette stabilisation des représentations dans l'entre-deux-guerres, renvoie à un changement de cap dans les grands modes de croissance des villes. On comprend aussi que les enjeux de densité recoupent les auréoles de la croissance urbaine, organisant en « zones » concentriques les aires de densité. Cette modalité de zonage adhère donc à un état hérité de l'urbanisation.

Au moment de présenter des éléments de doctrine, les auteurs français – notamment dans les revues et les manuels précédemment cités – n'ignorent pas les expériences étrangères, et notamment comment le zoning américain détermine les droits à bâtir. L'apparition du gratte-ciel, source de nombreux commentaires, met à l'épreuve les régimes de densité traditionnels. Mais si la référence aux méthodes allemandes et américaines fondées sur les densités bâties peut se trouver, et si une circulation internationale des méthodes est attestée, c'est aussi par l'accrochage à la conjoncture française et de la région parisienne que le mouvement urbaniste aborde la question. La plus classique des réponses consiste à considérer que l'existence de « zones spécialisées » est une donnée naturelle et historique des villes ; la volonté des urbanistes d'en faire une norme ne peut que s'accompagner d'un projet idéologique : « C'est en retour parce qu'il s'appuie sur une historicité de l'urbain que le zoning apparaît comme une modélisation du futur » conclut le politiste Jean-Pierre Gaudin, essayant par là-même de situer la trajectoire française en la matière dans un mouvement développé internationalement[16].

Cette conception, habilement rapprochée des conceptions évolutionnistes de l'historien et urbaniste Marcel Poëte[17], était d'ailleurs celle adoptée par le Musée Social dès 1913, dont la position était elle-même éclairée par les sciences humaines naissantes depuis le XIX^e^ siècle[18]. L'enjeu des densités entre en résonance avec une forme assez idéologisée que prend en France le débat sur le zonage dès ses origines, les modèles étrangers étant surtout utilisés pour construire une position nationale jugée plus « modérée ». Elles expliquent certaines nuances entre un « zoning » supposé rigide et le « zonage », qui en serait une déclinaison française, à la fois plus souple et plus distante des logiques de marché. Plus tard, les administrateurs de la période de Vichy apporteront un certain soin à franciser le concept autant que le mot.

Les zones industrielles, une temporalité longue

Revenons au texte de 1967. L'alinéa 2 qui autorise les plans d'urbanisme à définir un « usage principal [du sol] ou la nature des activités dominantes qui peut y être exercée » donne un contenu réglementaire à l'acception la plus ordinaire du zonage : celle de la qualification du sol selon les activités qui s'y déploient. Si elle se trouve souvent confondue avec les dispositions d'un « urbanisme fonctionnaliste » associé à l'urbanisme dit « des Trente glorieuses », on la trouve exprimée antérieurement sous le terme



« Zone I - tous établissements industriels sans exception
II - Interdiction des odeurs et fumées nuisibles
III - Comme Zone II plus interdiction des dangers d'incendie
IV - Interdiction de toute fumée (machines à vapeur)
V - Idem et industrie bruyante
VI - Quartiers indigènes (comme zone IV avec règlement spécial pour construction) »

La « division en zones » de Casablanca issue des travaux d'Henri Prost, telle que reproduite dans le traité d'urbanisme d'Edouard Joyant (1923, Traité d'urbanisme, Paris, Eyrolles). La légende renvoie au classement des établissements industriels

des « zones spécialisées » ou « zones spécifiques » depuis le début du XXe siècle. Ces dernières sont conçues en système interdépendant qui détermine le « pavage » de l'espace, ou découpage spatial en zones résidentielles, vertes, industrielles ou tertiaires.

Si cette casuistique est devenue la seconde nature des plans d'urbanisme du XXe siècle, c'est à travers la thématique des zones industrielles que la chose est à ce jour la mieux connue. La référence au plan de Casablanca élaboré par l'architecte-urbaniste Henri Prost pendant la Grande Guerre sous le protectorat exercé par le maréchal Lyautey est fréquente, quasiment obligée à travers la différenciation des zones d'habitation (cette différenciation renvoyant à celle de la ville européenne et indigène). On la trouve par exemple dans le manuel d'Édouard Joyant, à travers une gradation de quartiers « industriels, c'est-à-dire où toutes les industries sont possibles » et ceux où sont interdites les industries émettant des fumées ou dangereuses. Si certains plans développés à partir de la loi de 1919 reprendront les enjeux du zonage industriel dans les années 1920, c'est dans les années 1930 que le sujet s'affirme clairement, comme en témoignent les débats autour de la mise en place du plan régional de la région parisienne[19].

Le processus de « mise en zone » de l'industrie n'est cependant ni linéaire ni simple. Tout d'abord, c'est le principe de « classement » plus que de « zonage » qui reste premier jusqu'à la Seconde guerre mondiale. On trouve dans cette distribution, aussi systématique que simple, la tradition issue du classement des établissements industriels du décret du 15 octobre 1810, un régime de gestion des nuisances et des inégalités environnementales aujourd'hui bien connu

à travers les travaux des historiens de l'environnement ou des techniques[20]. Renouvelées de manière contradictoire en 1917[21], ces dispositions qui organisent de façon ordinaire les implantations industrielles entrent potentiellement en contradiction avec l'idée de zonage spatial : faut-il mieux classifier des établissements ou qualifier des espaces ? À travers les plans issus de la loi Cornudet étudiés par l'historienne de l'urbanisme Viviane Claude, cette discordance semble même prendre le tour d'une « (petite) crise politique »[22]. Durant tout son processus d'étude, le plan de la région parisienne illustre bien cette transition : le classement des communes (selon les types de zonages locaux qui y sont autorisés) est une étape entre le classement des établissements et le zonage des espaces, qui sera véritablement le régime d'application du plan régional à partir de 1940. Même si une loi de 1932 donnera un contenu en matière de servitudes aux zones industrielles, sa mise en œuvre semble connaître un certain nombre de blocages, qui se lisent assez bien dans la compilation réglementaire et administrative de Gaston Monsarrat en 1933[23]. Ce premier « Code de l'urbanisme en France » qui ne concerne en principe que « l'aménagement, l'embellissement et l'extension des villes », comporte une note infrapaginale éloquente stipulant que « Les projets d'aménagement des villes comportent très généralement l'établissement d'une zone industrielle » et que la loi du 20 avril 1932 « a eu principalement pour objet de mettre la législation des établissements insalubres en harmonie avec les principes qui en cette matière avaient inspiré la loi du 14 mars 1919 - 19 juillet 1924 sur l'aménagement des villes ». La réserve avec laquelle le « mouvement urbaniste » français a spatialisé la nuisance industrielle, se trouve finalement levée au cours des années 30. Mais la prudence reste encore : dans le reste de l'ouvrage, c'est davantage aux classiques « zone d'expropriation » ou de « servitudes » que l'index nous renvoie au mot « zone », toujours selon Monsarrat.

Lorsqu'une réglementation plus systématique est adoptée en 1942-1943, reproduite et commentée comme nous l'avons vu dans les notices de la revue *Urbanisme*, l'essentiel du trajet réglementaire a déjà été effectué en matière de zones industrielles. On les retrouve donc sans surprise dans les schémas types des villes de Saint-Quentin et de Suresnes déjà mentionnés. Retenons simplement à quel point la question du confinement des industries, précocement amorcée dans le droit administratif français, eut un rôle structurant pour l'ensemble des dispositifs de zonage tel que le synthétisera tardivement la loi de 1967. C'est dès les années 30 que s'opère le recoupement entre servitudes et qualification de sols.

Nous ne ferons pas ici de tableau plus complet des autres qualifications spatiales (administrative, commerciale, artisanale…). La notion de zone d'habitation se construit par exemple autant par exclusion des établissements dangereux et insalubres que par intention de promouvoir un cadre résidentiel ; celle de zone commerciale ou tertiaire par une adaptation du système d'activités aux fortes densités résidentielles ; ou encore celle de zone agricole ou verte par exclusion du droit de bâtir. D'autres dispositions relèvent autant de jeux d'opposition binaires (espace non bâti / espace bâti, dense / non dense…) issues d'une histoire longue des pratiques aménageuses, que de la traduction spatiale d'un référentiel fonctionnaliste. La chose est connue mais mériterait assurément d'être étudiée de façon plus détaillée en opérant la généalogie des espaces spécialisés du zonage, sans oublier ce que ce dernier doit à son ancrage dans les protocoles d'enquêtes et l'étude urbaine telle qu'elle s'est développée depuis la seconde moitié du XIX^{e} siècle.

Les dispositions de zonage apparemment très caractéristiques de la loi de 1967 sont donc héritières d'un processus amorcé au début du XX^{e} siècle. D'un processus, mais aussi d'un débat qui connut son point d'orgue et ses avancées les plus significatives dans les années 1930.

Si les pratiques de zonage issues de la loi de 1967 déclinent les catalogues fonctionnalistes des qualifications spatiales, les dispositions qu'elle contient sont plus nuancées, sans doute moins dirigistes, et procèdent par un jeu d'oppositions relativement complexes et modulables. Elles tentent semble-t-il de mettre en ordre et de rationaliser les pratiques très diversement stabilisées de zonage. Elles recueillent ainsi des héritages variés, mais relativement anciens, issus sans doute de l'après-Seconde guerre mondiale, mais aussi d'un

mouvement urbaniste français du début du XXe siècle qui leur fut au départ assez hostile, et semble les avoir finalement portés à son corps défendant. Parmi ces dispositions, on trouve une articulation assez complexe entre zonage périmétral et zonage pavage, l'un trouvant sa justification dans l'autre. On comprend alors l'enjeu qu'il y eut dans la longue durée à accorder les différentes modalités de division spatiale.

Le zonage, passager clandestin de l'urbanisme français ? La mise en cohérence dont nous avons souhaité rendre compte se fait à bas bruit, c'est-à-dire sans poser un cadre trop systématique d'affectation des sols, tel qu'il pouvait déjà apparaître comme théorisé dans les années 1930. Cela pose aussi le problème du lien pouvant exister entre les cadres idéologiques et les pratiques de l'urbanisme. La loi peut être un carrefour pour ces deux niveaux, mais celui-ci n'est pas non plus explicité franchement. Les expériences locales en matière d'urbanisme étant encore mal connues dans la longue durée du XXe siècle, cela peut conduire à en rechercher les clés trop exclusivement sous le réverbère toujours allumé de l'État.

1 Outre le texte de la LOF, cet article s'appuie également sur le dépouillement des précis et des traités d'urbanisme conservés dans la Bibliothèque Poëte-Sellier de l'École d'urbanisme de Paris.

2 Voici le texte intégral de l'article 13 :

- Les plans d'occupation des sols fixent, dans la cadre des orientations des schémas directeurs s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols qui, peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.
En particulier
- 1° Ils délimitent les zones d'urbanisation en prenant notamment en considération la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualité supérieure ou comportant des équipements spéciaux importants ;
- 2° Ils déterminent des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ;
- 3° Ils fixent, pour chaque zone d'affectation ou chaque partie de zone, en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation, un coefficient d'occupation du sol qui détermine la densité de construction qui y est admise.
(Loi d'orientation foncière, in *Journal officiel de République française*, 3 janvier 1968).

3 Gaudin J.-P., 1986, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture Technique*, n° hors-série: L'usine et la ville - 150 ans d'urbanisme 1836-1986, pp. 57-64 ; Scherrer F., 1998, « Retour sur un réquisitoire : Le zonage en aménagement et ses effets pervers » (*https://sites.univ-lyon2.fr/iul/Zonage.pdf*, consultation décembre 2017) ; Barattucci C., 2013, *Zoning/Mixité, alle radici dell'urbanistica italiana e franceses; 1870-1945*, Rome, Ofinina Edizioni.

4 Pour une meilleure compréhension de ces antécédents, il nous semble préférable de traiter l'alinéa 2 en troisième partie (et l'alinéa 3 en seconde partie).

5 Voir le numéro spécial de la revue *Urbanisme* consacré aux « Programmes d'aménagement » (n° 76, mars 1942).

6 Claude V., 1992, *Les Projets d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes (1919-1940) : sources et questions*, Paris, Ministère de l'Équipement, du logement, des transports et de la mer ; Claude V., 2005, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Parenthèses.

7 Voir les éléments apportés par Verdeil E., 2001, « La limite ville-campagne dans les projets d'aménagement de la région parisienne » in Berdoulay V., Claval P., 2001, *Aux débuts de l'urbanisme français*, Paris, L'Harmattan, pp. 212-215.

8 Les résultats de la démarche typologique amorcée par Viviane Claude en 1992 (*Les projets d'aménagement…*) montrent le grand intérêt d'un sujet finalement très peu abordé par les monographies urbaines et communales, encore assez ignorantes aujourd'hui des plans de l'entre-deux-guerres. On pourra voir pour la période suivante et pour les villes reconstruites, les éléments fournis par Voldman D., 1997, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, L'Harmattan, Paris, complétés par des monographies plus récentes de villes reconstruites.

9 Bonnefond M., 1934, « Le zoning et l'aménagement des villes », *Urbanisme*, n° 24, pp. 92-97.

10 *Ibid.*

11 Joyant E., 1923 et 1929, *Traité d'urbanisme*, 2 vol., Paris, Eyrolles.

12 Danger R., 1933, *Cours d'urbanisme*, Paris, Eyrolles.

13 Raymond J., 1934, *Précis d'urbanisme moderne*, Paris, Dunod, pp. 113-119.

14 Fourcaut A., 2000, *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Créaphis.

15 Demouveaux J.-P., Lebreton J.-P., 2007, *Naissance du droit de l'urbanisme. 1919-1935*, « Les grands textes du droit de l'urbanisme », Paris, Les Éditions des Journaux Officiels.

16 Gaudin J.-P., 1985, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine. 1900-1930*, Seyssel, Champ-Vallon.

17 *Ibid.*, p. 66.

18 Montigny G., 1992, *De la ville à l'urbanisation*, Paris, L'Harmattan.

19 Coudroy de Lille L. et Fernández Agueda B., 2018, « Entre enquête publique et consultation. Le Projet d'aménagement de la région parisienne de 1934 à1937 » in Backouche I. et *al.*, 2018, *La ville est à nous ! Aménagement urbain et mobilisations sociales depuis le Moyen-Age*, Paris, Editions de La Sorbonne/Histoire contemporaine, pp. 51-69.

20 Guillerme A., Lefort A.-C., Jigaudon G., 2004, *Dangereux, insalubres et incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles*, Seyssel, Champ Vallon.

21 En instaurant un régime de dérogations en période de guerre, le décret du 19 décembre 1917 ouvre finalement une brèche dans le vieux régime de classement. C'est à ce moment de déstabilisation que se met en place le « mouvement urbaniste » français.

22 Claude V., 1992, *op. cit.*, p. 41.

23 Monsarrat, G., 1933, *Code de l'urbanisme*, Paris, Publications Administratives et Bibliothèque Municipale et Rurale.

La genèse de la loi d'orientation foncière

Cédric Fériel, *Maître de conférences en histoire contemporaine, Université Rennes II, Tempora (EA 7468)*

La loi d'orientation foncière (LOF) est l'œuvre d'Edgard Pisani et a été élaborée à partir de janvier 1966 au sein du ministère de l'Équipement nouvellement créé. C'est du moins ce que l'histoire retient de cette loi marquante, établissant ainsi un parallèle avec les lois d'orientation agricole portées par le même Pisani entre 1960 et 1962. Elle s'inscrit donc dans le récit de la réorganisation de l'État par les grandes figures du gaullisme. Je souhaiterais ici proposer de réinscrire la LOF dans une durée d'élaboration plus longue que la séquence traditionnelle 1966-1967, en interrogeant particulièrement l'idée d'un tournant avec l'arrivée de Pisani à la tête du nouveau ministère de l'Équipement. Les conclusions que je présente dans ce texte sont issues de la campagne d'entretiens que j'ai menée pour le Comité d'histoire, notamment auprès de témoins ayant participé à l'écriture ou à la mise en œuvre de la loi comme Alain Baquet et Jean Costet[1]. Elles reposent également sur un travail préparatoire concernant le fonds d'archives de la direction de l'Architecture et d'urbanisme, plus précisément de la sous-direction de l'urbanisme local, conservé aux Archives nationales[2].

Lors de ces recherches, j'ai trouvé un grand document, probablement rédigé en 1967, qui établit la chronologie du projet de loi jusqu'à son vote[3]. Or il fait remonter les origines de ce projet plusieurs années avant 1966. Il existe donc, dans la phase d'élaboration, une «pré-LOF» dont les premières traces documentées remontent à la fin de l'année 1963. Un aspect intéressant est que le terme « foncier » n'apparaît pas dans cette première phase, c'est-à-dire entre 1963 et le tout début de l'année 1966. Pourtant, ce mot est aujourd'hui le terme fondamental de la loi d'orientation. Il me semble que cette remarque sur l'irruption du terme « foncier » en janvier 1966 dans l'histoire de l'élaboration de la LOF permet de donner des pistes d'interprétation sur le périmètre réel de la loi et sur la manière, parfois paradoxale, dont elle a été reçue et parfois appliquée. Je présenterai ici trois phases qui, à mon sens, émergent tant de la documentation écrite que des entretiens que j'ai pu mener.

Réformer l'existant dans le dialogue

Une première phase se situe entre 1963 et 1965. Elle me paraît être essentiellement une phase technique et conceptuelle qui marquera pourtant durablement le caractère de la LOF. Il est possible de dater le début de cette phase vers la fin de l'année 1963 avec la mise en place d'un groupe de travail qui débute effectivement ses travaux en janvier 1964[4]. Il a été constitué à la demande du ministre de la Construction Jacques Maziol sous le nom de « Groupe de travail sur la réforme des plans d'urbanisme ». Durant plusieurs mois, il n'y est question que de la réforme des plans d'urbanisme et non d'une « loi d'orientation foncière ». Ce groupe de travail est initialement dirigé par Roger Macé, le directeur de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de la Construction, qui en quitte rapidement la présidence mais reste présent à chacune des réunions et joue un vrai rôle dans les échanges. Ce groupe se réunit en moyenne une fois par mois pendant la première partie de l'année 1964. Son œuvre est réelle et débouche sur un avant-projet de décret et de loi dès octobre 1964.

À cette date, le nom proposé est « loi de réforme des plans d'urbanisme ». Les méthodes de travail de ce groupe ainsi

que sa composition me semblent refléter le climat et les ambitions initiales de cette «pré-LOF», à savoir une volonté d'opérer la réforme des outils existants et de le faire dans un esprit de consensus. Dès le début, il est estimé que cette réforme ne peut être obtenue qu'à partir d'un travail collectif des trois ministères de la Construction, des Travaux Publics et de l'Intérieur. Contrairement au récit faisant de la LOF le produit du seul ministère de l'Équipement, la période 1963-1965 invite à concevoir une démarche de coopération interministérielle, même si Maziol est à l'initiative du groupe. Dès le début sont également associés de grands organismes comme la SCET[5], l'OTH[6] ou le Commissariat général au Plan. Il n'y a pas d'affrontement durant cette période mais plutôt – malgré de probables défenses d'intérêts qui ne transparaissent pas dans la documentation – une recherche de coordination et d'harmonisation entre ces structures.

Quelle est l'ambition portée par cette première phase ? La réunion inaugurale du 15 janvier 1964 peut ici servir de guide en observant le rôle déterminant de Roger Macé, qui prend le premier la parole et explique les raisons de la formation de ce groupe de travail et ses missions. Loin de se penser en rupture, il s'agit de s'inscrire dans une culture française, mais en clarifiant et en simplifiant les pratiques. Roger Macé insiste ainsi sur la nécessité d'opérer une distinction fondamentale entre les « études d'urbanisme » et les « plans d'urbanisme ». Cela montre que, dès cette « pré-LOF », se dessinent les futurs schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, en opérant en permanence une distinction entre ce qui relève des grands projets de l'urbaniste et ce qui relève du juridique et du droit. C'est déjà très clair en 1964. À ce moment-là, Roger Macé ne prétend pas inventer un nouveau cadre conceptuel, mais il insiste en revanche pour faire de ce dernier la principale base de travail du groupe pour la période à venir.

Ce travail de clarification conceptuelle sera mené durant six mois. Le groupe travaille les formulations. À partir de janvier 1964, les propositions se multiplient, sans que la distinction de fond entre le technique et le juridique ne varie. Ainsi, le couple « étude d'urbanisme » / « plan d'urbanisme » est déjà reformulé un mois plus tard en « schéma de structure » / « plan d'urbanisme ». En mai, le groupe parle de « schéma de structure » / « plan d'utilisation des sols ». De mois en mois, des glissements s'opèrent jusqu'à aboutir aux formulations définitives en 1966 : « Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » / « Plan d'occupation des sols ».

Cette première période 1963-1965 engage également un travail sur le zonage. Au début de l'année 1964, seule l'expression « zones blanches » apparaît dans les comptes rendus. Mais dès le milieu de l'année, trois formules se stabilisent : « tissu urbain préexistant », « zone d'extension » et « zones blanches ». À nouveau, il ne s'agit pas d'inventer mais plutôt de clarifier et de trouver les bons concepts pour simplifier au maximum l'existant. Les zones blanches sont essentiellement des zones agricoles. Or, à aucun moment, malgré l'esprit de consensus qui prévaut, n'est évoqué l'intérêt de discuter avec le ministère de l'Agriculture qui n'est cité nulle part, ce qui est tout de même significatif d'une certaine démarche. Enfin, cette «pré-LOF» n'évoque qu'une seule fois, lors d'une réunion, en février 1964, une « redevance constructeur » qui devait préfigurer ce qui deviendra la taxe locale d'équipement. Il n'en n'est plus question par la suite, nous reviendrons sur ce point plus loin.

Comment évaluer cette première phase ? Premièrement, elle est beaucoup plus ambitieuse que nous n'aurions pu le penser, puisqu'elle débouche sur un projet de décret et un projet de loi avant même la création du ministère de l'Équipement. Deuxièmement, cette phase n'est pas que théorique. Dès les discussions de janvier 1965, Michel Arrou-Vignod, alors chef du service Programmes de développement urbain dans la direction de Roger Macé, évoque des mises en application de ces concepts sur le terrain dans 22 villes, essentiellement situées dans l'Ouest de la France[7]. Cette première phase est également caractérisée par une montée en puissance de l'activité du groupe de travail. À la fin de l'année 1964, un avant-projet de décret relatif à la loi de réforme des plans d'urbanisme est déjà proposé. L'avant-projet de loi relatif à la réforme sur les plans d'urbanisme quant à lui est prêt en septembre 1965. Il s'agit de la version la plus complète avant la création du ministère de l'Équipement en janvier 1966. Il se compose d'un texte d'introduction en 13 articles suivi d'un

projet de décret en 70 articles, ce qui est assez volumineux. C'est à peu près le volume de la LOF telle qu'elle a été votée, même si les articles sont un peu moins complets. À cette date, le projet est signé par les ministères de l'Intérieur, de la Justice, des Travaux publics et des Finances (le dialogue a été ouvert plus largement), Le portage de ce projet de loi est donc assez technique. En tout état de cause, il n'est pas présenté à Matignon. Les raisons de cet ultime recul peuvent être trouvées dans une note postérieure[8]. Le 17 février 1966, Michel Benoist, directeur de cabinet du secrétaire d'État au Logement, explique à Edgard Pisani que Jacques Maziol aurait fini par ne pas présenter ce texte en raison d'un débat sur l'obligation ou non de consulter les conseils municipaux lors de l'élaboration des plans d'urbanisme. Une autre raison de ce retrait me paraît être que Maziol, sachant qu'un nouveau ministère se préparait, avait conscience de ne pas avoir toute l'amplitude nécessaire pour porter la loi.

Une « rupture Pisani » ?

La seconde phase s'ouvre en janvier 1966. Peut-on parler d'une « rupture Pisani » avec la création du ministère de l'Équipement et l'arrivée de cette figure charismatique à sa tête ? Dans les archives et dans les entretiens que j'ai pu avoir, notamment avec Alain Bacquet, c'est plutôt – contrairement à ce que la mémoire a retenu – l'idée d'une continuité et d'une passation de dossiers qui prévaut. Dans l'entretien qu'il m'a accordé, Alain Bacquet m'a fait part de longues réunions en tête-à-tête avec Roger Macé dans un petit bureau du site de Passy pour l'initier aux mécanismes alors en discussion. Les archives présentent en outre de nombreuses notes de passation de dossiers qui sont datées de février 1966. L'une d'entre elles[9], adressée par Jean Vaudeville à George Pébereau, conseiller de Pisani, afin de lui attribuer ces questions est peut-être la plus intéressante. Il y est question de deux dossiers distincts : l'un porte sur le projet de loi sur les plans d'urbanisme et l'autre concerne un projet de loi sur la taxe de réglementation des valeurs foncières. Il s'agit donc à cette date de deux dossiers différents. La note suggère à Pébereau de les fusionner, donnant cette nouvelle coloration propre à loi d'orientation foncière. Une autre note, de Michel Benoist à Edgard Pisani[10], précise que ces différents projets de lois en attente relèvent de sa compétence et qu'il serait bienvenu que le nouveau ministre s'en saisisse. Cela montre à quel point ces projets étaient bien avancés à cette date, voire prêts à être présentés à Matignon en l'état. D'ailleurs, les services préparent une lettre pour le secrétariat général du gouvernement avec le projet de loi indexé. De fait, s'il l'avait souhaité, Edgard Pisani aurait pu présenter le projet tel quel en février 1966. Comme nous savons, les choses ne se sont pas déroulées ainsi.

Quelle est la nature du tournant opéré par Pisani ? La fusion des deux projets de loi que je viens d'évoquer en une « loi d'orientation foncière » peut être datée au plus tard au mois de mars 1966. C'est à partir de cette date que les sources présentent cette formulation. Une nouvelle impulsion est ainsi donnée au début de l'année 1966. Premièrement, elle inclut un véritable projet de réécriture qui est confié à Alain Bacquet. Ce dernier se trouve ainsi chargé d'une part de rendre ces documents d'urbanisme contraignants d'un point de vue du droit et d'autre part d'articuler les prescriptions de court terme et de long terme dans leurs implications légales. Une gageure ! Deuxièmement, ce tournant engage un élargissement du périmètre de la loi par la fusion avec le second projet de loi de « taxe de réglementation des valeurs foncières ». Se trouvent ainsi intégrées la réforme sur l'expropriation et la future taxe d'équipement, ce qui entraîne un glissement significatif du projet de loi.

L'évolution de l'intitulé de la future loi est révélatrice de ce glissement. En 1965, la pré-LOF porte le nom de « réforme des plans d'urbanisme ». Elle est essentiellement technique et son objet est l'urbain. En avril 1966, le titre est revu en « Loi d'orientation en matière d'Équipement ». Puis, en juillet de la même année, il devient le projet de « loi d'orientation de la politique urbaine et foncière », introduisant ainsi la notion de foncier. Ces titres se succèdent au fur et à mesure des discussions, jusqu'à la proposition de « projet de loi d'orientation urbaine et foncière » dont on sait que la dimension « urbaine » sera retirée pour éviter un malencontreux acronyme (PLOUF !). Néanmoins, un choix très significatif a été opéré. Entre l'urbain et le foncier, c'est ce second terme qui va ainsi prévaloir. Comment l'expliquer ?

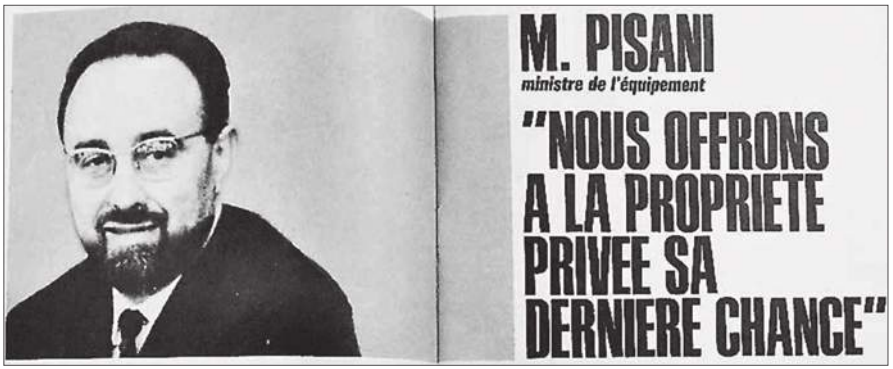
Il semble que ce choix, lourd de sens, revienne à Edgard Pisani. En centrant son projet de loi sur le foncier, il parvient à propulser un texte initialement très technique à un autre niveau : la propriété et le foncier sont des sujets susceptibles d'interpeller autrement le contribuable français moyen que les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs. Cette hypothèse d'un choix politique et stratégique s'appuie sur une note adressée au ministre en avril 1966[11]. Elle avertit Edgard Pisani de la nécessité de lancer une grande campagne de communication nationale autour de cette loi et propose des thématiques susceptibles d'aider à sa visibilité. L'expropriation et le droit de propriété sont vus comme des sujets pertinents. C'est sur cette base qu'est fondée la campagne de communication du ministre, notamment une grande intervention sur Radio Luxembourg le 25 octobre 1966. Dans les archives que j'ai pu consulter se trouve une reproduction d'une interview donnée par Pisani au magazine Les informations industrielles et commerciales[12]. Assez technique, l'entretien porte sur le droit de propriété et non sur l'ensemble de la loi, avec une nette accentuation des enjeux, le ministre déclarant qu'il donne « à la propriété privée sa dernière chance ».

Ce glissement stratégique se lit également dans l'évolution de la rédaction de l'exposé des motifs de la loi. En septembre 1965, l'ambition portait sur une simplification des documents d'urbanisme en France, ce qui ne parle qu'aux professionnels et aux techniciens. À partir de 1966, l'exposé des motifs prend une ampleur inédite et inscrit la loi dans les enjeux mondiaux et français de l'urbanisation, reconnaissant que « le mode de vie urbain est un phénomène mondial du second XX^{e} siècle ». Le texte parle de politique, des dangers sociétaux, des collectivités locales, des initiatives privées. Il parvient ainsi à inclure tous les acteurs et donne une autre dimension au projet de loi présenté « comme une stratégie globale qui appréhende tous les aspects du problème foncier urbain »[13]. Cette stratégie visant à faire porter la loi sur des enjeux politiques et sociétaux se double d'une réelle capacité du ministre à insuffler un « climat Pisani » — une formule que je tire de mes entretiens — au sein du ministère qui permet aussi de créer une grande cohésion autour de sa personne.

1967. À l'épreuve des négociations, le retour des logiques de temps long

Ce « moment Pisani » trouve cependant ses limites dans une troisième et dernière période allant de fin 1966 à fin 1967. L'ambition d'un projet de loi au large périmètre et en prise avec l'opinion publique se confronte aux négociations politiques. Contrairement à la culture du dialogue qui a prévalu entre 1963 et 1965, le tournant de 1966 a été opéré « en interne », au sein du ministère de l'Équipement, sans discussion préalable avec les autres ministères. Les échanges avec les autres acteurs, et notamment les autres ministères, interviennent sur un projet déjà rédigé, dans ce qui ressemble davantage à une négociation qu'à une co-construction. Trois lignes de débats me paraissent saillantes dans les archives : la première, dès juillet 1966, concerne les discussions avec le ministère de l'Économie et des Finances autour de la taxe d'équipement. Les Finances souhaitent en faire une taxe facultative, craignant que l'on ne casse le marché du logement, option que rejette le ministère de l'Équipement sous peine de voir la future loi incapable de « régulariser et de moraliser le financement des équipements collectifs en supprimant certaines anomalies »[14]. Il est tout de même intéressant de constater qu'en octobre 1966, cette première phase débouche sur un projet d'exposé devant le Conseil des ministres – finalement non déposé – signé du ministère des Finances et du ministère de l'Équipement. Cette configuration ne sera pas maintenue dans les versions suivantes.

D'autres discussions existent avec le District de la région parisienne, en particulier avec son directeur Jean-Eudes Roullier. Ce dernier écrit une longue note manuscrite[15] — près de 25 pages ! — visant essentiellement à abolir la taxe d'équipement. L'argumentaire démontre que cette taxe nuirait aux projets concernant la région parisienne. En octobre 1966 enfin, les premiers échanges avec le ministère de l'Agriculture apparaissent dans les archives autour d'une idée que défend alors le ministre de l'Agriculture : tout changement d'affectation d'une terre agricole doit être conditionné à un ordre favorable du ministre de l'Agriculture. Il est évident qu'Edgard Pisani a fait barrage à cette idée. Tous ces échanges vont dans



Extrait de la revue *Informations industrielles et commerciales* du 18 novembre 1966. Edgard Pisani développe alors sa campagne médiatique autour de la LOF, réorientée sur le foncier et la propriété privée

le sens d'une limitation des ambitions de la grande loi d'orientation. Et l'on sait que les débats parlementaires, sans être virulents, accentueront encore ce trait.

Conclusion

Il me semble que la réinscription de l'élaboration de la LOF dans une temporalité plus longue, en remontant avant la création du ministère de l'Équipement, permet d'expliquer certaines caractéristiques ambiguës de cette loi telle qu'elle sera comprise à partir de 1967. La mémoire en a fait un texte fondateur, mais au fond, elle relève originellement d'un projet de réforme très technique des cadres existants de l'urbanisme en France, projet développé dans la longue durée dans un esprit de dialogue interministériel et sans volonté de médiatisation. C'est là le passé largement oublié de la LOF. On a retenu à l'inverse l'histoire, courte, de l'impulsion nouvelle de 1966 de Pisani, politique et stratégique – voire médiatique –, mais dont l'essor va se trouver doublement compromis : d'une part par le départ d'Edgard Pisani du gouvernement, d'autre part par la phase de négociation. Toutes les tentatives de travailler sur la propriété, l'expropriation et les taxes avec le ministère des Finances se trouvent assez rapidement bloquées. Au fond, que le tournant Pisani ait tourné court s'explique : il était en rupture avec le projet d'une réforme construite depuis plusieurs années pour simplifier et clarifier les mécanismes et instruments existant de l'urbanisme en France.

Au sein du ministère de l'Équipement, les jeunes équipes arrivées avec Pisani et, semble-t-il, fortement imprégnées par le « climat » instauré par le ministre, ne cachent pas leur déception à l'approche du vote de la loi. Je pense en particulier à un texte vraisemblablement rédigé par Antoine Givaudan et daté du 10 mars 1967[16]. Il juge de manière assez tranchée les différents instruments de la LOF. L'expropriation est ainsi qualifiée d'« utile, spectaculaire, non contesté[e], mais pas indispensable ». Et plus loin : « Ce que nous avons fait, c'est très bien. Mais cela a une utilité un peu limitée ». Il me semble que ce jugement a été plus partagé que l'on ne l'affirme en 1967. La LOF est peut-être moins « fondatrice » qu'elle n'a d'abord été l'aboutissement d'un processus long essentiellement technique à l'ambition relativement limitée. Paradoxalement, il serait presque possible à cet égard d'avancer l'hypothèse d'une « parenthèse Pisani » dont l'image brillante continue, curieusement, de prévaloir sur la réalité d'un texte d'abord pensé et finalement voté comme une simple réforme de l'existant.★

[1] Cette campagne d'entretiens, menée en 2017, visait à interroger des témoins de l'époque d'élaboration et de mise en application de la loi, ainsi que des acteurs qui, au cours des décennies 1970, 1980 et 1990, ont pu mesurer les évolutions de cette loi sur une longue durée. Les entretiens sont disponibles auprès du Comité d'histoire.

[2] Sous la cote 19780060, lots 1 à 12.

[3] AN 19780060/1.

[4] Les archives de ce groupe sont conservées aux Archives nationales sous la cote 19780060/1.

[5] Société centrale pour l'Équipement du Territoire.

[6] Omnium Technique de l'Habitat.

[7] Je n'ai malheureusement pas pu éclairer les raisons de cette géographie singulière, le fonds d'archives que j'ai étudié ne contenant pas d'informations à ce sujet. Je ne peux donc pas dire si le groupe en a tiré des enseignements.

[8] Note de Michel Benoist à Edgard Pisani, 17 février 1966, AN 19780060/1.

[9] Note de Jean Vaudeville à George Pébereau, 17 février 1966. AN 19780060/1.

[10] Note de Michel Benoist à Edgard Pisani, citée supra.

[11] Note de Robert Regard à Monsieur le Ministre, 25 avril 1966, AN 19780060/2.

[12] « M. Pisani : 'Nous offrons à la propriété privée sa dernière chance' », Les informations industrielles et commerciales, n° 1126, 18 novembre 1966, AN 19780060/3.

[13] Projet de loi. Exposé des motifs, juin 1966. AN 19780060/2.

[14] Questions à traiter au cours de l'entretien du 16 juillet 196 avec le ministre de l'Économie et de Finances, juillet 1966, AN 19780060/2.

[15] Essai d'analyse du projet de loi foncière, août 1966, AN 19780060/2.

[16] Antoine Givaudan (?), Analyse critique du PLOUF, 10 mars 1967, AN 19780060/4.

La loi d'orientation foncière racontée par l'un de ses auteurs

Alain Bacquet, *Président de section honoraire au Conseil d'État, Chargé de mission puis chef du service de l'urbanisme à la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) au Ministère de l'Équipement et du Logement (1966-1971)*

Je suis arrivé à la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) en novembre 1966. J'étais alors jeune maître des requêtes au Conseil d'État et, sincèrement, je ne connaissais rien à l'urbanisme. J'étais rentré en France en mars 1965 après avoir occupé pendant près de trois ans les fonctions de conseiller juridique à l'ambassade de France en Algérie. À l'automne 1966, le secrétariat général du Conseil d'État m'a fait savoir que le ministre de l'Équipement, Edgard Pisani, cherchait un membre du Conseil, un juriste de droit public, non pas pour entrer dans son cabinet mais pour travailler à l'élaboration de textes et, en tout premier lieu, pour parfaire et compléter la rédaction d'un projet de loi qui n'avait pas encore de nom et concernait l'urbanisme et le foncier.

La LOF et ses auteurs

Ma première position fut celle de chargé de mission auprès du directeur de la DAFU, Roger Macé, inspecteur des finances, un homme brillant, plein d'idées et d'énergie, passionné et passionnant. C'est lui qui, en quelques semaines d'échanges et de travail intenses, m'a initié au domaine de la planification urbaine, à l'histoire et l'évolution des plans d'urbanisme, ce qui allait devenir, dans un langage nouveau, les POS (Plans d'occupation des sols) et les COS (Coefficient d'occupation des sols), qui s'appelaient encore, à ce moment de la préparation de la loi, PUS et CUS (plans et coefficients d'utilisation des sols). Les concepts essentiels du futur projet de loi étaient déjà définis, principalement par Roger Macé, et je n'ai personnellement rien inventé. J'ai beaucoup écrit à partir des ébauches existantes, en tenant compte évidemment de l'ambition donnée à ce projet de loi par Edgard Pisani, qui était de rassembler dans un seul texte l'ensemble des instruments de la planification urbaine, y compris les volets foncier et fiscal, afin d'en amplifier la mise en œuvre. Conceptuellement, ce n'était pas trop compliqué, mais l'expression juridique et la mise au point rédactionnelle étaient importantes. L'un des principaux objectifs était d'assurer une efficacité idéale des documents d'urbanisme en combinant les prescriptions de court terme, immédiatement opposables aux demandeurs d'autorisations de construire ou d'aménager, et les orientations et prévisions de long terme.

J'ai commencé par travailler dans un petit bureau, un départ très modeste. Plus tard, au moment de la réorganisation de la DAFU, lorsque Georges Pébereau a succédé à Roger Macé, j'ai été nommé chef du service de l'urbanisme. Bientôt devenu directeur du cabinet d'Edgard Pisani, tout en restant à la tête de la DAFU, Georges Pébereau a évidemment joué un rôle important dans la progression du projet de loi, surtout dans les discussions interministérielles et les arbitrages politiques. Et puis j'ai fait la connaissance d'Edgard Pisani, dont je garde l'image d'un homme exceptionnel. C'était un visionnaire, un leader exaltant. Il y avait une ferveur autour de lui, non pas un empressement courtisan mais plutôt un souffle saint-simonien. Il était déjà auréolé d'une légende, celle d'un homme qui faisait bouger les mondes, comme il l'avait montré au ministère de l'agriculture. J'ai parfois été invité aux « veillées » qu'il organisait au ministère, et aux week-ends de travail dans le Maine-et-Loire où il avait une maison. S'y retrouvaient notamment des

membres du cabinet et des services, des personnalités extérieures, des dirigeants de bureaux d'études impliqués dans l'élaboration et l'application des plans d'urbanisme, comme le BERU.

Georges Pébereau n'a pas tellement contribué à forger les concepts fondamentaux du projet de loi, qui étaient déjà acquis pour l'essentiel lorsqu'il a succédé à Roger Macé, notamment grâce au travail remarquable de ce dernier. Mais il a été extrêmement actif dans la conduite du projet au niveau interministériel et politique, ce qui fut loin d'être simple, notamment au cours des confrontations avec deux des ministères intéressés, ceux de l'Intérieur et de l'Agriculture. À l'Intérieur, son interlocuteur était le préfet Jean Brenas, directeur général des Collectivités locales, personnalité remarquable et fort caractère, ancien résistant et déporté. C'était un partenaire coriace, qui n'entendait pas que l'urbanisme soit uniquement une affaire de l'État, plus précisément des directeurs départementaux de l'Équipement (DDE), et tenait à affirmer la compétence des communes. Cette confrontation serrée a finalement abouti à un compromis tracé au millimètre, un partage équilibré des compétences des uns et des autres fidèlement transcrit dans la loi avec la notion « d'élaboration conjointe » des documents d'urbanisme. La mise en œuvre de ce beau principe ne fut pas toujours aisée car nombre des communes qui étaient tenues de se doter de tels documents ne disposaient pas des moyens techniques nécessaires pour mener elles-mêmes les études. Il me semble néanmoins que cette idée féconde d'élaboration conjointe a profondément marqué l'esprit de la loi et a été loyalement respectée par les ingénieurs des ponts qui était à la tête des DDE.

Avec le ministère de l'Agriculture, ce fut un autre débat. Le partenaire de Georges Pébereau était une autre forte personnalité, François Blaizot, directeur de l'Aménagement rural, qui était un peu le Pébereau des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts, peut-être moins flamboyant mais tout aussi tenace. Là aussi, les discussions furent âpres. Certes, les réserves du ministère de l'Agriculture à l'égard du projet de loi étaient fondées sur des considérations objectives : la spécificité de l'espace rural, l'impérialisme de l'urbanisation menaçant le foncier agricole, l'inadéquation des POS à la prise en compte du rural… Mais il y avait également, et j'en étais conscient, un enjeu corporatiste, celui du conflit de compétences et de pouvoirs entre les ingénieurs des ponts et ceux du génie rural, ces derniers craignant que les DDE ne s'emparent de toutes les questions d'aménagement dans le cadre départemental. J'ai assisté à des réunions entre Pébereau et Blaizot où chacun des deux venait accompagné d'un témoin de moralité. J'étais celui de Pébereau, et celui de Blaizot était l'un de mes anciens collègues de l'ENA, un conseiller référendaire à la Cour des Comptes. Tout cela pour bien montrer qu'il ne s'agissait pas d'une guerre de chefs ou de corps, mais de véritables enjeux d'intérêt général.

Je dois aussi mentionner l'importante contribution d'Antoine Givaudan, administrateur civil à la DAFU, qui a beaucoup travaillé à la rédaction de la loi, puis des décrets, et beaucoup plus que moi par la suite car il est longtemps resté au ministère de l'Équipement alors que j'ai quitté cette administration en novembre 1971. Il a joué un rôle essentiel dans la conception et la rédaction de nombreuses circulaires et notes techniques nécessaires à la mise en œuvre de la loi et des décrets. Givaudan était à la fois très conceptuel et extrêmement pragmatique, et voyait parfaitement l'importance des détails. Il a été l'auteur d'une grande partie du savoir-faire qui s'est ensuite diffusé dans l'ensemble des services, notamment les DDE et les communes, pour l'application de la loi.

Esprit général et outils d'une nouvelle loi

Un nouvel apport de réflexion, tant doctrinale que technique et pratique, est apparu peu après au sein de la DAFU : le STCAU (service technique central d'aménagement et d'urbanisme). Sa création, en soutien de la mise en œuvre de la LOF, avait été souhaitée par Raoul Rudeau, successeur de Pébereau à la tête de la DAFU, et par Antoine Givaudan. Il y avait là un fort potentiel de matière grise, pluridisciplinaire, composé notamment d'ingénieurs, de sociologues, d'urbanistes et d'architectes. J'en ai vu le début. Son patron était Jean-Claude Parriaud, ingénieur en chef des ponts, que j'ai bien connu.

J'ai pour ma part essentiellement travaillé sur la partie planification, sur les prévisions et les règles d'urbanisme, avec la division cardinale entre SDAU

(schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) et POS. Les SDAU, fixant les orientations d'évolution (ou non) à long terme pour des territoires étendus débordant largement les secteurs déjà urbanisés, devaient au premier chef guider l'élaboration et les révisions des POS. En termes juridiques, ils n'étaient pas opposables aux particuliers, mais aux programmes publics. Ces programmes devaient être « compatibles » avec les prévisions du SDAU. Les POS, au contraire, devaient établir, en détail et par zones d'affectation, les règles et coefficients d'occupation du sol immédiatement applicables. Ils étaient donc opposables à tous et les projets et programmes, publics ou privés, devaient y être « conformes ». Compatibilité et conformité : autre *summa divisio* intellectuelle et juridique présente dans la LOF, parfaitement justifiée par l'objet et le contenu différents des deux types de documents de planification, mais dont l'application factuelle, et éventuellement contentieuse, promettait de ne pas être simple, du moins en ce qui concerne l'appréciation d'une compatibilité.

Après les documents de planification, je dois souligner l'importance d'un autre concept/outil de l'aménagement urbain, même si la LOF n'en traite qu'en un seul article : il s'agit des zones d'aménagement concerté (ZAC), instrument opérationnel indispensable et d'une fécondité certaine à condition d'être bien utilisé. La ZAC permet en effet, quelle que soit l'échelle de sa mise en œuvre, de penser et réaliser une composition urbaine, ce qu'un POS ne peut pas véritablement faire. Auparavant, il y avait certes déjà eu les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP). Et pour rester dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, je mentionnerai ici les dispositions innovantes et très développées de la LOF concernant les associations foncières urbaines (AFU), chères au cœur d'Antoine Givaudan qui y croyait beaucoup et à l'avènement desquelles il a consacré beaucoup d'énergie. Une AFU était un regroupement de propriétaires fonciers souhaitant s'impliquer dans l'aménagement et la valorisation de leurs terrains. Il s'agissait en quelque sorte d'une procédure d'urbanisme opérationnel volontariste et qu'on pourrait qualifier aujourd'hui de « participative », permettant d'aller jusqu'à la conception et la réalisation d'un projet urbain.

Je reviens maintenant à quelques notions générales sous-jacentes dans la philosophie de la LOF, mais qui étaient déjà présentes auparavant car les problématiques de l'urbanisme ne sont pas nées en 1967, cela a été rappelé. C'est toujours la question du temps qui est essentielle, celle du conflit et de l'articulation entre le temps long et le temps court. Comment combiner le temps nécessaire à la préparation des schémas et plans et la non moins nécessaire préservation de l'avenir ? Plusieurs dispositions de la LOF entendaient y répondre. Par exemple, la loi décidait que le projet de POS était opposable dès qu'il était rendu public, sans attendre la procédure d'enquête publique et l'approbation finale, ce qui constituait un précieux élément d'efficacité. Le POS fixait aussi des emplacements réservés, protection du temps. La loi ouvrait, ou plus exactement confirmait, la possibilité de surseoir à statuer sur les demandes de permis de construire dès que l'établissement d'un projet de POS était prescrit. En fait, le sursis à statuer n'était pas une invention de la LOF, un texte antérieur ayant déjà décidé que l'autorité compétente pouvait surseoir à statuer si l'autorisation demandée était de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan. Je relève ici, au passage, que si la législation de l'urbanisme n'abolit pas le droit de propriété, elle le martyrise inévitablement. Des énoncés conditionnels tels que « compatible avec… » ou « de nature à compromettre ou rendre plus onéreux l'exécution… » donnent une large marge d'appréciation à l'autorité publique qui peut donc surseoir à statuer alors qu'un plan vient d'être prescrit et est à peine ébauché. La limite était dans le cas de la LOF que le sursis ne pouvait pas durer plus de deux ans. Je rappelle également que, selon la loi, le propriétaire d'un terrain réservé par un POS pouvait exiger son acquisition par la collectivité publique dans les trois ans. Enfin, l'article 3 de la LOF précisait que, dans les trois ans suivant sa promulgation, on pouvait fixer des COS provisoires. Par là aussi, on voit que la lutte avec le temps était une préoccupation majeure. Je rappelle enfin l'article 11 sur les réserves foncières.

L'incitation à la mobilisation du foncier était une autre idée centrale d'Edgard Pisani. L'une des procédures imaginées était celle de l'échange et de la compensation. C'est là qu'en relisant la loi, j'ai retrouvé un certain nombre d'articles décrivant avec une minutie extraordi-

naire des mécanismes très subtils et complexes dont je n'ai moi-même pas suivi l'application, mais dont je crois qu'ils n'ont pas ou rarement fonctionné. Selon l'article 19 du code de l'Urbanisme issu de la LOF, par exemple, on pouvait offrir un terrain constructible à un particulier si celui-ci acceptait de céder gratuitement son terrain classé par un POS comme espace boisé à conserver. Il me semble que cela a été relativement peu pratiqué dans la réalité.

Un mot en passant au sujet de la combinaison des règles d'urbanisme (hauteur, superficie, espacement, aspect, etc.) et des COS, les unes et les autres étant fixés dans chaque POS et pouvant éventuellement se contredire. Dans les exposés que j'ai eu l'occasion de faire après le vote de la loi, j'avais l'habitude de dire que le COS, norme de densité, déterminait la mesure de l'urbanisation tandis que les règles en composaient la figure. Règles et COS devaient jouer ensemble de façon cohérente, mais il pouvait arriver, assez souvent, que l'application des règles ne permette pas de « remplir » le COS, c'est-à-dire de construire autant de mètres carrés que le permettrait le coefficient. Dans ce cas, c'était le principe de la conformité à la règle d'urbanisme qui s'imposait, la règle l'emportant sur le COS. Mais l'inverse était vrai aussi : un projet de construction conforme aux règles ne devait pas excéder la densité fixée par le COS, sauf dérogation pour raisons architecturales si le POS le prévoyait.

À ce propos, précisément, je repense à une disposition de la LOF prévoyant la participation financière à payer si l'application des règles d'urbanisme permettait la réalisation d'une construction qui dépassait le COS. Il fallait dans une telle situation payer une participation avec un calcul très compliqué. Toutefois, disait le texte, « La participation n'est pas due si le dépassement du COS est justifié par des prescriptions d'urbanisme et d'architecture, et que les propriétaires des parcelles voisines acceptent de réduire leurs possibilités de construction… » (art. 21, I, al. 2). On se demande par quel miracle les propriétaires voisins auraient eu envie de renoncer à leur droit de construire. Il s'agit là d'une disposition qui, je pense, n'a jamais fonctionné, mais qui témoigne du souci qu'on avait, en préparant cette LOF, de proposer des mécanismes intelligents ouvrant la possibilité d'ajustements locaux à l'intérieur d'un système lourdement normatif.

Selon l'article 14 consacré aux « concessions de l'usage de certains terrains urbains », on pouvait créer des périmètres dans lesquels les immeubles appartenant à l'État et aux collectivités locales ne pouvaient faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété. En quelque sorte, interdiction était faite à l'État et aux collectivités de vendre leurs terrains. Par contre, il y avait possibilité de concession temporaire de ces immeubles, notamment de baux à construction. Là aussi, il y avait une idée que l'on jugeait intéressante et efficace, une grande ambition, mais je crois que ce système peu réaliste n'a jamais été mis en œuvre.

En relisant dernièrement les dispositions fiscales de la LOF, j'ai constaté avec surprise, car je l'avais oublié, que le premier élément de cette partie fiscale était la création d'une « taxe d'urbanisation ». Si j'ai bonne mémoire, c'était une des idées chères à Edgard Pisani : une taxe assise sur la valeur des terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis, situés dans la zone urbaine, en vue de mobiliser le foncier pour lutter contre la spéculation et alimenter le marché. Cette taxe d'urbanisation était en principe obligatoire. Il fallait que les communes y renoncent. En même temps, elles renonçaient à percevoir la taxe locale d'équipement, qui était un instrument de bon rendement très apprécié. Je crois donc que la taxe d'urbanisation n'a jamais fonctionné.

Ayant quitté le ministère de l'Équipement et le domaine de l'urbanisme en novembre 1971, je n'ai pas pu suivre l'application de la loi. Je note simplement au passage, en la relisant aujourd'hui, que certaines de ses dispositions qui avaient beaucoup passionné ses auteurs et ses rédacteurs étaient trop ambitieuses, voire un peu utopiques, et, sauf erreur de ma part, n'ont pas été appliquées. ★

Regards croisés entre la loi d'orientation foncière (1967) et la loi foncière espagnole (1956)

Beatriz Fernández, *Maîtresse de conférences en histoire contemporaine, École des hautes études en sciences sociales, Géographie-cités (UMR 8504)*

La Loi foncière et de l'aménagement urbain[1] est promulguée en Espagne le 12 mai 1956, c'est-à-dire presque douze ans avant la publication de la loi d'orientation foncière (LOF) française. C'est la première loi à imposer des limitations au droit de la propriété privée en vue de l'intérêt général et à établir le principe d'une planification préalable à toute activité urbanistique. Tout comme la LOF et à la différence des législations d'autres pays, la loi foncière espagnole relie ainsi l'aménagement urbain à la régulation des droits des sols et au contrôle des usages. Les deux lois présentent pourtant des divergences importantes, notamment en ce qui concerne le système d'acteurs de l'urbanisme.

Cet article vise à réaliser une étude comparative entre la loi foncière espagnole de 1956 et la LOF. Mais en comparant ces deux cadres juridiques, l'objectif est surtout de comprendre combien ils ont contribué à forger deux cultures urbanistiques distinctes et à transformer différemment les paysages des villes espagnoles et françaises durant la deuxième moitié du XX^{e} siècle.

Nous analyserons tout d'abord les contextes dans lesquels les deux lois ont été conçues et mises en œuvre, pour approfondir ensuite le système de planification qu'elles ont proposé. En nous focalisant sur le cas espagnol, nous interrogerons, enfin, les écarts entre les obligations imposées par la loi foncière et les pratiques urbanistiques ultérieures en questionnant ainsi la postérité de cette loi.

Des points de convergence entre deux lois conçues dans des contextes très différents

Dans les années 1950 et 1960, les contextes politiques, économiques et sociaux de la France et de l'Espagne sont sensiblement différents. Alors que la France connaît une période de forte croissance économique et un cycle d'urbanisation majeur[2], l'Espagne est sous la dictature franquiste (1939-1975) depuis la fin de la Guerre civile (1936-1939). Dans les années d'après-guerre, l'Espagne est encore un pays politiquement isolé, appauvri et rural, où l'industrie peine à se développer et le taux d'urbanisation est encore très faible[3]. Cependant, durant les années 1940 et 1950, l'Espagne connaît non seulement une croissance démographique importante, passant d'un peu plus de 23 millions d'habitants avant la Guerre civile à plus de 30 millions en 1960, mais aussi de fortes migrations intérieures vers les villes. Si en 1930 seulement 43 % de la population espagnole habitait en ville, 57 % de la population est urbaine en 1960[4]. Ainsi, la forte croissance des villes remet en question les outils et les méthodes de l'urbanisme.

Comme les contextes politiques et économiques, les cadres juridiques de l'urbanisme français et espagnol sont très différents. Alors que la loi du 14 mars 1919, dite Cornudet, avait imposé aux

communes françaises de plus de 10 000 habitants l'obligation d'établir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension dans l'entre-deux-guerres[5], la loi foncière et de l'aménagement urbain de 1956 est la première à prescrire des plans d'urbanisme à l'échelle communale en Espagne.

En effet, jusqu'à la promulgation de celle-ci, l'urbanisme espagnol était encadré, tout d'abord, par la *Ley de Ensanche de Poblaciones*[6], approuvée en 1864 puis modifiée en 1876 et 1892. Cependant, à la différence de la loi Cornudet, qui « visait l'affectation prévisionnelle de l'ensemble des usages du sol et cherchait leur cohérence à l'échelle de la ville entière[7]», la loi d'*ensanche* portait uniquement sur les opérations d'extension urbaine. Ces dernières étaient ainsi indépendantes d'autres interventions, comme les opérations de rénovation, qui étaient régulées quant à elles par la *Ley de Reforma Interior*[8].

Deuxièmement, jusqu'en 1956, l'urbanisme était encadré par la législation portant sur l'organisation de l'administration locale, notamment par le Statut municipal de 1924. Approuvée sous la dictature de Primo de Rivera (1923-1930), cette loi a conféré les compétences en matière d'urbanisme aux communes. En outre, elle a consacré la notion de « plan d'extension » (article 217, *plan de ensanche*), tel que régulé par la loi d'*ensanche*, en imposant son établissement aux villes espagnoles de plus de 200 000 habitants ou à croissance rapide. En revanche, le Statut municipal ne prescrivait pas de plan à l'échelle communale comme celui imposé par la loi Cornudet. Enfin, la planification intercommunale n'était pas non plus prise en compte, alors que des agglomérations urbaines comme Madrid ou Barcelone dépassaient déjà dans les années 1920 leurs périmètres communaux[9].

Le manque d'un cadre législatif visant l'aménagement global de la grande ville est souligné par les professionnels espagnols qui s'étaient familiarisés avec les démarches d'autres métropoles, comme le Grand Londres ou le Grand Berlin[10]. Ainsi, dans le X^{e} Congrès national des architectes de 1924 ils réclament une « loi générale d'urbanisme » comprenant un système de planification à l'instar d'autres pays européens[11]. Après la Guerre civile, les techniciens proches du régime franquiste prônent également la promulgation d'une telle loi, mais la cause urbaniste reste largement isolée, restreinte aux cercles des techniciens et des professionnels[12].

En revanche, les principales préoccupations du gouvernement franquiste concernent, d'une part, la crise du logement entraînée dans une grande mesure par l'émigration rurale et, d'autre part, les pratiques spéculatives conduisant à des déficits d'offre de sols viabilisés et prêts à être bâtis. Le gouvernement demande ainsi à la nouvelle Direction nationale d'urbanisme (*Jefatura Nacional de Urbanismo*) une loi contre la spéculation foncière dès sa création en 1949.

Le projet de loi proposé par les techniciens donne non seulement les moyens pour freiner la spéculation (procédure technique pour évaluer objectivement les valeurs foncières, délais maximum de mise en œuvre, etc.), mais il établit aussi un système de planification. Aucune intervention urbanistique n'est désormais légitime sans plan préalable. Comme le note quelques années plus tard le directeur général de l'urbanisme et l'un des principaux concepteurs de la loi, Pedro Bidagor[13]: « c'était clair dès le départ que ce n'était pas possible de réguler le sol et les pratiques foncières sans établir un système de planification. La loi demandée par le gouvernement, portant sur la spéculation foncière, s'est ainsi transformée en une loi d'urbanisme[14]».

Ceci est probablement le premier point de convergence entre la loi foncière espagnole et la LOF, mais aussi une différence importante avec les cadres législatifs d'autres pays européens. Les deux lois associent la définition d'un système de planification à la régulation des droits des propriétaires fonciers et au contrôle des usages. Tant la loi foncière espagnole que la LOF visent à gérer la croissance urbaine à travers la régulation de ce qui est perçu par les contemporains comme un problème foncier à plusieurs facettes, notamment la rétention spéculative des terrains et la récupération de plus-values. Les plans d'urbanisme apparaissent comme les outils permettant de maîtriser cette croissance en déterminant des zones d'affectation des sols selon l'usage principal. Ainsi, dans les deux cas, la question du zonage devient cruciale[15].

Les deux lois semblent ainsi avoir des enjeux communs : la subordination des intérêts privés à l'intérêt général et la limitation du droit de la propriété. Dans le cas espagnol, la loi foncière affirme même dans son préambule la « fonction sociale de la propriété foncière », affirmation qu'il faut replacer dans un contexte de forte croissance urbaine, de crise du logement et de spéculation foncière. Ainsi, c'est la première fois qu'une loi limite les droits des propriétaires en Espagne, ce qui entraînera une défiance forte de la part des groupes d'intérêts fonciers qui sont en grande partie proches du régime franquiste. Mais si la loi vise à contrôler la spéculation foncière, elle va aussi créer les conditions favorables au développement de la construction privée.

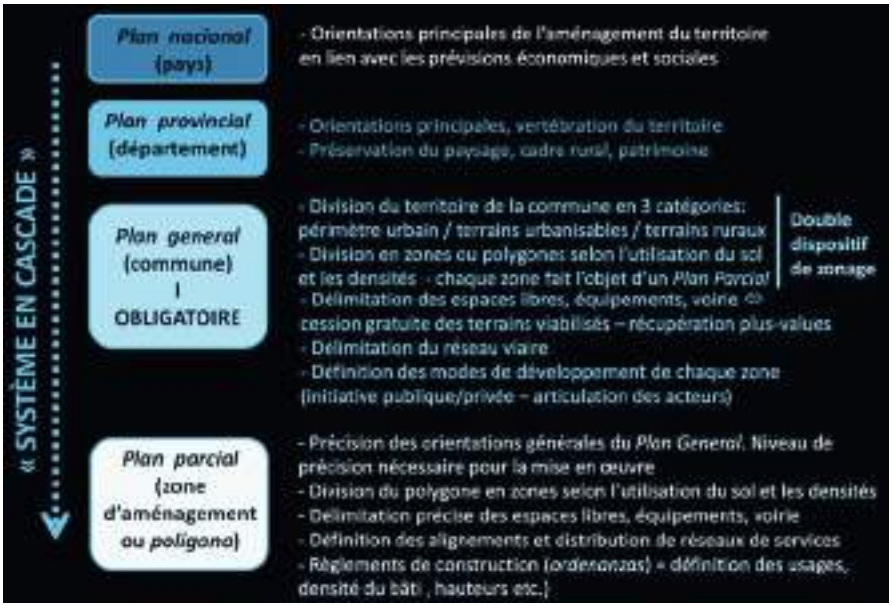
D'un point de vue comparatiste, tant la LOF que la loi foncière espagnole régulent la politique foncière des collectivités locales, la relation entre l'État et celles-ci, ainsi que le rôle des acteurs privés dans la fabrique urbaine. Ce dernier diffère pourtant dans les deux cas, car le rôle attribué à l'initiative privée en Espagne est, comme il sera exposé plus bas, beaucoup plus important qu'en France[16].

Le deuxième point commun constitue un enjeu majeur pour les deux lois. Elles prévoient l'imposition des plus-values foncières, bien que par des dispositifs différents. Si dans le cas français, c'est principalement par le biais de la taxe d'urbanisation et de la taxe locale d'équipement, la loi espagnole établit un double dispositif : la prise en charge des coûts de la viabilisation des terrains par les propriétaires fonciers et les promoteurs et la cession gratuite aux communes de terrains viabilisés destinés à la voirie, aux espaces libres et aux équipements. Dans les deux cas, l'application ou la mise en place de la récupération des plus-values semble avoir été problématique[17]. Dans le cas espagnol, des enquêtes menées dans les années 1960-70 soulignent les infrastructures défaillantes des nouveaux quartiers ainsi que le manque d'équipements ou d'espaces verts qui auraient dû être aménagés[18].

Enfin, les deux lois établissent un système de planification et régulent les différents types de plans d'urbanisme, leurs échelles, leurs objectifs et les acteurs impliqués. Cependant, alors que dans le cas français, une partie importante des techniques et des outils proposés ont une histoire longue[19], les plans d'urbanisme rendus obligatoires pour toutes les communes espagnoles par la loi foncière n'avaient été essayés jusqu'alors que dans les grandes villes comme Madrid ou Barcelone et de manière expérimentale[20].

Une comparaison des systèmes de planification espagnol et français

Toutefois, c'est dans les systèmes de planification proposés que l'on retrouve probablement les similarités les plus évidentes entre les deux lois. Tout d'abord, elles affirment toutes les deux une hiérarchie pyramidale descendante des



Système de planification espagnol (loi foncière de 1956). Tableau de synthèse © Béatriz Fernandez

documents de planification, dont un Schéma National constitue le sommet, bien qu'en Espagne il n'ait jamais été réalisé. Dans ce système de plans emboîtés, trois échelles sont privilégiées : celle du territoire, celle de la commune et celle de la zone. Les deux lois tentent ainsi d'articuler l'aménagement du territoire et la planification urbaine. Priorité est pourtant donnée en Espagne à l'échelle municipale. Alors que les plans « provinciaux » sont facultatifs, le plan communal (dit « plan général ») est rendu obligatoire par la loi. Cependant, les objectifs et les échelles des plans provinciaux et généraux espagnols restent similaires aux SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) et POS (plan d'occupation des sols) français. Les premiers fournissent les orientations générales et visent à une meilleure vertébration du territoire et les seconds en précisent les conditions et les dispositifs d'aménagement employés à l'échelle communale.

On observe pourtant une différence importante. Si, dans le système français, il existe une certaine rupture entre l'urbanisme réglementaire et l'opérationnel, dans le cas espagnol l'emboîtement est strictement linéaire. L'élaboration des plans à l'échelle de la zone d'aménagement (dits « plans partiels ») est subordonnée à la réalisation préalable des plans généraux. En effet, ces derniers divisent le territoire communal en terrains ruraux (*Suelo rural*), zones urbanisables (*Suelo urbanizable*) et périmètre urbain (*Suelo urbano*), en établissant un système de zonage. La zone urbanisable est, quant à elle, divisée en zones (dits « polygones ») qui doivent faire l'objet de plans partiels qui fixent les conditions de détail en suivant les orientations globales du plan général.

Mais si on observe des similitudes dans les objectifs et les échelles des plans d'urbanisme issus de la loi foncière espagnole et de la LOF, les divergences au niveau des acteurs sont également importantes, et ce notamment à l'échelle de la zone. Alors que dans le cas français l'initiative est toujours publique, les plans partiels espagnols peuvent être portés soit par l'État ou les municipalités, soit par des partenariats public-privé, soit directement par l'initiative privée. Ainsi, des propriétaires fonciers et des promoteurs peuvent, suivant les règles d'utilisation du sol du plan général, développer des nouvelles zones d'aménagement et ce sera d'ailleurs le cas de la plupart des opérations des années 1960 et 1970.

Dans le préambule de la loi foncière, on note que la diversité de maîtrises d'ouvrage prévues vise une « flexibilité maximale », permettant de résoudre les difficultés actuelles qui s'opposent à l'urbanisation, dont la spéculation foncière. Il s'agit ainsi d'encourager le développement urbain, et particulièrement la construction de logements, que ce soit par l'initiative publique ou privée. La loi foncière espagnole ouvre ainsi la voie à une implication beaucoup plus forte des acteurs privés dans la fabrication de la ville que la loi française, ce qui aura des conséquences importantes aussi bien dans les pratiques urbanistiques que dans les paysages urbains des villes espagnoles.

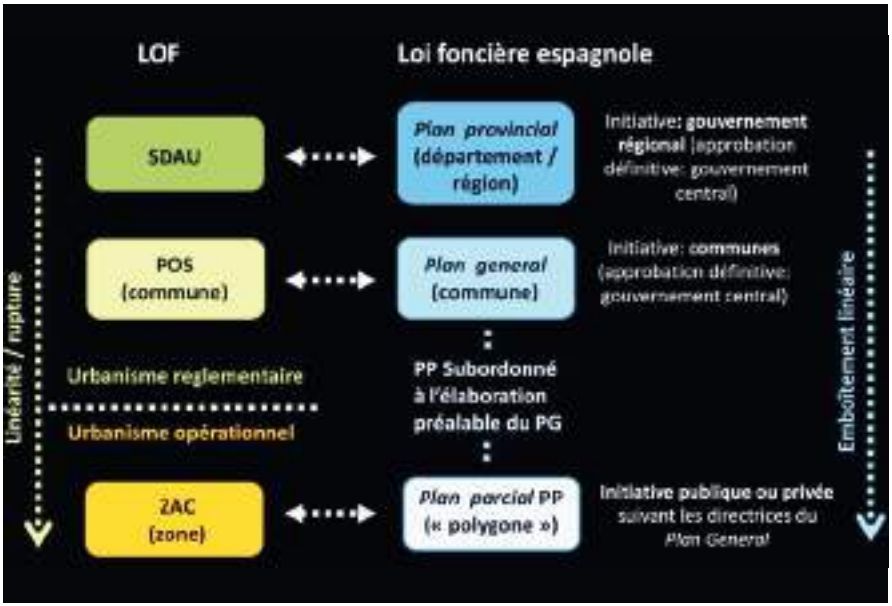


Tableau comparatif des systèmes de planification français et espagnol : LOF/Loi foncière 1956
© Béatriz Fernandez

La loi foncière espagnole à l'épreuve du terrain

Dans les années qui suivent la promulgation de la loi foncière en 1956, le contexte socio-économique, la portée de la crise du logement et les changements au sein du régime franquiste déterminent des divergences importantes entre les obligations imposées par la loi et les pratiques sur le terrain.

Tout d'abord, il est important de noter que l'année 1957 marque un tournant dans les politiques urbaines franquistes, avec la création du ministère du Logement et d'une allocation budgétaire destinée au développement d'une politique foncière étatique. De plus, comme le note Pedro Bidagor, nommé directeur de la nouvelle direction générale de l'Urbanisme, « il s'agit d'un véritable changement de statut pour l'urbanisme[21] », qui a désormais un service du ministère qui lui est entièrement consacré, un budget propre et des services techniques[22]. Il s'agit, en effet, d'une première consécration de l'urbanisme en tant que discipline et pratique, ainsi que de ses professionnels, qui vont former un corps de l'administration pour la première fois indépendant des services de l'architecture.

Les premières expropriations de terrains en vue de la réalisation d'opérations d'urbanisme commencent dès la création du ministère. Mais le problème qui se pose aux techniciens est de concilier les obligations légales en matière de planification, qui exigent des temporalités longues, et la nécessité urgente de pallier le manque des logements. En effet, alors que la priorité est de réaliser les opérations d'urbanisme permettant d'engager rapidement la construction, les plans partiels qui les autorisent sont, d'après la loi foncière, subordonnés à l'approbation préalable des plans généraux. La préparation de ceux-ci est pourtant longue, d'autant plus que c'est une pratique nouvelle et la plupart des communes n'ont pas de techniciens avec les compétences requises[23].

En 1959, un organisme indépendant rattaché au ministère est créé, l'Agence foncière (*Gerencia de urbanización*)[24], avec pour objectif principal de développer des opérations d'urbanisme. Ses techniciens vont également accompagner les municipalités des principales villes espagnoles dans l'élaboration de leurs plans généraux. Huit ans plus tard, en 1967, Pedro Bidagor fait un bilan des années écoulées. Il note que presque tous les plans généraux des capitales régionales et des villes de plus de 50 000 habitants sont terminés et que les services du ministère porteront désormais leur attention aux villes entre 20 000 et 50 000 habitants[25]. Si l'exploit est considérable, les 75 plans généraux complétés jusqu'en 1967 représentent pourtant à peine 10 % des communes espagnoles.

Toutefois, la priorité de l'Agence foncière n'est pas l'élaboration de plans généraux, mais plutôt la réalisation de plans partiels permettant d'entamer rapidement la construction. En 1964, Julio Cano Lasso, un des professionnels de l'Agence foncière note que plus de deux cents plans partiels y ont été élaborés entre 1959 et 1963[26]. En effet, dans un contexte d'urgence, l'Agence foncière commence à élaborer des plans partiels et à mettre en œuvre des opérations d'urbanisme sans toujours attendre l'approbation des plans généraux ou bien en modifiant ceux-ci. Cela paraît remettre en cause la légitimité des méthodes imposées par la loi foncière pratiquement dès sa promulgation, d'autant plus que ces pratiques émanent directement du ministère. La crise du logement semble ainsi interroger la temporalité longue de l'urbanisme de plan et surtout l'emboîtement linéaire des plans exigé par la loi foncière. Ainsi, dans les années qui suivent l'approbation de la loi, nous observons sur le terrain une certaine rupture entre l'urbanisme réglementaire et l'opérationnel, rupture qui semblerait plus proche du modèle français et qui va conduire à des transformations du cadre juridique.

En effet, afin de faciliter les opérations d'urbanisme, une nouvelle loi (loi 52/1962 portant sur l'évaluation de valeurs des terrains à exproprier pour la mise en œuvre du plan national du logement et d'urbanisme) va permettre au gouvernement, sur proposition du ministère du Logement, de délimiter des zones d'aménagement (*polígonos de actuación*)[27] même sur des territoires n'ayant pas de plan général approuvé (article 3)[28]. Francisco López Groh note qu'il s'agit d'une première « déconstruction du modèle de planification issu de la loi foncière[29] ». Mais si l'emboîtement de plans semble remis en cause, les nouvelles zones d'aménagement

vont toujours faire l'objet d'un plan partiel suivant les prescriptions et la procédure d'approbation fixées par la loi foncière (article 10). En effet, les plans partiels définissent les tracés des rues et la répartition des parcelles privées en fixant un zonage détaillé. Le « polygone » est ainsi subdivisé en zones, selon l'utilisation du sol et les densités, et des règlements de construction différenciés y sont attribués (fixant les règles d'occupation de la parcelle, la hauteur du bâti, régulant les usages, etc.). Enfin, la localisation des espaces libres et des équipements est également fixée.

Ces évolutions semblent contribuer à systématiser une fabrication de la ville par des « polygones » qui obéit moins à des logiques de développement urbain cohérent à l'échelle de la ville qu'aux impératifs d'une politique urbaine nationale. Comme le note Javier Ruiz, les opérations menées par l'Agence foncière sont « comme des tesselles d'une mosaïque (…) (qui) façonnent la nouvelle carte nationale[30] ».

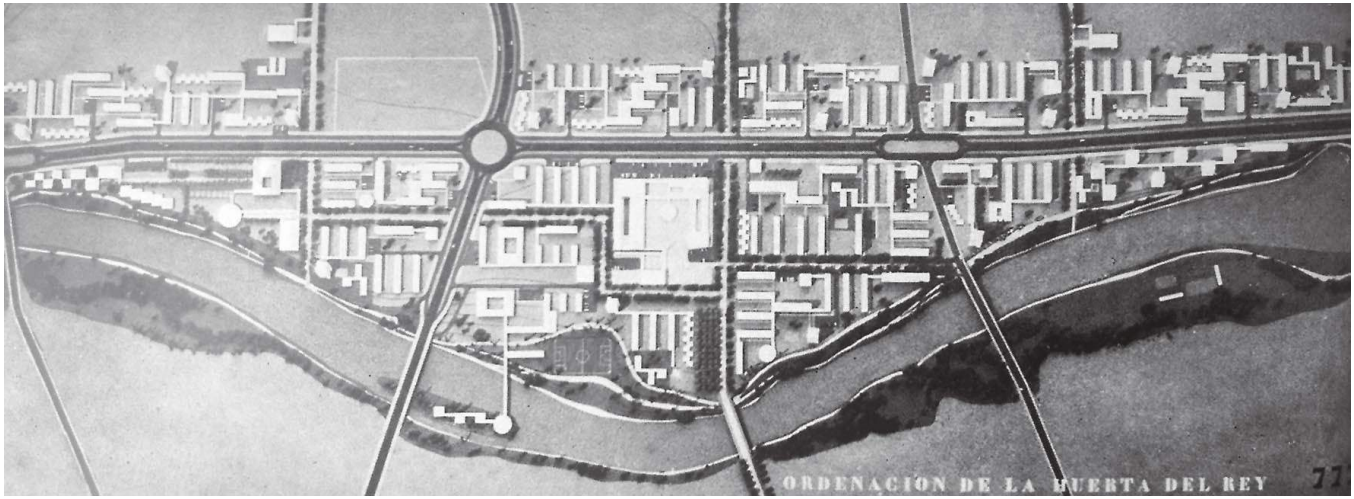
Une action publique en évolution

Durant les années 1960, les opérations de l'Agence foncière suivent des évolutions importantes, si bien que les chercheurs espagnols distinguent deux étapes[31]. La première, 1960-1964, est marquée par la production résidentielle, ainsi que par les premières zones industrielles et les premières opérations dans le cadre des programmes de décongestion des trois plus grandes villes espagnoles (tout d'abord Madrid, puis Barcelone et Bilbao). Ces programmes prévoient la création de grandes zones d'aménagement dans les villes proches de grandes agglomérations, et notamment de la capitale, afin d'éviter la concentration excessive[32].

La deuxième étape (1965-1969) est marquée par une perte relative de pouvoir de la part du ministère du Logement, qui doit accommoder ses plans aux objectifs de la politique économique du régime. C'est notamment le Plan de développement économique et social de 1963 qui va définir une nouvelle politique industrielle par la création de « pôles de développement économique » (La Coruña, Séville, Valladolid, Saragosse, etc.) éloignés des trois principales agglomérations. Cette nouvelle politique économique va déterminer les critères de localisation des nouvelles zones industrielles, en rupture avec ceux de la période précédente, mais dont l'Agence foncière sera également chargée de la mise en œuvre[33].

La production de zones résidentielles est, quant à elle, marquée par d'autres éléments de contexte. C'est notamment le manque croissant de logements qui détermine une augmentation progressive de la taille de ces zones au cours des années 1960. Comme le note Pedro Bidagor en 1967, « les polygones réalisés par l'Agence foncière avaient, il y a 10 ans, des dimensions réduites, c'est-à-dire, de 10 à 50 ha. Ils étaient situés dans les interstices de la périphérie, qui sont désormais occupés. Les nouveaux polygones doivent être conçus avec largeur de vues. Ceux qui ont été réalisés dans les trois dernières années, ont une dimension d'entre 100 et 1 000 ha, voire plus[34] ». Mais si le commentaire du directeur général de l'urbanisme nous renseigne sur la dimension croissante des opérations publiques, il donne aussi à voir une autre évolution importante. Alors que les premières opérations se situaient dans la périphérie proche des agglomérations, dans des interstices, la décision d'augmenter la dimension des zones (et le nombre de logements dans chaque opération) va déterminer le choix de localisations plus éloignées et/ou pas toujours bien connectées. Le secteur *Huerta del Rey* à Valladolid, mené dans le cadre du programme de décongestion de Madrid, en est un bon exemple[35]. Il s'agit d'une opération de presque 6 500 logements située sur la rive occidentale de la rivière Pisuerga, qui rompt avec les modes de développement historiques de la ville de Valladolid, dont l'extension s'était toujours produite vers l'est, vers l'intérieur du pays.

Mais outre que par la taille des opérations et par la production de zones de plus en plus isolées, la rupture avec les modes historiques de fabriquer la ville semble aussi liée à la logique de zonage qui est imposée alors que la mixité de fonctions avait caractérisé jusqu'alors les villes espagnoles. Les logiques de séparation de fonctions urbaines semblent présentes dans la conception même des plans partiels, car la loi foncière indique que ces derniers doivent délimiter des « zones d'affectation des sols différenciées » à l'intérieur du polygone (article 10.1.a). Il s'agit peut-être d'un point commun avec les zones



Plan partiel de la zone Huerta del Rey (Valladolid). Source : Primer Congreso Nacional de Urbanismo, 1959. *La gestion urbanistica*. Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1962

d'aménagement françaises contemporaines et plus généralement avec les logiques de l'urbanisme fonctionnaliste qui s'imposent durant cette période, mais qui en Espagne sont bien intégrées dans le cadre juridique et dans la culture urbanistique dès le début des années 1960.

Un rôle croissant de l'initiative privée dans la production de la ville du *desarrollismo*[36]

Cependant, c'est surtout par l'action croissante de l'initiative privée que se caractérise la fabrique des villes espagnoles durant cette période. Dans un contexte de tensions au sein du régime franquiste entre les courants favorables à l'autarcie et les courants libéralisateurs, le régime engage un processus de libéralisation économique qui va fortement marquer les politiques urbaines et du logement par la mise en place d'une nouvelle politique d'aide à la pierre visant à stimuler à la fois l'offre immobilière et le secteur de la construction, qui deviendra le moteur de l'économie espagnole. Comme le montre les travaux de Céline Vaz, cette décision, ainsi que celle concomitante de limiter l'intervention directe de l'État dans la production de logements, contribuent à donner un rôle dominant aux acteurs privés dans la fabrication de la ville durant la période du *desarrollismo* espagnol[37].

Il faut pourtant souligner que si ces politiques sont sans doute à la base de l'élargissement du rôle de l'initiative privée à partir des années 1960, la loi foncière a créé, dès 1956, les conditions favorables pour que les propriétaires fonciers et les promoteurs participent pleinement à la fabrique urbaine. À la différence de la LOF, la loi foncière prévoit les dispositifs nécessaires pour qu'ils mènent des opérations d'urbanisme, bien que soumises à l'approbation des administrations. De plus, elle fixe les conditions pour que les acteurs privés puissent agir en tant que maîtrise d'ouvrage et prévoit l'imposition des plus-values foncières au travers de la prise en charge de la viabilisation de terrains et la cession gratuite à la municipalité des terrains viabilisés destinés au réseau viaire, aux équipements et aux espaces libres. Tout comme dans les opérations publiques, un plan partiel, dont le contenu et le degré de définition sont d'ailleurs les mêmes que dans celles-ci, doit être élaboré et approuvé par l'administration. Cependant, dans le cas des opérations privées, la délimitation du « polygone » qui fait l'objet du plan partiel doit être préalablement approuvée par la municipalité, afin d'assurer sa correcte insertion dans la ville.

Mais si les procédures pour la réalisation de plans partiels publiques et privés sont très similaires, c'est sur le terrain que les différences s'apprécient, puisque les opérations privées ont suivi des cri-

tères d'opportunité foncière, conduisant souvent au choix de localisations isolées et/ou mal connectées. De plus, au cours des années 1960-70, la densité du bâti a progressivement augmenté tout en diminuant souvent la qualité de la construction et des espaces publics[38]. Vers la fin du franquisme, la dégradation de la qualité globale des zones construites par l'initiative privée aidée par les politiques étatiques, l'éclatement de nombreux scandales immobiliers et la persistance des disparités socio-spatiales ont conduit à la consolidation d'un mouvement urbain critique qui a contribué à faire évoluer les pratiques urbanistiques dès l'entrée en démocratie[39].

Par ailleurs, Manuel de Solà-Morales note que l'irruption massive des acteurs privés à partir de 1965 est à l'origine d'une certaine diversification des formes urbaines visible dans les opérations espagnoles de cette période[40]. Cette diversité de typologies architecturales[41] pourrait, en effet, paraître plus grande que dans le cas français. En s'appuyant sur l'étude comparative, on pourrait faire l'hypothèse que la multiplicité de maîtrises d'ouvrage (publiques, privées) autorisées par la loi foncière espagnole pourrait avoir contribué à diversifier les paysages des « polygones » construits dans les années postérieures à son approbation.

Toutefois, aussi bien en Espagne qu'en France, c'est ce mode de production de la ville par de grandes opérations unitaires planifiées (qu'on appelle des « zones » ou des « *polígonos* ») que les législations urbanistiques des années 1950-60 semblent avoir contribué à systématiser, voire à affirmer. La sémantique semble d'ailleurs conforter cette hypothèse, car c'est pendant cette période que les termes « zone » et « *polígono* » entrent massivement dans le vocabulaire des procédures aménagistes pour définir « un périmètre soumis à une politique et souvent à un régime foncier particulier[42] ». Ce mode fragmenté de production de la ville, dont les procédures et les dispositifs de mise en œuvre ont été précisées par la Loi foncière espagnole et la LOF, a marqué durablement les pratiques urbanistiques espagnoles et françaises[43].

Conclusion

C'est justement la question de la durée que l'étude comparative de ces deux lois contribue à mettre en lumière. Dans le cas espagnol, des changements politiques et sociétaux radicaux se sont produits depuis 1956 (entrée en démocratie, décentralisation et transfert intégral de compétences en urbanisme aux communautés autonomes). Par ailleurs, tout comme dans le cas français, les législations successives ont tenté d'intégrer les nouveaux enjeux urbains, comme l'environnement, les mobilités, l'accessibilité, etc. Cependant, la loi de 1956 reste encore aujourd'hui le socle des différentes lois foncières et de l'aménagement urbain des 17 communautés autonomes espagnoles. Ainsi, la longévité de certains dispositifs interroge.

Il semble pourtant que pour bien saisir ces persistances, il faudrait réfléchir davantage aux cultures urbanistiques que la loi foncière espagnole et la LOF ont contribué à forger et à faire évoluer. De même, il faudrait s'interroger sur les générations successives de professionnels qui ont transmis des outils et des dispositifs d'aménagement qui apparaissent aujourd'hui comme des évidences aux urbanistes français et espagnols et qui ont été systématisés pour la première fois par ces deux lois. Les liens entre les évolutions du cadre juridique, les cultures professionnelles et les formations en urbanisme restent, ainsi, une piste de recherche à explorer dans l'avenir.

[1] La *Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana*, est connue en Espagne comme « Loi du sol » (*Ley del Suelo*).

[2] Roncayolo M., 2001, « Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation » in Roncayolo M. (dir.), 2001, *Histoire de la France urbaine. La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin.* Paris, Seuil, pp. 21-90.

[3] Arroyo Pérez A. (dir.), 2004, *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística.

[4] Ministerio de la Vivienda, 1961, *Comisión interministerial para el estudio de la descongestión de Madrid y demás comarcas de inmigración intensiva*. Madrid.

[5] Claude V., 1990, *Les projets d'aménagement, d'extension et d'embellissement (1919-1940). Sources et questions*, Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer ; Gaudin J.-P., 1985, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*. Seyssel, Champ Vallon.

6 La *Ley de Ensanche de Poblaciones* systématise l'expérience des plans d'extension urbaine (*ensanches*) de Madrid et de Barcelone au reste des villes espagnoles. Voir Coudroy de Lille L., 1994, *L'ensanche de población en Espagne, invention d'une pratique d'aménagement urbain, 1840-1890*, thèse de doctorat, Paris, Paris X-Nanterre.

7 Gaudin J.-P., *L'avenir en plan... op. cit.*, p. 11.

8 Bassols Coma M., 1973, *Génesis y evolución del derecho urbanístico espagnol (1812-1956)*, Madrid, Editorial Montevorco SA ; Parejo Alonso L., 2013, « L'évolution du cadre juridique de la production de la ville depuis 1956 » in Coudroy de Lille L., Vaz C. et Vorms C. (dir.), 2013, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, PUR, pp. 25-38.

9 Pour une comparaison des impacts du cadre législatif espagnol et français sur la planification du Grand Paris et du Grand Madrid, voir Fernández B., 2016, « Del límite de la urbanización al límite de lo urbano: la construcción política del territorio del Gran Paris y el Gran Madrid (1910-1939) », *Ciudades*, n°19, pp.31-56.

10 María Castrillo M., décembre 2013, « La participation espagnole aux réseaux internationaux de la pensée urbanistique autour des grandes villes (1910-1930) », communication au colloque *Inventer le Grand Paris*, Paris. *http://www.inventerlegrandparis.fr/article/la-participation-espagnole-aux-reseaux-urbanistiques-internationaux-1910-1930/*

11 Fernández Balbuena G., 1932, *Trazado de poblaciones*. Madrid, tapuscrit.

12 Fernández B. et Vaz C., décembre 2015, « De la ville républicaine à la construction de la capitale franquiste : le Grand Madrid entre continuités et ruptures » communication au colloque *Inventer le Grand Paris*.

13 Sur son rôle dans l'élaboration de la loi foncière et d'aménagement urbain de 1956 (*ley del suelo*) et les politiques qu'il mène à la tête des services d'urbanisme de l'État, voir Vaz C., 2013, *Le franquisme et la ville. Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970*, thèse de doctorat, Paris, Université Paris X-Nanterre.

14 Bidagor Lasarte P., 1964, *Proceso evolutivo y situación actual del urbanismo en España*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica.

15 Voir la contribution de Laurent Coudroy de Lille dans ce même numéro.

16 Voir la contribution de Céline Vaz dans ce même numéro.

17 Sur le cas français, voir notamment les contributions de Cédric Fériel et Thierry Vilmin dans ce même numéro.

18 Vaz C., à paraître, « Villes espagnoles et austérité : une histoire de longue durée», *Annales de géographie*.

19 Voir la contribution de Laurent Coudroy de Lille dans ce même numéro

20 Fernandez B., 2018, « La fabrique politique et territoriale du Grand Madrid (1900-1939) », *Cybergeo, 2018. https://journals.openedition.org/cybergeo/28910*

21 Bidagor Lasarte P., 1964, « Situación general del urbanismo en España (1936-1964) », *Arquitectura COAM*, n° 62, pp. 2-31.

22 Avant la création du ministère du Logement, le service d'urbanisme était au sein de la Direction générale de l'architecture et de l'urbanisme rattachée au *Ministerio de la Gobernación*, équivalent du ministère de l'intérieur en France.

23 Vaz C., *Le franquisme et la ville... op cit*.

24 Ruiz Sánchez J.,2013, « L'intervention étatique dans la production du sol urbain en Espagne » in Coudroy de Lille L., Vaz C. et Vorms C. (dir.), *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*. Rennes, PUR, 2013, pp. 39-54 ; Roch Peña F. et Hernández Aja A., 2009, *Presencia en las publicaciones profesionales. De Gerencia de Urbanización a SEPES, medio siglo de historia*. Madrid, SEPES, Entidad Estatal de Suelo.

25 Bidagor Lasarte P., 1967, *Situación general del urbanismo en España (1939-1967)*. Madrid, Alegría González.

26 Cano Lasso J., 1964, « La gerencia de urbanización del Ministerio de la Vivienda », *Arquitectura COAM*, nº 62, pp. 32-35.

27 Alors qu'en français c'est le mot « zone » qui est systématiquement utilisé, en espagnol c'est le terme « polygone » et, dans une moindre mesure, « secteur » qui s'est imposé de manière durable. Voir les entrées « zone » et « polygone » in Topalov C., Coudroy de Lille, L., Depaule, J.-C., Marin B (dir.), 2010, *Les Aventures des mots de la ville, à travers le temps, les langues, les sociétés*, Paris, Robert Laffont.

28 Ley 52/1962 de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo.

29 López Groh F., 2009, *La producción de suelo. De Gerencia de Urbanización a SEPES, medio siglo de historia*. Madrid, SEPES, Entidad Estatal de Suelo, p. 42.

30 Ruiz Sánchez J., « L'intervention étatique... » *op cit*, p. 43.

31 López Groh F., *La producción de suelo... op cit*.

32 López de Lucio R., 1999, « El Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957. Génesis y razones de la forma de ciudad en los años 50 », *La vivienda en Madrid en la década de los 50 : el Plan de Urgencia Social*, Madrid, Electa, pp. 119-145.

33 López Groh F., *La producción de suelo... op. cit*.

34 Bidagor P., *Situación general..., op. cit*.

35 Bidagor P., Larrodera E. et Perpiñá A., 1959, « Concurso de planeamiento urbanísitico de La Huerta del Rey de Valladolid », *Arquitectura COAM*, nº 12, pp. 5-32. Voir aussi Castrillo Romón M., Fernández Maroto M. et Jiménez M., 2016, « Hacia el mejoramiento urbano de un barrio funcionalista: debates e instrumentos para los espacios libres », *Bitácora Urbano Territorial*, nº 26-1, pp. 23-32.

36 Le terme *desarrollismo* (littéralement « développementisme ») est employé en Espagne pour désigner la période de forte croissance économique du pays lancée par le plan de stabilisation économique de 1959 et qui s'achève avec la crise économique mondiale de 1973-74.

37 Vaz C., *Le franquisme et la ville... op cit*. ; Vaz C., 2013, « Les promoteurs immobiliers et l'Etat franquiste : de la dépendance à l'émancipation », *EspacesTemps.net, Peer review*, 2013/07/16. URL : *https://www.espacestemps.net/articles/les-promoteurs-immobiliers-et-letat-franquiste*.

38 Les scandales immobiliers et les évènements dramatiques, comme les effondrements d'immeubles se multiplient et conduiront à non seulement à une forte critique sociale, mais aussi à l'émergence dans les années 1970 des courants des professionnels critiques et engagés. Voir Gaviria M., 1970, « La corrupción en materia de urbanismo », *Cuadernos para el diálogo*, pp. 33-35.

39 Castells M., 1977, *Ciudad, democracia y sociedad. La experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid*. Madrid, Siglo XXI.

40 Solà-Morales i Rubio M., 1997, *Las formas del crecimiento urbano*. Barcelona, ediciones UPC.

41 López de Lucio R., 2003, « *De la manzana cerrada al bloque abierto* », in Sambricio C. (dir.), *Un siglo de vivienda social 1903-2003*, Madrid, Nerea, pp. 161-166.

42 Bourillon F. et Coudroy de Lille L., « Zone » in Topalov C. et al., *Les Aventures des mots de la ville... op. cit*.

43 Coudroy de Lille L., Vaz C. et Vorms C., 2013, « Retour sur quarante années d'urbanisation espagnole » in Coudroy de Lille L., Vaz C. et Vorms C. (dir.). *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*. Rennes, PUR, pp. 9-22.

Partie 2

Un vecteur de structuration de l'urbanisme

Introduction

Viviane Claude, *Professeure d'aménagement et d'urbanisme, Institut d'urbanisme de Lyon, Triangle (UMR 5206)*

Cette partie pose la question du lien entre la loi d'orientation foncière (LOF) et la structuration de l'urbanisme. En effet, ce fut un levier de développement et d'organisation des études urbaines et de la recherche, un moment essentiel pour le développement des bureaux d'études, tout comme des centres de recherche. On pense notamment au Centre d'Études et de Recherches sur l'Aménagement du Territoire (CERAT), créé dès 1963, soit avant la LOF, et qui a travaillé sur ces questions à Grenoble, mais aussi au Centre de sociologie urbaine que Pierre Veltz cite abondamment dans son travail sur les plans d'occupation des sols[1]. Il était alors lui-même dans un bureau d'études, le BETURE (Bureau d'Études techniques pour l'Urbanisme et l'Équipement), une filiale de la SCET (Société Centrale d'Équipement du Territoire, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations). Il y a eu bien d'autres bureaux d'études, certains liés aux grands organismes d'État, d'autres portés par le secteur privé, et des associations, par exemple Économie et Humanisme créée en 1941 par le Père Lebret. Cette prolifération de bureaux d'études et de recherches, avant et surtout après la LOF, constitue un sujet d'importance.

D'autre part, Pierre Veltz rappelle dans son rapport sur les POS que la loi de 1967 a été la première depuis 1919 où des assemblées élues ont été amenées à débattre de politique urbaine. En effet, les lois de Vichy avaient été promulguées sans vote, et le texte de 1958 avait été entériné par ordonnance. Dans ce même rapport, il est également question du Centre de Sociologie Urbaine (CSU), où des chercheurs comme Edmond Preteceille et Christian Topalov ont pu travailler, cette activité de recherche ayant lieu en parallèle à celle des bureaux d'études[2].

Il y a donc eu une floraison de bureaux d'études et de structures de recherche. Ces dernières fonctionnaient sur la base de ce que l'on appelait « la recherche contractuelle », qui aujourd'hui est un peu endormie, pour ne pas dire en voie de disparition. Il faut d'autre part rappeler le nombre important de colloques qui ont été organisés un peu avant 1967, mais aussi et surtout après. Le Centre de recherche et d'urbanisme en a organisé un certain nombre, à Marly par exemple[3]. Pierre Lassave a fait une chronique des colloques des années 1970, rappelant cette chronologie particulière qui donnait à des chercheurs et des acteurs l'opportunité de se rencontrer[4]. Il faudrait enfin parler des agences d'urbanisme qui, bien qu'associations 1901, ont été des acteurs importants de l'application de la loi d'orientation foncière. En effet, on parle souvent des directions départementales de l'Équipement (DDE) et des collectivités locales, en oubliant trop fréquemment la place que ces agences ont tenue comme intermédiaires.

[1] Veltz P., 1975, *Les plans d'occupation des sols. Le droit et les logiques nationales*, Rapport du BETURE, dactyl.

[2] Concernant l'histoire du CSU, voir Topalov C., 1992, « Le Centre de sociologie urbaine », *Politix*. Vol. 5, n° 20, pp. 195-201.

[3] Voir la contribution de Loïc Vadelorge dans ce même numéro.

[4] Lassave P., 1997, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail.

Le colloque de Marly

Ou comment le ministère de l'Équipement s'est saisi de la loi d'orientation foncière

Loïc Vadelorge, *Professeur d'histoire contemporaine, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Laboratoire ACP (EA 3350)*

Vue de l'extérieur du ministère et avec le recul qui nous sépare de son adoption, la LOF constitue l'ADN de l'administration de l'Équipement. Non seulement elle établit des outils durables de planification (Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, SDAU) et de réglementation (Plans d'occupation des sols, POS) des espaces ruraux et urbains à aménager mais elle contribue aussi à fixer le rapport entre l'administration, les collectivités locales (avec la notion d'élaboration conjointe des documents d'urbanisme entre l'État et les communes concernées) et les promoteurs privés (concertation, coefficient d'occupation des sols (COS), zone d'aménagement concertée (ZAC)). Ses détracteurs, et d'abord les architectes qui perdent avec sa mise en place toute possibilité de dessiner l'avenir des villes[1], la tiendront pour responsable de la standardisation des paysages urbains de la fin du XX[e] siècle. Ses défenseurs, et d'abord les juristes et les urbanistes[2] qui gagnent avec elle la bataille de l'aménagement contre les architectes, la présenteront comme le garde-fou de l'anarchie urbaine.

Elle incarne l'« urbanisme à la française » c'est-à-dire la régulation – relative – du marché des terrains à bâtir et la mise en normes de l'aménagement permettant de fluidifier l'instruction des permis de construire et donc de faciliter la mobilisation des acteurs privés (promoteurs et constructeurs). La LOF n'empêchera pas la spéculation foncière mais elle contribuera à la limiter et plus encore, elle permettra de régler la question de l'équipement des nouveaux ensembles urbains. La problématique que la LOF tente de régler est ancienne. Elle hante le législateur confronté au développement des lotissements de l'Entre-deux-guerres puis des grands ensembles des années 1950[3]. À cet égard, on peut convenir que la loi innove moins qu'elle ne synthétise des problématiques posées depuis le milieu des années 1950 et traitées par les directions centrales des ministères de la construction[4].

Pourtant, le sens de la LOF pour le ministère de l'Équipement reste longtemps incertain, bien au-delà du vote laborieux de la loi en décembre 1967. En janvier 1969, dans une de ses notes rageuses envoyées à ses collaborateurs, Antoine Givaudan, jeune administrateur civil affecté à la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU) du ministère, écrit : « La loi étant ce qu'elle est, les décrets ne peuvent être que ce qu'ils sont »[5] . Le tempérament frondeur de l'énarque et son goût pour les formules assassines et sibyllines n'expliquent pas tout. Dans ses notes, Givaudan témoigne d'une forme d'attente et de déception de l'administration centrale qui porte le projet de loi foncière depuis le milieu des années 1960 et qui se heurte à la longue cohorte des renoncements politiques du printemps 1967 aux débuts de l'année 1970. Au cours de ces longs mois de débats et d'atermoiements, la grande loi foncière devient une simple loi de planification urbaine et renonce à prendre en compte la « dimension sociale » de la propriété

c'est-à-dire la nécessité de produire un droit du sol favorisant l'utilité publique au détriment de la propriété privée.

On peut lire ce renoncement à l'aune des sensibilités politiques différentes des titulaires de l'Équipement : François-Xavier Ortoli (mai 1967-juin 1968) puis Robert Galley (juin-juillet 1968) oblitèrent le volontarisme de Pisani dans un contexte politique tendu ; Albin Chalandon (juillet 1968-juillet 1972) renforce le libéralisme de la loi ; Olivier Guichard (juillet 1972-mai 1974) remet en cause la culture de la planification par la circulaire du 21 mars 1973 sur les « Tours et Barres ». Il ne faut pas cependant exagérer les ruptures avant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing qui contribuera aux premières grandes réformes de la LOF.

Plus profondément, l'Équipement hésite, à l'image d'autres ministères confrontés à des lois d'orientation (loi Faure du 12 novembre 1968 sur l'enseignement supérieur) ou plus simplement aux grandes lois de société de la fin des années 1960 (les décrets d'application de la loi Neuwirth contemporaine du vote de la LOF, le 19 décembre 1967, ne seront publiés qu'entre 1972 et 1974). La LOF eut donc son train de décrets dont la temporalité est révélatrice : ZAC (3 décembre 1968), SDAU (28 mai 1969), POS (28 octobre 1970), AFU (26 février 1974)... Des lois vinrent préciser ou réformer la LOF comme celle du 3 janvier 1969 supprimant les permis de construire pour les HLM, celle de décembre 1969 prévoyant la création de la taxe d'urbanisation avant qu'elle ne soit ajournée (loi de finances), celle du 14 juillet 1971 réformant le droit de préemption et les SDAU. Les circulaires des 4 décembre 1969 sur les SDAU et 23 août 1972 sur les ZAD ont complété le dispositif soulignant combien le ministère Chalandon assuma la mise en application de la LOF[6].

Reste que si le corpus juridique et réglementaire est stabilisé sous la présidence Pompidou, les agents du ministère s'interrogent. Les archives de la DAFU[7] attestent des hésitations de ceux qui comme Antoine Givaudan ou Bernard Guirauden sont chargés de traduire la loi en principes, procédures et méthodes. Dans cette perspective, la DAFU[8] organise du 27 au 31 octobre 1969 à Marly-le-Roy un colloque sur les problèmes d'urbanisme et d'aménagement dont l'objectif est d'expliquer la LOF à une série d'acteurs centraux ou locaux et de diffuser des « bonnes pratiques » d'aménagement. Les actes de ce colloque, réunis par un inspecteur général de la Construction (R. Puget) permettent d'aborder différemment l'histoire de l'application de la loi, en mettant en évidence son « saucissonnage » et ses zones d'ombre.

On s'attachera dans un premier temps à l'étude du dispositif même de médiation de la loi, à travers l'exploitation des méta-données du « colloque institutionnel », pratique courante du ministère de l'Équipement pour élaborer et diffuser sa doctrine. On reviendra dans un second temps sur le contenu de la formation et la limitation objective des attendus de la loi par l'administration centrale qui anticipe sur les décrets d'application.

Méthodologie de l'application de la LOF

Personne ne sait en 1968 comment appliquer la LOF mais le ministère élabore des procédures en amont des décrets d'application. Le travail d'écriture des décrets est naturellement confié aux directions centrales qui réagissent aux propositions du cabinet du ministre et identifient les points de contradiction et les risques d'impossibilité d'appliquer la loi[9]. Ce travail est en grande partie déconnecté du terrain alors même que la création des DDE fait de l'Équipement un ministère essentiellement déconcentré. La résolution de ce hiatus passe par l'organisation de colloques institutionnels qui, comme celui de Marly-le-Roy en octobre 1969, sont destinés à établir le dialogue entre ceux qui écrivent les décrets et les circulaires et ceux qui les mettent en œuvre au contact des villes et des territoires.

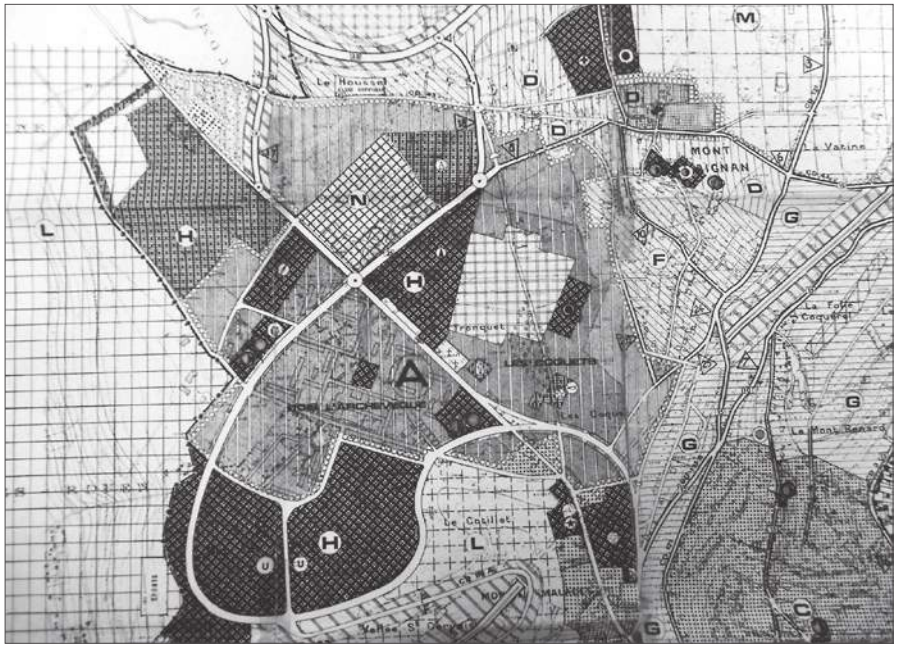
Le colloque de Marly est intitulé « Colloque d'information sur les problèmes généraux d'urbanisme et d'aménagement » et sous-titré : « Les documents d'urbanisme tels qu'ils résultent de la LOF et des textes d'application ». 189 personnes assistent à ce colloque. La liste exacte n'est pas conservée dans les archives mais une note du rédacteur des actes recense « 9 élus, 10 sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture, 25 autres fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, 67 fonctionnaires du ministère de l'Équipement et du Logement,

55 ingénieurs des villes ou communautés urbaines, 23 divers (architectes, promoteurs, bureaux d'études, etc.) »[10]. Les chiffres sont révélateurs des intentions de la DAFU qui organise le colloque : communiquer en direction des acteurs de terrains qu'ils soient administrateurs ou ingénieurs ; former les fonctionnaires de l'Équipement pour qu'ils deviennent les missionnaires de la LOF ; associer d'emblée les partenaires privés ou les contractuels des bureaux d'étude à la mise en œuvre de la loi.

Parfaitement ciblé et organisé, ce colloque institutionnel est une méthode de diffusion de la doctrine du ministère qui s'élabore en parallèle. Il participe d'une série de colloques que les archives de la DAFU n'ont pas conservée mais qui sont mentionnés dans les actes : en amont de Marly se tient ainsi un colloque sur les « organismes d'études (OREAM, GEP, agences d'urbanisme) » et un « colloque sur les ZAC » est ensuite annoncé en décembre 1969. Tout semble indiquer qu'il s'agit davantage de stages de formation que de débats théoriques sur la loi et ses enjeux. Pourtant, les participants échangent et le rédacteur fait la synthèse de ces débats pour chaque session. Le document dactylographié de 49 pages actualise le contenu des échanges en mentionnant les décrets d'application qui sont parus entre la date du colloque et celle de ses actes. Selon toute vraisemblance, ces derniers sont adressés aux participants. On y trouve notamment une proposition de rédaction-type des articles de règlement de zone pour la constitution d'un POS.

Le programme du colloque traduit la manière dont l'Équipement aborde l'application de la loi au tournant des années 1960-1970. L'exposé introductif présenté par R. Puget résume le texte de loi et aborde d'emblée la problématique de « l'élaboration conjointe » des documents d'urbanisme. C'est à la fois l'un des enjeux de la LOF et une problématique plus large de la période, celle de la concertation avec les élus locaux et de la participation des forces vives aux politiques publiques. Entre la LOF et le colloque de Marly il y eut bien sûr la crise de mai 1968, le référendum du 27 avril 1969 et le discours d'investiture de Jacques Chaban-Delmas le 16 septembre 1969. Le ministère de l'Intérieur, tutelle des collectivités locales, est d'ailleurs co-organisateur du colloque de Marly.

La remontée des expériences de terrain est fondamentale dans ce type de colloque. Il s'agit de trois expérimentations conduites en amont de la publication des décrets et circulaires. La première est menée à partir de 1965 à Lille, dans le cadre d'un atelier d'urbanisme (préfiguration d'une agence) rattaché à la Communauté urbaine. Il s'agit de produire un SDAU à l'échelle de 128 communes et deux POS sur une commune rurale et une commune mi-industrielle de 7 000 habitants. La seconde est menée en 1968 par le STCAU[11] pour l'élaboration des analyses préalables à la rédaction d'un SDAU de l'agglomération Rouen-Elbeuf, en liaison avec la Société Rouennaise d'études urbaines (SORETUR), première agence d'urbanisme fondée en France en 1963. La



Extrait du plan directeur de Mont-Saint-Aignan (Seine-Maritime), 1969 © Archives municipales de Mont-Saint-Aignan

dernière est produite dans le cadre du Groupe d'études et de programmation (GEP) des Bouches du Rhône et porte sur la production de 80 POS dans le cadre de l'Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM) de Marseille. Ces remontées de terrain soulignent toutes la difficulté de convaincre les élus locaux et le temps nécessaire pour le faire.

Sans explicitement poser la question de l'opposition entre démocratie et technocratie, Puget souligne que les urbanistes qui appliqueront la LOF devront se garder à la fois « d'attendre les instructions » et « d'apporter des solutions achevées »[12]. La dénonciation tacite de l'inertie des pouvoirs locaux n'en est pas moins claire : « [il ne faut pas] se laisser porter par le courant. Il n'est nullement assuré que le courant passe et porte quelque chose »[13].

Au-delà de cette injonction à se saisir des possibilités de la loi, le programme du colloque de Marly se présente comme une succession de dossiers à traiter : « les SDAU » (Bernard Guirauden et M. Feyte), « Les POS » (Antoine Givaudan), les expériences de Rouen, Lille et Marseille (Bernard Ecrement, Michel Lanthonie, M. Thierry, Bernard Thuaud), « l'élaboration conjointe » (Michel Boscher), « les ZAC » (Jacques Méary), « les transferts de densité » (Pierre Siadous). Le sommaire du colloque induit donc une conception segmentée de la loi, même si la cohérence entre les SDAU et les POS est rappelée à plusieurs reprises. La LOF perd à Marly son caractère d'orientation foncière et apparaît comme une simple collection de procédures et de documents techniques à mettre en place.

A lire les actes, on comprend rapidement que l'objectif affiché est de produire le plus rapidement possible des POS. Ces derniers sont réduits à une armature, fondée sur le calcul et la répartition des coefficients de densité (COS) par zones. Les autres sujets d'urbanisme de la loi (SDAU, ZAC, élaboration conjointe) sont traités de manière plus générale. Le programme du colloque est aussi révélateur d'angles morts de l'application de la loi, abordés furtivement dans les actes (le projet de création d'une taxe d'urbanisation) ou même oubliés (les réserves foncières, les associations foncières urbaines).

Ce choix de présentation de la loi est révélateur des hésitations du ministère Chalandon. Les notes d'Antoine Givaudan permettent de saisir au jour le jour, la déception de certains responsables de la DAFU face aux renoncements du ministre sur la LOF : « Monsieur le ministre raconte à peu près n'importe quoi ; il n'a rien compris. Il n'aime pas l'urbanisme et il ne s'est guère donné la peine de comprendre. Il parle maintenant de plan provisoire d'occupation du sol. Il ne veut pas que les schémas soient conçus en fonction de ce qui devrait exister dans cinquante ans mais de ce qui existe » (14 novembre 1968). « Tandis que nous nous prostituons dans la fabrication des lois et des décrets qui n'ont ni queue ni tête, qui nous feront honte et qui attireront de graves ennuis, M. Guichard fait approuver des schémas d'aménagement, des livres blancs, etc. On pensera ce qu'on voudra de la DATAR, je dis qu'elle a au moins la chance depuis qu'elle a été créée d'avoir eu à sa tête quelques hommes qui ont eu quelque suite dans les idées, et quelque idées à la suite » (3 janvier 1969)[14].

Bien entendu les intervenants du colloque de Marly n'auront pas cette liberté de ton mais ils savent, tandis qu'ils précisent la forme que devront prendre les futurs SDAU et les POS, que les opérations d'aménagement de la côte languedocienne ont démarré, que les OREAM travaillent à la rédaction de livres blancs[15], que les villes nouvelles de la région parisienne sont déjà lancées[16] et que « 150 schémas directeurs sont en cours d'établissement concernant les agglomérations importantes »[17].

La finalité méthodologique du colloque de Marly empêche aussi d'aborder frontalement le problème de l'information des habitants. Dans son intervention sur l'élaboration conjointe, le maire d'Evry, Michel Boscher, futur rapporteur de la loi sur les villes nouvelles, ne mentionne pas les résistances des populations face aux aménageurs[18], se contentant d'indiquer pudiquement que « l'attention des administrés était éveillée »[19].

En décontextualisant les enjeux de l'époque et en « saucissonnant » la loi d'orientation, le colloque de Marly contribue ainsi à figer l'application de la LOF, non seulement en la ramenant à de pures questions techniques ou organisationnelles mais aussi en s'interdisant d'en préciser la portée. C'est sans

doute là l'intérêt de ce type de sources qui permettent de saisir comment les doctrines de l'aménagement s'ajustent aux contraintes politiques. À cet égard, l'analyse des contenus du colloque de Marly est riche d'enseignement.

Enjeux et limites de la LOF pour les fonctionnaires de l'Equipement

Si la parole des participants du colloque de Marly est bridée par la nature même de l'événement, elle n'en trouve pas moins le moyen d'identifier un certain nombre de contradictions auxquelles le ministère Chalandon est confronté en matière d'aménagement rural et urbain. La philosophie libérale du ministre, qui revendique ouvertement la libération du foncier pour en finir avec la crise du logement, notamment en région parisienne, doit composer avec l'héritage d'un interventionnisme de l'État dans le domaine de l'aménagement qui n'a cessé de progresser depuis la loi du 15 juin 1943 généralisant le permis de construire.

Pas plus que les lois précédentes de 1919, 1943 ou 1957, la LOF ne réussira à imposer la planification de l'aménagement. Le colloque de Marly enregistre implicitement cet abandon. Alors que l'inspecteur général de la Construction qui introduit les débats reprend l'esprit du texte de loi en présentant le SDAU comme « une charte », « un document de référence pour l'action des pouvoirs publics » servant de « cadre pour la programmation quinquennale de l'agglomération »[20], Guirauden concède à mots à peine voilés que la circulaire Chalandon « à paraître » du 4 décembre 1969 sonne le glas de l'ambition des SDAU : « Le schéma directeur doit être réaliste, se borner aux objectifs essentiels en évitant les détails, [...] éviter le souci de perfection car il risque de vieillir très vite, [...] Le SDAU doit ouvrir de larges zones à l'urbanisation, offrir des terrains constructibles en quantité supérieure à la demande »[21]. Ce document « technique et économique » dont la DAFU préconise qu'il s'applique en priorité « aux villes de plus de 50 000 habitants » ne dispose au moment du colloque de Marly d'aucune méthode et « le délai imparti n'a malheureusement pu être indiqué ; les priorités sont conditionnées par les moyens disponibles, en crédits et en personnels »[22]. Le ministère envoie ici un signe clair aux élus locaux comme aux architectes-urbanistes : le temps des plans visionnaires de l'Entre-deux-guerres est révolu.

Pourquoi alors prolonger la fiction de cette planification ? Le colloque de Marly répond à cette question en citant une série de plans « indépendants de la LOF » (« plans directeurs d'urbanisme » réalisés en application du décret de 1958, « schémas d'aménagement des aires métropolitaines » établis au sein des OREAM, « plans de rénovation rurale, « schéma général d'aménagement de la France » en cours de production au sein de la DATAR) qui peuvent à la fois servir de modèle pour les SDAU et qui nécessiteront une coordination. C'est de fait l'un des enjeux de la LOF que de donner aux agents de l'Équipement la possibilité de reprendre en main les pratiques d'aménagement qui se sont multipliées dans les années 1960 en dehors des cadres classiques de l'administration de gestion : établissements publics d'aménagement de la Défense, missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles, agences d'urbanisme, sociétés d'économie mixte. Si seul le préfet de région aura le pouvoir d'approuver les schémas directeurs, c'est bien le directeur départemental de l'Équipement que le colloque de Marly indique comme rapporteur général des travaux de la « Commission mixte d'aménagement et d'urbanisme » regroupant les représentants de l'État et des collectivités locales.

De fait, l'une des questions majeures qui se pose à l'Équipement sous le gouvernement Chaban-Delmas est d'établir une forme de tutelle sur les villes nouvelles d'une part et sur la DATAR d'autre part, c'est-à-dire sur les principales opérations d'aménagement d'intérêt national. La LOF, par les procédures qu'elle établit et notamment les ZAC, sera l'un des instruments de cette tutelle avec le Secrétariat général des villes nouvelles (créé en décembre 1970) officiellement rattaché à l'Équipement, l'arrivée de Guichard en juillet 1972, avec dans son portefeuille l'aménagement du territoire, parachevant le dispositif. Cette tentative de normalisation – d'ailleurs très relative – de l'urbanisme opérationnel sous l'égide de l'Équipement ne doit cependant pas faire perdre de vue que l'objectif central de la loi est l'urbanisation ordinaire. Les agents du ministère seront donc mobilisés en priorité sur l'établis-

sement des plans et des règlements des POS qui devront être établis dès la fin de l'année 1970 et approuvés « à trois ans après enquête publique »[23].

L'exposé de Givaudan sur les POS permet également de saisir deux problèmes d'application de la loi. Le premier tient dans l'impossibilité de préserver durablement les « zones naturelles » (anciennes zones rurales) dont on reconnaît pourtant l'intérêt « écologique » puisqu'il s'agit de prendre en compte « la qualité économique des sols agricoles » ou la « qualité esthétique des sites », valeurs paradoxalement non mobilisées à l'échelle des SDAU en apparence plus pertinente. Héritière sur ce point de la politique des « espaces verts » des grands schémas d'aménagement métropolitains, la LOF n'en convient pas moins que les préservations des zones naturelles ne peuvent être que temporaires, « certaines parties devant au fur et à mesure des besoins être ouvertes à l'urbanisation »[24].

Un second problème tient dans l'insuffisance des moyens d'équipement des nouvelles zones urbaines. La LOF se heurte ici aux mêmes problématiques que la loi foncière du 6 août 1953 pour les grands ensembles ou l'ordonnance de décembre 1958 sur les Zones à urbaniser en priorité (ZUP) : comment faire payer les équipements publics par les constructeurs ? Givaudan indique que la taxe locale d'équipement prévue par la loi est trop basse et les conclusions du colloque sont encore plus claires : « La TLE est manifestement insuffisante pour payer les équipements de l'urbanisation périphérique et surtout de l'urbanisation diffuse en milieu rural »[25]. On peut dès lors s'interroger sur l'utilité des POS comme outil de développement et de maîtrise de l'urbanisation. Si aucun participant du colloque ne pose ouvertement cette question, les exposés suivants du colloque de Marly et notamment les études de cas de Rouen, Lille et Marseille, suggèrent que les élus locaux contourneront les POS ou les SDAU pour passer par la procédure des ZAC qui « efface le POS » en lui substituant un Plan d'aménagement de zone (PAZ) fondé sur des règles *ad hoc* :

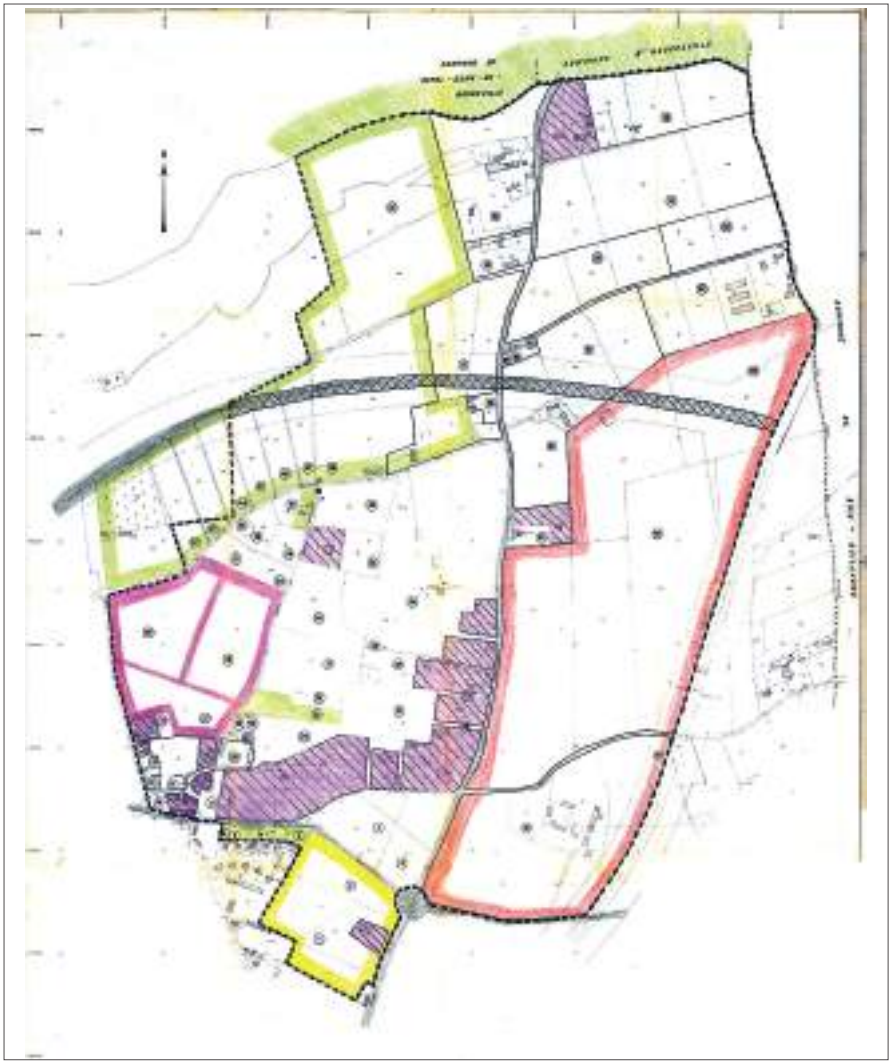


Schéma prévisionnel d'une ZAC en 1974 © Archives municipales de Mont-Saint-Aignan

« nombreux sont ceux qui ont vu dans la solution qu'il offre, le moyen d'échapper à toutes les difficultés »[26].

Il faut pour finir en revenir au cœur même de l'objet de la loi à savoir la possibilité de la maîtrise foncière publique. Dans l'esprit du législateur, maîtriser le foncier c'est donner la possibilité à la collectivité publique d'accueillir et de gérer des réserves foncières (droit de préemption, expropriations pour cause d'utilité publique) et c'est aussi lutter contre la spéculation dans un contexte de forte urbanisation. Le colloque de Marly est à cet égard très réservé sur les possibilités ouvertes par la LOF à l'issue des premiers décrets d'application. Givaudan fait état à mots feutrés – droit de réserve oblige – de la lâcheté de l'Assemblée nationale qui a omis de voter la création de la taxe d'urbanisation, prévue dans la LOF, et qui devait avoir un objectif anti-spéculatif en s'appliquant sur les propriétaires de « sols inoccupés en zone urbaine »[27]. Il souligne que la publication des premières tranches du SDAU « va créer des illusions, des tentations (va certainement provoquer la hausse des prix du terrain ») »[28]. Alors que plusieurs participants l'interpellent sur la fiscalité foncière, il concède que « l'impôt sur la propriété bâtie, assis actuellement sur des valeurs locatives qui ne sont pas réévaluées est inadapté »[29].

Les nombreuses discussions de Marly autour des taux de COS, des indemnités de dépassement de densité que peuvent payer les propriétaires aux termes de la LOF ou des transferts de densité entre riverains, démontrent que les agents du ministère et leurs interlocuteurs sont aptes à se saisir du débat foncier. Si les échanges sont essentiellement techniques, les conclusions du colloque sont politiques. En suggérant la création d'un « fichier immobilier permettant la transcription exacte de la consommation des droits et rejoignant à la conservation des hypothèques, les démembrements de propriété consentis par les propriétaires », Puget souligne que les instruments publics de la maîtrise foncière (essentiellement les cadastres) sont insuffisants. On peut même se demander si les organisateurs du colloque de Marly n'ont pas voulu dans leurs conclusions alerter le ministère de l'Équipement sur les risques spéculatifs de la LOF dont les premiers décrets d'application favorisent trop les propriétaires. Ainsi de cette incidence étonnante de Puget : « D'une façon générale il a été souligné que le prix des terrains était en France surévalué par rapport aux possibilités réelles de construction et d'équipement. Si la totalité des terrains viabilisés disponibles était jetée sur le marché par l'incidence d'un impôt foncier très lourd par exemple, on n'en saurait que faire et les prix s'effondreraient »[30].

Le colloque de Marly nous apparaît donc comme un moment clé de l'appropriation de la LOF par le ministère de l'Équipement. En technicisant les enjeux de la loi, la DAFU dépasse la contradiction inhérente à toute politique foncière entre les partisans d'une révolution du droit des sols au service de la modernisation du pays et ceux qui pensent que la propriété doit rester le socle d'une société libérale avancée. La primeur que donnent les organisateurs aux POS sur les SDAU indique que le ministère Chalandon ne pense pas à l'horizon de l'an 2000 comme un Paul Delouvrier ou un Olivier Guichard mais à court terme.

Le rôle des directions départementales de l'Équipement consistera donc à libérer de nombreux terrains pour l'urbanisation tout en évitant d'en libérer trop et trop vite, garantissant ainsi la plus-value foncière. Cette politique de régulation reposera sur de savants calculs de coefficients de densité, contribuant à rééquilibrer dans le champ de l'aménagement le travail des architectes et celui des économistes et programmeurs[31].

La question foncière demeure ainsi ouverte, expliquant la rancœur de certains des promoteurs de la LOF comme Antoine Givaudan et les références envieuses aux expériences nord-américaines dans le colloque de Marly, Montréal par exemple ayant « financé en 8 ans son programme d'autoroutes »[32] par un impôt foncier spécifique aux collectivités locales. Le septennat giscardien contribuera à quelques retouches en la matière en créant par la loi foncière du 31 décembre 1975, dite loi Galley, les zones d'intervention foncière et le plafond légal de densité, amorçant ainsi la « municipalisation du droit de construire » que viendront compléter les lois de décentralisation des années 1980[33]. ★

[1] Voir dans le présent numéro la contribution de Philippe Genestier.

[2] Tous les manuels de droit de l'aménagement et d'urbanisme postérieurs à 1968 sont d'abord des exégèses de la LOF.

[3] Fourcaut A., 2000, *La banlieue en morceaux*, Paris, Créaphis ; Le Goullon G., 2014, *Les grands ensembles en France. Genèse d'une politique publique*, Paris, CTHS.

[4] Levy-Soussan A. et Pelpel B., janvier 1969, *La loi d'orientation foncière. L'histoire de son élaboration et de ses thèmes*, Rapport dactylographié pour le STCAU et la DAFU, 49 pages. Nous remercions Christiane Chanliau de nous avoir communiqué ce document inédit et de nous avoir donné accès aux « Manuscris Givaudan ».

[5] Fonds documentaire du comité d'histoire du ministère de la Transition écologique, Manuscrits Givaudan, Antoine Givaudan, « Observations sur les projets du décret d'application de la loi réformant le permis de construire », 2 janvier 1969.

[6] Un bilan effectué par la DAFU (AN-19770701-1 à 3) en 1970 comptabilise sur la période 1968-1970 : 2 circulaires pour les SDAU, 5 décrets, 4 arrêtés, 18 circulaires pour les ZAC, 5 décrets, 6 arrêtés et 21 circulaires pour la réforme du permis de construire, 5 décrets, 6 arrêtés et 21 circulaires pour les POS mais simplement 6 décrets et 9 circulaires sur la TLE. L'activité réglementaire de la DAFU sous le ministère Chalandon fut donc à la fois intense et sélective.

[7] AN-19770701/1 à 3 et AN- 19780060/5 à 7.

[8] La DAFU est créée en 1963 au sein du ministère de la Construction. Elle est d'abord dirigée par Roger Macé puis par Georges Pébereau. Dans les années 1970, elle passe ensuite sous la tutelle de Raoul Rudeau et de Pierre Mayet. Cette direction qui est l'une des plus importantes du ministère de l'Équipement survivra à la transformation, en 1978, de ce dernier en ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.

[9] AN-19770701/1 à 3, rapport de J. Chauchoy, ingénieur général des Ponts et Chaussées et J. Pozzi, inspecteur général de la Construction sur les divers projets de décrets d'application de la loi d'orientation foncière, 24 octobre 1968.

[10] AN-19770701-1 à 3, Actes du colloque de Marly, intervention de R. Puget, p. 1.

[11] Le Service technique central d'aménagement et d'urbanisme est créé en 1966.

[12] Actes du colloque de Marly, intervention de R. Puget, p. 4.

[13] *Ibid.*

[14] Fonds documentaire du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire, Manuscrits Givaudan.

[15] L'OREAM Nord le publie au printemps 1968.

[16] Les établissements publics d'aménagement (EPA) d'Evry et de Cergy-Pontoise sont créés respectivement les 12 et 16 avril 1969.

[17] Actes du colloque de Marly, intervention de Bernard Guirauden.

[18] En 1967, les agriculteurs de Cergy ont occupé pendant plusieurs semaines le terrain de la future préfecture, obtenant des concessions importantes de la part du District. Cf. Hirsch B., 2000, *Oublier Cergy. L'invention d'une ville nouvelle. Cergy-Pontoise, 1965-1975*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, pp. 112-113.

[19] Actes du colloque de Marly, intervention de Michel Boscher, p. 36.

[20] Actes du colloque de Marly, intervention de R. Puget, p. 2.

[21] Actes du colloque de Marly, intervention de Bernard Guirauden, p. 7.

[22] *Ibid.*

[23] Actes du colloque de Marly, intervention d'Antoine Givaudan, p. 21.

[24] Actes du colloque de Marly, intervention d'Antoine Givaudan, p. 16.

[25] Actes du colloque de Marly, intervention de R. Puget, p. 47.

[26] Actes du colloque de Marly, intervention de Jacques Méary, p. 38.

[27] Actes du colloque de Marly, intervention d'Antoine Givaudan, p. 20.

[28] *Ibid.*, p. 19.

[29] *Ibid.*, p. 21.

[30] Actes du colloque de Marly, intervention de R. Puget, p. 47.

[31] Claude V., 2006, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*, Marseille, Parenthèses.

[32] Actes du colloque de Marly, intervention de Feyte, p. 12.

[33] Comby J. et Renard V., 1996, *Les politiques foncières*, Paris, PUF, p. 18.

La réception critique de la loi d'orientation foncière par les milieux de l'architecture et de l'urbanisme

Philippe Genestier, *Architecte-urbaniste en chef de l'État, École nationale des travaux publics de l'État, EVS-RIVES (UMR 5600)*

La réception critique et l'appropriation pratique de la loi d'orientation foncière (LOF) par les acteurs socio-professionnels chargés de l'appliquer peuvent se résumer par une tension entre ingénieurs et architectes, et plus précisément, entre les premiers, porteurs d'une culture analytique et processuelle de la ville et de son aménagement, et les seconds, porteurs d'une culture morphologique et synthétique[1].

Il convient d'abord de constater que cette loi a été conçue et écrite par des ingénieurs et des juristes, dans un esprit de que l'on peut qualifier de technocratique, c'est-à-dire dans une volonté de régir de manière uniforme et aussi exhaustive que possible l'activité de construction sur le territoire national. Sa réception en aval par les acteurs de la construction que sont les architectes semble plutôt méfiante et rétive parce que, dans les années 1960 et 1970, ces acteurs se sentent en position dominée, confinés à un rôle de production d'édifices, sans influence sur les orientations stratégiques des agglomérations ou sur les grands paysages urbains, en régression par rapport au rôle dévolu à leurs grands ancêtres durant l'entre-deux-guerres, par exemple Henri Prost pour Paris, Tony Garnier pour Lyon, et même par rapport à celui qu'ils occupaient au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, puis de la Reconstruction et du Logement, jusqu'à ce que ce dernier soit intégré en 1966 dans le nouveau ministère de l'Équipement, où les ingénieurs des Ponts et Chaussées et les administrateurs civils ont imposé leur culture[2].

Pour écrire cette contribution, je m'appuie sur plusieurs sources : les revues professionnelles en particulier, mais aussi mes propres souvenirs. En effet, j'ai entamé des études d'architecture au milieu des années 1970 dans l'une des écoles d'architecture parisiennes, alors appelée Unité Pédagogique n° 8 (UP8) et devenue par la suite l'école d'architecture de Paris-Belleville, où la question de ce que l'on appellera plus tard « le projet urbain », était posée de manière centrale. Au sein de l'équipe pédagogique de cette école, Bernard Huet, alors rédacteur en chef de la revue *L'Architecture d'Aujourd'hui* (AA), était le principal animateur de la volonté de rompre avec l'urbanisme fonctionnaliste et l'architecture moderniste pour se réinscrire dans un mode de faire la ville traditionnel, séculaire, que l'industrialisation avait destitué. Le projet pédagogique de Huet et de son équipe, appelé « la ville analogue », visait à réinscrire la production architecturale dans des formes urbaines héritées d'une histoire multiséculaire, en récusant tant la *tabula rasa* que les effets d'une réglementation de la constructibilité des sols abstraite et décontextualisée[3].

Cette attitude critique[4] envers les préceptes et les instruments urbanistiques entrant en vigueur après la promulgation de la LOF s'est développée au sein des écoles d'architecture en 1968 et dans les années qui suivirent. En fait, la question de l'urbanisme a servi à articuler une double remise en question : sociale et politique, d'une part, éthique et ethnologique, d'autre part. Dans le domaine des études sur la ville et sur

le logement, la perspective marxiste se développait alors fortement et de nombreux travaux de recherche de sociologues voire d'ingénieurs plus ou moins « dévoyés » (aux deux sens du terme) portaient sur la façon dont l'urbanisme réglementaire, et notamment les POS, constituaient tant des moyens de gérer les contradictions du capitalisme que des façons d'arbitrer entre les différents types de détenteurs de capitaux (capitaux fonciers, financiers, etc.)[5]. L'histoire de la recherche urbaine nous apprend tout sur cette période[6].

Développons davantage l'autre critique, celle qui porte sur les dimensions esthétiques ou symboliques de l'environnement urbain, ainsi que sur les pratiques de l'espace des habitants ordinaires, porteurs d'un modèle culturel de l'habitat enraciné dans les mœurs et les représentations communes[7]. La critique de « l'hyposignifiance »[8] de l'espace moderniste et de l'indifférence à l'histoire des lieux imposées par une réglementation par zones relève peut-être d'une appréciation autant corporatiste qu'idéologique, toujours est-il que celle-ci porte sur la façon dont le droit de l'urbanisme avant la LOF, mais plus encore avec la LOF, ampute l'urbanisme d'une de ses dimensions essentielles, celle relative à la morphologie urbaine et à son esthétique. Cela est lu dans le milieu des architectes et des urbanistes comme une régression par rapport à la première législation (loi Cornudet de 1919) qui mettait sur un plan d'égalité l'aménagement, l'extension et l'embellissement, et dont l'établissement des plans était confié soit à des géomètres pour les moyennes communes, soit à des architectes pour les plus importantes. Cette critique de la minoration du point de vue architectural et paysager dans l'activité de planification et de réglementation s'exprime toutefois de manière indirecte. C'est en militant en faveur de la ville traditionnelle, de « la ville européenne »[9], c'est-à-dire en faveur des formes urbaines denses et continues constituant le tissu urbain préindustriel, fruit de la croissance organique et centripète, que la controverse est lancée. Alors que la LOF, notamment avec ses zones, chacune dotées d'une réglementation spécifique, dont un Coefficient d'Occupation du Sol, impose une constructibilité déterminée de manière quantitative puisque proportionnelle à la surface de chaque parcelle incluse dans une même zone, ce qui aboutit à une urbanisation hachée si les parcelles sont hétérogènes, les architectes plaident pour une urbanisation intégrée, que Bernard Huet appelait « l'architecture de la ville banale et homogène »[10].

Des contre-modèles opposés

Dans le domaine de l'urbanisme, une doctrine et un instrument se comprennent par ce qui leur sert de repoussoir[11]. Ainsi, la LOF s'appréhende par ce qu'elle entend combattre et interdire. Réciproquement, les récriminations contre cette loi se comprennent par ce qu'elles rejettent. En effet, le contre-modèle de l'une n'est pas du tout le même que le contre-modèle des autres. Le contre-modèle porté par les concepteurs de la LOF demeure celui qui, depuis le milieu du XIXe siècle, a motivé le travail de réforme sociale : les taudis, « les îlots insalubres » recensés dans « le casier sanitaire des maisons de Paris »[12], qui constituent le cauchemar des pouvoirs publics. Ces urbanisations sauvages, ces constructions spéculatives que sont « les boîtes à loyer », se répandent de manière anarchique et dense dans les faubourgs à l'initiative de propriétaires privés qui s'affranchissent des limites de constructibilité que la puissance publique n'arrive pas à faire respecter. Dans un souci de reprise en main et de maîtrise de la spéculation foncière et immobilière, la LOF entend régir les usages du sol, et pour cela veut s'écarter de la planification « molle » conçue en termes formels et esthétiques en vigueur durant l'entre-deux-guerres. De plus, une planification donnant des orientations de développement et des consignes formelles s'applique difficilement aux tiers dans la durée, l'effilochage du plan d'extension de Cerdà à Barcelone ou l'abâtardissement du modèle haussmannien dans les décennies suivant le départ du préfet de la Seine le montrent. Il s'agit donc pour la LOF de mettre en place une stricte réglementation de l'usage des sols au service d'un projet global d'organisation de l'extension urbaine. D'une certaine manière, les ZUP (Zones à Urbaniser par Priorité) créées en 1958 constituent encore, malgré leur suppression par la LOF, le modèle à suivre : une urbanisation nouvelle, rationnelle et extensive, placée sous le contrôle de la puissance publique, pour ne pas dire de l'État, qui se déploie sur un sol dont les usages ont

été décidés, par le truchement d'opérations dont l'administration assure la réalisation et la conformité. Ainsi, à la périphérie de villes, à l'initiative des services ministériels déconcentrés, s'édifient rapidement, efficacement, sur des zones délimitées, des constructions soit normalisées, soit strictement contrôlées par la puissance publique. Et si après 1967 ces constructions s'inscrivent dans des ZAC (Zones d'Aménagement Concerté), il s'agit surtout de concertation entre acteurs publics et parapublics, tels que les sociétés d'économie mixte d'aménagement.

A l'inverse, ce qui vers 1968 fait office de contre-modèle pour les jeunes architectes ce n'est pas le faubourg populaire, mais le grand ensemble HLM, produit d'un urbanisme fonctionnaliste simplifié et d'une architecture moderniste épurée au maximum. D'où provient cette inversion de modèle et de contre-modèle ? Peu après la promulgation de la LOF en 1967 arrivent 1968 et les événements du mois de mai. À l'École des Beaux-Arts, c'est un moment d'effervescences politiques et culturelles, qui conduit nombre d'étudiants à vouloir renouveler les références intellectuelles de l'architecture, notamment en passant de l'échelle de l'édifice à l'échelle urbaine. En outre, la génération montante dénonce les architectes en position mandarinale, trustant les commandes publiques et constructeurs des tours et des barres constitutives des ZUP. C'est ainsi la position professionnelle et institutionnelle des anciens, autant que leur corpus doctrinal fonctionnaliste, qui sont récusés.

Les jeunes architectes animés par la volonté d'élargir leur bagage intellectuel voyagent, notamment en Italie. Et l'on sait, notamment grâce aux travaux de Jean-Louis Cohen, à quel point l'italophilie[13] – c'est-à-dire comment les travaux d'un certain nombre de chercheurs italiens (Saverio Muratori[14], Carlo Aymonino[15], Aldo Rossi[16]...) portant sur l'urbanité et la densité, et développant une approche typo-morphologique de la ville historique – ont été influents. Ces études visaient à caractériser l'espace urbain préindustriel – vernaculaire ou savant – dans ses armatures viaires et parcellaires, ainsi que l'articulation entre la trame et le tissu bâti. Ils ont ainsi constitué un ensemble de références (un lexique et une syntaxe) qui est venu enrichir la connaissance et la réflexion. Cette dernière procéda d'abord d'une volonté de décrire l'espace urbain et de comprendre le processus structurel de sa constitution, c'est-à-dire sa morphogenèse. Il s'agissait implicitement de répondre à l'obligation fortement ressentie sous la pression de l'opinion publique de rompre avec l'idéologie de la *tabula rasa* prônée par l'urbanisme fonctionnaliste. Dès lors, ce que combattent les architectes, ce ne sont plus les taudis des faubourgs, où règne une diversité de bâtis enchevêtrés selon une forte densité, mais au contraire la monotonie monofonctionnelle des grands ensembles.

En quelque sorte, l'ennemi que la LOF se donnait pour mission de combattre n'était déjà plus le bon. Ce qui faisait figure de repoussoir aux ingénieurs et juristes concepteurs de cette loi, raisonnant encore dans le sillage du réformisme hygiéniste, ne sera bientôt plus diabolisé, mais au contraire apparaît dès le début des années 1970 comme une forme d'urbanisation dont il faut appréhender la logique pour réapprendre à la produire de manière rationalisée, en vue de réinscrire l'édification contemporaine dans le continuum de la ville historique (même si cette tâche se révélera de facto impossible à réaliser)[17].

Processus versus Formes

La critique de l'urbanisme planifié et réglementaire ne se contente pas de mettre en accusation la doctrine fonctionnaliste car elle pointe également l'épistémologie structurelle et fonctionnaliste régnant à cette époque. L'urbanisme technocratique découle

de ce que Michel Amiot pointe comme une connivence entre les sociologues marxistes, les ingénieurs des ponts et les grands architectes (pour une part d'entre eux lauréats du Prix de Rome) appliquant l'urbanisme fonctionnaliste[18]. Ces trois catégories d'acteurs sont associées dans une lecture – en fait, une véritable axiomatique – qui procède, d'une certaine façon, d'une analyse du monde urbain en termes de structures sociales déterminées par des forces socio-démographiques et socio-économiques.

Or, contre cette lecture, que l'on pourrait qualifier de processuelle dans la mesure où la ville est lue comme un ensemble de processus matériels, les architectes s'insurgent et ils entendent renouveler le corpus intellectuel régissant l'acte d'édifier. Pour cela, ils tentent de mettre en place un autre paradigme, celui qui relève d'une lecture de l'espace en termes de formes. Cela signifie que ce ne sont plus les déterminismes matériels qu'il faut privilégier pour comprendre la dynamique urbaine et pour maîtriser et orienter cette dernière, mais c'est sur l'expérience vécue et sur la dimension sensible de l'espace qu'il convient de se focaliser pour saisir la vérité ressentie de la vie urbaine. Il s'agit d'une révolution épistémologique, qui consiste à prendre au sérieux ce qui est visible pour ne plus s'en tenir à la dimension structurelle et aux forces sous-jacentes. Cela s'inscrit dans un mouvement partagé par plusieurs courants de pensée et disciplines à cette époque-là. Ainsi, l'architecture et l'urbanisme se tournent notamment vers les études de la perception de l'espace et les cartes mentales. Quant à la sociologie urbaine française, dont l'école marxiste commence à s'épuiser au milieu des années 1970, elle est influencée par l'interactionnisme symbolique de l'école de Chicago, qui prend en compte la dimension du lieu et du contexte dans lesquels se produisent les interactions, faisant des facteurs spatiaux ce que plus tard on appellera des « actants »[19]. Il s'agit là aussi d'une façon de remettre en selle la dimension formelle de l'espace physique. De même, l'ethnologie ou l'anthropologie urbaines[20] se développent alors en portant un regard sur une échelle beaucoup plus fine que la lecture macroscopique de la sociologie marxiste auparavant dominante.

D'autres auteurs marquants interviennent dans cette évolution épistémologique. Par exemple, Marcel Roncayolo[21] s'efforce de réintroduire la problématique de la morphologie sociale qui avait été développée avant-guerre dans la sociologie française par Marcel Mauss et Maurice Halbwachs, mais qui était tombée en désuétude après-guerre. D'autres courants sont aussi présents, comme la phénoménologie et la psychologie de l'environnement. On peut penser aux travaux de Christian Norberg-Schultz[22], qui insistent sur la dimension sémantique de l'espace et sur l'ancrage de l'appréhension mentale et de l'appropriation affective des formes urbaines par l'intermédiaire d'un code culturel relevant de la longue durée. Et si ce code régit la façon dont les acteurs sociaux, les habitants décodent l'espace, il doit aussi guider les concepteurs de l'aménagement urbain désireux de donner sens et pertinence sociale à leurs réalisations.

Par ailleurs, à cette époque se développent aux États-Unis des analyses qui influencent Bernard Huet et Christian Devillers, qui vont étudier à l'université de Pennsylvanie, où enseignait Louis Kahn (ce qui était une autre façon de s'émanciper de la « culture Beaux-Arts »). Christopher Alexander, tentant d'appliquer à la fois la sémiologie et l'analyse systémique aux formes urbaines, ou Kevin Lynch travaillant sur les perceptions, sur les repères spatiaux et les représentations mentales de la ville[23], sont des auteurs qui ont pu influencer ceux qui voulaient rompre avec une approche procédurale, normative et réglementaire de l'urbanisme afin de promouvoir une approche morphologique et visualiste de l'aménagement.

En fait, l'ensemble de ces mouvements intellectuels convergent pour formuler ce que l'on appellera (et que l'on appelle encore) « le projet urbain ». Ce dernier s'inscrit dans une phase socio-démographique dont il faut tenir compte. S'il est intéressant d'analyser la dynamique des idées au sein d'un champ social en termes d'autonomie – et le champ de l'architecture est relativement autonome, doté de ses propres instances de reconnaissance –, il faut aussi tenir compte du fait que ce champ n'est pas indépendant car il est en phase avec des facteurs macro-économiques et macro-sociaux. Cette incubation intellectuelle se produit dans les années 70 à une époque de basculement démographique et économique. Bien sûr, il y

a la crise économique, suite aux chocs pétroliers, mais il y a aussi une forme d'épuisement de la révolution démographique. On sait, par exemple, que les projections démographiques pour la région parisienne ayant conduit à la programmation des villes nouvelles étaient excessives. De même, en 1971, la juriste Arlette Heymann-Doat publiait aux PUF un ouvrage intitulé *L'extension des villes*, attestant que la LOF, la planification et l'urbanisme réglementaire et opérationnel, se donnaient pour objet d'aménager l'extension urbaine afin de répondre à l'accroissement démographique produit par l'exode rural et l'immigration. Cette auteure faisait remarquer que si la France comptait 17 millions d'urbains en 1954, elle en dénombrait 35 millions en 1968, soit un doublement en une décennie et demie ! La croissance tout à fait considérable de la population urbaine paraissait alors un fait aussi massif que durable. On pensait à l'époque que le mouvement se prolongerait en prenant pour exemple la Grande-Bretagne, où la population urbaine représentait déjà à la fin des années 1960 85 à 88 % de la population totale du pays, alors qu'en 1968 la France n'en était encore qu'à 70 %. On peut affirmer que la LOF a été conçue comme un dispositif d'absorption et d'organisation de la croissance urbaine qui devait se poursuivre, Or, très rapidement, la croissance urbaine commence à ralentir. Et, si malgré cela une urbanisation se poursuit, elle procède d'une population plus autonome économiquement, culturellement, qui impose, via le marché, ses préférences résidentielles. La périurbanisation se développe alors, échappant en grande partie autant aux planificateurs centraux qu'aux propagandistes du projet urbain (entendu comme un projet de densité et d'urbanité).

Néanmoins, le tarissement de l'exode rural au cours des années 1970 accrédite les architectes qui insistent sur la nécessité de réfléchir non plus en termes quantitatifs et processuels, mais en termes formels et qualitatifs. Selon eux, il ne faut pas concevoir la régulation de la ville et de l'activité constructive en termes de réponses à des besoins analytiquement sériés et du point de vue de la croissance et de l'extension, mais en termes de reconstruction de la ville sur elle-même (de « renouvellement urbain » dit-on aujourd'hui)[24].

Dans le discours qui se met en place à partir des années 1980, la modernité n'est plus triomphante et le modernisme paraît obsolète. Dès lors, il s'agit de privilégier l'intensivité contre l'extensivité, la continuité historique contre le déploiement d'un présent devant préfigurer et faire advenir un futur tout autre. Bref, il s'agit de privilégier « la ville contre l'urbain »[25] c'est la mission de l'urbanisme post-moderniste

À cette époque les problématiques patrimoniales montent en puissance voire deviennent prioritaires. Mentionnons ici Christian Devillers, car il est l'un des principaux promoteurs d'une conception « continuiste et formaliste » de l'aménagement et de l'urbanisme. Dans un article substantiel bien que peu connu, paru dans la revue *Monuments historiques* en 1984, Devillers insiste

sur le fait que l'aménagement de la ville ne peut pas s'affranchir de l'urgence de lui redonner du sens[26]. Rappelons-nous que la critique de l'absence de sens et de pertinence sociale des formes produites par l'urbanisme moderniste, a été un cheval de bataille dans l'interpellation des urbanistes planificateurs et réglementateurs par la nouvelle génération d'architectes. Interpellation d'autant plus percutante qu'elle s'adossait à l'opinion publique. Par exemple, Michel Péricard fit au cours des années 1970 une émission de télévision périodique qui s'appelait « la France défigurée » où l'on dénonçait tant les atteintes au patrimoine que l'absence d'attraits voire l'absurdité des grands ensembles. Redonner du sens à l'espace, c'est inscrire les formes urbaines dans un certain nombre de conventions culturelles inscrites dans la longue durée et définissant la « civilisation urbaine ». Dans

cette dernière, l'espace bâti est normalement doté d'un certain nombre d'invariants, d'une armature formelle, c'est-à-dire de régularités typo-morphologiques qu'il convient de maintenir et de prolonger. Ainsi « la ville européenne » répond à « une grammaire de l'espace », comme le dit Marcel Roncayolo, qui conditionne tant la lecture, c'est-à-dire sa perception de l'espace et sa préemption sur le plan cognitif, que l'appropriation affective et pragmatique des lieux par leurs habitants[27].

Or, cette lecture de l'espace est rendue impossible à la fois par l'urbanisme fonctionnaliste, et par une approche normative et « insensée » (au sens d'hyposignifiante et d'in-sensible) de l'espace, telle que la prescrit la LOF. C'est donc contre l'urbanisme de plan, basé sur des catégories abstraites relevant du droit, et non de la sensibilité que se mobilisent les architectes. C'est contre la démarche analytique décomposant la ville en zones fonctionnelles dotées des droits à bâtir spécifiques, qu'ils s'élèvent au nom d'une démarche synthétique, qui correspond à la pratique des habitants de leurs lieux de vie.

Pédagogie et expérimentation

Le renouvellement intellectuel passe par la mobilisation d'un certain nombre de jeunes enseignants dans les nouvelles Unités Pédagogiques d'architecture nées à partir de l'éclatement de l'École des Beaux-Arts après 1968. Puis il se prolonge jusqu'au sein de l'État, favorisé par l'alternance de 1981. L'administration centrale introduit progressivement et difficilement la notion de projet en complément à celui de plan et de programme. Dans le sillage des lois de décentralisation, et à l'initiative de l'architecte Lanfranco Virgili, la circulaire « Projet de quartier » du 27 juillet 1984 insiste sur la démarche locale et démocratique qui doit présider à l'établissement en concertation avec les habitants du projet d'amélioration de leur quartier. Cette circulaire entend reprendre à son compte les expériences d'ateliers publics d'urbanisme, dont celui de l'Alma-Gare à Roubaix qui avait eu un grand retentissement au cours des années 1970. Toutefois, cette circulaire n'a guère d'impact concret ni de postérité, le Conseil d'État ayant fait remarquer qu'un tel projet n'est pas opposable aux tiers et que quelle que soit la manière dont il est élaboré, il ne peut se passer de l'étape de sa transcription en droit[28]. Puis, la controverse prend fin puisque la cohabitation de 1986 enterre la grande loi de réforme de l'aménagement portée par Paul Quilès dans laquelle devait s'insérer cette circulaire.

De même – petit moment d'ego-histoire –, à la fin des années 1970 et au tout début des années 1980 au Groupement d'Études et de Programmation (GEP) de la Direction Départementale de Seine-Saint-Denis, nous travaillions sur les villes de Pierrefitte[29] et de Saint-Denis pour concevoir une réglementation de l'occupation du sol à l'échelle de l'îlot, et non plus de la parcelle inscrite dans une zone. Il s'agissait de concevoir des bandes constructibles (avec une hauteur maximale et même minimale) et une implantation sur rue en bordure de trottoir sur un ensemble d'îlots indépendamment de la taille des propriétés foncières. Ainsi, sans exproprier ni remembrer (faute de moyens bien souvent), la réglementation donnait aux propriétaires de terrains des droits à construire bien plus élevés que ceux que leur aurait attribué le COS. Cette mesure incitative en faveur d'une mise en cohérence du paysage urbain devait permettre à terme la densification des centres-villes, la lutte contre les dents creuses et la constitution de fronts bâtis continus et cohérents le long des rues.. Nous préfigurions ainsi la suppression du Coefficient d'Occupation du Sol, qui interviendra avec la loi ALUR, soit 35 ans plus tard !

De même, à la fin des années 1970, on peut remarquer que l'Atelier Parisien d'Urbanisme, notamment à l'occasion de la préparation du POS de la capitale, met en avant des préoccupations liées aux paysages. Le paysage est une notion fort peu juridique qui s'accommode mal d'une approche en termes normatifs, notamment parce que la règle fondatrice du droit public, l'égalité devant les droits et obligations de tous les citoyens, n'est pas conciliable avec une différenciation des droits à construire en fonction de la composition urbaine au sein de laquelle se trouvent enserrées une parcelle et un immeuble. C'est pourtant cette approche par projet, en dehors même de la ZAC, que portent les adeptes des projets urbains comme Christian Devillers, pour lesquels le projet urbain est essentiellement un projet de forme urbaine. Et si Jean Frébault, directeur de

l'architecture et de l'urbanisme au ministère de l'Équipement entre 1989 et 1994 se fit le promoteur de la notion de projet urbain, l'urbanisme réglementaire continua à rester dominant, les révisions des POS et plus tard des PLU pouvant juste incorporer des considérations morphologiques ou patrimoniales.

Toujours est-il que dans la lutte à la fois politique, corporatiste et intellectuelle entre architectes et ingénieurs, il est intéressant de regarder comment les deux lectures de la ville, comme forme ou comme processus, relèvent de deux cultures différentes qui restent séparées par un fossé épistémologique. Cependant, ailleurs dans les pays occidentaux relevant d'autres traditions juridiques, où le droit écrit est culturellement moins prégnant, l'*urban design* est aussi influent que le *town planning*. Ainsi, en Grande-Bretagne, à l'occasion de la reconversion des Docks de Londres au début des années 80, se développa la théorie de « l'urbanisme d'opportunité » (postulant que peu importe la fonction et la programme à partir du moment où chaque opération immobilière contribue au développement urbain, à condition qu'elle n'obère pas l'attractivité du site et ne compromette pas la poursuite de la valorisation de ce dernier). Et aux États-Unis se forgea et se déploya le *New Urbanism* (composition pittoresque de résidences individuelles, le plus souvent).

Aujourd'hui, en France, les principes et les instruments de la LOF continuent à régir l'urbanisation, même si de multiples altérations et dérogations en modifient l'esprit et la pratique[30]. Et en même temps, la sensibilité formelle portée par le projet urbain s'est imposée dans la culture des aménagistes[31], mais les travers, notamment le manque d'appropriabilité de l'espace par ses habitants, si fortement dénoncé concernant l'urbanisme fonctionnaliste, n'ont pas pour autant régressé.★

1 La distinction entre deux paradigmes, celui du territoire conçu comme Processus et celui de la ville conçue comme Forme, avec les réquisits épistémologiques dont elle procède et les implications praxéologiques qui en découlent, a été analysée en particulier par Colquhoun A., 1981, *Recueil d'essais critiques. Architecture moderne et changement historique*, Bruxelles, Mardaga.

2 Cf. Thoenig J.-C. et Friedberg E., 1970, *La création des directions départementales de l'équipement. Phénomène de corps et réforme administrative*, Paris, CNRS-GSO.

3 Bernard Huet présente la philosophie de rupture avec le fonctionnalisme et de retour à la *Form* (au sens de design, d'ordre, de sens et de convention) qui motive son enseignement sur « la ville analogue » dans Huet B., 1978, « Il Giordano della città nuova. Progetto del Parco Marne la Vallée a cura dell´Unitè Pedagogique 8 di Parigi », *Lotus International*, n° 21, pp. 44-45.

4 Il faudrait mentionner également la critique « économique » adressée à la LOF par les aménageurs, notamment concernant « la rigidité » de la planification qui en découle, contrairement aux démarches plus « souples », contractuelles ou partenariales, de la réglementation italienne, par exemple. Sur cet aspect, voir Novarina G., 2003, *Plan et Projet, l'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos-Economica.

5 Veltz P., 1977, *La politique urbaine à Dunkerque, 1970-77*, Trappes-Paris, BETURE ; Veltz P., 1978, *Les POS : histoire d'une réforme ambiguë*, Paris, éditions du CRU ; Goldblum C., 1976, « Dispositif POS ou théâtrique du capital », *in* Conan M., Scheer L., 1976, *Prendre la ville, esquisse d'une histoire de l'Urbanisme d'État*, Paris, Anthropos, pp. 379-408.

6 Lassave P., 1997, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.

7 L'importance sociale et la persistance des modèles culturels de l'habitat ont été montrées par Henri et Marie-Geneviève Raymond & Antoine et Nicole Haumont dans Raymond H., Raymond M.-G., Haumont A. et al., 1966, *L'habitat pavillonnaire*, Paris, ISU.

8 Choay F., 1972, *Le sens de la ville*, Paris, Seuil.

9 Cf. *Manifeste pour la reconstruction de la ville européenne*, Bruxelles, 1978.

10 Huet B., 1993, « Le hasard et la nécessité sont la loi du projet urbain », *Le Monde*, 23 novembre.

11 Genestier P., 1990, « Recherche urbaine, aménagement urbanistique : entre doctrines et apories », *Sociologie du travail*, 32e année, n° 3, pp. 339-352.

12 Recenser et cartographier les secteurs géographiques concentrant (voire générant) les pathologies urbaines (épidémies, délinquance, prostitution, alcoolisme...) a été une obsession des ingénieurs, juristes et médecins en charge des affaires publiques urbaines. Ainsi, l'action publique a durablement intégré le découpage de la ville en zones pour les ériger en circonscription d'action préventive ou corrective, chacune justiciable d'une réglementation ou d'une intervention planifiée. Voir Fijalkow Y., 1991, « Mesurer l'hygiène urbaine en épargnant les propriétaires : Le casier sanitaire des maisons de Paris », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 53, pp. 73-78.

13 Cohen J.-L., 1984, *La coupure entre architectes et intellectuels, ou les enseignements de l'italophilie*, Paris, éd. École d'Architecture Paris-Villemin.

14 Muratori S., 1960, *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.

15 Aymonino C. et Rossi A., 1966, *La città di Padova: saggio di analisi urbana*, Roma, Officina.

16 Rossi A., 1966, *L'architettura della Città*, Padoue, Marsilio.

17 Dès la période haussmannienne, la continuité historique a été rompue par l'invention de l'îlot mince et monofonctionnel (voir Castex J., Depaule J.-C., Panerai P., 1977, *Formes urbaines : de l'îlot à la barre*, Paris, Dunod). Cette uniformisation du bâti et cette réduction des fonctions et usages a entraîné la disparition de l'îlot profond qui autorisait la mixité des fonctions et la mutabilité des usages. Or, cet appauvrissement fonctionnel continue à être imposé aujourd'hui par un urbanisme réglementaire voulant prévenir les nuisances, ainsi que par un urbanisme opérationnel régi par une échelle minimale dictée par l'économie de la construction et par la gestion immobilière. Autrement dit, ce contre quoi militaient les adeptes de l'analyse typo-morphologique, dans le sillage des italiens déjà cités et d'André Chastel et son équipe (Boudon F., Chastel A., Couzey H. et al., 1977, *Système de l'architecture urbaine en France*, Paris, éd. CNRS), n'a pas réussi à se concrétiser dans l'économie contemporaine de la construction, et la doctrine urbanistique des années 1990-2000 de « l'îlot ouvert » de Christian de Portzemparc corollaire du « macro-lot » analysé par Jacques Lucan

(Lucan J., 2012, *Où va la ville aujourd'hui ? Formes urbaines et mixités*, Paris, éd. de la Villette) entérine cet échec.

18 Amiot M., 1986, *Contre l'État, les sociologues*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

19 S'inspirant de Bruno Latour et de Michel Callon, la géographie sociale a développé la notion d' « espace opérateur » ou « actant ». Voir Lévy J. et Lussault M. (dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.

20 Parmi les études ethnographiques ayant influencé le monde de l'architecture et son enseignement, on pourrait mentionner Pétonnet C., *On est tous dans le brouillard, Ethnologie des banlieues*, Paris, Galilée, 1979, et de Certeau M., *L'Invention du quotidien, 1 et 2*, Paris, Gallimard, 1980.

21 Roncayolo M., 1988, « La forme urbaine, entre la matière et le social » *in Villes en Parallèle*, n° 12 /13, pp. 42-59 ; 1996, *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales ; 2002, *Lectures de villes. Formes et temps*, Marseille, Parenthèses.

22 Christian Norberg-Schulltz, *Système logique de l'architecture*, Bruxelles, Mardaga, 1974 ; et *La Signification dans l'architecture occidentale*, Bruxelles, Mardaga, 1977.

23 L'ouvrage majeur de Kevin Lynch, *L'image de la cité*, est traduit en français dès 1969 aux éditions. Dunod.

24 Dans son article « Quand la fonction suit la forme : formes urbaines et pratiques urbanistiques en 'R' ». *Villes en Parallèle*, n° 12/13, 1988, Véronique Biau analyse la montée en puissance au cours de la dizaine d'années précédentes de pratiques architecturales telles que la réhabilitation, la restauration, la reconversion, le remodelage.

25 Choay F., 1994, « Le règne de la ville et la mort de l'urbain », in *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*. Paris, éd. Centre Georges Pompidou, pp. 26-35.

26 Devillers C., décembre 1984-janvier 1985, « Projet urbain et mémoire de la ville », in *Monuments historiques*, n° 136, pp. 94-96.

27 Roncayolo M., 1996, *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

28 Comme le signale Gérard Chevallier (dans « Volontarisme et rationalité d'État. L'exemple de la politique de la ville », *Revue Française de Sociologie*, n° 37/2, 1996, p. 227) complémentairement aux lois de décentralisation, le projet de loi pour le renouveau de l'aménagement préparé dans le sillage de la victoire de François Mitterrand à l'élection présidentielle ne put se traduire que par la circulaire du 27 juillet 1984, signée par Yves Dauge, directeur de l'Urbanisme et des Paysages.

29 Voir les articles « Maîtrise d'œuvre urbaine. Une démarche opérationnelle : maîtriser le projet urbain » et « Pierrefitte : construire la ville sur la ville » dans *Diagonal*, n° 42, 1982.

30 Voir par exemple, Genestier P. (dir.), 1996, *Vers un nouvel urbanisme*, Paris, La Documentation française ; Claude V., 2006, Faire la ville. *Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*, Marseille, Parenthèses.

31 Entendons par « aménagistes » les différents types d'édiles, techniciens et élus, en charge d'activités d'aménagement, que celles-ci relèvent de l'échelle urbaine ou de l'échelle territoriale, qu'elles procèdent de la culture de la planification ou de celle du design.

« Le mot est à la mode, tout le monde déclare faire des projets urbains, y compris ceux dont la pratique est la plus éloignée de la notion de projet. On peut se réjouir du succès du mot et s'inquiéter du fait que rien n'a changé. Le projet urbain, ou projet de forme urbaine, esta toujours aussi étranger, voire contraire, à la législation et aux habitudes françaises en matière d'urbanisme et de politique de la construction. [...] En venant combler le vide laissé par l'urbanisme juridique et « programmatique », le projet urbain répond pourtant à une demande sociale dont les élus ont parfois conscience, mais trouve ses limites dans son incapacité à exister de plein droit comme principe d'aménagement urbain. [...] L'urbanisme, tel qu'il a été codifié par la loi d'orientation foncière, définit essentiellement des quantités (densités d'occupation des sols...) et des fonctions (implantation d'équipements et de réseaux), c'est-à-dire des programmes [...] Son mode opératoire est le règlement ; sa préoccupation fondamentale est la procédure : la définition de l'espace urbain, ou des formes urbaines, est inexistantes ou très sommaire. L'espace n'est jamais présenté comme le résultat concret du projet, mais comme l'inconscient du règlement, des équations de prospect... »

« Le mode opératoire du projet est une démarche fondamentale concrète, évolutive et qui se préoccupe du résultat (en vue de) représenter les qualités concrètes de l'espace, c'est-à-dire ses qualités d'usages, de forme et de sens [...] Le premier niveau du projet urbain proprement dit consiste à représenter les caractéristiques essentielles de la forme urbaine définie de deux façons complémentaires : comme règles d'engendrement du tissu avec ses caractères répétitifs et ses possibilités de différenciation [...] et comme composition urbaine ».

Extraits de Christian Devillers, « Projet urbain et mémoire de la ville », *Monuments historiques*, n° 136, décembre 1984-janvier 1985, pp. 94-96.

La loi foncière espagnole de 1956 et la structuration du champ professionnel de l'urbanisme

Céline Vaz, *Maîtresse de conférences en histoire contemporaine, Université de Valenciennes*

Le développement urbain désordonné caractérisant l'Espagne des années 1950 aux années 1970, durant l'expansion économique du « *Desarrollismo* »[1], a tendu à identifier cette période à celle d'une urbanisation sans urbanistes. Ces décennies voient pourtant la structuration d'un champ professionnel de l'urbanisme[2] dans le sillage de la « loi sur le régime du sol et l'aménagement urbain » (*Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, LS*) – désignée ci-après par « loi foncière ». Promulguée en 1956, durant la dictature franquiste (1939-1975), mais s'inscrivant dans le mouvement d'enracinement de la planification urbaine engagé dans la péninsule avant la Guerre Civile (1936-1939), cette loi tient lieu de premier véritable code de l'urbanisme espagnol, et institutionnalise le principe d'une planification territoriale systématique.

Il ne s'agit pas ici de détailler le contenu et les instruments de la loi foncière espagnole[3], mais de présenter et caractériser l'« écosystème » professionnel qu'elle a contribué à former. Autrement dit, il s'agit de l'aborder par l'entrée des acteurs professionnels et des métiers de l'urbain – un domaine d'études qui s'est développé en France depuis une trentaine d'années[4] mais qui reste assez largement à approfondir en Espagne[5]. À partir du cas espagnol, cet article vise ainsi à interroger l'influence de l'intervention de l'État dans la structuration du champ professionnel de l'urbanisme. Avec la loi foncière de 1956, l'État espagnol a en effet joué un rôle fondamental dans le processus de spécialisation et de professionnalisation de l'urbanisme, en accroissant la commande de plans d'urbanisme, par l'institutionnalisation réglementaire de la planification territoriale, d'abord, en orientant l'ordonnancement de la commande publique d'urbanisme qui en a résulté, ensuite. Les lignes qui suivent entendent aussi éclairer en quoi consiste la commande d'urbanisme qui résulte de la loi foncière de 1956, les compétences professionnelles mobilisées pour l'élaboration des documents d'urbanisme et, plus généralement, l'activité d'études urbaines.

Il s'agit ainsi de contribuer à l'établissement de mises en perspective internationales, et de fournir, notamment, des points de comparaison avec la France. La loi d'orientation foncière française (LOF) de 1967 a également eu des implications professionnelles importantes, en introduisant le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et en instituant les agences d'urbanisme, ainsi que d'autres organismes spécialisés, sur lesquels il existe encore trop peu de travaux malheureusement[6]. Or, alors que les deux pays se caractérisent par la centralisation des politiques d'urbanisme, il apparaît que la loi foncière espagnole a conduit à une organisation du champ professionnel de l'urbanisme très différente de celle qui prévaut en France.

Le premier temps de l'analyse montre comment la régulation de la planification urbaine et territoriale imposée par l'État est à l'origine en Espagne de la consolidation d'acteurs professionnels privés de l'urbanisme et non d'un secteur professionnel public. Nous exami-

nerons ensuite les différents profils que ces nouvelles pratiques d'aménagement mobilisent, ainsi que les collaborations et les concurrences professionnelles qu'elles impliquent.

La loi foncière de 1956 ou l'accroissement du marché de la commande publique d'urbanisme

La loi foncière de 1956 et les modalités retenues pour son application permettent à l'État de définir la commande d'urbanisme, d'exercer sa tutelle sur celle-ci et de s'affirmer comme le premier maître d'ouvrage national dans le domaine de l'aménagement urbain. La concentration des décisions dans les mains de l'État et de ses organismes déconcentrés, justifie de parler de centralisation de la politique d'urbanisme au cours de la période étudiée, d'ailleurs conforme au centralisme de la dictature franquiste. En revanche, il n'y a pas d'étatisation de la commande d'urbanisme au sens où la commande publique d'urbanisme serait réalisée par les services de l'État et se traduirait par le développement notable d'une administration de l'urbanisme et/ou d'un corps de professionnels fonctionnaires. En effet, la maîtrise d'œuvre privée s'affirme comme la règle. Cette distribution des rôles entre secteur privé et secteur public se distingue de celle rencontrée dans d'autres pays, la France en premier lieu.

Pourquoi, dans le cas espagnol, la centralisation de la politique d'urbanisme ne se double-t-elle pas de l'affirmation d'un secteur public dans ce domaine ? Comment, au contraire, l'essor de la commande publique de plans urbanistiques favorise-t-elle la structuration d'acteurs professionnels privés ?

Les plans d'aménagement urbain : une commande diversifiée et abondante

Jusqu'à la promulgation de la loi foncière de 1956, la commande locale d'urbanisme se limite pour l'essentiel à l'édiction des règles municipales régissant la construction (*ordenanzas de edificación*), au tracé de voiries et réseaux divers, voire, éventuellement, à la rédaction d'un plan d'« extension » urbaine (*ensanche*), ou de « rénovation intérieure » (*reforma interior*), pour les plus grandes villes[7]. Institutionnalisées respectivement en 1892 et en 1895 ces deux procédures d'aménagement visent en premier lieu l'amélioration de la salubrité des villes et, partant, des conditions de vie des classes populaire[8]. Cette identification de l'urbanisme à une politique d'hygiène urbaine perdure dans les années 1920-1930. Le code municipal (*Estatuto Municipal*), promulgué sous la dictature de Primo de Rivera (1923-1930) et visant à promouvoir l'auto-gouvernement municipal, n'introduit aucune procédure urbanistique nouvelle et institutionnalise cette perspective sanitaire de l'urbanisme.

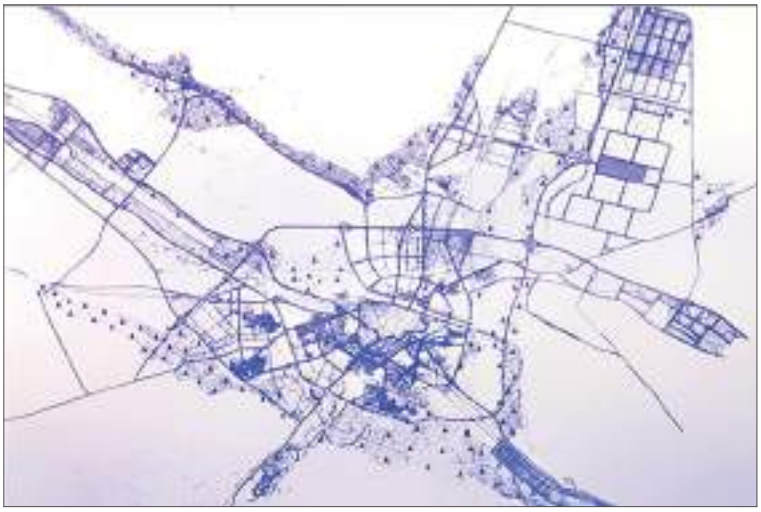
Pour autant, en systématisant les procédures et les dispositions existantes, il offre les conditions de l'affirmation de l'urbanisme comme un champ spécifique d'interventions et de réflexions. Par ailleurs, en inscrivant la nécessité de la prévision urbaine afin d'organiser et de maîtriser la croissance des villes[9], il favorise l'acclimatation en Espagne de la conception nouvelle de l'urbanisme comme appréhension du phénomène urbain suivant les principes de globalité, de méthode et de prévision qui a émergé depuis le début du siècle, particulièrement en Angleterre, en Allemagne et aux États-Unis, et s'est aussi affirmée en France[10]. En témoigne l'effervescence « planificatrice » enregistrée au cours de la décennie suivante, incluant le concours international lancé pour le plan d'extension de Madrid en 1928, ou l'élaboration du plan général de Barcelone, connu sous le nom de *Pla Macià*, par les architectes rationalistes catalans avec la collaboration de Le Corbusier.

La loi foncière de 1956 mène à son terme l'institutionnalisation de la planification territoriale perturbée par la Guerre Civile et le choix de l'autarcie par le camp franquiste après sa victoire. Elle modernise la commande locale d'urbanisme en l'intégrant dans un système de planification urbaine global. Elle augmente par ailleurs le volume de la commande d'urbanisme par l'instauration d'une planification systématique aux différentes échelles territoriales. La loi distingue les « plans généraux d'aménagement urbain » (*planes generales de ordenación urbana*)[11] et les « plans sectoriels (partiels) d'aménagement urbain » (*planes parciales de ordenación urbana*). Les « plans généraux d'aménagement

urbain » peuvent se décliner à l'échelle municipale, à l'échelle de la comarque[12], ainsi qu'aux échelles provinciale, régionale, et nationale. Ces trois dernières doivent servir de base au déploiement de politiques de développement économique et social. Si des travaux préparatoires sont bien engagés au sein des services centraux d'urbanisme sur le plan national d'urbanisme et les plans régionaux, ils ne déboucheront cependant sur aucune traduction officielle. Par conséquent, le gros de la commande des plans généraux est formé par les plans généraux municipaux ou métropolitains, autrement dits des plans locaux d'urbanisme.

En 1971, 1 116 plans locaux sont en cours d'élaboration, en vigueur, ou en cours de révision. Ils concernent 1 389 communes, soit 16 % des municipalités espagnoles[13], dont 98 % des capitales de province et des villes de plus de 50 000 habitants (soit plus de 70 villes). Malgré tout, entre le milieu des années 1950 et la fin des années 1970, cet effort de planification ne suit pas l'urbanisation accélérée que connaît alors le pays. Cinq millions d'Espagnols, provenant majoritairement des villes de moins de 20 000 habitants, changent en effet de résidence entre 1960 et 1973. La grande majorité d'entre eux (80 %) vienne grossir la population urbaine des régions métropolitaines madrilène, catalane, valencienne et basque, dont une grande partie du territoire échappe à la planification[14]. Dans la région de Madrid, des villes bénéficiant de la déconcentration industrielle de la capitale, comme Alcalá de Henares, passent ainsi de 20 000 à 100 000 habitants entre le milieu des années 1950 et le début des années 1970, sans disposer de plan d'urbanisme. Partiellement appliquée, faute de moyens financiers, techniques et humains, la politique de planification urbaine n'atteint donc pas son objectif, à savoir encadrer et contrôler le développement urbain. Pour autant, on assiste bien à l'augmentation du nombre des plans locaux d'urbanisme commandés, qui constituent un marché important et en plein essor.

Le « plan sectoriel d'aménagement urbain » constitue l'outil opérationnel de la planification urbaine. Conformément et en application du plan général, le plan sectoriel prévoit l'aménagement d'une partie ou d'un secteur du territoire du plan général. Ces secteurs d'aménagement peuvent être affectés à une destination résidentielle ou industrielle. Le terme « polygone » (*polígono*) s'impose dans la pratique en Espagne pour désigner cet équivalent des zones d'aménagement françaises. Ces polygones



Plan général d'aménagement urbain de Saragosse, 1968 © Ayuntamiento de Zaragoza

Schéma explicatif de la *Ley del Suelo* (plan général de Zamora, vers 1956) © DR

peuvent être réalisés par l'initiative publique ou l'initiative privée. En pratique, la création de « polygones industriels » (*polígonos industriales*) ou zones d'activités industrielles, est le fait de l'État, à travers l'« Agence d'urbanisation » (*Gerencia de Urbanización*), créée en 1959, et désignée ci-après Agence foncière[15]. Un grand nombre de « polygones résidentiels » (*polígonos residenciales*) d'initiative publique est aussi à mettre au compte de l'Agence foncière, qui en a lancé 160 en 1964[16]. Cependant, les polygones résidentiels d'initiative privée sont de loin les plus nombreux, d'après les estimations obtenues à partir du croisement de plusieurs sources concernant des zones géographiques précises. Entre 1956 et 1970, pour la province de Barcelone (hors Barcelone), un total de 400 plans partiels d'aménagement ont été approuvés[17]. L'État et les municipalités de la province sont à l'initiative d'une cinquantaine tout au plus, soit 12 % du total. La très grande majorité des zones d'aménagement résidentielles, sont donc le fait de l'initiative privée, conformément à l'esprit de la loi d'urbanisme de 1956, qui recherche la participation large de l'initiative privée à la production des nouveaux secteurs d'urbanisation, en subordonnant celle-ci à l'intérêt général grâce à la planification.

Une commande publique confiée au secteur privé

L'immédiat après-Guerre Civile, jusqu'au début des années 1950, constitue une phase d'expérimentation et de consolidation de la planification urbaine, encouragée et chapeautée par les artisans de la loi foncière de 1956, dont Pedro Bidagor Lasarte (1906-1996) – à la tête du service central en charge de l'urbanisme puis de la direction générale de l'Urbanisme (DGU), de 1949 à 1969. Au cours de cette période, faute de disposer elles-mêmes des moyens techniques et financiers requis, les municipalités désireuses de se doter d'un plan général, ou tenues d'en avoir un rapidement, ont largement recouru à la possibilité qui leur était offerte de remettre sa confection aux services techniques provinciaux ou aux services centraux et déconcentrés de l'État en charge de l'urbanisme. Autrement dit, la réalisation des plans locaux d'urbanisme fut alors assurée par le secteur public.

Pourtant, dans les mois qui suivent sa création au sein du ministère du Logement fondé en 1957, la DGU[18] décide de privilégier la maîtrise d'œuvre privée pour l'élaboration des plans généraux mais aussi pour la réalisation des polygones d'aménagement d'initiative publique. Cette dernière tâche devient une des missions prioritaires de la DGU, que celle-ci confie, à partir de 1959, à un organisme *ad hoc* : l'Agence foncière. Le recentrage des missions de la DGU vers la tutelle administrative, le conseil et l'encadrement technique est justifié par deux raisons[19]. La distribution de la commande publique d'urbanisme dans le secteur privé est présentée comme un moyen de familiariser le plus grand nombre de professionnels aux nouvelles procédures urbanistiques. Autrement dit, il s'agit de les former au nouvel urbanisme de plan par la pratique, alors qu'il n'existe qu'une poignée d'« urbanistes » en Espagne, et que fait encore défaut une formation à l'urbanisme dans les cursus universitaires des professionnels de la ville que sont les architectes mais aussi les ingénieurs des ponts et chaussées (*ingenieros de Caminos*)[20].

L'autre motif, plus fondamental, de l'abandon de la réalisation de la commande publique d'urbanisme par l'administration centrale est le coût de cette option, requérant la mise en place de services centraux étoffés. Or, aucune dotation spécifique n'accompagne la création de la DGU. La création du ministère du Logement et de la DGU en 1957 est en effet concomitante à l'entrée au gouvernement des technocrates de l'organisation catholique *Opus Dei*. Ces ministres, missionnés pour libéraliser et ouvrir l'économie espagnole, engagent des mesures d'austérité qui culminent avec le plan de « stabilisation économique » de 1959. Ces mesures sont à l'origine d'une forte récession à court terme. L'impossibilité de développer des services techniques d'urbanisme appuyés sur un corps de professionnels spécialisés au sein de la DGU détermine donc le choix de « privatiser » la commande publique[21]. En Espagne, la centralisation de la politique d'urbanisme va donc de pair avec l'essor de l'exercice libéral.

La « privatisation » de la commande publique d'urbanisme, une spécificité espagnole ?

Le cas espagnol se distingue ainsi de celui de la France, où l'on observe pourtant une centralisation semblable des politiques d'urbanisme à la même époque. Certes, il existe en France une nébuleuse d'architectes et de diplômés universitaires travaillant sous contrat pour l'État dans les équipes d'urbanisme locales. Après la guerre, les plans de reconstruction des villes sont ainsi confiés à des architectes libéraux[22]. Néanmoins, l'aménagement urbain et territorial apparaît dominé par le corps des ingénieurs des ponts et chaussées, auquel s'ajoute le corps des urbanistes de l'État, créé en 1967, l'année où la LOF est promulguée[23]. En outre, les décrets d'application de la LOF, qui institutionnalisent les agences d'urbanisme pour développer la « fonction d'étude urbaine » et pallier le sous-équipement des collectivités locales en équipes techniques, prévoyaient la possibilité pour les agences d'être érigées en établissements publics administratifs[24]. Autrement dit, l'aménagement du territoire est en France l'affaire de professionnels fonctionnaires ou d'administrations et d'institutions publiques.

La configuration de la commande publique d'urbanisme espagnole apparaît plus proche de ce qui s'observe alors dans les pays en développement de la rive sud de la méditerranée, ou plutôt de certains de ces pays. L'hétérogénéité des situations en fonction des régimes politiques et ou des situations économiques est en effet de mise dans cet espace[25]. Dans les pays socialistes ou socialisants, comme la Syrie ou l'Égypte, la centralisation de l'urbanisme à partir des années 1960 se double de son étatisation en matière d'exécution et signifie la marginalisation de l'exercice libéral. La situation espagnole apparaît donc plus proche du cas de la Turquie, où le secteur de la consultation privée se maintient, malgré la centralisation et l'étatisation de l'urbanisme ; et, surtout, du cas libanais où la centralisation de l'urbanisme impulse le développement de la consultation privée. Dans ces deux pays, le secteur privé n'a en fait jamais cessé d'être une composante du milieu professionnel de l'urbanisme, tout comme en Espagne. Compte tenu du développement très variable mais surtout très minoritaire des services techniques municipaux espagnols, la réalisation des plans appelés par le code municipal de 1924 avait en effet été confiée par concours à des professionnels privés. Par ailleurs, contrairement à ce que laissent supposer les titres d'« architecte municipal » ou d' « ingénieur municipal », jusqu'aux années 1970-1980, les professionnels en charge de l'urbanisme local (contrôle des permis de construire, des alignements, etc.) ne sont pas des fonctionnaires, et ce même dans les très grandes villes. Ils cumulent cette charge officielle, représentant une part plus ou moins importante de leur activité, avec l'exercice libéral de la profession[26].

Ainsi, comme le souligne à juste titre Éric Verdeil, l'« institutionnalisation de l'urbanisme dont témoigne la mise en place des administrations classiques structurant la commande, ne doit pas faire oublier les premiers jalons de cette pratique avant la prise de contrôle de ces fonctions par l'État »[27]. De fait, il s'avère erroné de parler de « privatisation » de la commande urbanistique espagnole à partir de 1957. La délégation de la réalisation des plans d'urbanisme ou des zones d'aménagement au secteur privé à partir de la fin des années 1950 se situe finalement dans la continuité de ce qui pouvait s'observer avant la Guerre Civile (1936-1939), la pratique d'après-guerre consistant à confier celle-ci aux services de l'administration centrale ou provinciale, faisant figure de parenthèse.

Le partage de la commande urbanistique entre les professionnels de l'urbanisme

La loi foncière de 1956 et la création de la DGU apparaissent comme des facteurs d'impulsion et de structuration de l'activité professionnelle privée. L'éventail des professionnels bénéficiant de la commande urbanistique s'élargit mais apparaît dominé par les ingénieurs et, surtout, les architectes. Pour comprendre cette prépondérance, il convient de présenter en quoi consistent concrètement la réalisation d'une zone d'aménagement, et la rédaction d'un plan général d'urbanisme.

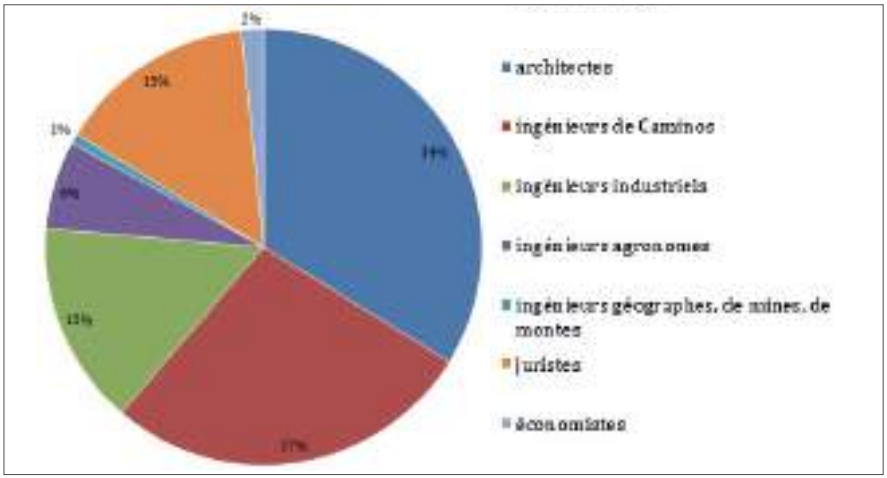
La création de zones d'aménagement : l'affaire de l'architecte, de l'ingénieur et du juriste

En Espagne, la maîtrise d'œuvre d'une zone d'aménagement, telle qu'elle est fixée par la loi foncière de 1956, comprend la partie d'aménagement (*ordenación*) proprement dite. Mais elle inclut aussi le volet « gestion urbanistique » (*gestión urbanística*) c'est-à-dire toutes les procédures, notamment juridiques et administratives, concrétisant la transformation du sol en terrain constructible. Cela comprend les études techniques préalables – sondages géologiques, enquêtes économiques, etc. –, la négociation avec les propriétaires pour l'acquisition des terrains, la fixation des indemnités, l'indemnisation, etc. L'articulation de ces deux « temps » de l'aménagement dans la maîtrise d'œuvre démultiplie le nombre d'acteurs privés appelés à réaliser la commande publique d'urbanisme. Elle rend plus visible, comparativement à la France, la diversité des compétences et, partant, des profils professionnels requis par l'activité d'aménagement.

Les mémoires d'activité de l'Agence foncière, notamment le premier bilan, publié en 1964[28], permettent d'appréhender, dans le détail, les profils professionnels intervenant dans la production des polygones d'aménagement. Au terme de cinq premières années d'activité, l'agence a engagé la réalisation de 160 polygones résidentiels et 30 polygones industriels, ayant mobilisé un total de 550 professionnels.

De prime abord, il apparaît que les ingénieurs, dans leurs diverses spécialités, représentent la moitié des professionnels engagés dans la réalisation de zones d'aménagement (49 %), suggérant la domination de ces professionnels sur cette activité. L'intervention des ingénieurs spécialisés – ingénieurs industriels, ingénieurs agronomes, ingénieurs des eaux et forêts – est cependant tributaire de la nature des terrains ou de la destination de la zone à aménager et donc limitée à des cas spécifiques. De fait, les architectes et les ingénieurs des ponts et chaussées (ingénieurs *de Caminos*) sont véritablement les deux figures prédominantes de l'urbanisme opérationnel. Ils sont les plus polyvalents, assumant des missions diversifiées à toutes les étapes de la procédure d'aménagement, et apparaissent en fait en concurrence directe, du point de vue des missions réalisées. Ils interviennent de la même façon comme auteurs des relevés topographiques et des études réalisées en vue de la localisation et de la délimitation des zones à aménager, comme rédacteurs des projets d'expropriation, du plan d'aménagement, du projet d'urbanisation, comme responsables de la direction des travaux, etc.

Au côté de ces deux types de professionnels, les juristes occupent une place remarquable dans la production de zones d'aménagement. Concrètement, ils assurent le montage et le suivi du dossier d'expropriation, et sont chargés de toutes les démarches et procédures devant garantir la légalité de l'opération, du plan d'aménagement au projet d'urbanisation. La création de zones d'aménagement telle qu'elle se configure en Espagne, en incluant la phase de « ges-



Profils des professionnels engagés dans la réalisation des polygones d'aménagement de l'agence foncière (1959-1964). Source : élaboration de l'auteur à partir de Gerencia de Urbanización, 1965, *La Gerencia de Urbanización. 1959-1964*, Madrid, Ministerio de la Vivienda. Les ingénieurs « *de Caminos, Canales y Puertos* » (« des chemins, des canaux et des ports ») peuvent être considérés comme l'équivalent des ingénieurs des ponts et chaussées français ; les ingénieurs « *de montes* » peuvent être assimilés aux ingénieurs des eaux et forêts

tion urbanistique », ouvre ainsi un vaste marché de la commande d'urbanisme à la consultation juridique privée. Enfin, les économistes représentent une minorité dans l'ensemble des professionnels participant à la réalisation de zones d'aménagement. Mais leur rôle n'est pas négligeable. Ils sont notamment sollicités pour réaliser les calculs permettant la répartition des charges entre les différentes parcelles cédées à la vente une fois l'aménagement terminé. Dans le cas de zones d'aménagement d'initiative privée, regroupant plusieurs propriétaires, ils évaluent de la même façon les coûts et bénéfices de chacun.

L'élaboration des plans généraux mobilise des profils professionnels plus diversifiés. Mais la prédominance des ingénieurs des ponts et chaussées et, surtout, des architectes, demeure.

L'élaboration des plans généraux : l'architecte et quelques autres

Les plans généraux d'aménagement urbain, en particulier les plans locaux d'urbanisme – communal, d'agglomération ou *comarcal* –, qui sont les plus nombreux pour notre période, comprennent deux volets. Le volet d'« information urbanistique » (*información urbanística*) s'identifie à une étude monographique des caractères historique, géographique, démographique et socio-économique de l'unité territoriale faisant l'objet de la planification. Il s'agit de dresser le tableau le plus exhaustif possible de ces caractères en vue d'aboutir à un diagnostic et d'orienter les choix de planification, en conformité avec la méthode d'enquête préalable au plan (*survey before plan*), forgée par l'écossais Patrick Geddes (1854-1932) au début du XX[e] siècle[29]. Les propositions de planification constituent le second volet d'un plan général d'aménagement urbain. Elles sont mises en forme dans une série de plans fixant la qualification et l'affectation des terrains, les infrastructures, les normes constructives, etc. Cette partie de planification proprement dite est monopolisée par les architectes et les ingénieurs des ponts et chaussées.

Initialement, ces professionnels sont également ceux qui réalisent la partie « information urbanistique ». Ils se saisissent de ce travail d'enquête parce qu'ils sont, au premier chef, intéressés à maîtriser les outils d'analyse capables d'éclairer les problèmes qui se posent à eux, mais aussi par la force des choses. En effet, jusqu'aux années 1960, les spécialistes appelés « naturellement » à contribuer à cette démarche interdisciplinaire d'analyse de la ville – économistes, statisticiens, géographes, démographes, sociologues, etc. – font défaut en Espagne. Ce déficit est à mettre en relation avec la situation de l'université espagnole durant le régime franquiste. Le système universitaire espagnol reste très élitiste[30] et conservateur. Il est aussi étroitement contrôlé par le régime franquiste, qui est hostile au développement d'études sur la réalité économique et sociale du pays, susceptibles de remettre en cause ses choix politiques. Ceci explique la création tardive de formations universitaires en géographie, sociologie, etc., comparativement aux États-Unis ou aux pays d'Europe du Nord, et, partant, le départ à l'étranger des quelques Espagnols qui le peuvent pour se former à ces disciplines[31].

Les architectes et les ingénieurs appelés à réaliser les enquêtes urbanistiques n'y sont donc pas formés. C'est pourquoi la seule formation spécialisée en planification urbaine existante en Espagne – la formation de technicien urbaniste, proposée par l'*Instituto de Estudios de Administración Local* à partir de 1942 – introduit des initiations à l'économie et à la sociologie à partir de 1946, pour familiariser ces praticiens à l'analyse interdisciplinaire de la ville. Il faut attendre une quinzaine d'années pour que des enseignements de sciences sociales soient introduits dans le cursus d'architecte. A la faveur de la réforme de l'enseignement technique de 1957, qui s'accompagne de la promotion de l'enseignement de l'urbanisme, l'économie et la sociologie font leur apparition dans la formation d'architecte. Rien de tel en revanche dans le cursus des ingénieurs des ponts et chaussées à l'occasion de cette réforme ni de celle de 1964.

À partir des années 1960, l'enseignement des sciences humaines et sociales commence à s'affirmer dans l'université espagnole permettant la formation de spécialistes dans ces disciplines. Dans le même temps, l'essor de la commande des plans d'aménagement territorial et urbain est favorable à une division du travail et à la possibilité que d'autres spécialistes y prennent pied, à l'instar de ce qui s'observe dans l'après-

guerre en France[32]. Ainsi, les architectes et/ou les ingénieurs chargés de la rédaction de plans généraux, commencent à s'adjoindre les compétences de spécialistes de sciences sociales, pour la réalisation des études d'information urbanistique. La réalisation, dans les années 1960, de plans d'urbanisme d'espaces métropolitains constitue un jalon de cette évolution. La pluridisciplinarité s'y étend au-delà du cercle des architectes, des ingénieurs, et des juristes. Ainsi, l'élaboration du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Barcelone (1963-1966), destiné à orienter la révision du plan de 1953, mobilise 21 professionnels : 9 architectes, 4 ingénieurs des ponts et chaussées, 2 ingénieurs industriels, un avocat, 4 économistes, et 1 sociologue[33].

Cette expérience reste néanmoins l'exception. En règle générale, au cours des années 1960 et d'une grande partie des années 1970, la conception d'un plan général est commandée à un architecte, le plus souvent, ou à un ingénieur des ponts et chaussées, travaillant seul ou en association avec des confrères. L'utilisation de compétences spécifiques, pour le volet « information urbanistique » notamment, se fait par le recours à des intervenants extérieurs avec lesquels les techniciens maîtres d'œuvre établissent une relation de sous-traitance. Dans ces conditions, avant la fin des années 1960, commence à s'observer une structuration duale de la consultation privée d'urbanisme : d'un côté, des agences d'architectes revendiquant une spécialisation en urbanisme ; de l'autre un marché des études urbaines auquel répondent des sociétés spécialisées dans le travail statistique et/ou d'enquête. Mais il faut aussi mentionner l'activité de bureaux d'étude étrangers, proposant une offre « intégrée » pour la rédaction de plans, comme le font les agences d'urbanisme françaises, incluant la réalisation de l'étude urbanistique et la définition du plan général proprement dit. Les perspectives offertes par le marché espagnol dans le domaine du conseil et des études techniques et sociales attirent les sociétés étrangères qui s'implantent dans la péninsule dès le début des années 1960.

Une certaine pluridisciplinarité dans la pratique professionnelle de la planification urbaine commence donc à émerger en Espagne à la fin des années 1960, qui fait écho au caractère pluridisciplinaire qui caractérise les agences d'urbanisme françaises depuis leur création. Les agences sont en effet des creusets d'une approche pluridisciplinaire des questions d'urbanisme et de planification alors que dominaient jusque-là les démarches pilotées par des architectes-urbanistes, incarnant la figure de « l'homme de l'art » depuis l'entre-deux-guerres. En Espagne, la mainmise des architectes sur l'urbanisme de plan se consolide.

La planification urbaine et les architectes, une prééminence revendiquée et effective

Mis à part les juristes, les professionnels autres que les architectes et les ingénieurs des ponts et chaussées peinent à se faire une place dans la pratique de l'aménagement urbain et territorial. Les architectes prennent même l'ascendant, en concentrant davantage la commande des plans partiels d'aménagement mais aussi, et surtout, celle des plans généraux. L'Espagne se distingue ici de la France où ce sont les ingénieurs des ponts et chaussées et des travaux publics de l'État qui monopolisent la conception et la mise en œuvre de la politique d'urbanisme[34]. Cette prééminence dans le cas espagnol des architectes est néanmoins contestée par les ingénieurs des ponts et chaussées. Le champ de l'urbanisme reste en effet un champ de luttes professionnelles, comme il l'était avant la Guerre Civile. Quand il prend la direction du ministère du Logement, en 1969, Vicente Mortes Alfonso, décide de remplacer l'architecte Pedro Bidagor, à la tête de l'urbanisme national depuis une trentaine d'années, par Antonio Linares Sánchez, un ingénieur des ponts comme lui, qui s'entoure d'une nouvelle équipe où les ingénieurs dominent. Hors de Madrid, des ingénieurs sont également placés à des postes stratégiques.

En fait, pour une grande partie des architectes, il ne fait pas de doute que l'urbanisme est avant tout de leur compétence, plus que de celle des ingénieurs des ponts et chaussées. Cette prétention n'est pas propre aux architectes espagnols mais se vérifie chez leurs homologues des autres pays, notamment en France[35]. Elle est renforcée par l'assimilation de l'urbanisme à l'art de la planification et de la composition urbaine que les architectes espagnols défendent à partir des années 1920 et qu'ils par-

viennent à imposer, après la Guerre Civile, en plusieurs étapes : tout d'abord en créant, dès le début des années 1940, la première formation spécialisée d'urbanisme autour de cette conception, puis en l'institutionnalisant dans la loi de 1956[36] et en développant, à partir de la fin des années 1950, la place accordée à l'urbanisme et la planification urbaine dans le cursus d'architecte afin d'asseoir et de légitimer leur maîtrise sur ce domaine d'activités.

Seuls les architectes spécialistes de l'urbanisme, comme Pedro Bidagor, défendent précocement l'idée que l'urbanisme est une tâche pluridisciplinaire et qu'il est urgent que les architectes apprennent à collaborer au sein d'équipes associant ingénieurs, juristes, sociologues, économistes[37]. Au cours des années 1960-1970, cette idée progresse mais elle s'accompagne d'une reformulation de la prééminence revendiquée par les architectes dans la planification urbaine. Pour une grande partie du groupe professionnel, la collaboration avec d'autres spécialistes n'est acceptable que si le rôle de « chef d'orchestre » revient à l'architecte. La prétention à occuper ce poste est justifiée, par leur formation « humaniste » qui doterait les architectes d'une capacité médiatrice qui, avec leur capacité créatrice, constitue le fondement de la professionnalité revendiquée par le groupe professionnel.

Conclusion

En 1956, la promulgation de la loi foncière est présentée comme un instrument pour mettre en ordre et orienter le développement urbain et territorial de l'Espagne. Au terme de deux décennies suivantes, les résultats de la mise en œuvre de cette politique de planification territoriale apparaissent sans doute plus tangibles au plan professionnel que spatial. Elle permet aux architectes espagnols de s'imposer comme les spécialistes de la production immobilière et territoriale. Mise en œuvre dans la seconde étape de la dictature franquiste, marquée par l'abandon des orientations dirigistes au profit de la libéralisation et de l'ouverture de l'économie espagnole, la loi foncière permet le développement de la consultation privée d'urbanisme. De fait, jusqu'à la fin des années 1970, le sous-développement des services techniques municipaux est criant et explique, pour une grande part, l'urbanisation désordonnée et le manque d'équipements qui caractérise les villes espagnoles à la fin de la dictature.

L'équipement des villes et le développement de politiques de gestion urbaine sont en effet le grand chantier des premières années de l'Espagne démocratique. Il s'agit de répondre au vaste mouvement social urbain qui dénonce à partir de la fin des années 1960, la ville « sans qualité » du *desarrollismo*[38]. Cette priorité politique se traduit par la création du ministère des Travaux Publics et de l'Urbanisme dès 1977. Dans le contexte de la décentralisation, « récupérer » la ville est aussi la principale responsabilité des premières municipalités élues démocratiquement, à partir de 1979. Cet urbanisme « correctif » vise à corriger les inégalités socio-spatiales et à améliorer le cadre de vie urbain en créant des espaces publics, etc. Cette tâche, immense, assumée par les pouvoirs publics, permet l'essor longtemps retardé de services d'urbanisme aux différents échelons territoriaux.★

[1] Le terme, dérivé de « *desarrollo* » (développement), est communément utilisé pour désigner l'intense développement économique des années 1960-1970, de façon un peu comparable à l'utilisation des « Trente Glorieuses » pour la France. Il renvoie à la fois à la politique de développement économique menée alors par l'État franquiste, et à une forme d'idéologie de l'expansion économique portées par les gouvernements technocrates qui dirigent alors le pays.

[2] Sur la notion de champ professionnel, voir Claude V., 2006, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*, Marseille, Parenthèses.

[3] Voir la contribution de Beatriz Fernández Águeda présente dans ce même numéro.

[4] Thoenig J.-C., 1987, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan ; Verpraet G., 2005, *Les professionnels de l'urbanisme. Socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Paris, Economica/Anthropos ; Claude V., *Faire la ville…op. cit.*

[5] Cette approche de l'urbanisme espagnol par les acteurs professionnels, menée sur la longue période, des années 1930 aux années 1970, constitue un des pans importants de notre thèse doctorale intitulée : *Le franquisme et la production de la ville. Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970*, Paris, Université de Nanterre, décembre 2013. Sauf mention contraire, les éléments cités relatifs à l'enseignement, à la pratique ou aux rivalités professionnelles de l'urbanisme sont des résultats de ce travail.

[6] Prévot M., Bentayou G., Chatelan O. et al., 2008, « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », *Métropoles*, n° 3.

7 Les premiers *ensanches* sont élaborés au milieu du XIXe siècle à Barcelone et Madrid. Sur cette procédure d'aménagement urbain, voir Coudroy de Lille L., 1994, *L'ensanche de población en Espagne : invention d'une pratique d'aménagement urbain (1840-1890)*, thèse de géographie, Université Paris X. La loi sur les opérations de « rénovation intérieure » concerne les agglomérations de plus de 30 000 habitants.

8 Rodriguez-Ocaña E., 2005, « Comodidad, ornamentación, higiene. Modernización urbana e higienizo en la España del siglo XIX », *in Rodriguez-Ocaña E.* (dir.), 2005, *Salud pública en España. Ciencia, profesión y política, siglos XVIII-XX*, Granada, Universidad de Granada, pp. 87-112.

9 L'article 217 oblige les municipalités de plus de 10 000 habitants ayant enregistré une croissance de plus de 20 % au cours de la décennie 1910-1920 à élaborer, un plan de *ensanche*. Les villes de plus de 200 000 habitants sont quant à elles invitées à présenter un avant-projet d'aménagement des terrains situés entre les *ensanches* et les limites municipales en réfléchissant à la possibilité d'y édifier des quartiers d'habitat populaire. Le délai fixé pour accomplir ces obligations est fixé à 4 ans. Ces dispositions font écho à des dispositions étrangères similaires, notamment la loi française dite loi Cornudet du 14 mars 1919 obligeant certaines catégories de communes, dont celles connaissant une forte croissance, à élaborer, dans un délai de 4 ans, un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PAEE).

10 Magri S., Topalov C., 1987, « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925: Étude comparative France, Grande-Bretagne, Italie, États-Unis », *Revue française de sociologie*, vol. 28, n°3, pp. 417-451 ; Claude V., Saunier P.-Y., 1999, « L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 64 ; Gaudin J.-P., 1985, *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon.

11 La traduction adéquate de « ordenación urbana » est effectivement « aménagement urbain ». Cependant, nous ne nous interdirons pas ici de parler de plans généraux – ou locaux, provinciaux – d'urbanisme, cette terminologie étant claire en français.

12 Le territoire concerné correspond à une ville et ses communes limitrophes, soit l'agglomération, ou à un ensemble de communes partageant des traits culturels, géographiques, historiques, économiques communs, évoquant la notion française de « pays ». Compte tenu de la difficulté à trouver une traduction satisfaisante en français, nous choisissons d'utiliser ici la traduction littérale, « plan comarcal ».

13 Solà Morales M., Gómez Ordóñez J.-L., 1974, *La enseñanza del urbanismo: perspectiva española 1970-80. Vol. 2. La situación en España*, Barcelona, Laboratorio de urbanismo (LUB)-ETSAB.

14 Rodenas Catalayud C., 1994, *Emigración y economía en España (1960-1990)*, Madrid, Universidad de Alicante/Editorial Civitas, p. 106.

15 Pour une analyse détaillée des premières années d'activité de l'Agence foncière, voir Vaz C., *Le franquisme et la production de la ville..., op. cit.* Pour un bilan d'ensemble de l'action de l'Agence, voir le catalogue d'exposition Echenagusia Belda J. (dir.), 2009, *De Gerencia de Urbanización a SEPES, medio siglo de historia (3 vol.)*, Madrid, SEPES.

16 Il est plus difficile d'évaluer le nombre de zones résidentielles à l'initiative des municipalités, mais leur nombre semble réduit durant la plus grande partie de la période. En 1965, près de dix ans après la promulgation de la loi d'urbanisme, la municipalité de Barcelone a initié la création de deux polygones résidentiels seulement, ceux de Montbau et Besós, d'après Ribas Piera M., 1965, « La planificación urbanística en España », *Zodiac*, n° 15, p. 163.

17 Solà Morales M., Gómez Ordóñez J.-L., *La enseñanza ..., op. cit.*

18 Il s'agit d'une « promotion » du service central d'urbanisme (*Jefatura nacional de urbanismo*, créé en 1949), visant à accompagner la promulgation de la loi foncière de 1956.

19 Voir le Décret relatif aux normes justifiant les coûts généraux et d'administration de la gestion urbanistique, *Bulletin officiel de l'État*, n°107, 5 mai 1958.

20 Pour combler ce manque, une formation continue de « technicien urbaniste » (*técnico urbanista*) est mise en place au sein de l'*Instituto de Estudios de Administración Local*, à partir de 1942, à l'initiative notamment de Pedro Bigador. Elle comprend des cours en droit de l'urbanisme, sur les infrastructures, ainsi que des ateliers de projet urbain.

21 D'après la note manuscrite sur les investissements de la DGU [Pedro Bidagor Lasarte], sans date, SHFCOAM, PBL, D0024.

22 Voldman D., 1997, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954. Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan.

23 Claude V., *Faire la ville ..., op. cit.*, p. 116.

24 Ceci aurait permis de consacrer juridiquement leur permanence. Mais ces décrets ne furent jamais publiés, d'où une insécurité existentielle durable et persistante des agences, liée aux statuts juridiques divers tant pour les organismes que pour les personnels qui les composent.

25 Verdeil E., 2006, « Marchés, lieux d'exercice et profils professionnels de l'urbanisme », in Souami T., Verdeil E. (dir.), 2006, *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du Sud de la méditerranée*, Paris, Anthropos-Economica / IFPO, pp. 149-196.

26 D'où des problèmes importants de conflits d'intérêt, voir Vaz C., 2014, « Entre intérêts privés et intérêt public, l'architecte municipal, vecteur d'une corruption immobilière ordinaire dans l'Espagne franquiste », in Dard O., Engels J., Monier F. (dir), 2014, *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine. Les coulisses du politique à l'époque contemporaine XIXe-XXe siècles*, Paris, Armand Colin.

27 Verdeil E., « Marchés, lieux d'exercice... » in Souami T., Verdeil E. (dir.), *Concevoir et gérer les villes ..., op. cit.*, p. 176.

28 Gerencia de Urbanización, 1965, *La Gerencia de Urbanización. 1959-1964*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.

29 Welter V., 2002, *Biopolis. Patrick Geddes and the City of Life*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press. Voir notamment le chapitre 5.

30 En 1967, l'enseignement supérieur, technique et universitaire, totalise 2,5 % des effectifs scolaires. Il reste l'apanage des classes sociales supérieures. Sur ce chiffre et l'origine sociale des étudiants, voir Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), 1969, *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid, MEC, pp. 25-29 et p. 39.

31 Au début des années 1960, l'espagnol Mario Gaviria Labarta se forme ainsi à la sociologie urbaine auprès de Henri Lefebvre. De retour en Espagne, il contribue à introduire la pensée urbaine de Lefebvre et à initier les professionnels de la ville à la discipline. Voir Vaz C., 2012, « « Les Pyrénées séparent et relient la France et l'Espagne » : Henri Lefebvre et la question urbaine espagnole à la fin du franquisme », *L'Homme et la société*, Vol. 3-4, n° 185-186, pp. 83-103.

32 Claude C., *Faire la ville ..., op. cit*, p. 133.

33 Pié R. (ed.), 2007, *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori des de Cerdá als nostres dies*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

34 Verpraet G., *Les professionnels de l'urbanisme ..., op. cit.* ; Claude V., *Faire la ville ..., op. cit.* ; et la partie 2 de Thoenig J.-C., *L'ère des technocrates..., op. cit.*

35 Champy F., 2000, « Les architectes, les urbanistes et les paysagistes. Entre complémentarité et concurrences », *in* Paquot T., Lussault M., Body-Gendrot S. (ed.), 2000, *La Ville, l'Urbain : l'État des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 215-224.

36 Voir le chapitre II.

37 Bidagor Lasarte P., 1958, « El urbanismo español en el momento actual », *Conferencia celebrada por el Director General de Urbanismo el 3 de junio 1958 en el colegio oficial de arquitectos*, SHCOAM, PBL D32, p. 12.

38 Vaz C., 2018, « Les mobilisations d'associations de quartier à Madrid à la fin du franquisme. L'exemple du secteur d'Orcasitas », dans Backouche I. et al. (dir.), *La ville est à nous ! Aménagement urbain et mobilisations sociales depuis le Moyen Age*, Paris, Éditions de la Sorbonne, pp. 71-93.

Débat

Le ministère de l'Équipement et la structuration de l'urbanisme dans les années 1970-1980

Débat animé par **Gilles Jeannot,** directeur de recherche, École des Ponts ParisTech, LATTS (UMR 8134)

avec

Bernard Barraqué, *directeur de recherche émérite au CNRS, ancien collaborateur au Bureau d'études et de réalisations urbaines (BERU, 1974-1977)*

Jean Frébault, *ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts, directeur des agences d'urbanisme de Toulouse (1971-1978) et de Lyon (1978-1988), directeur de l'Architecture et de l'urbanisme au ministère de l'Équipement (1989-1994)*

Pierre Mayet, *ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts, directeur de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme au ministère de l'Équipement (1974-1978), directeur du personnel au ministère de l'Environnement et du cadre de vie (1978-1982)*

Michèle Tilmont, *architecte-urbaniste en chef de l'État honoraire, directrice adjointe du groupement d'études et de programmation (GEP) de la direction départementale de l'Équipement du Val-de-Marne (1971-1974), directrice adjointe de l'aménagement à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP, 1992-1994)*

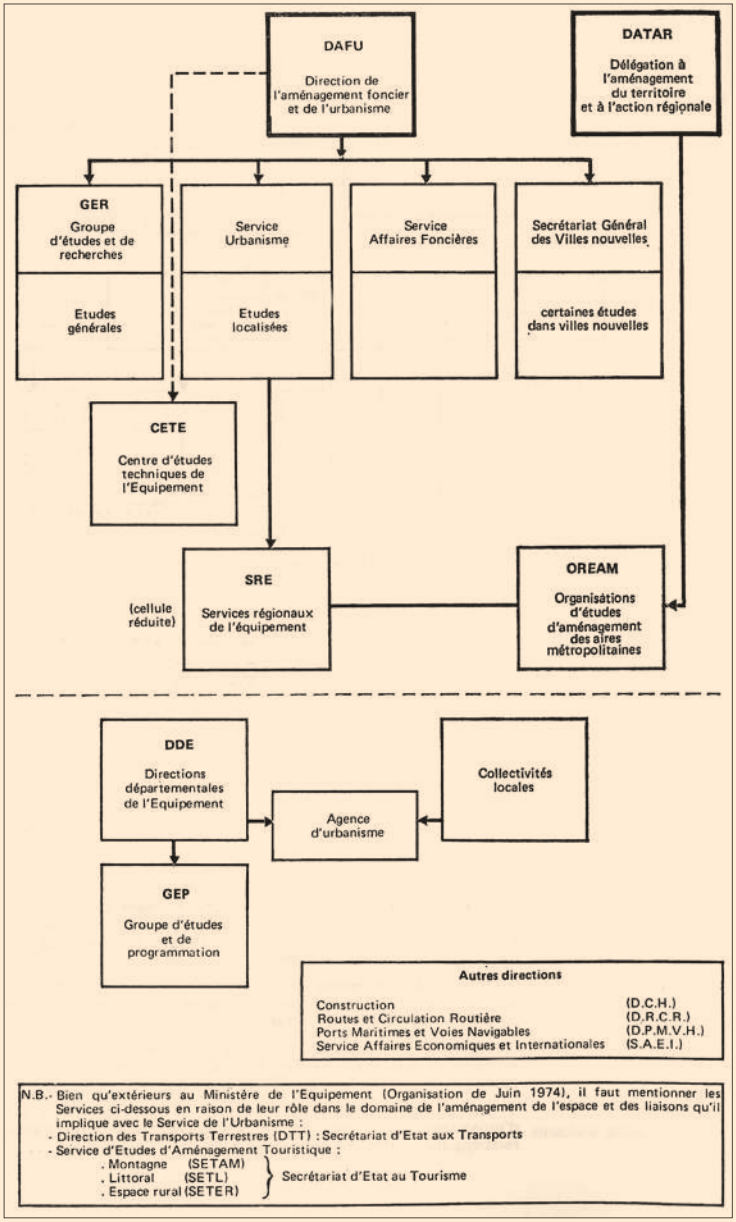
Gilles Jeannot

Pour commencer, je souhaite faire référence à un texte de Pierre Lascoumes sur la sociologie du droit, intitulé « Passe-droits et Passes du droit »[1], où il engage une discussion avec Pierre Bourdieu, qui dénonçait face à la règle de droit des passe-droits, des gens qui trichent et des gens qui obtiennent des petits avantages ici ou là[2].

Pierre Lascoumes qui travaillait dans le domaine du droit de l'environnement met, lui, en évidence des « passes du droit » : la règle de droit est d'une certaine manière mise à la disposition de tous. Certains acteurs peuvent saisir une opportunité liée à une règle, l'opposer à d'autres pour déplacer un rapport de force. Cela s'applique tout particulièrement au droit de l'eau, qui souvent n'est pas appliqué. Le simple fait de l'appliquer, c'est déjà agir. Si on aborde le droit de l'urbanisme et la loi d'orientation foncière (LOF), pour comprendre la manière dont le droit a été saisi, il faut porter l'attention sur les organisations et les professionnels qui ont été attachés à sa mise en œuvre pratique.

Au cours de notre débat, il me semble que l'on peut évoquer tout d'abord des questions d'organisation : quels étaient les moyens mis en œuvre pour mettre en place la LOF ? Bien sûr, le ministère de l'Équipement avait commencé à développer dans ses directions départementales (DDE) les groupes d'études et de programmation (GEP), mais il ne faut pas oublier les bureaux d'études ou les agences d'urbanisme.

Il me semble aussi très important de comprendre ce qui orientait de manière pratique ces profession-



Organigramme des services d'études urbaines au sein du ministère de l'Equipement. Source : ministère de l'Equipement, 1975, *Études d'urbanisme*, la documentation française

nels qui ont contribué à parsemer la France de plans d'occupation des sols (POS). Quelles valeurs, mais aussi quels savoirs pratiques et principes d'action ? Comment sortir de la demande des communes qui était peut-être de faire des POS « livrets de famille » dans lesquels on laisserait à chacun un peu de droit à construire, et faire émerger des projets d'aménagement ? Il est important de caractériser ce souci professionnel spécifique, assez orienté vers les questions de l'équipement. Comment ce « souci » se différenciait-il de celui qui animait à la même époque les ingénieurs des directions départementales de l'Agriculture (DDA) qui produisaient les plans d'aménagement ruraux, plus orientés vers les questions de développement économique ?

Pierre Mayet

Cette histoire commence en 1966 par la rencontre entre le charismatique Edgard Pisani et la génération des jeunes ingénieurs des ponts et chaussées qu'il appelait au service des territoires, avec la création des DDE. Le Comité d'histoire ministériel avait d'ailleurs déjà consacré une journée d'études à cette question étroitement liée : comment les ingénieurs des ponts et chaussées, généralement au retour de premiers postes dans les anciennes colonies, étaient-ils devenus disponibles pour moderniser la France que l'on réformait au cours de la présidence du général De Gaulle ? Il s'agissait des années 1962-1967, suivies d'une rupture en 1968, dont on va reparler.

Dans cette occurrence, j'étais un des nombreux ingénieurs des ponts et chaussées présents sur le terrain, à

Clermont-Ferrand. J'écoutais ce message qui me faisait vibrer. Georges Pébereau avait été élu président de l'association des ingénieurs des ponts et chaussées, qui s'exprimait dans la revue PCM (*Ponts et Chaussées Magazine*), créée au tout début du XXe siècle. Il était alors le directeur chargé de l'urbanisme, le directeur de cabinet, ou les deux à la fois. Il parcourait la province pour nous mobiliser.

La France découvrait un phénomène qu'elle ne pouvait pas concevoir auparavant. La France était depuis longtemps un pays de paysans - je suis né paysan, je sais donc de quoi je parle - mais elle n'avait pas encore compris que quelque chose changeait radicalement la géographie humaine du territoire : l'urbanisation. La France des 36 000 communes était immobile dans sa vision des petites choses. Mais il y avait des endroits qui commençaient à poser problème : les villes.

Dans ce temps assez miraculeux où le désir de réforme rencontrait un pouvoir gaulliste en capacité de les réaliser, voilà qu'arrivait Edgard Pisani, avec le drapeau de la loi d'orientation foncière. Il avait d'abord mis en place l'outil : l'administration créée en trois coups de cuiller à pot en 1966, le nouveau ministère de l'Équipement, où on fusionnait la vénérable administration des travaux publics et celle issue de la reconstruction en 1944. Ce n'était pas rien : 200 chefs de service devaient devenir 100. Cette fusion se fit instantanément ou presque, en quelques mois. Sur le terrain, j'étais un bon soldat : j'appliquais ce que l'on me disait. On me demandait de réunir la science incomparable des ponts et chaussées, si importante pour les infrastructures, avec les services de la construction, qui délivraient les permis de construire.

Bernard Thuault, qui a servi de référence au groupe d'études et de programmation (GEP) de Marseille, était en poste à Clermont-Ferrand, où nous faisions nos premières armes sous la bannière du ministère de l'Équipement, avec quelques autres camarades ingénieurs des ponts comme Robequain, Galinou et Guellec. Mais j'étais plus ardent qu'eux. Je tenais moi-même la plume. Nous livrions nos propositions sur les GEP. C'était du concret territorial. Trois mois après, paraissait la directive sur l'organisation des DDE. À ma grande surprise, au paragraphe qui définissait les GEP, je trouvais in extenso le texte que j'avais proposé. Je n'avais donc aucune hésitation pour le mettre en application !

J'étais heureux. Je m'installai à Clermont. Je reçus un jour un appel du directeur du personnel et un message de Michel Rousselot, qui était devenu le directeur du service urbain au Commissariat général au Plan. Ce dernier me disait qu'il fallait que je me rende à Paris pour être rapporteur général de la Commission des villes du VIe Plan. Je n'envisageais pas d'aller à Paris. Je n'avais jamais imaginé recevoir une proposition aussi impressionnante. Mais c'était ainsi.

J'ai su longtemps après pourquoi j'avais été choisi. En effet, Michel Rousselot, qui succédait à Jacques Delors à la tête d'un service régional et urbain au Commissariat général au Plan, voulait justement faire de l'urbanisation un problème politique qui ne soit pas un problème parisien (l'administration centrale) mais bien un problème territorial. Henri Donzet, qui était chargé de mission auprès de lui, m'a avoué, 30 ans après avoir vécu intensément avec moi, que j'avais été choisi à la suite d'un « casting ». Les critères étaient extrêmement simples : il fallait n'être ni énarque, ni polytechnicien, ni parisien. Il fallait, si possible, avoir une tête de paysan ou, tout du moins, de provincial. Ce profil collait pour moi.

C'est ainsi que j'arrivai à cette Commission des villes, dont je vous recommande la lecture du rapport. Vous verrez que ce n'est pas honteux. Je ne l'avais pas conçu mais rédigé et mis en forme. La substance venait de l'ensemble des partenaires.

La petite équipe qui préparait ces travaux avait l'ambition d'amener les maires à évoluer. Dans la commission, nous avions l'avant-dernier président du Conseil de la IVe République et maire de Strasbourg, Pierre Pflimlin, le maire de Tours, Jean Royer, le maire communiste de Gennevilliers, Waldeck-L'Huillier. Au total, il y avait au moins une vingtaine de maires, sans compter les catégories socio-économiques présentes au Commissariat général au Plan et les grandes institu-

tions telles que la Caisse des Dépôts.
Parmi les jeunes technocrates qui étaient rassemblés autour du rapporteur général, qui ne savait pas ce qu'il faisait là ni dans quel monde il atterrissait, il y avait des jeunes gens comme Yves Cousquer, qui était mandaté par la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU), dirigée par Raoul Rudeau. J'avais donc une garantie de ne pas me mettre en porte-à-faux par rapport à ce dernier, qui était pour moi une figure indépassable. Le Plan avait pour représentant un jeune énarque, Jean-Pierre Duport. Le ministère de l'Intérieur y avait délégué Michel Cotten. Ce dernier devait devenir un irremplaçable expert en finances locales. Il y avait aussi le jeune Jean Frébault - je dis « jeune » car il est plus jeune que moi - qui était mandaté par le secteur des transports.
L'alliance que nous avions faite avec les élus se réalisait sur quelque chose d'essentiel : l'urbanisme et la responsabilité qui s'exerce à ce titre. Quand on distribue des permis de construire à la population, celle-ci se compose des citoyens, c'est-à-dire des électeurs du personnage local qu'est le maire, qui est généralement respecté... Les élus débattaient entre eux mais nous stimulions leurs idées. Fusion des communes ? Non. C'était Jean Royer qui voulait cela. Cela dit, il se serait contenté de fusionner avec Saint-Pierre-des-Corps... Notez que, lorsque je prononce le nom d'une ville, cela a du sens pour qui connaît cette ville : si les personnalités peuvent changer, le « climat » local ne change pas nécessairement.
Nous avions bâti notre rapport qui proposait une stratégie de prise en compte de l'urbanisation comme phénomène majeur des transformations en cours dans le pays, soit une stratégie de politique urbaine. On y parlait de l'évolution des institutions puisque nous proposions le regroupement des collectivités locales à l'échelle des agglomérations. Nous avions déjà l'exemple des communautés urbaines, qui avaient été créées par la loi en 1966. On proposait la généralisation de formes de ce type, en disant que l'urbanisme devait être décentralisé à ce niveau. Pour ma part, je n'ai pas cessé d'adhérer à cette nécessité de l'intercommunalité. J'observe d'ailleurs que, à ce stade de notre débat, nous n'avons du tout fait référence aux collectivités territoriales, alors que toute mon histoire de directeur de l'urbanisme a été construite autour de cet engagement.
Après mai 1968, me voici à Paris en 1969. Le phare qui éclairait ce qu'il y avait à faire en matière d'urbanisme, c'était le Service technique central d'aménagement et d'urbanisme (STCAU), qui diffusait des perspectives et de l'ambition. Comme cela a été dit, le STCAU, malheureusement, mourut au combat militant de mai 1968. Il fallut trois mois pour le supprimer. Raoul Rudeau et Jean Chapon m'avaient délégué au cabinet du ministre Albin Chalandon en 1968 pour y tenir le portefeuille de conseiller technique pour l'urbanisme. La ligne à tenir était pour moi celle de ces deux grands serviteurs de l'État et celle que le Plan avait validée dans le rapport de la Commission des villes dont j'avais été le rapporteur général.
Lorsqu'Olivier Guichard succéda à Albin Chalandon en 1972, je poursuivis ma mission, avec la prise en compte de la dimension de l'aménagement du territoire. Ainsi, je devins directeur de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme entre 1974 et 1978, sans l'avoir demandé ni imaginé, pour succéder à Raoul Rudeau. Je suis ravi que l'on ait évoqué le personnage d'Antoine Givaudan, qui était déjà présent, avec Alain Bacquet. Nous étions sur le même chantier. Antoine Givaudan, avec sa puissance de travail, était capable de structurer la prise en charge du portage et de l'animation de la politique publique de l'urbanisme sur l'ensemble du territoire et par l'ensemble des services, quels qu'ils fussent. Il s'agit d'une grande œuvre.
J'avais à conduire le chantier des schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et des POS. Bien sûr, si l'on avait formaté un peu différemment les modèles, cela aurait donné quelque chose de différent. Mais nous les avions faits ainsi. C'était l'œuvre de Givaudan. La production du système fut élevée : il y avait 170 SDAU et 3 000 à 4 000 POS en 1977-1978.
Entre-temps, nous avions fait voter la loi Galley de 1975, portant réforme de la politique foncière, qui arrangeait des dispositions du code de l'Urbanisme,

suite à un rapport du Conseil d'État. Mais cette série de réformes manquait de moteur politique. Il fallait en trouver un, ce que je fis avec le plafond légal de densité (PLD), que l'on a eu tort de supprimer depuis. En effet, il y a une vérité profonde dans ce mécanisme : quand on accorde un permis de construire, on ne distribue que la constructibilité que les règles autorisent. Cette distribution représente une valeur économique bien précise, qui s'appelle la rente foncière ou la charge foncière. Appelons-la comme vous voulez. Il y avait aussi le droit de préemption, la généralisation du principe de la préemption au profit des communes, l'urbanisme opérationnel que l'on passait à la moulinette de la pratique de terrain, avec des axes privés et des axes publics.

Deux dossiers non négligeables ont déjà été évoqués. La politique des villes moyennes était souhaitée par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), qui ne trouvait pas de solution. Je trouvai une solution expérimentale. Mes amis urbanistes, Raffi, directeur du Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) du Sud-Ouest, implanté à Bordeaux, et un autre jeune urbaniste, qui se trouvait être mon beau-frère, étaient venus me montrer le dossier de Rodez. Je trouvais leurs idées géniales : je me disais que l'on s'y prenait bien.

Nombre de POS réalisés par département à la fin 1975. Source : ministère de l'Equipement, 1975, *Études d'urbanisme*, la documentation française

Je diffusai cet exemple dans cent autres villes moyennes. Nous avions monté une procédure convenable, toujours avec la même façon de procéder. Surtout, nous avions prévu dans ce processus un groupe opérationnel de chargés de mission faisant le lien entre de jeunes architectes et urbanistes et de « vieux » maires des villes chefs-lieux comme Rodez. En trois ans, 80 villes y passèrent. La conduite de cette politique des villes moyennes comportait des dispositions faisant apparaître la justification de la stratégie d'aménagement (le plan de référence) et le programme des projets à appliquer, avec des subventions prenant en compte le financement des études préalables et des équipes de conduite de projet. Il s'agissait d'innovations significatives. Quand je passe dans une de ces villes moyennes, je reconnais un style, celui d'une fierté urbaine de faire connaître ses trésors patrimoniaux et, en même temps, des innovations économiques et culturelles qui attestent de la modernité de ces villes.

La création du Fonds d'aménagement

urbain (FAU) s'était largement inspirée des innovations de la politique des villes moyennes. Ce FAU fut malheureusement supprimé après les lois de décentralisation de 1982-1983, alors qu'il apportait des capacités de financement bien ajustées à la stratégie des villes. Les opérations pouvaient concerner aussi bien des secteurs urbains anciens que des secteurs nouveaux ou récents, comme le programme Habitat et vie sociale, qui constituait les prémices d'une future politique des banlieues, qu'on a appelé politique de la ville et qui a été menée, à partir de 2003, par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Dans l'urbanisme opérationnel, on avait introduit la préoccupation d'aménager le tissu existant. Il ne s'agissait pas seulement d'opérations nouvelles. Un enjeu important était les opérations de correction de la trajectoire des grandes zones à urbaniser en priorité (ZUP) de 6 000 logements, comme Chanteloup-les-Vignes ou la Grande Borne à Grigny. Il fallait réduire leur ampleur, qui commençait à faire apparaître les dangers et les problèmes que nous avions pointés dans le rapport de la Commission des villes.

Ce rapport n'esquivait pas le problème de la ségrégation sociale, dont la recherche urbaine nous avait alertés, avec notamment Michel Conan, qui jouait un rôle considérable dans le jeu de la recherche contractuelle. J'ai le souvenir d'un travail du couple Palmade qui révélait très bien la raison du mal-être dans ces merveilleux appartements modernes pour des gens qui sortaient des taudis.

À dire vrai, au sein de notre administration, l'obstacle que je pouvais rencontrer, c'était la direction de la Construction, l'irrésistible résistance du complexe qu'elle formait avec le mouvement HLM. La politique du logement appartenait à cette direction et au mouvement HLM. On avait cherché, et on avait un peu réussi, à réunir les procédures des uns et des autres dans le FAU. Cela ne fonctionna pas longtemps, mais cela ne fait rien car c'était une bonne tentative.

Je vais quand même évoquer le grand secteur qui est devenu ce qu'on appelle les opérations d'intérêt national. C'était alors le secrétariat général des villes nouvelle, avec le rôle de Jean-Eudes Roullier, déjà cité. Certes, il y avait les ZUP, avec les circulaires d'Albin Chalandon ou d'Olivier Guichard. Mais on avait aussi l'invention des villes nouvelles et la diffusion progressive, dans l'appareil d'État, de l'idée de projet urbain que l'on portait au FAU, et qui s'appelait le plan de référence. « Dites-nous quel est votre plan de référence, soit votre stratégie, et dites-nous les opérations qui ont besoin d'un petit coup de main ». L'accord se présentait ainsi. Cela fonctionnait. C'était facile.

Je souhaite insister sur le rôle important des agences d'urbanisme. C'était notre trésor. Nous avions réussi à planifier leur création comme étant une opportunité pour la politique territoriale. Je pensais qu'on en créerait une vingtaine ou une trentaine dans les principales agglomérations. Certaines agences existantes nous servaient de références : l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), la Société rouennaise d'études urbaines (SORETUR). La commission des villes avait défini un objectif. Les maires présents dans la Commission se sentaient encouragés à en créer à l'échelle de territoires intercommunaux, par exemple à Rennes ou à Nantes.

Nous avions commencé par les plus grandes agglomérations. Ainsi, le maire de Toulouse, Pierre Baudis, m'avait demandé conseil afin de recruter un directeur pour son agence d'urbanisme. Je lui suggérai le nom d'un jeune camarade, qui partit là-bas en 1971. C'était Jean Frébault. Le même Jean Frébault, vraiment un bon soldat, fut proposé plus tard aux élus pour diriger l'agence d'urbanisme de Lyon, à partir de 1978. Pour le cas de Bordeaux, j'étais en réunion au Conseil général de la Gironde. On nous demandait un ingénieur des ponts et chaussées. J'étais désolé, mais je n'en avais pas à proposer. Personne n'avait le profil. C'est un urbaniste issu du terrain, Francis Cuillier, qui prit en charge l'agence de Bordeaux — je regrette qu'il soit mort prématurément.

Plus tard, alors que Jean Frébault était directeur de l'Architecture et de l'urbanisme entre 1989 et 1994, il fallut que nous rassemblions toutes nos forces pour empêcher que l'on ne sucre définitivement les subven-

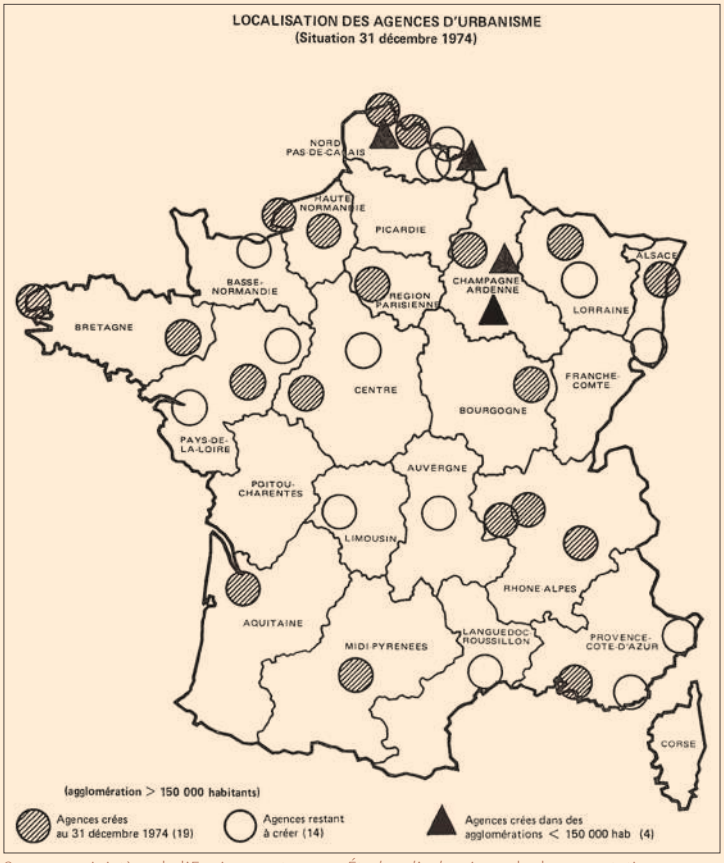
tions aux agences. Les agences étaient la prunelle de mes yeux. Mais, il y avait de la concurrence entre les agences et les GEP. Cela posait un problème. Les GEP dans les DDE intervenaient pour le travail courant, sur le terrain ordinaire. Au bout d'un moment, il pouvait apparaître une certaine rivalité entre ces équipes, mais cela se régulait.

Ma dernière remarque porte sur la question de la méthode qui résultait de cette politique de l'urbanisme. Quelqu'un a parlé de la formation des urbanistes de l'État et des personnels travaillant dans les GEP. Lorsque je devins directeur du Personnel au ministère de l'Environnement et du cadre de vie puis de l'Équipement entre 1978 et 1982, j'étais bien entouré de collaborateurs proches comme Gérard Salmona, qui était sous-directeur de la formation et qui avait été à la DAFU.

Nous avions conçu des programmes de formation pour les prises de poste concernant certaines fonctions de l'urbanisme, telles que celles de chef des GEP ou des groupes urbanisme opérationnel et construction (UOC). Ces formations comportaient à la fois des repères scientifiques d'ordre stratégique et des témoignages pratiques de responsables en poste. On y trouvait aussi la présentation d'un projet de réforme pratique à mettre en œuvre. Cela se prolongea plus tard par le cycle supérieur de management de l'Équipement, qui était un grand programme conduit par la direction du Personnel pour la formation des directeurs départementaux de l'Équipement, ouvert à d'autres chefs de services territoriaux, voire à des préfets.

C'est ainsi que l'urbanisme apparaît comme l'expression d'une intelligence collective qui assure la prise en compte simultanée de matières hétérogènes : l'économie et la finance, le social et le sociétal, le civisme démocratique et le citoyen, l'environnement et l'écologie, en proposant leur composition sur un territoire singulier, celui de la ville. Par la suite, la problématique du développement durable s'est imposée, portée par les intelligences qui sont mobilisées par l'urbanisme dans les territoires.

Cette intelligence collective doit être entretenue. Elle



Source : ministère de l'Equipement, 1975, *Études d'urbanisme*, la documentation française.

est dépendante des uns et des autres. Il lui faut un espace de liberté, qu'elle puisse se déployer aussi bien avec des acteurs privés qu'avec les responsables publics, en poursuivant les finalités d'un bien commun urbain. Elle doit s'ancrer dans l'arbitrage d'un pouvoir public local fort et organisé. Cela ne signifie pas qu'il ait de l'autorité sur tous les rouages mais qu'il puisse exercer ce qu'il faut par les régulations qui s'avèrent nécessaires.

Il faut également insister sur l'apport des sociologues, cela va de soi, et des géographes. J'insiste sur le fait que les géographes ont été les premiers à peupler assez concrètement les équipes pluridisciplinaires. Le mot « pluridisciplinaire » était un mot assez fondateur à cette époque-là.

Je suis retraité depuis l'an 2000, mais pas vraiment retiré des affaires d'héritage du ministère de l'Équipement et des questions touchant à l'urbanisme, à la ville et aux métropoles. Je n'ai pas cessé d'être habité par une réflexion sur les enjeux politiques et institutionnels qui concernent l'urbanisation des territoires. Je redis à l'ancien directeur de la Construction, Georges Mercadal, mon ami et successeur au Conseil général des ponts et chaussées, ma frustration continue à propos du fait que l'on ne pose toujours pas comme une évidence que la politique du logement et de l'habitat devrait être décentralisée comme l'a été l'urbanisme. Comment voulez-vous que l'on puisse faire jouer les ressorts de la responsabilité locale si on ne confie pas aux élus la charge d'apporter des solutions d'habitat pour tous et d'exercer la responsabilité du « vivre ensemble » ?

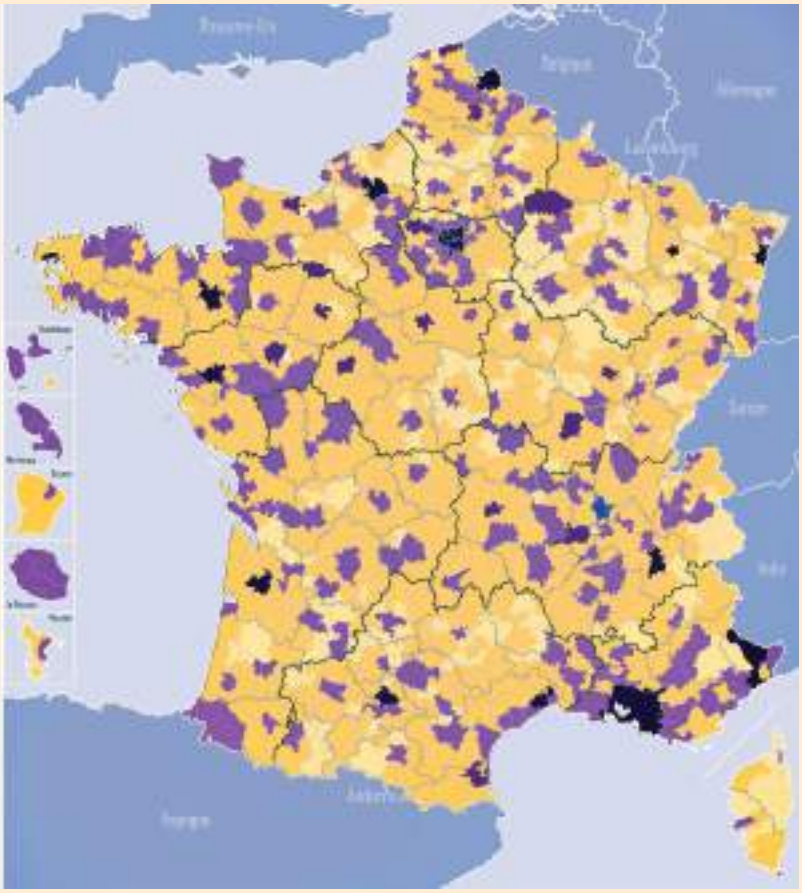
La régulation à assurer est d'accorder à tous droit de cité et d'accès au bien commun que constitue le foncier urbain. La référence de cette régulation est celle des programmes locaux de l'habitat à l'échelle intercommunale. Cela passe par la décentralisation des politiques de l'habitat et de la ville. On ne devrait plus avoir à parler de politique du logement à l'échelle nationale si et seulement si la réforme de la décentralisation au bénéfice des intercommunalités, bien amorcée et presque achevée, faisait le dernier pas, celui de l'élection des autorités intercommunales au suffrage universel direct.

Ce dernier pas reste à faire. Les 23 métropoles, créées par la loi, n'existeront que lorsque l'application d'une loi électorale appropriée aura été définie. La métropole du Grand Paris n'existe pas. En tout cas, on n'a pas clarifié l'espace singulier de la métropole tout entière, à l'échelle de la région Île-de-France. En 2020, les élections municipales seront peut-être l'occasion de mettre en application une telle loi électorale. Les intercommunalités seront vraiment les nouvelles collectivités territoriales, fondées sur le suffrage universel. Ainsi, la responsabilité politique décentralisée pourra s'exprimer pleinement, y compris pour l'habitat et les politiques sociales qui lui sont liées. L'État pourra alors cesser de prétendre se préoccuper d'une politique du logement émiettée entre les 36 000 communes de la carte de France d'il y a deux siècles.

La situation actuelle d'inachèvement est aussi révélatrice de la construction historique d'un pays centralisé, et donc bureaucratique. La nouvelle carte des 1 266 intercommunalités, en y situant clairement les responsabilités décentralisées, assurera à ce niveau la dimension de la solidarité de proximité. Cela apparaîtra beaucoup plus efficace que la solidarité nationale.

Une application simple dans les circuits financiers pourra se manifester. Plutôt que de distribuer 36 000 parts communales de ses contributions, l'État les verserait aux 1 266 intercommunalités, à charge pour celles-ci d'établir une juste répartition des ressources entre les communes et les politiques intercommunales telles que, évidemment, ce qu'on appelle la politique de la ville. On semble en prendre le chemin avec les démarches de politiques contractuelles au titre de l'aménagement du territoire.

Saluez donc avec moi l'existence de la carte de France exhaustive des 1266 intercommunalités, publiée par décret, dans un total silence médiatique, en décembre 2016. Cette nouvelle carte des villes et des territoires non urbains nous incite à mobiliser les compétences des géographes, qui étaient déjà les plus partants dans les équipes pluridisciplinaires d'il y a un demi-siècle.



La carte de France des intercommunalités au 1er janvier 2017. Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur / Insee (Population totale en vigueur en 2017 - millésimée 2014) © IGN, 2016

Imaginez que le président Macron ajoute à son palmarès le dernier pas d'une décentralisation aboutie. Tous nos débats auraient un espace de référence et des autorités pour les traduire dans l'action, avec toutes les dimensions du développement durable dans une ville vivable, solidaire et citoyenne. Rêve de planificateur ? Non, cela peut être une réalité politique…

Gilles Jeannot

Merci pour cette mise en perspective sur du très long terme. Nous sommes allés de 1960 à 2020. La LOF est importante en matière d'aménagement, et nous constatons qu'elle a aussi pris place dans une pensée de la décentralisation et de la responsabilisation des villes.

Pierre Mayet

Je le dirais comme je le pense : je considère en effet que c'est la pratique de l'urbanisme appelée par l'application de la LOF, notamment par l'élaboration conjointe, qui a suscité la demande de décentralisation. J'avais constaté que les urbanistes étaient nombreux dans la vague des nouveaux élus socialistes en 1981. Certains

étaient maires. De ce fait, ils imprégnaient la décentralisation. Mais la conduite de cette politique, faute de résolution, nous a fait perdre 30 ans en choisissant le mauvais territoire, celui de la commune, au lieu de prendre le chemin des intercommunalités fortes.

Gilles Jeannot

Merci. Je vais donner la parole à Michèle Tilmont pour nous parler de la vie quotidienne dans les directions départementales de cette époque-là.

Michèle Tilmont

Je retrouve dans ce débat des acteurs de cette période avec qui j'ai eu la chance de travailler comme Pierre Mayet et Jean Frébault. C'est toute une mémoire qui me revient de ces années vécues par les pionniers que nous étions dans les GEP, sur le terrain, à imaginer ce que pourraient être ces nouveaux instruments d'urbanisme introduits par la loi d'orientation foncière de décembre 1967.

Je vais très rapidement rappeler le contexte de l'époque. C'était une période d'essor économique et démographique exceptionnel. Il fallait construire des logements, des équipements en masse. Cela avait été l'objectif des ZUP et nous vivions la fin des ZUP, notamment en Île-de-France, en première couronne, comme l'échec d'une politique de l'État qui s'était imposée sur les terrains les plus difficiles à l'attention des populations les plus fragiles. C'était le constat d'un échec et des changements s'imposaient. Les collectivités locales, qui avaient reçu ces grands ensembles de logements, connaissaient de nombreuses difficultés auxquelles ont tenté de répondre les politiques de la ville qui se sont succédées par la suite.

Mon expérience se situe entre 1971 et 1974, au GEP du Val-de-Marne. Dans le Val-de-Marne, les ZUP n'étaient pas terminées. Elles étaient toujours en chantier, avec encore un nombre important de logements à réaliser. Il s'agissait vraiment d'une difficulté majeure. Nous étions très mal accueillis par les collectivités locales. Nous étions considérés comme les auteurs de ce qui avait duré trop longtemps, de ce qui avait été planifié sans leur participation.

Il est vrai que la fin des ZUP était un moment très dur, mais aussi le ferment d'un renouveau apporté par la LOF puisqu'on y parlait pour la première fois d'urbanisme concerté entre l'État et les collectivités locales, avec l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme, avec notamment les zones d'aménagement concerté (ZAC). Certes, ce n'était pas vraiment concerté, mais il y avait le mot. Aujourd'hui, 50 ans après, on parle un peu plus de concertation, de débat public et de démocratie participative, même si ces évolutions sont lentes.

Je vais vous parler de cette période précise de trois années, parce que ce département de première couronne avait déjà une tradition dans le domaine de l'urbanisme, tout comme le reste de la région parisienne. Il y avait des plans directeurs d'urbanisme (PDU) mais aussi des PDU « intercommunaux » (PDUI). Le schéma directeur ne s'appelait pas encore « schéma directeur » mais « plan directeur d'organisation générale de la région parisienne », le PADOG. Nous n'étions pas dépourvus d'instruments de planification mais ceux-ci n'étaient pas très utilisés si ce n'est pour la délivrance des permis de construire.

Toute la richesse de la LOF sur le terrain, telle que nous la comprenions, c'était d'avoir introduit une distinction assez innovante et quelque peu révolutionnaire entre l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel. Entre un urbanisme fondé sur des documents, les POS, définissant des droits à construire, et autorisant la délivrance des permis de construire au coup par coup, « au fil de l'eau », et un dispositif d'aménagement urbain, les ZAC, à l'initiative des collectivités locales et des aménageurs. Les ZAC devaient servir à construire enfin des logements acceptables pour la population française. Et nous en avions besoin !

Il faut rappeler le contexte des Trente Glorieuses, avec un essor démographique très fort depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Avec le baby-boom, beaucoup de jeunes enfants devaient aller à l'école. Il fallait donc construire des logements, des équipements, des écoles. C'était une période de croissance assez

fabuleuse.
Il fallait qu'un nouveau dispositif se substitue aux ZUP, mais un dispositif concerté avec les collectivités locales et surtout garantissant l'équilibre financier des opérations. Le problème des ZAC, c'était qu'il fallait que le bilan soit équilibré, ce qui n'était pas une mince affaire. Certes, on pouvait imaginer de construire des bureaux partout mais les ZAC, c'était quand même essentiellement des instruments de production de logements, avec une volonté de mixité et surtout des instruments à l'initiative des collectivités, ce qui était nouveau.
Au sein du GEP, nous étions de bons soldats, comme vient de le dire Pierre Mayet. Nous étions un peu oubliés par l'administration centrale. Mais cela ne nous inquiétait pas. Nous avions une capacité d'innovation sur le terrain. Ces 47 communes avaient des poids démographiques très forts : Ivry, Vitry, Choisy, Champigny-sur-Marne, Créteil, Saint-Maur-des-Fossés... Plusieurs d'entre elles représentaient au moins trois fois en population ce qu'on qualifiait à l'époque en France de ville moyenne. Nous faisions donc attention à ce que nous disions à ces élus parce qu'il s'agissait souvent de responsables politiques de premier ordre, députés ou sénateurs, qui se retrouvaient porteurs d'une parole forte. Nous étions un peu timides pour leur expliquer que nous allions élaborer conjointement des POS.
Un peu plus tard, en 1973, nous avions déjà achevé je ne sais combien de POS. Nous avions reçu enfin des instructions de l'administration centrale, d'Antoine Givaudan, avec la légende type des POS. Nous en étions ravis.
Parallèlement, dans nombre de départements, des DDE étaient devenues des usines à POS. Pour nous, dans le Val-de-Marne, ce n'était pas notre objectif. Il s'agissait de transformer les anciens documents d'urbanisme, les PDU, en discutant avec les grandes villes dont je viens de parler. Ces villes comptaient déjà des services techniques d'urbanisme compétents, pour partie à cause de cet héritage des ZUP qu'elles portaient difficilement et douloureusement. Dans cette phase, certainement différente de ce qui se passait en province, nous essayions d'adapter les anciens documents d'urbanisme mais surtout de ne pas trop modifier la distribution de droits à construire. Il ne s'agissait pas de trop perturber le panorama par une plus grande générosité des POS et des coefficients d'occupation des sols (COS).
Nous étions assez isolés. Au bout d'un an ou deux, nous avions complètement abandonné l'idée de faire des SDAU. Nous en avions peut-être fait un ou deux, et encore ! Nous nous apercevions que cela ne servait strictement à rien dans ces communes urbaines denses. Nous nous disions qu'il serait inutile de tenter d'y superposer un schéma directeur.
Il n'y avait aucune solidarité intercommunale. Du reste, je ne suis pas sûre qu'aujourd'hui, il y en ait vraiment plus en première couronne. Mon expérience personnelle montre que les élus étaient clivés entre des positionnements politiques et géographiques contradictoires, des intercommunalités infaisables et des citoyens qui réclamaient des droits. Les temps ont changé : à présent, les citoyens s'expriment, parlent. Ils demandent qu'on les écoute. Même si nous ne tenons pas toujours compte de leurs paroles, nous sommes obligés de les entendre.
Dans ce contexte, il y avait la révélation du besoin de nouvelles compétences en urbanisme. Nous nous apercevions que tous les architectes n'étaient pas forcément des urbanistes et que tous les urbanistes n'avaient pas forcément des compétences en architecture. Nous commencions à réfléchir à la question. Nous avions besoin de géographes, de sociologues, d'économistes...
Je me rappelle d'un texte de Christian Devillers, un très beau texte que j'avais lu en son temps intitulé « Projet urbain et mémoire de la ville »[3] : il distinguait l'urbaniste qui dessine et l'urbaniste qui pense. On avait inventé ce terme assez barbare « d'urbanologue ». De nouveaux instituts d'urbanisme se créaient après mai 1968, en portant le flambeau de la pluridisciplinarité.
Ces nouvelles compétences se montaient aussi grâce au développement des agences d'urbanisme. Je crois que cela a été très précieux. La première agence a été,

je le rappelle, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), créé en 1967. Nous avions aussi le bénéfice des travaux de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP), chargé d'étudier en 1965 le premier Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France, appelé à remplacer le PADOG. Nous n'avions que deux sources de référence sur le terrain. Nos lectures étaient « Paris Projet », publié par l'APUR, et les cahiers de l'IAURP.

Le personnel des GEP se composait de contractuels et pour beaucoup, en petite couronne tout du moins, d'agents de l'IAURP qui étaient mis à disposition. Avec la création des nouveaux départements en Île-de-France, il n'y avait pas un personnel compétent en urbanisme suffisant dans les services du ministère de l'Équipement. Ainsi, nous avions créé des noyaux de compétences. Lors des réunions avec l'IAURP qui périodiquement « rapatriait » en quelque sorte ses agents en leur demandant où ils en étaient et ce qu'ils faisaient sur le terrain, se produisait un échange d'expériences très précieux entre les GEP à l'échelle de la région parisienne.

L'IAURP était en charge de la fabrique des villes nouvelles, d'où un ferment conceptuel très fort. Tout près du Val-de-Marne, Marne-la-Vallée se créait, alors que les élus du 94 n'y portaient pas vraiment attention. Cela ne semblait pas les concerner. Nous réfléchissions aux concepts grâce à l'investissement intellectuel porté par les jeunes urbanistes sortis des instituts, par les écrits de sociologues urbains, comme Henri Lefebvre et son « Droit à la ville », et par les réflexions menées à l'APUR et à l'IAURIF. Nous étions habités par un enthousiasme très fort. Nous étions les petits fantassins de ce grand ministère de l'Équipement.

Je faisais partie du corps des Urbanistes de l'État : à l'époque, il ne s'agissait que d'urbanistes. Quelques années plus tard, quand je rejoignis la direction du Personnel du ministère, Pierre Mayet en était le directeur. Je travaillais sous ses ordres à la mission « emplois et carrières », dirigée par Pierre Chantereau. J'étais chargée de la gestion du corps des Urbanistes de l'État. Il y avait l'idée de le fusionner avec le corps des Architectes des Bâtiments de France et de créer un corps pluridisciplinaire comprenant des géographes, des sociologues et un certain nombre de contractuels qui se trouvaient dans ces GEP et qui pouvaient être titularisés.

C'était une période où tout semblait possible. Pierre Mayet nous faisait palpiter de gloire et d'orgueil lors des réunions de direction du mercredi matin. Il nous racontait les aventures merveilleuses des agents des subdivisions de l'Équipement qui sillonnaient les territoires avec des petites voitures jaunes. Ces réunions se terminaient du reste avec Henri Donzet, qui y apportait beaucoup de réflexions iconoclastes. C'était magnifique.

Je suis restée dans l'administration, bien que j'y fusse très mal payée, grâce à mon expérience dans le Val-de-Marne, à cause de la richesse du contact avec les élus. En effet, les 47 maires du Val-de-Marne valaient vraiment la peine que nous les écoutions. Parmi eux, Michel Giraud, maire du Perreux, devint président de la région Île-de-France pendant plusieurs années. J'étais très fière d'avoir été chargée d'élaborer le POS du Perreux. Je dois dire que c'était un plaisir magnifique d'écouter ces maires, qui avaient vraiment un discours dynamique et enthousiasmant. Encore une fois, c'était la fin des Trente Glorieuses…

Gilles Jeannot

Peut-être y a-t-il quelques réactions dans la salle ?

Emmanuel Bellanger

En tant qu'historien, j'ai notamment eu la chance de travailler sur l'histoire du Val-de-Marne. J'ai été passionné par ce que les deux témoins nous ont dit, notamment sur la relecture que vous faites de cet État jacobin qui, pour reprendre la terminologie de la sociologie des organisations, est très largement amendé, puisque vous avez quand même bien souligné, l'une et l'autre, la place centrale ou importante des élus, par exemple en citant l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme.

Madame, vous interveniez dans un GEP à un moment

où, parmi les éléments des crises urbaines, la désindustrialisation marquait déjà en profondeur les territoires de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Comment était-elle appréhendée dans cet aménagement concerté qui émergeait à l'époque où vous preniez vos fonctions et où vous travailliez en très large concertation avec ces grands élus du Val-de-Marne ? Vous aviez également face à vous les élus de la banlieue rouge, qui avaient peut-être d'autres préoccupations et qui attendaient de vous une autre expertise, d'autres conseils et d'autres interventions.

Michèle Tilmont

La désindustrialisation n'était pas le sujet principal, parce qu'il y avait l'atout d'Orly, avec quelque part l'idée d'une liaison entre les aéroports d'Orly et de Roissy, et surtout un autre atout, les villes nouvelles. C'était les villes nouvelles qui répondaient à la question des emplois et des activités économiques. L'idée d'avoir un équilibre entre l'emploi et le logement était censée être mise en œuvre dans ce cadre, du moins sur le papier, en termes de planification urbaine. Dans la réalité, cela s'est peut-être moins produit, quoiqu'il y ait eu un effort de création de zones d'activité dans le cadre des villes nouvelles. Je pense notamment à Marne-la-Vallée. Mais je crois qu'il reste un tissu industriel assez important dans certaines communes du Val-de-Marne. Je pense à la vallée de la Seine. Notre problème premier, c'était le logement car il fallait loger toutes ces familles avec cette forte natalité.

Ce que je n'ai pas dit tout à l'heure, c'est que l'on a renoncé à élaborer des SDAU quand on s'est aperçu que, lorsque l'on mettait côte à côte tous les POS et que l'on globalisait le total des prévisions de population des communes, on ne s'y retrouvait pas. Nous étions trois fois au-dessus des chiffres de l'IAURIF, qui disposait d'ingénieurs pour calculer la démographie à l'échelle de la région.

On se disait cela n'était pas possible. Nous ne pouvions pas annoncer aux élus que nous étions en déséquilibre complet en termes de logements entre les prévisions démographiques et les capacités d'accueil de ces populations. Nous avions abandonné les SDAU en partie pour cette raison. Il faut dire qu'à l'époque, les élus recevaient des subventions basées sur leurs chiffres de population, ce qui les incitait à surestimer leurs prévisions. De plus, Pierre Chantereau m'a rappelé tout à l'heure qu'il y avait deux horizons aux SDAU : 1985 et 2000. Difficile de faire des estimations fiables à ces échéances de 15 et 30 ans ! C'était vraiment irréaliste.

Nous travaillions au quotidien pour essayer de faire face à cet afflux de populations, parce qu'il y avait également l'impact de l'exode rural sur les villes. La population urbaine était en pleine croissance. Il y avait non seulement la démographie naturelle du territoire mais aussi des migrations des campagnes et des petites villes vers les grands centres urbains. Dans les GEP, les chargés de mission de l'IAURIF étaient très compétents. Ils étaient pluridisciplinaires : il y avait des économistes, des géographes, des experts de différentes disciplines qui, avec beaucoup d'intelligence, analysaient ces tendances.

Même si, dans le Val-de-Marne, l'élaboration des POS nous mobilisait, nous n'étions pas une usine à POS. Nous avancions de façon très pragmatique. Nous ne théorisions pas sur notre pratique et nous n'avions pas de recul sur ce que nous faisions mais nous nous attelions à la tâche avec beaucoup d'enthousiasme et de convictions.

Gilles Jeannot

Merci. Je donne à présent la parole à Jean Frébault pour aborder la part des agences d'urbanisme dans la mise en œuvre de la LOF.

Jean Frébault

Mon expérience s'inscrit totalement dans cette grande aventure, bien décrite par Pierre Mayet. Elle représente pour moi aussi un moment très fondateur, dont la LOF n'est qu'un des ressorts. Dans mon cas, il ne s'agissait pas des GEP mais des agences d'urbanisme. J'ai en effet créé et dirigé l'agence d'urbanisme à Toulouse de 1971 à 1978, puis j'ai eu en charge celle de la communauté urbaine de Lyon jusqu'en 1988.

La LOF était bien sûr un signal, mais il y avait d'autres signaux forts comme la personnalité incroyable d'Edgard Pisani. J'étais sorti de l'École des ponts en 1966. J'y avais suivi l'atelier d'urbanisme, dont l'équipe d'enseignants était pluridisciplinaire. Nous avions accueilli Edgard Pisani, qui nous expliquait quel était son projet pour le tout nouveau ministère de l'Équipement : relever le défi d'accompagner le développement des villes et la croissance urbaine.

J'étais fasciné par un autre personnage, Paul Delouvrier, préfet tout comme l'était Edgard Pisani, qui avait une autorité, un charisme et une vision comme peu d'hommes politiques ou de hauts fonctionnaires ont pu avoir. C'était l'époque de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP), des villes nouvelles, de la DATAR, de la création des organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM), avec des personnalités souvent très engagées.

Je ressentais de la fascination pour les équipes pluridisciplinaires. Lorsque l'on a une formation d'ingénieur, cela fait du bien d'avoir des ouvertures vers les urbanistes, les architectes et les experts des sciences humaines comme la sociologie, la géographie et la recherche urbaine. Je me souviens par exemple du colloque de Dieppe en 1974, organisé par le ministère, qui réunissait la fine fleur de la recherche urbaine en France. Nous étions certes quelque peu perturbés par les interpellations des sociologues marxistes mais cela faisait quand même du bien lorsque l'on était sur le terrain.

À l'époque, la grande référence en sociologie urbaine était Paul-Henry Chombart de Lauwe. Mais il y avait aussi des ingénieurs très ouverts aux sciences humaines. Je peux citer quelques noms d'ingénieurs des ponts et chaussées ayant ce profil : Jean-Paul Lacaze, Georges Mercadal, Pierre Calame, Jacques Dreyfus, qui dirigea le Centre de documentation sur l'urbanisme (CDU) jusqu'en 1968 et qui était quelqu'un de remarquable et de très subversif. Ils étaient certes minoritaires, mais influents.

Au sein du ministère de l'Équipement, les travaux de la Commission des villes étaient très largement diffusés. Cette diffusion ne se faisait pas seulement au sein de l'État. Ainsi, l'agence d'urbanisme de Grenoble se délectait de ce que disait la Commission des villes. Elle organisait des débats sur les orientations qu'elle proposait. Pour faire court, il y avait un enthousiasme certain, peut-être fait d'un peu de naïveté, je le reconnais, mais je pense qu'il était quand même très fondateur.

Pierre, j'ai retrouvé dans la revue Diagonal de 1993 un article dans lequel tu parlais des « utopies fécondes » de cette période fondatrice. Dans ces utopies, tu citais la planification, les équipes pluridisciplinaires, le travail en réseau, etc. Je pense que nos certitudes de l'époque ont été par la suite bien bousculées, car le monde a beaucoup changé. Cependant, nous n'avons pas tout à fait perdu cet enthousiasme, car il nous a donné à l'époque des repères très structurants pour faire face à tous les changements que nous avons vécus.

À présent, je vais vous parler des agences d'urbanisme. À la fin du mois de juillet 1971, après avoir passé cinq ans à l'Institut de recherche des transports (IRT), je reçus un coup de fil de Pierre Mayet, qui me demandait de monter une agence d'urbanisme à Toulouse (il avait obtenu l'accord des élus des principales communes) et de prendre mon poste au mois de septembre. Il était évident que je ne pouvais pas refuser. Je ne savais pas du tout ce qu'était une agence d'urbanisme. À l'IRT, j'avais quand même appris ce qu'étaient les études urbaines. Et cela m'avait fait beaucoup de bien d'approfondir une spécialité dans le domaine de la ville, qui était celle des déplacements.

À mon arrivée à Toulouse, je me demandais comment m'y prendre. Je me rappelle avoir fait le tour des quelques agences existantes — il n'y en avait pas beaucoup — et de collègues chefs de GEP pour leur demander comment ils faisaient pour recruter un architecte-urbaniste, un sociologue ou un géographe. C'était assez instructif.

L'article 23 de la LOF, sans prononcer le mot « agence d'urbanisme », indiquait simplement en son début : « Des établissements publics d'études et recherches peuvent être chargés des études d'urbanisme et notam-

ment de l'élaboration des SDAU et des POS ». Nous n'avons en fait jamais mis en place d'établissements publics, parce que c'était beaucoup trop lourd et rigide, mais nous avons créé des associations comme support juridique des agences d'urbanisme. Le statut associatif est très utile pour recruter des profils professionnels diversifiés. Et, dans le conseil d'administration, les élus étaient majoritaires, aux côtés de l'État, ainsi que le prévoyait la loi.

Je m'aperçus très vite que, même si je ne savais pas bien ce qu'était une agence, personne d'autre à Toulouse ne le savait, certainement pas le DDE ni les maires. Nous avions donc à inventer ensemble. Cela développait une dynamique de confiance avec les élus, qui impressionnaient le GEP de l'époque. Cela s'est traduit par le fait que les élus ont très vite adhéré à l'agence et l'ont soutenue, ce qui était très nouveau pour les services de l'État.

Conformément à la LOF, nous participions très activement à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Je me permets d'évoquer, au passage, la procédure dite « d'élaboration conjointe » des documents d'urbanisme : c'était quand même assez « bidon ». On avait une « commission locale d'aménagement et d'urbanisme », la CLAU, qui se réunissait deux fois par an, sous la présidence du préfet. Il y avait une centaine de personnes. C'était une grande messe. Les urbanistes et les techniciens présentaient des plans très colorés que la plupart des gens ne comprenaient pas. À la fin des réunions, le préfet demandait s'il y avait des remarques. Tout le monde était tellement respectueux vis-à-vis du préfet que personne ne disait rien ! Voilà un peu ce qu'était le vécu de « l'élaboration conjointe » du SDAU !

En ce qui concerne l'élaboration des POS, c'était très différent car, effectivement, c'était beaucoup plus tourné vers l'urbanisme local, avec les élus en première ligne avant même la décentralisation. Évidemment, nous avons beaucoup travaillé sur les documents d'urbanisme mais nous nous étions très vite aperçus qu'il y avait une demande des élus de travailler sur d'autres sujets. Il s'agissait déjà de l'urbanisme communal : les projets d'aménagement d'espaces publics, de requalification des bourgs, les projets urbains dans les grosses communes, mais également les études thématiques sur le logement, le transport ou le développement économique... qui dépassaient la seule échelle communale. Cela me fait penser à un sigle inventé par Pierre Mayet, les « POLGLOBURB », les « politiques globales urbaines », concept défendu par la Commission des villes. Nous vivions cela sur le terrain, parce qu'il y avait une vraie demande de « politiques globales urbaines ». Chacune à sa manière, les agences ont localement creusé ce sillon.

J'ai vécu des échanges stimulants avec le GEP de la DDE. À la direction du GEP, j'avais un collègue sympathique, Jacques Coupy. Nos troupes avaient très vite senti que nous étions en concurrence. Nous étions allés voir Pierre Mayet pour lui demander comment il voyait la coordination et la répartition des rôles. Il nous répondit qu'il ne voyait pas une règle générale, que nous devions expérimenter et que c'était à nous d'inventer la façon de faire. Nous étions donc retournés sur le terrain.

Jacques Coupy me proposa alors un protocole en sept points que je vais vous lire :

- Principe 1 : Il ne doit y avoir aucun conflit public entre le GEP et l'agence.
- Principe 2 : les relations entre le GEP et l'agence devraient être empreintes de la plus grande confiance à tous les niveaux. C'était le cas au niveau des directeurs, mais c'était moins simple au niveau des troupes.
- Principe 3 : il n'y a aucun lien d'allégeance entre l'agence et le GEP.
- Principe 4 : L'agence est le prestataire systématique de la DDE. Il y avait une petite guerre larvée mais on essayait quand même d'arrondir au maximum les angles.
- Principe 5 : le GEP ne sera jamais un prestataire de service unique pour tout ce qui concerne les relations avec les collectivités faisant partie du périmètre de l'agence. Il se réservait plutôt les communes extérieures. Il avait compris que nous étions quand même assez crédibles auprès des élus.

• Principe 6 : L'agence est le conseiller technique des collectivités locales.
• Principe 7 : Le GEP et l'agence sont condamnés à s'entendre.

Je signai tout de suite. Et cela fonctionna bien. Il y avait une sorte d'avant-goût de la décentralisation, au moins dans certains services. Avec le GEP, nous avions même fait alliance contre le directeur départemental de l'équipement d'alors, qui appartenait à l'ancienne école. Il y avait quand même des poches de résistance contre tous ces changements : l'importance de l'urbanisme et la qualité urbaine, les préoccupations environnementales naissantes avec la création d'un ministère de l'Environnement en 1971…

Ce directeur avait cru inventer une solution aux problèmes de la circulation à Toulouse, alors que nous travaillions beaucoup sur les transports en commun. Il s'agissait de faire une autoroute urbaine qui soit la plus utile possible. Il avait trouvé que le meilleur tracé, c'était celui de l'emprise du canal du Midi qui borde le centre de Toulouse ! Il y croyait vraiment. De plus, les études de déplacements lui donnaient apparemment raison : elles montraient que, si l'on mettait une autoroute le plus près du centre de l'agglomération, c'est là qu'elle aurait le maximum de trafic. Il considérait que l'utilité d'une autoroute se mesurait avec les flux qu'elle pouvait écouler. J'avais quand même une certaine liberté de pensée et d'expression. Très vite, avec l'équipe de l'agence, je m'opposai à son idée. Nous avions des débats difficiles. J'avais compris que les ingénieurs de la DDE n'étaient pas non plus très convaincus. Jacques Coupy était tout à fait contre, mais il ne pouvait pas le dire officiellement.

Le directeur alla voir Pierre Baudis, le maire de Toulouse. Ce dernier, très respectueux des ingénieurs en chef de la DDE, l'écouta. Le directeur disait qu'ils allaient dévier le canal du Midi et le mettre en rocade. Or Pierre BAUDIS passa au mois d'août quinze jours sabbatiques au bord d'un lac au Vietnam. À son retour, il s'était convaincu que c'était vraiment la bêtise du siècle que de laisser faire une autoroute dans le lit du canal du Midi. Il téléphona à Coupy et lui dit qu'il n'était pas d'accord sur le projet. Coupy raconta cela à son directeur, qui était persuadé que c'était le chef du GEP lui-même qui avait soufflé ce point de vue au maire. C'était quand même surréaliste ! À l'entrée de l'agence d'urbanisme, nous avions affiché la chanson de Claude Nougaro, qui vantait Toulouse et le canal du Midi.

Toutes ces évolutions faisaient sens. Nous avions toujours le soutien de l'État central, parfois contre les services locaux. Je crois que c'était le cas de l'ensemble des agences d'urbanisme en France. Je me souviens que lorsque j'arrivai à Toulouse, Pierre Mayet me dit qu'au début l'État financerait les deux tiers du budget et qu'ensuite il faudrait que les collectivités locales montent en puissance. Il fallait atteindre la moitié du financement: à mon départ de Toulouse, nous y étions arrivés.

Aujourd'hui, les agences d'urbanisme existent encore. Je pense que c'est parce que nous les avions créées avant la décentralisation et qu'il y avait eu la mise en place d'un partenariat entre tous les acteurs. C'est d'ailleurs l'une des grandes forces des agences. Après la décentralisation, nous subissions des coups de boutoir du ministère des Finances à Bercy qui disait que, maintenant que l'urbanisme était de la compétence des communes, les agences n'avaient plus à être subventionnées par l'État. Il fallut donc faire de la résistance. Les combats étaient très durs. Je peux vous dire qu'aujourd'hui, les agences sont encore subventionnées par l'État. C'est un peu miraculeux. Ce n'est plus la moitié ni même 20 % mais en moyenne de l'ordre de 5 %. C'est hautement symbolique mais cela signifie qu'il y a encore une présence de l'État, qu'il est toujours concerné de par ses compétences et parce qu'il a des enjeux dans les villes. C'était effectivement un acte fondateur.

Avant d'arriver à Lyon, j'étais tellement passionné que je regrettais de quitter Toulouse. Mais, finalement, j'avais accepté de candidater à la direction de l'agence Lyon. Le DDE du Rhône, Jean-Antoine Winghart, un grand militant des agences d'urbanisme, avait plaidé en faveur de ma candidature. Lorsque j'arrivai à Lyon, la grande différence avec Toulouse était qu'il y avait là

une Communauté urbaine. Ma première surprise était que c'étaient vraiment les élus qui, déjà, pilotaient l'urbanisme dans l'agglomération, via notamment un POS intercommunal. Il n'y en avait pas beaucoup en France, seulement dans les communautés urbaines.

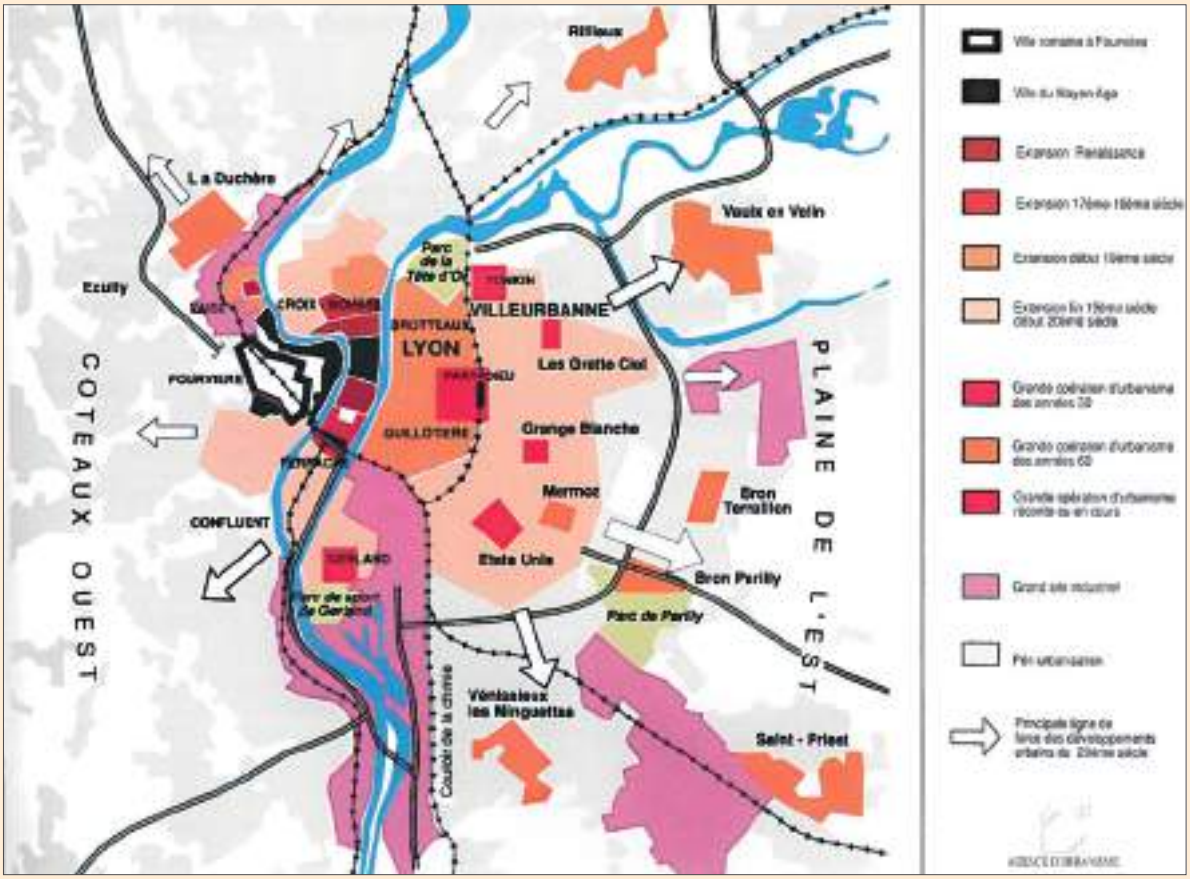
À Toulouse, tous les POS étaient communaux, cela permettait de « petits arrangements » avec les propriétaires. Si vous avez travaillé dans un GEP, vous avez tous connu cela au niveau communal. En effet, cela se faisait en catimini au cabinet du maire. À Lyon, les maires et les élus fabriquaient le POS, mais ensemble, par groupes de communes. Il y avait cinq secteurs. Les petits arrangements étaient donc beaucoup plus difficiles à promouvoir. Il y avait vraiment un changement de culture. Lorsque la décentralisation est intervenue à Lyon en 1982-1983, j'étais marqué par le fait que cela n'a pas changé grand-chose car les élus avaient anticipé, ils avaient déjà pris la main sur toutes les questions de l'urbanisme.

En ce début des années 80, je constatais un affaiblissement de l'envie de planifier. Car, avec des élus fortement responsabilisés, nous étions beaucoup plus tournés vers l'action à court terme, la transformation des quartiers attendue par les habitants, et les projets urbains. Par la suite, les élus se sont toutefois aperçus qu'il fallait aussi penser l'avenir de l'agglomération par rapport à tous les nouveaux défis comme la crise des banlieues, l'ouverture européenne, l'affirmation des fonctions métropolitaines, la concurrence entre les villes… La prospective et l'envie de planification et de réflexion stratégique sont ainsi progressivement revenues au premier plan.

En 1984, l'agence a organisé un colloque de prospective « Demain l'agglomération lyonnaise », qui a eu un succès inattendu et suscité l'enthousiasme. Le besoin d'engager une réflexion stratégique a été fortement ressenti par les acteurs. L'ancien SDAU avait été annulé par le tribunal administratif, et cela après l'annulation par le tribunal d'une ZAC d'activité non conforme au SDAU parce que le zonage ne prévoyait pas la mixité fonctionnelle dans les territoires à vocation résidentielle, démontrant ainsi la rigidité d'un document datant du début des années 70. La révision nécessaire du SDAU fut pour nous, agence et élus, l'opportunité d'y accrocher cette redéfinition indispensable d'un projet d'avenir pour l'agglomération lyonnaise. Et de se donner une grande liberté d'innover sur la méthode d'élaboration et de faire participer le maximum de partenaires.

On a beaucoup parlé de cette démarche, exercice qui a été qualifié de « planification stratégique » et qui aboutira en 1988 au document baptisé « Lyon 2010 ». C'était en fait un « projet de territoire » avant la lettre, à partir duquel serait ensuite construit le document juridique proprement dit, intitulé « schéma directeur ». Une dizaine d'années plus tard, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) institutionnalisera cette façon de faire en deux temps. Ce fut pour moi une expérience passionnante.

En conclusion, pour ce qui est du bilan de la mise en œuvre de la LOF, je retiendrai pour ma part deux points essentiels. Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont peu changé le contenu et la vocation des outils créés par la LOF, qui reste à ce titre et encore aujourd'hui un acte fondateur. Par contre, ce qui a beaucoup changé, c'est la responsabilisation des acteurs. On a décentralisé les responsabilités au bon niveau intercommunal pour les SDAU (moins pour les POS, mais c'est en train de changer). J'ai en outre beaucoup apprécié le fait que la LOF et les lois de décentralisation, contrairement à ce que l'on a pu dire, aient laissé dans un premier temps beaucoup de souplesse pour inventer les façons de faire localement, et prendre en compte les grands changements sociétaux. Par la suite, après la loi SRU et à partir des années 2000, l'outillage s'est rigidifié avec l'empilement de nombreux textes successifs, législatifs et réglementaires. J'ai suivi par exemple l'élaboration du récent SCoT (schéma de cohérence territoriale) de Lyon : il est cinq fois plus épais que le schéma directeur précédent. En dépit de cette complexification, il est étonnant de voir comment ces outils de planification créés par la LOF ont été pérennes, voire renforcés, répondant ainsi certainement à des attentes fortes dans la durée.



Extrait du schéma directeur de Lyon (1992), qui s'appuyait sur un long processus de planification stratégique associant les acteurs socio-économiques du territoire © Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise

Un deuxième apport essentiel de la LOF à mes yeux, c'est l'idée d'ingénierie territoriale. Les agences d'urbanisme incarnent, me semble-t-il, une bonne réponse mais dans un nombre limité de territoires, les grandes agglomérations principalement. La question actuelle est : qu'en est-il des autres territoires ? Il n'y a plus de GEP. Ce n'est pas du tout évident. L'ancien ministère de l'Équipement s'est retiré, sans que se soient systématiquement mises en place des alternatives aux bonnes échelles par les collectivités.

Je crois aussi que la qualité des agences d'urbanisme vient du fait que ce sont des organismes hybrides, toujours sur le fil du rasoir, solides par les compétences qu'ils sont capables de mobiliser et fragiles par leur statut. Paradoxalement, de tels organismes ont plus de chances de continuer à exister. Ils doivent en permanence être réactifs et s'adapter, ils traversent plus aisément les turbulences car ce ne sont pas eux qui décident. Ils font donc moins peur. Il faut être poil à gratter, parfois subversif, loyal et en même temps indépendant… À condition d'être crédible sur les compétences techniques, Il est essentiel d'assumer cette liberté de débat, cette indépendance intellectuelle. Les agences sont comme tous les organismes : il y en a de très bonnes et d'autres qui ont davantage de difficultés. Si elles continuent à exister, c'est peut-être

grâce à ces qualités et à cette intuition de génie qu'ont eue quelques personnes, dont Pierre Mayet, au cours des années 1960-1970.

Gilles Jeannot

Merci. Je donne tout de suite la parole à Bernard Barraqué. Nous avons évoqué les fonctionnaires et les contractuels de l'Équipement, les agences d'urbanisme qui prenaient progressivement leur autonomie par rapport à l'État. Mais quel a été le rôle des bureaux d'études privés ? Comment ont-ils contribué à ces affaires-là ?

Bernard Barraqué

J'ai travaillé dans l'un de ces bureaux d'études privés. Mais avant d'évoquer cela, je rappellerai d'abord que je suis un peu plus jeune que Jean Frébault : en 1966, lorsqu'il sortait de l'École des ponts, je passais mon bac. Après quoi, j'ai étudié dans une école d'ingénieur, avant de passer deux ans dans une université américaine afin d'apprendre l'urbanisme. À cette époque, nous pouvions facilement avoir des bourses couvrant les frais d'inscription élevés, car peu de gens en demandaient dans ce domaine.

C'était le moment d'émergence des préoccupations environnementales et les Américains y avaient réagi très rapidement. J'ai donc suivi divers cours sur les problèmes d'environnement urbain, ce qui m'a permis de devenir l'un des premiers urbanistes environnementalistes professionnels dans notre pays. Et, par rapport à la question de l'interdisciplinarité, pour les gens qui avaient vraiment envie d'apprendre et de pratiquer l'aménagement du territoire et l'urbanisme, une expérience aux États-Unis était une très bonne chose à faire. Je ne la regrette pas du tout.

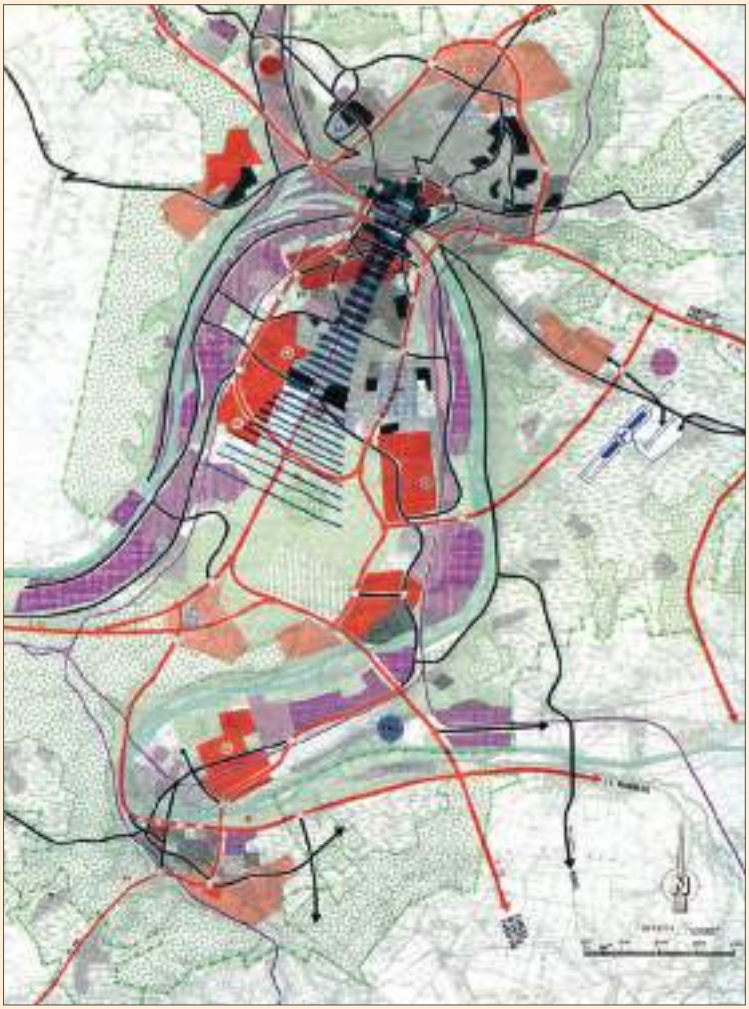
Lorsque je découvrais ces sujets aux États-Unis, je ne connaissais pas grand-chose à l'urbanisme français tout en ayant la volonté de revenir en France pour y travailler[4]. A mon retour, j'ai eu la chance d'être pris en stage au Bureau d'études et de réalisations urbaines (BERU), puis d'y être embauché comme coopérateur. En effet, le BERU était une SCOP (société coopérative ouvrière de production). Nous élisions notre patron tous les deux ans et il y avait une collégialité.

Il est important de le rappeler : le BERU avait été créé en 1957 par Max Stern, André Pescaire et un certain nombre de personnes comme Maurice Ducreux, qui était prêtre ouvrier. Il s'agissait de gens qui s'étaient connus pendant la Seconde Guerre mondiale, dans la résistance ou à Uriage. Ils connaissaient donc Chombart de Lauwe. Ils constituaient une nébuleuse autour du catholicisme social appliqué à l'espace. C'était ce qu'ils souhaitaient faire. D'ailleurs, grâce à Samuel Ripoll, j'ai retrouvé l'article de Maryvonne Prévot qui travaille en ce moment sur les archives du BERU et qui en raconte le début[5].

Je suis arrivé au BERU en janvier 1974, au moment où on finissait le POS expérimental du Cateau-Cambraisis. Les SDAU étaient déjà achevés, mais j'ai vu des POS se faire au BERU, et j'y ai même participé.

La ville de Rouen est souvent présentée comme pionnière en matière d'études urbaines. La SORETUR était une création du BERU, en association avec la CINAM[6] pour faire du logement social de qualité et résoudre le problème posé par l'abbé Pierre, en introduisant des approches techno-scientifiques comme l'analyse de l'espace du Père Lebret. Mais on ne pouvait pas réaliser ces études car c'était beaucoup trop chronophage. Ce qui ressort dans l'article de Maryvonne Prévot, c'est l'idée portée par le BERU que la ville devait avoir un cœur. Il fallait donner un cœur à la ville.

C'est la raison pour laquelle, après s'être intéressé au logement social en périphérie (enquêtes de relogement, notamment pour la rénovation d'Ivry), puis avoir participé à l'effort de construction des ZUP (Rouen, Bayonne), le BERU voulait se tourner vers les plans d'urbanisme afin de s'occuper des centre-ville et des relations entre ces centres et leur périphérie. Les structures du BERU ressemblaient à l'organisation du ministère et des DDE : les infrastructures (puis les plans de déplacements urbains), l'urbanisme et la construction. Une partie du BERU correspondait aux GEP dont nous rencontrions les chefs. Ceux-ci venaient nous chercher parce qu'ils avaient des conflits particulière-



Extrait du SDAU de l'agglomération Rouen-Elbeuf, 1969 © Ministère de l'Equipement, SORETUR

ment aigus avec certaines communes. Pour schématiser, ils avaient, parfois, besoin d'un tiers arbitre pour discuter et essayer de faire passer la bonne parole.
De plus, le milieu des années 1970 était le moment où démarrait le mouvement de l'environnement, et c'était ce secteur que je devais développer. Mais en attendant d'obtenir suffisamment de contrats, j'ai participé à la réalisation de POS, de plans de transports et des dossiers de villes moyennes.

En allant dans des villes et en participant aux réunions, je découvrais comment cela marchait, ce que signifiait l'élaboration conjointe. Mais, en même temps, nous faisions face à une sérieuse difficulté : les SDAU étaient à peu près réalisés, et notre rôle était notamment de convaincre l'ensemble des partenaires locaux que, dans l'élaboration des POS, il fallait respecter les choix des SDAU. Or, comme l'a très bien rappelé Jean Frébault, lors des réunions finales des CLAU, les élus, médusés, avaient vu de grandes cartes, couvertes de taches colorées à une échelle qu'ils ne comprenaient absolument pas. Ils avaient malgré tout donné leur accord.
Évidemment, le retour de bâton arrivait presque partout lorsqu'il fallait fabriquer les POS, car il s'agissait d'encadrer la possibilité de donner des permis de construire : les élus n'étaient plus du tout d'accord avec les grands zonages prévus dans les SDAU. Les SDAU étaient très vite décrédibilisés. Et cela d'autant plus qu'ils étaient en général basés sur des prévisions de croissance très optimistes.
Au BERU, on avait d'ailleurs additionné les populations prévues en 2000 dans toutes les villes qui avaient un SDAU : en comparant avec les prévisions démographiques à l'échelle nationale, on trouvait que, dans le reste de la France, il y avait moins 15 millions d'habitants ! Les SDAU promouvaient un développement économique et urbain extrêmement ambitieux, dans l'espoir de satisfaire tout le monde, à part les écologistes. À l'époque, il n'y en avait pratiquement pas, et on découvrait à peine l'étude « Halte à la croissance » de Meadows[7]. La coalition pour la croissance régnait sans partage.
Mais, dans les faits, le jour où le zonage du SDAU locali-

sait l'urbanisation là et pas ailleurs, tout se compliquait. Par exemple Henri Fréville, maire de Rennes, a échoué à prolonger son projet d'urbanisme très volontariste en banlieue. Il n'avait pas réussi à créer une communauté urbaine et avait opté pour un district urbain. En accord avec le préfet, Il avait fait passer un SDAU qui concentrait toute l'urbanisation le long de l'axe de la Vilaine, avec deux villes nouvelles de part et d'autre de Rennes. Son SDAU a explosé avec les POS, parce que les communes de la périphérie voulaient toutes se développer. Elles ont opté pour un urbanisme qui ne condamnait pas certaines à rester rurales et d'autres à loger les ouvriers ! Les communes périphériques ont toutes fait des lotissements, et d'ailleurs souvent de bonne facture. C'est au Rheu que Gaston Bardet a réalisé sa cité-jardin. Le grand schéma extrêmement ambitieux d'Henri Fréville a été abandonné, et dès les élections de 1977, une nouvelle alliance au pouvoir a refait le SDAU en SDAU vert.

Nous n'avons pas parlé de Paul Cornière, un autre ancien de la CINAM. Paul Cornière avait été au Commissariat général au Plan avant de se retrouver au ministère de l'Environnement, à la mission de l'environnement rural et urbain, qui a été absorbée par la Délégation à la qualité de la vie (DQV) lors de la création du ministère de l'Environnement et du cadre de vie en 1978.

Peu après mon arrivée au BERU, Paul Cornière et Jacques Theys m'ont demandé d'écrire un guide d'environnement à l'usage des grandes villes. Paul Cornière nous a dit que Rennes fournirait un cas exemplaire : il était très ami avec le maire, qui allait nous ouvrir ses portes, pour voir comment prendre en compte l'environnement dans une ville. C'était en 1975. En réalité, Henri Fréville avait décidé de ne pas se représenter. Il nous fit recevoir par son premier adjoint. C'était un républicain indépendant, pas du tout intéressé par l'urbanisme et encore moins par les problèmes d'environnement, qui nous reçut très mal, d'autant que le ministère de l'Environnement n'avait guère de subventions à donner…

Paul Cornière, qui nous accompagnait, était furieux. Mais comme il était timide, il n'osait trop rien dire. L'élu nous autorisa quand même à regarder les dépenses d'environnement de la ville de Rennes pendant cinq ans dans les comptes administratifs. Cela nous prit un bon moment. Nous l'avons fait avec Jean-Pierre Gaudin, qui était aussi au BERU. Figurez-vous que nous avons trouvé que 40 % des dépenses de la ville de Rennes relevaient de l'environnement. Il y avait certes un barrage-réservoir en construction, pour sécuriser l'alimentation en eau, qui comptait pour beaucoup. Mais même sans cet investissement, ce n'était pas du tout négligeable.

En participant à l'élaboration d'un POS avec l'équipe de Jean-Pierre Portefait (qui vient de nous quitter), j'avais été très déçu. En effet, à cause de la perte de crédibilité de la démarche générale des SDAU dans beaucoup de villes, les élus, reprenant le dessus, imposaient qu'on ne lèse pas les habitants et qu'ils gardent tous des droits de construire. On ne pouvait donc pas faire un vrai zonage. La partie du POS qui m'intéressait le plus consistait à imaginer où mettre les équipements pour prévoir là où, dans le futur, la ville aurait son cœur et ses quartiers animés. Mais cette question disparaissait derrière celle des droits de construire.

La méthode partait du bâti existant tel qu'identifié sur une carte. Comme on était urbaniste, on essayait de comprendre quelles étaient les formes urbaines présentes dans la ville, et de repérer les quartiers où les formes d'habitations étaient similaires. Cela fait, on prenait des îlots témoins dans ces quartiers typiques. On s'y rendait pour entrer dans les arrière-cours et mesurer la hauteur des bâtiments. En effet, il n'y avait ni Internet, ni Google Earth à cette époque. Souvent, nous n'avions même pas de photos aériennes ou, alors, elles étaient trop imprécises. Ainsi, nous pouvions calculer la surface d'un terrain et comparer à la surface totale bâtie sur ce terrain. Cela donnait l'Indice d'occupation du sol (IOS). Une fois cela effectué sur quelques îlots et dans différents endroits de la ville, on pouvait proposer une évolution des IOS, qui devenaient les coefficients d'occupation du sol (COS) futurs, en fonction des propositions de développement. Tout cela

était finalement négocié avec les élus.
Je n'ai fait qu'une ou deux opérations de ce type, avant de travailler sur mes propres contrats. Par exemple, j'ai conduit, en parallèle avec le BETURE, la première étude d'impact sur l'environnement faite en France, à la demande d'un chef de GEP en Moselle. En effet, lui et sa hiérarchie voulaient savoir ce qu'allait donner la loi sur la protection de la nature de 1976, avant même qu'elle ne soit votée, puisque tout le monde voyait arriver les études d'impact.
Au BERU, il y avait l'équipe de la planification physique : très peu d'architectes et de géographes, plutôt des gens qui avaient déjà des profils d'urbaniste et d'autres qui s'étaient formés sur le tas. De mémoire, Jean-Pierre Portefait venait de Sciences Po. Les gens se retrouvaient en ayant des origines très diverses. Ils acquéraient une culture commune grâce à une forte habitude de travail en commun. À côté de cette équipe de la planification physique et de celle qui étudiait les plans de transports, il y avait une autre équipe, dont faisait partie Yves Dauge et dont le responsable était André Barthélémy. Celui-ci plaidait pour que l'on fasse plutôt de la planification stratégique. Son équipe était la plus proche du groupe opérationnel des villes moyennes.
J'ai d'ailleurs été associé l'élaboration d'un contrat de villes moyennes (Alençon) avec Thierry Vilmin. C'était très intéressant. J'ai participé au plan des transports privés et collectifs sous la responsabilité de Bernard Schaefer. J'ai même fait un plan de déplacement en vélo pour cette ville. Malheureusement, avant même l'achèvement de nos études, le BERU a fait faillite en 1977. Nous nous sommes retrouvés au chômage ou lancés dans d'autres activités. Barthélémy, Dauge et d'autres avaient quitté le BERU dès 1975, sans conflit ouvert : ils ne se sentaient plus très à l'aise et souhaitaient faire autre chose. À mon avis, leur départ fut fatal au BERU. J'ai le vague souvenir que, en 1976, dernière année pleine, le BERU avait connu son plus gros chiffre d'affaires, 2 millions de francs, mais à partir de 500 contrats. Cela signifiait que chaque contrat représentait une toute petite somme, et qu'il était facile de creuser un déficit. C'est la raison pour laquelle le BERU a fait faillite. Faire des POS à la chaîne n'était intéressant ni intellectuellement, ni financièrement.
Issu de la première génération d'ingénieurs qui savait jouer avec des ordinateurs, j'aurais pu réduire le temps de calcul des IOS : il suffisait d'avoir un logiciel de calcul de surfaces. On pouvait gagner un temps précieux, mais c'était trop tôt : en effet, importer cette technique au BERU aurait d'abord rendu absolument manifeste qu'un certain nombre de chargés d'études de l'entreprise étaient insuffisamment chargés de tâches. Il y avait un hiatus croissant : pour gagner sa vie grâce à l'aide non revalorisée de l'Équipement, qui payait les POS et les études d'urbanisme, il fallait faire des travaux répétitifs peu rémunérateurs. De plus, il n'y avait pas beaucoup d'argent pour se lancer dans des projets vraiment innovants qui auraient permis de relancer le BERU, surtout si les gens qui les portaient étaient partis ailleurs. À mon grand regret, le BERU a fait faillite en 1977, et seule une partie de cette entreprise a rejoint la nouvelle structure créée grâce aux généreuses indemnités de licenciement prévues à l'accord d'entreprise. Je me suis orienté vers la recherche sur contrats, puis le CNRS.
Je dois enfin m'excuser auprès de mes camarades du BERU qui sont plus âgés que moi et encore vivants — il y en a de moins en moins, comme vous le constatez — car que je ne peux guère apporter de témoignage vécu sur ce qui s'est passé entre la loi d'orientation foncière de 1967 et mon entrée au BERU.

Gilles Jeannot

Merci, Bernard, de nous avoir parlé de la difficile condition économique du BERU. Mais nous apprenons aussi que tu as fait deux POS, un contrat de ville moyenne et un plan de déplacement à vélo, ce qui n'est quand même pas mal. Je donne maintenant la parole à la salle.

Guy Burgel

Je souhaite rebondir sur le vibrant hommage que vous avez fait les uns et les autres. Je ne parle pas des géographes, ce qui serait mal placé de ma part, mais de

la pertinence des territoires. En revanche, j'émets un bémol : la décentralisation, oui, mais à condition que le territoire soit pertinent. Je ne me projette pas dans vos univers historiques mais plutôt dans ce qui s'est passé au cours des dernières années.
Le législateur - je pèse mes mots - n'a rien compris à la différenciation des territoires. Il a estimé que, finalement, si on modifiait le puzzle des régions, on allait résoudre le problème. Or, dans la période que vous avez évoquée, la France s'était déjà considérablement différenciée entre les territoires métropolisés et ceux qui ne l'étaient pas. Il faudrait que le législateur ait le courage de comprendre qu'il faut une géométrie à deux niveaux qui corresponde à cette nouvelle pertinence des territoires. Pierre Mayet, vous évoquiez l'immobilisme des limites communales depuis plus de 200 ans. Nous en sommes resté à l'esprit de l'Assemblée constituante et de ses cartes des paroisses de l'Ancien Régime. Nous n'avons pas compris que les territoires s'étaient dissociés. C'est important.

Un intervenant

Je souhaiterais que l'on se remémore le rapport Guichard de 1976, un rapport très prospectif et anticipateur, puisqu'il proposait de décentraliser l'urbanisme non pas au profit des communes et des maires, mais au profit des intercommunalités, ce qui n'a pas été retenu lors des lois de décentralisation de 1982-1983. J'ai cru comprendre que le ministre de l'époque, Gaston Defferre, n'était pas très ouvert à ce sujet.

Pierre Mayet

La commission Guichard était en quelle que sorte un « produit » de la Commission des villes. Si vous regardez les noms des rapporteurs de la commission Guichard, il y avait Jean Grammont, qui m'avait succédé sur ces questions, Michel Cotten et quelques autres. Effectivement, je partage votre point de vue. Demain, il faudrait que le président Macron trouve un nouvel Edgard Pisani pour pouvoir mettre en œuvre une telle réforme.

Jean-Pierre Thibault

Je travaille au Conseil général de l'environnement et du développement durable. Merci pour cette fresque extraordinaire. Quelque part, nous sommes très fiers de tenter d'être vos successeurs. Je ne suis pas sûr que nous y arrivions. Aujourd'hui, n'y a-t-il pas une nouvelle étape en train d'être abordée ? C'est très compliqué, car il y a eu une césure très ancienne entre la ville et la campagne, même si actuellement des citadins habitent la campagne. Dans la pluridisciplinarité nécessaire pour gérer le territoire, il me semble que nous sommes en train d'intégrer l'ultime compétence qui était très fortement dissociée, les compétences agricoles et forestières. Dans l'agence d'urbanisme de Toulouse, il existe une ingénieure agronome. Évidemment, cela fait très longtemps que l'agence d'urbanisme de Rennes a intégré les aspects relatifs aux questions de savoir comment se nourrit la ville, comment elle se délasse, comment elle considère l'espace non bâti comme un espace important pour elle. Cela ne vous semble-t-il pas une étape importante aujourd'hui ?

Pierre Mayet

Pour ma part, je suis persuadé que nous sommes à un moment important où, en effet, les circonstances réunissent à peu près ce qu'il faudrait pour basculer dans une autre organisation du territoire, qui tienne compte de la réalité qu'a produit et que continue à produire l'urbanisation et les changements du territoire. Je continue à penser aux réformes inabouties des institutions territoriales. Je me réjouis d'avoir été sollicité au moment de la création des métropoles. Bravo pour la métropole de Lyon : c'est un modèle.
J'ai également un peu travaillé sur la métropole du Grand Paris. J'ai été déçu que l'on se soit arrêté en chemin. La question de cette métropole nationale, de niveau mondial, devra être reprise. Je partage le point de vue selon lequel la création d'une métropole appelle l'effacement du département sur son territoire, comme cela s'est fait dans le cas du Rhône. Sur les territoires non urbains, cette collectivité, qui est le relais territorial de la présence de l'État, devrait s'effacer et laisser

place à l'expression de la coopération des intercommunalités, pour les quelques fonctions qu'il est utile de mutualiser à cette échelle. Leur nombre ne dépasse guère qu'une quinzaine par département. On pourra alors reconnaître la dignité et la subsidiarité des communes, organisées dans le cadre de la pleine efficacité des intercommunalités.

La décentralisation urbaine au niveau des agglomérations de plus de 150 000 habitants (les métropoles et les communautés urbaines), avec l'élection au suffrage universel des autorités, pourra alors porter sur l'habitat et les services de la vie sociale. Ces collectivités seront les garantes des solidarités de proximité. Les régions auront à prouver la pertinence de leur action dans les domaines qui leur sont confiés, notamment en matière de développement des compétences (recherche, université, formation professionnelle).

Bernard Barraqué

Je voudrais revenir sur Rennes, ville qui m'a fasciné. Avant même les élections de 1977, Rennes avait décidé de refaire son schéma directeur en faisant un SDAU « vert ». C'était la première ville qui opérait un tel changement. Pour ce faire, en plus d'un urbaniste et d'un écologue, ils avaient recruté un paysagiste. Madame Tilmont, vous avez dit à quel point on avait affaire à des gens intéressants lorsque l'on travaillait sur le terrain, à tous les niveaux, et j'en vois la confirmation : à Rennes, il y avait un grand directeur du service des parcs et jardins, Jean Le Rudulier, qui était proche du maire, très bien informé sur les pratiques à l'étranger, et extrêmement ouvert. Lorsqu'on lui a dit qu'il fallait faire un SDAU vert, il ne s'est pas braqué mais a tout de suite accepté. C'est à ce moment que Rennes a racheté une grande propriété dont il a fait une ferme urbaine pédagogique.

Pour rendre encore hommage à feu Jean-Pierre Portefait, je souhaite préciser qu'Antoine Givaudan l'avait fait venir pour mettre au point une méthode normalisée pour faire les POS. Divers POS avaient été faits, mais comme ils ont suscité des discussions, c'est au BERU que l'on a confié cette mission. ★

1 Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1996, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, n° 32, pp. 51-73.

2 Bourdieu P., 1990, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81-82, pp. 86-96.

3 Devillers C., décembre 1984 – janvier 1985, « Projet urbain et mémoire de la ville », *Monuments historiques*, n° 136, pp. 94-99.

4 On avait cependant des contacts avec les acteurs français de l'urbanisme : un jour, j'ai servi d'interprète à Georges Mercadal lorsqu'il visitait Boston pour le compte de la Caisse des Dépôts, avec Manuel Azcarate. Mes amis architectes Viguier et Jodry, qui étaient en même temps que moi à Harvard, avaient eux le contact avec Max Stern.

5 Prévot M., 2017, « Aux origines du BERU », *Histoire urbaine*, vol. 1, n° 48, pp. 77-93. De Maryvonne Prévot, voir également 2015, *Catholicisme social et urbanisme. Maurice Ducreux (1924-1958) et la fabrique de la Cité*, Presses universitaires de Rennes, coll. « Histoire ».

6 La CINAM (Compagnie d'Études Industrielles et d'Aménagement du Territoire) a été créée en mai 1957 dans la mouvance d'*Économie et humanisme*, une association d'origine catholique fondée en 1941 par le père Louis-Joseph Lebret afin de mener des études sur le développement, les politiques et pratiques sociales, l'emploi, la coopération et la solidarité internationales. Elle prend la forme d'une SARL, gérée par Georges Célestin. Y participent d'autres personnalités, souvent « disciples » du père Lebret, comme Raymond Delprat, Paul Cornière, André Kerspern, Jean Labasse, Jean Morisot, Jean Queneau, Georges Séjourné, Max Stern ou André Chomel. Voir la notice sur le site des Archives Nationales.

7 Meadows D. et al., 1972, *Halte à la croissance? Rapport sur les limites de la croissance*, Paris, Fayard.

Partie 3

Les appropriations locales de la loi

Introduction

Gabriel Dupuy, *Professeur émérite d'aménagement et d'urbanisme, Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

Je ne suis ni juriste, ni historien, nul n'est parfait. Ce sera donc en évoquant une expérience vécue, une impression, que j'introduirai les contributions qui vont suivre. Je n'ai pas débuté ma carrière dans l'Université, mais dans un bureau d'étude d'urbanisme du groupe de la Caisse des Dépôts, dans les années qui ont suivi le vote de la loi d'orientation foncière (LOF), les années 1968-1970. Ce fut pour moi une période d'intense étonnement face à cette loi nouvelle. C'est sur cet étonnement que je souhaite revenir, et comment il a évolué par la suite. Par rapport à ce que j'avais déjà appris à l'époque au sujet de l'histoire de l'urbanisme en France, et même en tenant compte de ce qui s'était passé en 1943 avec la loi qui généralisait le permis de construire, j'avais le sentiment que la LOF marquait une rupture forte.

Sans remonter avant les lois Cornudet de 1919, il me paraissait clair que là où les démarches d'urbanisme étaient imposées, cela restait à l'époque une affaire locale : c'était une affaire de techniciens et d'élus au fait de l'histoire et du contexte locaux. Les historiens qui ont étudié cette période ont montré la manière dont les villes parvenaient alors à forger leur destin urbanistique dans la diversité. Pensons aux cas de Nantes et de Lyon. On pourrait multiplier les exemples avec des villes un peu moins importantes. Dans les petites villes de l'époque, et dans certains villages, l'on mettait en œuvre sous la houlette préfectorale un urbanisme à la fois simple et libéral, voire vernaculaire, excepté le cas des lotissements, jugés porteurs de véritables enjeux collectifs. Dans la pratique tout cela reflétait une grande diversité des situations locales. Cela signifiait-il que l'urbanisme d'alors était le fruit du hasard et de l'anarchie ? Bien sûr, cela se discute, mais c'était là le sentiment de ceux qui ont promu la loi d'orientation foncière, introduisant une véritable rupture par rapport à la prise en compte de la diversité.

Au sein du groupe de la Caisse des Dépôts, mon travail me donnait à voir comment une politique centralisée pouvait développer un urbanisme massif au nom de considérations d'urgence de la reconstruction et du relogement. Mais là encore, pour avoir travaillé sur différentes opérations, j'observais une diversité, même si elle était plutôt imposée que souhaitée. J'ai en effet travaillé sur des zones à urbaniser en priorité (ZUP) à Annecy, à Dijon, à Caen, à Béziers, etc. Ce n'était pas partout la même chose. Malgré la dénomination commune de « grand ensemble » à chaque opération, nous nous trouvions à chaque fois dans des situations différentes avec des solutions différentes. Certes, dans le cas des ZUP, l'État était bien aux commandes, mais pas directement. En ce qui me concernait, j'observais que la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET) ou la Société Centrale Immobilière (SCIC) de la Caisse des Dépôts réalisaient des ZUP différentes avec des architectes différents, avec une prise en compte de la diversité. La LOF était manifestement en rupture avec tout cela, à la fois par son champ d'application très vaste, quasi-total, et par une réglementation uniforme et indifférenciée. On peut dire que ce n'était pas ainsi dans les textes initiaux, mais il n'empêche que cela l'est devenu très rapidement avec les décrets qui ont suivi.

Cette ambition de prise en main étatique de l'urbanisme s'expliquait par des circonstances particulières. La France était à l'époque dans un contexte historique très particulier. Il n'empêche que la LOF ressemblait beaucoup à un coup de force. Personnellement – encore une fois, c'est mon expérience que je livre ici – il m'a fallu quelques années pour surmonter cet effet de surprise.

Je me suis rendu compte par la suite qu'au-delà de l'apparent coup de force, de l'uniformité législative, il se passait des choses extrêmement intéressantes. Premièrement, l'édifice des instruments fondé sur le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et le plan d'occupation des sols (POS) restait et resterait, l'avenir l'a montré, largement théorique. Ce que le législateur avait pensé comme un système très bien organisé se délitait, se disloquait plus ou moins selon les contextes et les opportunités. J'ai également pu constater que le volet ZAC (Zone d'aménagement concerté) de la LOF, que l'on avait pu faire apparaître au départ comme dérogatoire et anecdotique, était imprégné d'un tel réalisme qu'il allait très vite et très largement s'imposer. Nous avions là aussi une ligne de diversification : les ZAC étaient souvent très différentes les unes des autres. Enfin, j'ai pu constater que l'application du POS dans les grandes villes, notamment les très grandes villes, était profondément problématique, voire illusoire.

Finalement, la LOF touchait principalement aux extensions urbaines que l'on commençait à repenser. On commençait à utiliser des termes comme « rurbanisation »[1]. On s'orientait ainsi vers des notions comme la suburbanisation, la périurbanisation. Des rapports comme celui de Jacques Mayoux en 1979 en témoignent[2]. Au total, de même que le volet de la loi Cornudet sur les lotissements, la LOF allait avoir un effet considérable sur des situations dont on n'avait pas forcément imaginé l'importance qu'elles prendraient par la suite. Au fond, il s'agissait bien moins de révolutionner l'urbanisme par un coup de force que simplement d'appliquer la LOF à une réalité nouvelle, une urbanisation qui avait changé de nature. Au début des années 1980, dix ans après, la décentralisation est venue rebattre les cartes, mais c'est une autre histoire[3].

Pour l'instant, dans cette partie, nous restons bien sur la période de la LOF. En tous cas, l'intérêt pour l'application de la LOF sur une variété et une diversité de terrains — c'est ce que nous allons voir dans cette partie — me paraît considérable. Nous verrons trois terrains très contrastés. Dans une autre partie, sera également envisagée l'application de la LOF en dehors des frontières nationales. Quoi qu'il en soit, l'image d'un puissant outil d'uniformisation de l'urbanisme gagne à être mise en rapport avec cette forte diversité des pratiques locales.★

1 Bauer G. et Roux J.-M., 1976, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Le Seuil.

2 Mayoux, J., 1979, *Demain l'espace. L'habitat individuel périurbain*, Paris, La Documentation française.

3 Voir dans ce même numéro le débat sur la LOF et la décentralisation.

La ZAC de rénovation Basilique à Saint-Denis

Les enjeux de la concertation (1967-1980)

Sébastien Radouan, *Maître de conférences associé en histoire et culture architecturales, École nationale supérieure d'architecture de Nantes, AAU (UMR 1563)*

La Ve République engage durablement la modernisation en France. La croissance économique est le moteur de ce projet. L'urbanisme en est un des leviers à travers la planification et l'aménagement. Comment l'État met-il en place cette « mécanique » à travers la loi d'orientation foncière (LOF) ? Est-elle suffisamment souple pour répondre aux situations locales et aux évolutions de la société ? La rénovation du centre-ville de Saint-Denis est à la croisée de plusieurs enjeux : îlots insalubres, abords des Monuments historiques, aménagement de la région parisienne. Elle rend compte des relations entre l'État et une municipalité communiste emblématique, ainsi que du rôle accordé par chacun aux acteurs privés.

L'aménagement de la région parisienne

L'État prend en main l'aménagement de la région parisienne avec la création du district en 1959[1]. Des études prospectives sont menées à cette échelle. Elles proposent de créer de nouvelles polarités et d'en renforcer d'autres. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) les confirme pour la plupart en 1965. Un bi-pôle urbain est envisagé à Saint-Denis : il prévoit l'implantation d'un centre commercial et de bureaux dans la zone des Tartres ; en complément, la restauration immobilière dans le centre historique doit renforcer sa vocation touristique. La solution est pragmatique[2]. Situé dans le périmètre des abords de la basilique, le centre de Saint-Denis est sous la tutelle de l'administration des Monuments historiques qui, en imposant des servitudes, limite sa densité, donc sa programmation. Le coût du foncier y est en outre exorbitant alors que les emprises maraîchères et agricoles peuvent être facilement libérées au nord de la ville. Le district remet ainsi en cause la rénovation urbaine engagée en 1957 par la municipalité de Saint-Denis aux abords de la basilique. Celle-ci vise, en priorité, la démolition des îlots insalubres et leur réaménagement à l'échelle communale. Ce projet n'est plus en adéquation avec la planification en région parisienne.

Les prérogatives communales sont mises à mal en matière d'urbanisme. L'État affaiblit la contestation des élus locaux dans le département de la Seine en le découpant à nouveau. Il concède au parti communiste français (PCF) la gestion de la Seine-Saint-Denis tout en renforçant le pouvoir des préfets[3]. En 1967, le ministère de l'Équipement met à la disposition de ces derniers les groupes d'études et de programmation (GEP) pour approfondir les schémas directeurs et les directions départementales de l'Équipement (DDE) pour encadrer les opérations d'urbanisme qui y sont associées. La LOF renouvelle la même année le cadre réglementaire. Elle institue les plans d'occupation des sols (POS) dans les communes et, de manière dérogatoire, les zones d'aménagement concerté (ZAC), dont les plans d'aménagement de la zone (PAZ) se substituent aux premiers. Ces outils offrent un nouveau cadre de négociation aux institutions de la République.

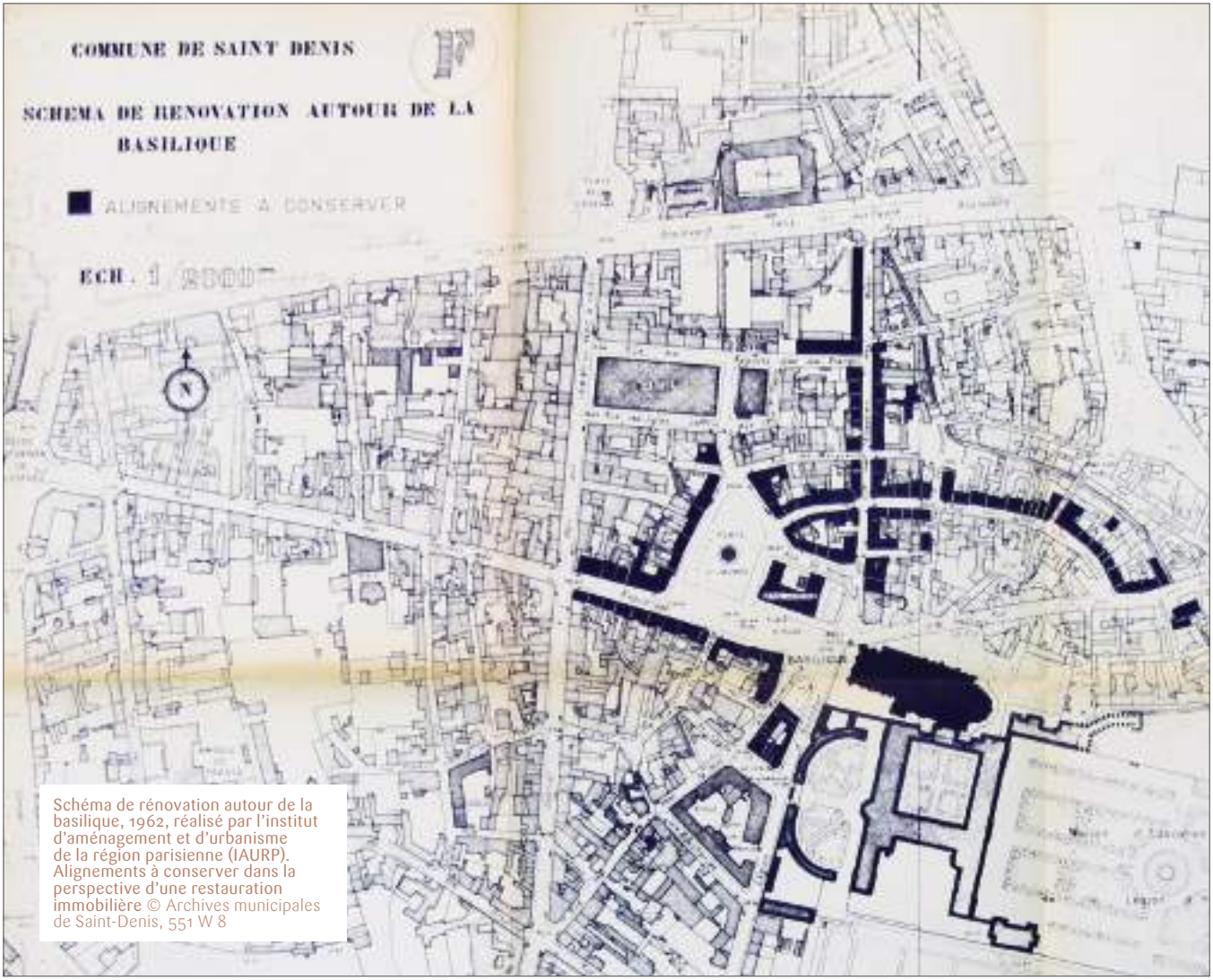


Schéma de rénovation autour de la basilique, 1962, réalisé par l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP). Alignements à conserver dans la perspective d'une restauration immobilière © Archives municipales de Saint-Denis, 551 W 8

Le centre « restructurateur » de la banlieue nord

Le statut dérogatoire du SDAURP est inscrit dans la LOF. Il n'est pas soumis à l'approbation des conseils municipaux pour éviter l'enlisement. L'implantation d'un centre commercial dans la zone des Tartres est perçue comme une menace par les édiles de Saint-Denis. Elle porterait atteinte à la centralité historique, finalement politique, qui s'appuie, depuis la fondation de l'abbaye, sur les échanges économiques. La cohérence du SDAURP repose sur les nouvelles infrastructures de transports : l'interconnexion régionale de la zone des Tartres serait assurée par une bretelle autoroutière et une ligne du réseau express régional (RER). La municipalité

Plan directeur d'urbanisme intercommunal intéressant la totalité des territoires des communes de Pierrefitte, Saint-Denis, Stains, juin 1971, réalisé par le service régional de l'Équipement. Le centre-ville aux abords de l'ancienne abbaye royale est inscrit en secteur à rénover. Il est relié à la zone des Tartres par le prolongement du métropolitain et la déviation de la nationale 1 © Archives municipales de Saint-Denis, 1 Fi 083

de Saint-Denis dispose du bureau du Plan pour élaborer des solutions alternatives[4]. Elle obtient avec les villes de Stains et de Pierrefitte l'étude du plan directeur d'urbanisme des Tartres, réalisée dans le cadre des « conférences intercommunales »[5]. Leur projet refuse la construction du centre commercial pour réaffirmer la rénovation urbaine dans les centres historiques. Il corrobore le prolongement de la ligne 13 du métropolitain, déclaré d'utilité publique depuis 1942 jusqu'à la basilique de Saint-Denis et le sud des Tartres. C'est de l'aveu même du premier préfet de la Seine-Saint-Denis, Henri Bouret, l'option la plus réaliste en termes d'infrastructure[6].

En juin 1967, la municipalité de Saint-Denis appuie cette proposition en déposant en préfecture un nouveau projet de rénovation urbaine au nord de la basilique[7]. Le secteur opérationnel est élargi pour atteindre pratiquement treize hectares et demi. Son aménagement est confié aux architectes Serge Magnien et Serge Lana qui, au fait de l'urbanisme vertical, sont en mesure d'articuler plus efficacement les éléments du programme. L'examen du projet par les services du ministère de l'Équipement dans le département rééquilibre le développement économique entre le centre de Saint-Denis et la zone des Tartres. Les infrastructures voulues par le district étant à court terme irréalisables, le GEP confirme l'intérêt de prolonger la ligne 13 du métropolitain[8]. Il considère aussi que la déviation de la nationale 1 est suffisante pour drainer le trafic automobile. La programmation est redéfinie avec la DDE. Les activités tertiaires

sont ainsi considérablement augmentées dans le centre-ville : un centre commercial de 30 000 m2 est prévu ainsi que 40 000 m2 de bureaux ; la démolition de 1 926 logements doit laisser place à la construction de 1 250 logements, dont un tiers en HLM[9]. Le budget prévisionnel reste largement déficitaire. Les efforts en matière de programmation ne suffisent pas à compenser les dépenses pour acquérir et libérer le foncier. La révision du SDAURP en 1969 entérine la rénovation de l'îlot basilique. Cette décision entraîne l'inscription des travaux du métropolitain au VIe Plan. Le cœur de Saint-Denis devient le « centre restructurateur » de la banlieue nord. L'expertise des services en préfecture, en prise avec les réalités du terrain, l'emporte dans ce dossier sur les prospectives du district.

La rénovation urbaine en crise

La procédure de ZAC n'est pas immédiatement envisagée à Saint-Denis. L'opération du centre-ville est d'abord instruite, en vue de combler le déficit, dans le cadre de la rénovation urbaine. Or, cette politique est en crise. Ses crédits se sont taris. Ils sont uniquement avancés dans les opérations présentant un budget à l'équilibre. Le préfet, Pierre Bolotte, fournit d'importants efforts pour renflouer le bilan. Il réduit le nombre d'expropriations en obtenant des commerçants qu'ils créent un groupement d'intérêt économique (GIE) pour occuper et gérer une partie du futur centre commercial. Il cherche, par ailleurs, à augmenter d'un tiers la capacité de celui-ci en intervenant auprès du préfet de Région[10]. Le plafonnement des constructions aux abords de la basilique rend cependant l'opération irrémédiablement déficitaire. Le coefficient d'occupation des sols (COS)[11] est limité à 2,2 dans l'îlot Basilique alors qu'il est ailleurs de l'ordre de 2,5 ou 3.

La rénovation urbaine fait l'objet de vives critiques : elle servirait les intérêts privés au détriment des besoins sociaux et urbains. La municipalité communiste fait pression en menant une virulente campagne de presse contre le gouvernement. Ce dernier est aussi interpellé par les commerçants de Saint-Denis qui l'enjoignent d'intervenir en faveur de la rénovation. Le quartier ne cesse de se dégrader depuis les premières déclarations d'insalubrité en 1955 et l'inflation renchérit l'opération. Le directeur départemental de l'Équipement, Pierre Hervio, interpelle les tutelles sur le caractère prioritaire de la rénovation de Saint-Denis. C'est sur ses recommandations que le Conseil municipal demande la création d'une ZAC en décembre 1970. La ZAC en appelle à l'intervention du secteur privé tout en offrant au secteur public la possibilité de maîtriser les opérations. La municipalité en profite d'ailleurs pour se désigner elle-même aménageur, en régie directe, alors que la SONACOTRA, qui était pressentie, n'est plus admise dans cette procédure. La question du financement n'est pas pour autant réglée.

D'importants crédits sont disponibles dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre (RHI)[12]. Ils sont destinés aux acquisitions et à la démolition des taudis, tout en permettant le relogement de leurs occupants[13]. Cette politique doit réussir là où la rénovation urbaine a échoué. C'est une aubaine pour la municipalité de Saint-Denis : plus de 60 % des logements dans le secteur Basilique sont insalubres d'après le BERIM[14]. Le Conseil municipal en demande l'application parallèlement à la création de la ZAC. Ces procédures sont pourtant incompatibles.

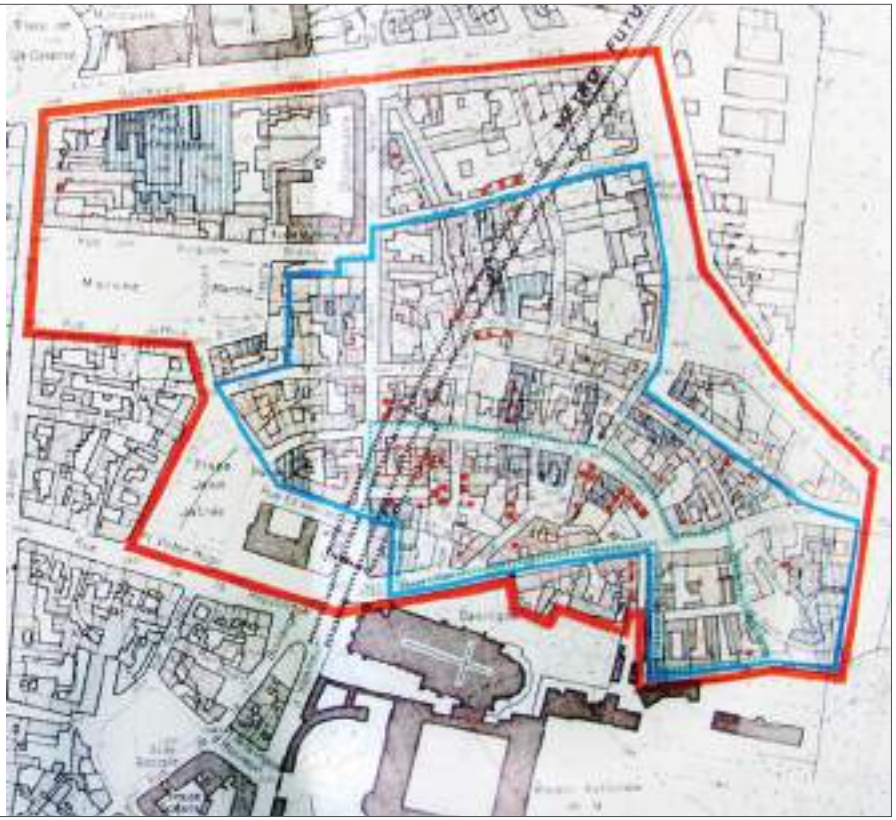
Une opération exceptionnelle

Le directeur départemental de l'Équipement propose de financer les acquisitions foncières à Saint-Denis en articulant trois déclarations d'utilité publique : réserves foncières, rénovation urbaine et résorption de l'habitat insalubre[15]. Il s'en réfère à sa tutelle, la direction de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme (DAFU), qui gère les deux premiers crédits. Une ZAC ne peut faire l'objet que d'un seul dossier de subventions, celles-ci devant être versées à l'aménageur – la municipalité jusqu'en 1975 – au titre exclusif de la rénovation urbaine. Les financements obtenus pour constituer les réserves foncières nécessaires aux fouilles archéologiques sont en conséquence déduits de la subvention attribuée. La résorption de l'habitat insalubre est plus problématique. Elle relève tout d'abord de la direction de la Construction, en charge de l'habitat au sein du ministère de l'Équipement. Elle est surtout dérogatoire aux procédures de droit commun qui régissent l'urbanisme de ZAC. Ses modalités d'ex-

propriation et de relogement font l'objet d'un périmètre spécifique dans le secteur Basilique. Les crédits correspondants, qui ne représentent pas moins de 93 % de la subvention globale, sont ainsi transférés vers ceux de la rénovation urbaine. En somme, des fonds publics à caractère social et destinés à l'habitat compensent l'investissement privé dans une opération d'urbanisme.

Ce montage administratif et financier est inspiré par les conclusions de la commission des Villes pour le VIe Plan dont Pierre Mayet est le rapporteur général[16]. Conseiller technique au cabinet du ministre de l'Équipement entre 1970 et 1974, celui-ci est disposé à les mettre en application. Le directeur de la Construction, Robert Lion, en convient dans le cas de Saint-Denis mais refuse que la procédure fasse jurisprudence[17]. L'accord du ministère de l'Économie est requis. L'opération fait en outre l'objet d'une étude de la part des sénateurs, qui se rendent à Saint-Denis dans le cadre du rapport sur la rénovation urbaine en France[18]. La création de la ZAC de rénovation Basilique intervient le 4 juillet 1972. Contrairement aux ZAC classiques qui relèvent du préfet, elle est du ressort du ministre de l'Équipement qui arbitre la politique de rénovation urbaine, dont les crédits sont exsangues. La procédure est encore en gestation à Saint-Denis. L'articulation des crédits dans ce type d'opération n'est officiellement admise qu'en 1977 avec la création du fonds d'aménagement urbain (FAU) à laquelle Pierre Mayet contribue.

La procédure de ZAC est infléchie à Saint-Denis. Elle apporte ainsi une cohérence administrative à l'opération du secteur Basilique. Les services départe-



ZAC de rénovation Basilique, Saint-Denis, 1972. Périmètres de la ZAC, de la résorption d'habitat insalubre (RHI) et du secteur de servitudes historiques et archéologiques dans lequel les réserves foncières sont réalisées par l'État. Les deux îlots situés au nord, en dehors du périmètre RHI, sont traités dans le cadre de la rénovation urbaine
© Archives municipales de Saint-Denis, 101 ACW 20

mentaux du ministère de l'Équipement en sont les artisans. C'est encore à l'initiative de la DDE que les élus dionysiens créent en 1974 une zone d'aménagement différé (ZAD) pour contenir la spéculation dans le centre-ville.

Un projet urbain

Tout dossier de ZAC comprend un plan d'aménagement de la zone (PAZ) fixant les servitudes, l'affectation des sols et les densités. Il fournit des indications sur la morphologie urbaine. Serge Lana et Serge Magnien réalisent en 1976 le premier PAZ du secteur Basilique, alors que la municipalité confie son aménagement à la SEM départemental SODÉDAT 93. Ce document est aussi le fruit des débats entre le service des Monuments historiques et la direction de l'Architecture, que les séances de la commission des Abords ont cristallisés en 1974 et 1975. Les données visent à créer un ensemble urbain en adéquation avec son environnement et notamment la basilique. Elles concernent l'alignement et le plafonnement des constructions, la mixité des fonctions malgré leur sectorisation. Elles indiquent aussi la voirie et les édifices qui sont conservés ou créés dans la ZAC. Ces éléments sont présentés comme des limites au travail des architectes en charge des différents îlots.

La modification du programme commercial entraîne un second PAZ en 1980. Il est établi par l'architecte en charge de la coordination et des espaces libres, Guy Naizot, qui offre une plus grande liberté de conception à ses confrères. Il fonde son approche sur la relation visuelle des éléments urbains et la continuité des espaces qui sont hiérarchisés. En travaillant la ville, en creux, il ferait apparaître « l'image mentale » de Saint-Denis. Ce second PAZ est aussi l'occasion pour le directeur de l'Architecture, Joseph Belmont, de redéfinir les abords immédiats de la basilique, en faisant davantage participer le monument à la composition.

Cette approche est reprise par le bureau du Plan municipal à l'échelle du centre historique[19]. En complément de la révision du POS, un schéma directeur pour la restructuration du centre de Saint-Denis à long terme est élaboré. Il articule le centre ancien à la ZAC et à l'agglomération, tout en régulant le flux automobile. Les urbanistes du bureau du Plan reconnaissent à la ville héritée des qualités architecturales et paysagères à partir desquelles il est possible de créer de nouveaux espaces et réseaux piétonniers. Ce projet, qui mise sur la réhabilitation des immeubles, est engagé dès 1980 grâce aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Dérogatoire au POS, le PAZ en pose finalement les principes à Saint-Denis. Il offre une liberté de conception dans la recherche d'urbanité, qui est en vogue en France dans le dernier quart du XX^{e} siècle.

Une entente fructueuse ?

L'État impose à travers la LOF ses conditions en matière d'aménagement. Elle lui fournit un cadre juridique, administratif et financier. Le SDAURP oblige la municipalité de Saint-Denis à adopter l'urbanisme de la croissance pour son centre historique. Le développement de centres tertiaires est au cœur de cette doctrine en région parisienne. L'économie n'est pas envisagée à cette échelle par la municipalité communiste, ni par les services de la préfecture de la Seine, dans le projet de rénovation en 1961. Elle n'est pas aussi déterminante dans le plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG) approuvé l'année précédente.

La ZAC est le fer de lance du développement urbain. La procédure, régulée par le marché, est dérogatoire au POS. C'est un levier de la libéralisation économique opérée par le ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, sous l'impulsion du Président de Gaulle[20]. L'implantation de surfaces commerciales, de bureaux, et la promotion immobilière doivent en principe combler le déficit de la rénovation. Les servitudes de la basilique en limitent la programmation qui contient, en outre, des logements locatifs sociaux[21]. L'intérêt national et régional de l'opération décide l'État à intervenir par dérogations, aussi bien réglementaires que financières. L'effort de la part du ministère de l'Équipement est tel que, lorsque la commission des Abords remet en cause la morphologie urbaine du projet en 1975[22], en voulant conserver des bâtiments, les tensions sont palpables au sein de l'appareil d'État[23]. L'engagement de l'État est d'autant plus nécessaire que la situation économique se dégrade en France dans

les années 1970. En 1980, la programmation économique est réduite de moitié et le nombre de logements finalement augmenté d'un quart environ pour s'établir à 1 583 unités.

La préfecture et les services départementaux du ministère de l'Équipement apportent une assistance technique qui fait aussi office de validation. La municipalité de Saint-Denis obtient dans ce cadre la maîtrise foncière de l'opération. Elle en prend le contrôle : les baux cédés aux constructeurs sont emphytéotiques et la gestion des espaces publics, parfois semi-publics, lui appartient. Sur les neuf opérations de logements que compte la ZAC, elle en confie une à l'office HLM municipal et cinq à la SEM municipale Le Logement dionysien. La municipalité est enfin en capacité d'influer sur la forme du projet en désignant les architectes en charge du PAZ et des îlots. La conception intègre les commerçants dionysiens, mais les habitants en sont absents. Les PAZ sont soumis à enquêtes publiques sous forme d'expositions avant tout promotionnelles et consultatives. La ZAC, adoptée avant les lois de décentralisation de 1982 et 1983, offre une importante marge de manœuvre à la municipalité. L'État n'agit pas par coercition dans ce dossier. Bien au contraire, il met tout en œuvre pour le faire aboutir. L'entente des pouvoirs publics n'est toutefois pas un gage de succès. Les élus dionysiens n'ont pas atteint leurs principaux objectifs : le secteur Basilique est entré dans un processus de paupérisation dès les années 2000[24] et la fréquentation touristique du monument reste faible par rapport à son intérêt artistique et historique. Bien que les bâtiments de la ZAC soient achevés en 1993, la procédure n'est bouclée qu'en 2013, notamment à cause du flou juridique entraîné par la construction des dalles et leur gestion. Ce projet est relancé depuis 2014 dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, dit ANRU 2.

1 Vadelorge L., 2012, « Les projets de Delouvrier : changement d'échelle ou restructuration de la région parisienne ? » in Bourillon F. et Fourcaut A. (dir.), 2012, *Agrandir Paris 1860-1970*, Paris, Publications de la Sorbonne/Comité d'histoire de la ville de Paris, pp. 357-371.

2 Archives Départementales 93 : AD93 2092 W 42. IAURP, 30 décembre 1961, étude sommaire d'organisation sur le nord de l'agglomération parisienne commandée par Monsieur le Ministre de la Construction le 26 juin 1961, rapport remis à Monsieur le délégué général au District de Paris.

3 Bellanger E., 2005, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9-3 », de la Seine banlieue à la Seine-Saint-Denis : une histoire de l'État au XX^e siècle*, Paris, La Documentation française.

4 Le bureau du Plan est créé par la municipalité en 1963, sur le modèle de celui de Montreuil, pour contrecarrer les projets du district.

5 Archives municipales de Saint-Denis : AMSD 18 ACW 6. Ville de Saint-Denis, 12 mai 1966, compte rendu de la réunion, en présence de M. Paul Delouvrier, sur le plan directeur d'urbanisme intercommunal comprenant le territoire de Saint-Denis, Pierrefitte et Stains.

6 AMSD 50 ACW 44. Ville de Saint-Denis, 18 mars 1966, compte rendu de la réunion au cabinet de M. Henri Bouret (Préfet délégué de Seine-Saint-Denis).

7 AMSD 50 ACW 44. Ville de Saint-Denis, 7 octobre 1969, rapport au bureau municipal présenté par Robert Dumay, rénovation de l'îlot Basilique.

8 AMSD 50 ACW 44. Ville de Saint-Denis, 29 avril 1968, compte-rendu de la réunion sur l'examen du projet de résolution soumis à la conférence intercommunale et intéressant les communes de Saint-Denis, Pierrefitte et Stains (PUD n° 118).

9 AD93 2348 W 3. Ville de Saint-Denis, 17 mars 1970, dossier de demande de prise en considération – définition du secteur opérationnel, Rénovation urbaine de l'îlot Basilique, bilan et plan de financement.

10 AD93 2348 W 3. Courrier de Pierre Bolotte (préfet de Seine-Saint-Denis) à Maurice Doublet (préfet de Région), 29 septembre 1970, Ville de Saint-Denis – rénovation de l'îlot Basilique.

11 Instauré par la LOF, le coefficient d'occupation des sols définit la densité de construction autorisée dans un secteur d'urbanisme. Il exprime la surface de plancher hors d'œuvre susceptible d'être construite.

12 Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, JO, 12 juillet 1970, p. 6543-6545.

13 David C, 2015, « Saint-Denis, « îlot Basilique ». La RHI au secours de la rénovation d'un centre urbain de banlieue ouvrière », *Pour mémoire*, hors-série n°14, pp. 31-51.

14 Le bureau d'études et de recherches pour l'industrie moderne (BERIM), fondé par Raymond Aubrac, est proche du parti communiste français. La commune de Saint-Denis lui confie dès 1956 des enquêtes démographiques et urbaines dans l'îlot Basilique.

15 AN 19860662 542. Saint-Denis Basilique AF 12 867. Direction départementale de l'Équipement, décembre 1971, note sur la mise en œuvre des crédits d'État dans la rénovation urbaine basilique.

16 Lengereau E, 2001, *L'État et l'architecture, 1958-1981, une politique publique ?*, Paris, Picard.

17 AN 19860662 542. Saint-Denis Basilique AF 12 867. M. Édouard Simon (DAFU, sous-directeur du service de l'Aménagement foncier), 2 octobre 1972, note.

18 Sénat, séance du 19 octobre 1972, Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur la rénovation urbaine en France, p. 125-130.

19 AMSD 344 W 12. Bureau du Plan, 30 juillet 1981, Propositions de schéma directeur de centre-ville.

20 Effosse S., 2003, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente glorieuses*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie/Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

21 La circulaire Guichard de 1973 impose entre 20 % et 50 % de logements HLM dans ce type d'opération. La municipalité communiste finit par construire pratiquement 90 % de logements en locatif social dans la ZAC.

22 MAP 2002/17 141. CSMH, 2^e section – abords des immeubles classés et inscrits, séance du 29 avril 1975, Henry Bernard (rapporteur), procès-verbal.

23 Backouche I., 2013, *Aménager la ville. Les centres urbains français entre conservation et rénovation. De 1943 à nos jours*, Paris, Armand Colin.

24 Raad L., 2014, *Transformations sociales en banlieue rouge : politiques locales, stratégies résidentielles et inscription territoriale des classes moyennes*, thèse de doctorat en géographie, Paris, Université Paris 7 Diderot.

L'expérience de la structuration d'une maîtrise publique de l'aménagement urbain à Rennes (1960-1977)

Marc Dumont, *Professeur en aménagement et urbanisme, Université Lille I, TVES (EA 4477)*

Comment la publication de la loi d'orientation foncière (LOF) agit-elle dans les milieux institutionnels locaux de l'urbanisme ? Comment a-t-elle ou non transformé des façons de faire dans le domaine alors émergent en France de la planification urbaine ? Sur ce plan, le retour sur le cas de la ville de Rennes est instructif. Il est commun de considérer que cette ville aurait eu une démarche « pilote », « anticipatrice »[1] dans le domaine de la maîtrise foncière, des politiques de l'habitat et du développement urbain, accompagnant avec un temps d'avance les différentes réformes, nouvelles procédures et législations. Une analyse plus précise révèle plutôt d'autres tendances.

Certes, à Rennes, la collectivité s'est engagée dans une activité (plus que dans une politique) d'acquisition foncière dès le début des années 1950. Celle-ci fut une des réponses à l'implantation d'activités économiques inédite par son ampleur et inattendue, liée à la déconcentration industrielle et à la volonté de capter sur la ville-centre des populations ouvrières d'origine paysanne plutôt enclines à s'implanter en périphérie. En revanche, la promulgation de la LOF y intervient prématurément au regard de la capacité de services urbains très insuffisamment constitués d'une part, puis, d'autre part, d'orientations des politiques urbaines qui resteront focalisées sur des objectifs de modernisation et d'équipement plus tardivement qu'ailleurs jusqu'en 1977, ainsi que dans un cadre de coopération intercommunal peu stable, marqué par une opposition ville-centre/périphérie rurale. La portée locale de la LOF s'exprimera alors de façon plus nette ultérieurement à partir de la systématisation du recours à la zone d'aménagement concerté (ZAC), « marque de fabrique rennaise » d'une maîtrise publique forte de l'aménagement couplée au début des années 1990 avec la démarche du projet urbain.

Éléments de contexte

La trajectoire urbaine de la ville de Rennes est un cas à part. Rennes n'a pas connu d'industrialisation au 19e siècle, et reste dominée par ses fonctions administratives, nonobstant la présence de petites activités économiques (comme l'imprimerie Oberthur) jusqu'aux années 1950. Le Plan d'Aménagement d'Extension et d'Embellissement établi en 1921 est l'un des moins significatif de ceux réalisés en France, se bornant à constater les formes de l'urbanisation et à des actions d'architecture et d'embellissement en direction de la bourgeoisie locale, rentière[2], ne produisant principalement que des parcs et jardins et de petites opérations de lotissements du type des cités-jardins pour les cheminots ou de timides réalisation de sociétés d'habitation à bon marché[3]. L'inflexion majeure dans l'urbanisation rennaise intervient au début des années 1950 puis 1960 avec l'arrivée des usines Citroën, dans le cadre de la politique de déconcentration industrielle. Une première implantation de petite envergure, l'usine de la Barre Thomas, est suivie après d'intenses négociations (qui auraient pu se faire en faveur de Reims) par l'installation de l'usine de La Janais, à une trentaine de kilomètres au sud de la

Usine Citroën La Janais, 1961 © ADAGP

ville, avec un impact qui dépassera largement les seules limites communales de Rennes.

Autre élément de contexte, d'histoire politique cette fois. Rennes est une ville où a dominé la bourgeoisie conservatrice, jusqu'en 1953, où Henri Fréville, MRP (Mouvement Républicain Populaire), est élu grâce à une coalition entre le MRP et la SFIO dont sera issu son 1er adjoint, Alexis Le Strat, situation similaire à un certain nombre de villes bretonnes à cette époque. Cette coalition se fissure en 1958. Rennes devient alors une municipalité de centre-droit pour presque 20 ans jusqu'en 1977 où la liste emmenée par l'adjoint à l'urbanisme de Fréville, Jean-Pierre Chaudet, est battue, et laisse place à une nouvelle équipe d'union de la gauche autour d'Edmond Hervé, porteur d'un « socialisme municipal » caractéristique d'une série d'autres villes de l'Ouest en France[4]. Dans ce contexte, examiner les « effets locaux » ou la « réception de la LOF » n'est pas méthodologiquement évident. Nous avons pour cela choisi de retenir trois « échantillons » ou situations permettant de questionner autant que de décoder l'intervention locale de la LOF : la possible affirmation d'une politique foncière, le recours aux zones d'aménagement concerté comme inflexion dans le régime de production urbaine, et la mise en œuvre de la planification directrice.

Le volontarisme municipal à l'épreuve de la structuration d'une politique foncière

Au cœur de la LOF il y a l'objectif d'une « maîtrise » foncière. En 1959, Rennes témoigne d'un volontarisme sous tutelle stricte de l'État. Il n'existe à la Ville aucune capacité technique en urbanisme qui de plus reste fortement fragmentée : celle-ci est soit déléguée à une société d'économie mixte régionale, la Société d'Economie Mixte d'Aménagement et d'Équipement de la Bretagne (SEMAEB) soit à la Société Rennaise de Rénovation (SRR), soit transférée via les services urbains (eau, chauffage, ordures…) à des sociétés spécialisées comme la Compagnie générale des eaux, soit détachée vers des architectes parisiens auxquels sont confiés les plan-masse des grandes opérations de ZUP[5] dont les deux principaux sont Michel Marty et Louis Arretche. Originalité complémentaire : dans les services municipaux, confinés à des tâches d'exécution et d'entretien et séparant les aspects techniques et financiers des opérations[6], avec à peine plus de 1000 employés aux services techniques, se détache un des plus importants services aux parcs et jardins de toutes les villes françaises, résurgence de l'héritage de la ville rentière des décennies passées, plus soucieuse d'embellir que structurer son développement urbain[7].

La ville doit aussi s'appuyer fortement sur le service des Ponts et Chaussées qui deviendra en 1967 la Direction départementale de l'Équipement. Ce recours systématique aux services de l'État est explicité dans une délibération du Conseil Municipal (26 novembre 1965) à propos de la maîtrise et de la conduite d'opérations d'un certain nombre d'ouvrages de voirie et d'ouvrages d'art, car « la Ville de Rennes ne

dispose pas dans ses services – compte tenu des charges qui leur incombent – de moyens suffisants pour mener à bien ces opérations ». Rude constat posé à nouveau dans les mêmes termes quelques années plus tard par Georges Graff, l'adjoint à l'urbanisme, regrettant l'impuissance l'administration municipale : « je regretterai de n'avoir jamais pu organiser un bureau d'urbanisme qui aurait eu pour mission de concevoir et de promouvoir l'aménagement non seulement de la ville de Rennes, mais également de l'espace environnant. Cela aurait permis d'entreprendre des études générales aujourd'hui réalisées par l'État en lieu et place des collectivités locales »[8].

L'Etat définit toujours le tempo des politiques locales. Le 3e plan (1958-1961), placé sous le signe de la productivité, poursuit les objectifs de décentralisation industrielle, des établissements publics et de « décentralisation intellectuelle » (universités). Tout en précisant les objectifs de construction de 300 000 logements par an et de destruction de 15 000 logements par an, le 3ème Plan pose les termes d'une « organisation et [d'une] mise en œuvre d'une politique foncière cohérente »[9] au regard des insuffisances de la loi foncière de 1953. Cet objectif ambitieux « exige que les projets d'aménagement des villes soient rapidement établis » et que « des programmes fonciers soient mis en place »[10], appuyés sur l'industrialisation de la construction, et sur une organisation différente des maîtrises d'ouvrage locales avec une meilleure coordination des architectes et des ingénieurs. L'objectif national de politique foncière est rapidement entériné dans le cadre législatif avec la création des Zones d'aménagement différé (loi du 27 juillet 1962) appuyées sur un droit de préemption.

Localement, l'action foncière (négociation, acquisition, prospection…) relève quant à elle depuis 1954 des attributions du Premier adjoint et est revendiquée par la municipalité et ses collaborateurs comme volontariste. Dans cette action foncière, les SEM intervenant principalement, la SRR et la SEMAEB, ont réalisé une majeure partie des acquisitions dans le cadre des opérations de ZUP et de rénovation urbaine qui leur ont été concédées[11]. La première délibération municipale évoquant le terme de « réserve foncière » date du 16 décembre 1960. L'action de la Ville de Rennes consistant à acquérir des terrains à un prix voisin des prix du foncier agricole a dans un premier temps créé un prix modéré de référence du marché pendant une dizaine d'année. En francs constants, le prix moyen des terrains nu à urbaniser est resté stable entre 1954 et 1968. Un des objectifs de cette politique est, incontestablement, que la main d'œuvre salariée trouve de quoi se loger de façon attractive et cet objectif se maintient dans le temps en s'élargissant à partir des années 1980 à l'ensemble de la société urbaine.

L'engagement de cette action foncière se révèle peu évidente pour la Ville ne serait-ce parce qu'une forte proportion de terrain acquis dans le cadre des ZUP appartient à l'aristocratie ou à la bourgeoisie foncière, avec laquelle la ville doit alors elle-même composer sur un plan politique. La ville impose à l'occasion de ses opérations une surcharge foncière aux promoteurs publics et privés qui coexistent dans ces projets pour réaliser de la construction sociale, une partie des équipements (d'où de vives négociations sur la prise en charge des parkings souterrains dans les deux ZUP) et maintenir son objectif de rendre la ville attractive. L'implantation de Citroën évoquée plus haut a été l'élément déclencheur d'un mouvement d'anticipation, c'est-à-dire de pré-équipement permettant d'attirer et d'être prêt à accueillir des populations et des activités lorsque les opportunités se présenteront. La mise en place, en hâte, des outils permettant d'anticiper de futurs besoins fonciers devient ainsi une priorité pour une ville jusque-là sans véritable développement urbain qui s'inscrit désormais dans un ensemble de villes attractives et industrielles.

Cette politique active d'intervention n'a cependant pas été menée de façon toujours très heureuse, avec un contrôle défensif de la collectivité et un manque, pour permettre une véritable maîtrise, de vision du développement urbain. La politique des ZUP par exemple rencontre une violente hostilité des promoteurs privés, du fait qu'il s'agit de programmes à destination de classes populaires essentiellement, limitant la commercialisation des programmes privés. Dans la politique de ZUP, la municipalité institue des principes de contrôles très forts, empêchant par le rythme de réalisation des infrastructures, par sa volonté de terminer chaque ilot avant de

commencer le suivant, tout « regroupement » favorable aux promoteurs privés qui se retrouvent obligés de s'y insérer et de façon disséminée. Trois principes limitent les promoteurs : la taille des ilots qui en limite la maîtrise, l'imposition du programme d'équipement, et l'imposition du plan-masse maîtrisé par l'architecte urbaniste en charge de l'opération. Cependant, la ville alimente elle-même le mouvement de spéculation immobilière, revendant les terrains qu'elle a acquis à la SEMAEB parfois plus de 87 % plus cher, ce qui contribue dans les années 1965-1970 à rendre la municipalité incapable de contenir la spéculation dans les ZUP, et les prix de vente de logement n'y seront finalement pas sensiblement plus bas qu'ailleurs.

Autre exemple à Villejean-Malifeu où l'acquisition foncière dérape. En 1953, les lotissements communaux prévus sont engagés en s'appuyant sur les décrets de la loi foncière du mois d'août 1953. Des propriétaires récalcitrants traînent sur les acquisitions à l'amiable, à un moment où la ville ne dispose pas d'un projet bien clair d'aménagement (si ce n'est constituer des réserves foncières), rendant impossible le recours à l'expropriation, ce qui conduit entre 1954 et 1958 à l'explosion du prix de certaines parcelles, jusqu'à une augmentation de 100 % pour certaines d'entre elles. D'où le glissement progressif d'une politique de ZUP vers celle, plus libérale, des ZAC, en phase avec les orientations libérales de la LOF. Jacques Quellec, un ingénieur de la direction départementale du ministère de l'Équipement écrit ainsi en janvier 1969 à M. Marty, architecte auprès de la ville de Rennes, au sujet du « recours à l'initiative privée et [du] désengagement public justifié par les thèses de M. Chalandon », un désengagement et une libéralisation qu'il explique de façon élémentaire : « il n'y a pas d'argent, pas d'argent, pas d'argent ! »[12]. Les ZAC conservent en partie ces principes de maîtrise même si les promoteurs obtiennent nettement plus de latitude pour contribuer au plan-masse, au programme d'équipement, etc. et même s'ils doivent s'y confronter à un architecte-urbaniste en chef.

Jusqu'en 1965, cette politique très proactive reste essentiellement basée sur de l'acquisition foncière plus que sur une véritable stratégie de réserves foncières. Certes, déjà en 1963, sur la base de prévisions volontairement anxiogènes sur la croissance démographique et du nombre d'étudiants, l'adjoint à l'urbanisme Georges Graff justifiait la mise en place d'une première forme de politique de réserve foncière : « nous réserverons à l'intérieur des périmètres d'agglomération plus de terrain qu'il n'en est strictement nécessaire [...] il faut réserver pour l'équipement général autant de terrains que pour l'habitation et ses prolongements immédiats »[13]. Les surfaces identifiées sont censées répondre aux nouveaux emplois créés. Ayant pris ses nouvelles fonctions en 1965 le maire Fréville réaffirme l'importance de l'acquisition foncière, désormais mission municipale : « Le premier point à régler nous semble devoir être celui de l'acquisition des terrains nécessaires à la poursuite d'une politique foncière aussi audacieuse que celle que nous avons suivie depuis 12 années »[14], qu'il place sous le signe de la « prévision », terme qu'il emprunte à Eugène Claudius-Petit. Pour que cet outil se concrétise, il faut cependant attendre 1966 et la création d'un service foncier dédié à la conduite des opérations foncières et à la gestion du patrimoine communal.

Le vrai tournant est marqué par les 900 acquisitions réalisées entre 1970 et 1977 visant à doter la collectivité d'ensembles fonciers cohérents, affectés à l'urbanisation et à mettre en place une première démarche de programmation à court et moyen terme. La municipalité ne s'était en effet pas emparée des possibilités ouvertes par la loi de 1962 de création de Zones d'aménagement différé (ZAD). Ce n'est qu'à l'occasion des débats autour de la future LOF qu'elle va les exploiter de façon systématique en 1966 : elles couvriront près de 1 200 ha, à la fin des mandats de Fréville. En près de 20 ans (1954-1974), 2100 hectares ont été acquis par la collectivité dont 1 600 à Rennes même, 900 acquis directement par la Ville de Rennes, 950 par les SEM et 250 par les autres administrations (État...), avec près de 1866 acquisitions au total.

Loin de conforter une maîtrise foncière, la promulgation de la LOF intervient donc à Rennes dans des années intensives de modernisation car il n'y a rien à maîtriser et tout à mettre en place, que ce soit à travers l'équipement et la rénovation urbaine autant que par la réponse quantitative aux questions du logement, des implantations industrielles ou universitaires. Ce que reconnaît G. Graff

lui-même dans son analyse critique du livre blanc en 1969 appelant à la création d'un organisme chargé de l'action foncière sur l'ensemble de la région : « pour qu'un tel organisme puisse fonctionner, il serait nécessaire d'avoir une politique permettant d'atteindre les buts recherchés, ce qui n'est pas le cas puisque ces buts ne sont pas encore déterminés »[15].

Des ZUP aux ZAC : la consolidation d'une conduite opérationnelle de l'action urbaine

Vue aérienne du quartier Patton-Maurepas, à la fin des années 60 © Archives municipales de Rennes, fonds Heurtier, 350Fi46

Le deuxième angle d'analyse, celui des ZAC conçues a priori pour introduire un régime plus libéral de production urbaine, illustre presque inversement la réception de la LOF. Nous nous intéressons ici aux premières ZAC, en régie directe, sur les secteurs de l'avenue Patton et des Longs Champs. La ZAC Patton est l'une des premières opérations prises en charge directement par les services de la ville. L'opération au Nord de la ville, dans le prolongement d'une opération « Million » sur le secteur Maurepas, avait été prévue dès 1967. Suite à une étude de détail confiée à Michel Marty, les élus demandent en 1969 après les décrets de la LOF, la création d'une ZAC de 153 hectares. Par la suite, Patton fera l'objet d'une extension vers le secteur de la Bellangeraie, en 1972, et du secteur du Gast. Le secteur est limité au Nord par la Rocade, le canal d'Île et Rance, à l'ouest par la Bellangerais, à l'Est par le secteur de Maurepas/St Laurent et du Gast (Zone des Gayeulles) et au Sud le boulevard périphérique Nord (boulevard d'Armorique) enserrant le secteur de la Motte-Brulon. À l'Est, le secteur des Gayelles ouvre vers une continuité sur la forêt de Liffré. La principale contrainte du site est la future voie rapide qui devrait desservir le centre-ville à partir de la rocade-Nord.

Concernant son principe général, pour l'élu à l'urbanisme Jean-Pierre Chaudet, la ZAC doit se comprendre au regard de « la ville-jardin de la ZUP-Sud du Blosne. Et maintenant avec la ZAC Patton, c'est un ensemble de « villages » composés de maisons individuelles et d'immeubles, petits pour la plupart, entourés de verdure. A Patton on ne renonce pour autant pas aux avantages de la ville »[16]. L'objectif est d'y réaliser une juxtaposition de petits villages d'une centaine de logements, entourés de verdure et reliés par des chemins piétons. Le dossier de réalisation est figé en 1972, le plan d'aménagement de zone (PAZ) proposant un découpage en secteurs attribués à des promoteurs, les maisons individuelles représentant 30% de logement, contre 70% pour les collectifs, illustrant un effort pour le logement individuel, avec une densité forte de 60 logements à l'hectare pour le collectif, et 25 logements à l'hectare pour le logement individuel. L'aménagement et l'équipement sont réalisés par la Ville de Rennes appuyée par l'architecte Jean Lemercier auquel la mission d'étude du PAZ est confiée en 1969. Lemercier, dans la continuité des recommandations du ministère, définit les principales lignes d'implantations des immeubles collectif, des maisons individuelles et des équipements, mais laisse la liberté aux promoteurs et concepteurs sur un principe très libéral qui lui sera reproché[17]. Le PAZ n'a pas de caractère définitif et rigoureux mais est un document général où figurent les voies à créer, la localisation des logements, les équipements publics...

Cette ZAC est doublement expérimentale car au-delà de sa prise en charge directe en régie par la collectivité, elle est également l'un des secteurs d'application de la politique dites des modèles. En 1971, dans un contexte de crise du logement en France, intervient en effet la création par l'État du Plan Construction qui vise à mobiliser les acteurs de la construction pour concevoir et produire un habitat répondant à de nouveaux standards de confort autant qu'à des objectifs quantitatifs et temporels de production. Après la diffusion en 1972 du rapport produit par le Groupe « Industrialisation Ouverte », le Plan Construction lance le Programme Architecture Nouvelle (PAN) et l'expérimentation des « Modèles Innovation », dans laquelle s'engage immédiatement la ville de Rennes. Cette politique des modèles propose un recours à des techniques de construction présentant des avantages autant sur un plan technique – avec une rationalisation des coûts de construction, une réduction des prix de revient des logements, et des performances thermiques et phoniques – que sur un plan financier avec les marchés-cadres et l'accès à des financements spécifiques. Une série de réunions seront organisées autour du Plan Construction qui pilote sa mise en œuvre, entre autre à Nantes en 1975. Sur la ZAC Patton, les modèles utilisés seront ceux des architectes Andrault et Parat des Gradins-jardins, le SIGMA de Mange, Blancard et Mas, ou encore Village de l'Ouest de Pierre Prunet et Alain Garat.

De fait, cette ZAC va induire une restructuration et un étouffement des services autour d'une petite équipe dédiée : un ingénieur nouvellement recruté, Claude Erhel, prend en charge la coordination générale, appuyé par un autre ingénieur, Adrien Maurin, chargé de l'élaboration des dossiers, en lien avec Jean Lemercier l'architecte concepteur de la ZAC, ainsi qu'un nouvel ingénieur des permis de construire. Le dossier est géré politiquement directement par Jean Pierre Chaudet et Jean Descottes, adjoints au Maire, et Claude Vergnes, ingénieur des services techniques. La ZAC débute dans un contexte de crise économique avec des coûts de production importants, des charges foncières par promoteurs réajustées, d'où au fil des années l'augmentation de 10% du nombre de logements, la suppression de certaines prestations... Au final, à Rennes, le passage de la ZUP à la ZAC n'a pas réellement changé grand-chose, suivant une tendance similaire à celle qu'ont connu les ZUP : d'une phase dirigiste à une phase plus libérale à partir de 1965.

Du Livre Blanc au SDAU : la LOF, activatrice d'une vision technocratique du développement urbain

1969 est probablement une autre année charnière au croisement de trois évolutions : l'inflexion en faveur de l'habitat individuel, l'achèvement d'une doctrine de l'urbanisme de plan masse et enfin l'avènement de la planification dite stratégique et l'affirmation de la coopération intercommunale. La période est marquée par une forte croissance démographique dans l'ensemble du bassin rennais (entre 1962 et 1968, la population de Rennes augmente de 3,2 %) avec une croissance nette du nombre de lotissements ou d'habitats individuels sommaires construits en périphérie par les ouvriers de Peugeot, peu attirés par les collectifs. Ces évolutions contraignent à la recherche d'autres réponses que celle de la rénovation urbaine et des ZUP : concernant l'habitat autour du logement individuel, et concernant l'urbanisme, autour des villes nouvelles d'échelles urbaine (ville nouvelle, planification intercommunale) ou au niveau des ZAC.

La réélection en 1965 de Fréville coïncide avec le V^{e} Plan (1966-70), marquant une technicisation de la planification et l'affirmation plus nette de son échelle supra-communale. Au-delà de la mise en place des métropoles d'équilibre et de l'incitation à la coopération intercommunale (loi du 31 décembre 1966), le V^{e} Plan propose une série de mesures, dont la mise en œuvre de programmes de modernisation et d'équipement dans toutes les agglomérations d'une population supérieure à 50 000 habitant, et souhaite la généralisation d'études urbaines appuyées sur le modèle des PADOG (plan d'aménagement et d'organisation), adossés à de nouveaux crédits d'études. Les services de l'État sortiront rapidement via les groupe d'études et de programmation (GEP) des livres blancs sur une série d'agglomérations (réalisés ailleurs par les organismes régionaux d'études et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM)). La planification prend une dimension plus dirigiste à grande échelle d'espace et de temps,

avec l'élaboration du premier schéma directeur de l'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris en 1965 et reste pour l'essentiel le fait des services de l'État, les élus n'ayant qu'à se prononcer de façon plutôt formelle sur des documents déjà élaborés[18]. La planification techniciste s'affirme quant à elle via la loi du 10 juillet 1970 « tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles ». Si Rennes, et plus largement l'Ouest, ne seront pas concernés, les futures orientations du SDAU rennais seront directement influencées par ce modèle des villes nouvelles comme réponse aux problématiques d'extension du développement urbain qui commencent à se poser de façon vive.

La mise en œuvre du SDAU se comprend d'abord dans le cadre de la nouvelle politique lancée par Albin Chalandon. Celui-ci annonce la remise en question du dogme d'une centralité urbaine vertueuse : « tous les schémas directeurs doivent être basés sur le multi-centrisme qui permet de garder à chaque centre une dimension et un caractère humains » et les collectivités doivent veiller à ce que « les divers centres soient effectivement séparés les uns des autres par de larges coupures vertes dont la puissance publique devra assurer la maîtrise foncière »[19]. La perspective d'un développement suburbain contrôlé répond aux modèles de l'habitat individuel soutenu par l'État ainsi qu'à la mode des villes nouvelles parisiennes dont les communes de Bruz et Cesson seront censées être les répliques dans le premier SDAU, marqué par l'émergence d'un modèle polycentrique et de densités atténuées. Élaboré de 1969 à 1973 puis voté et validé en 1974, il est le premier document de planification spatiale de l'agglomération rennaise. L'élaboration du SDAU relevait de la compétence de l'État, sous le contrôle d'une Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU) comprenant les élus du District et les représentants de l'État.

Un livre blanc à Rennes est d'abord réalisé en grande partie par les services de l'Etat relayés en 1971 par la CLAU qui va s'appuyer sur l'expertise technique du groupe d'étude et de programmation (GEP) d'Ille-et-Vilaine ainsi que sur l'expertise d'autres services de L'État (DAFU), puis de l'agence d'urbanisme tout juste créée, laquelle coordonnera l'achèvement de la réalisation du schéma directeur. Le rapport très technique fixe trois orientations : maintenir et développer les principaux centres de la grande périphérie, coordonner les plans d'équipement, maintenir la qualité de l'espace rural. Il sera soumis à une solide réception critique par l'adjoint à l'urbanisme G. Graff qui exprime une des visions en concurrence concernant le futur de la coopération intercommunale et cela autour de l'outil même de planification, de la vision du développement périphérique, et de la structure de la coopération. Graff affirme l'orientation d'une planification directrice en urbanisme car « il faut certes « garder soigneusement la campagne aux portes de la ville » mais encore faire preuve d'autorité en déterminant les pôles de développement futur, et s'approprier les terrains de manière à ce que ce développement progressif puisse se faire dans le cadre d'un plan d'ensemble préétabli et sans contrainte privée »[20].

Enfin, plus sensible, concernant la structure intercommunale : en 1967, malgré la croissance rapide, Rennes ne dispose pas de structures équivalentes par exemple au Syndicat intercommunal de réalisation de la région grenobloise (SIRG) ou au Syndicat intercommunal d'études des problèmes d'urbanisme dans la région grenobloise (SIEPURG), et en est encore loin. Pour Graff, il semble logique dans le cadre d'une étude globale, d'envisager la modification profonde du cadre administratif actuel et de créer des liens plus étroits entre la Ville de Rennes et certaines communes limitrophes au moyen de syndicats intercommunaux à vocations multiples. A partir de cette vision techniciste, il identifie trois SIVOM, voire un quatrième, à constituer avec les communes les plus proches de la ville centre. Cette vision d'une coopération technique n'est pas du tout celle du maire Fréville. Dans la foulée de son retour de l'Expo 67 à Montréal où il a été enthousiasmé par « l'urbanisme concerté », celui-ci annonce son souhait d'engager la collectivité dans la mise en place d'une communauté urbaine. Sur les 29 communes consultées, 12 émettront un avis défavorable à ce projet. Relancées par le Préfet Jacques Pélissier les discussions aboutissent au compromis de la création du District urbain de l'agglomération rennaise, permettant de conserver l'autonomie des communes tout en organisant le développement de l'agglomération. En l'absence de suburbanisa-

tion, la méthode fait aussi rapidement apparaître un clivage entre les communes périphériques à dominante rurale et la ville-centre.

Du « Plan de Modernisation et d'Equipement » au SDAU : genèse d'une vision technique étatique

Sans excès, le SDAU peut être résumé à la formalisation graphique et spatiale d'un modèle économétrique et démographique élaboré par les services déconcentrés de l'État. Mais la compréhension de cette démarche exige une mise en perspective en opérant un retour en arrière.

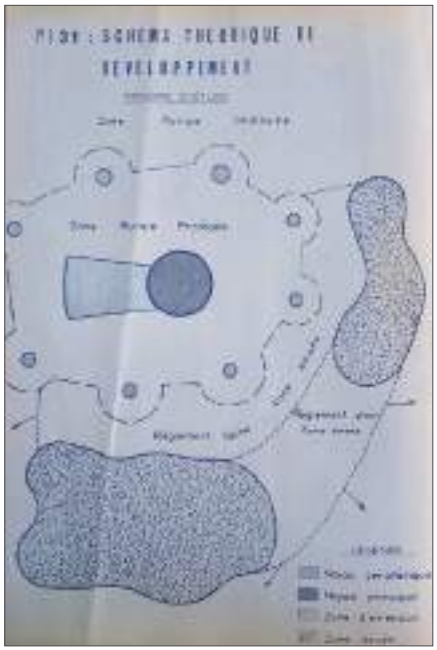
En juin 1959, le 2e comité spécialisé du Fonds de Développement économique et social (FDES) du Commissariat Général au Plan diffuse à destination des agglomérations françaises des directives pour l'élaboration des Programmes généraux de modernisation et d'équipement (PME). Celles-ci doivent subir un véritable remodelage et s'engager dans le développement de quartiers neufs à leur périphérie, dans un double mouvement de modernisation et d'expansion. La programmation de ces équipements doit être pensée dans le cadre des plans d'urbanisme et appuyée sur la procédure ZUP conçue comme une façon d'apprendre aux villes à réserver des terrains nécessaires à leur extension ou rénovation « coupant court à toute spéculation », une « étape importante dans la voie d'un «urbanisme opérationnel» ». Les PME, dans le cadre du 4e Plan, sont censés rassembler les programmes des diverses administrations, et les harmoniser dans une perspective commune pour l'agglomération.

Dans la directive concernant spécifiquement Rennes, on peut lire dans une note de travail intitulée « études préalables par la méthode scientifique des phénomènes urbains » que « de nouvelles disciplines scientifiques ou techniques sont apparues récemment et ont pris un développement rapide. Certaines d'entre elles telles que l'économétrie, la statistique, la sociologie, la recherche opérationnelle permettent maintenant, avec des méthodes scientifiques, l'étude des problèmes urbains ». Ce sont ces méthodes qui seront à la base des approches techniciennes d'élaboration du futur SDAU, qui est placée sous la responsabilité du Préfet, par un groupe de travail piloté par le Commissariat Général au Plan, représenté à Rennes par un ingénieur des Ponts, Christian Delaunay. Auparavant, une société mandatée par le Commissariat général au Plan, la Société d'Économie et de Mathématique Appliquées (SEMA), créée avec le soutien de Paribas, se voit confier l'ensemble des études préalables le 13 mai 1960, par délibération municipale. Le PME en fournit une base préalable, dégage les perspectives de développement prévisible, les besoins, ainsi que des grandes options à prendre par les autorités locales. Une partie courte du rapport est décisive : elle recommande dès 1961 de maintenir la croissance radioconcentrique jusqu'en 1975, puis s'appuyant sur « une dizaine de cités-satellites de 3 000 à 8 000 habitants dans le groupement d'urbanisme de la ville de Rennes », « une douzaine d'unités de voisinage, formant des «villettes» autour des noyaux constitués par les bourgs existants recevront les extensions des quartiers d'habitations des communes du groupement ».

En 1968, au lendemain de l'adoption de la Loi d'orientation foncière, les études à la base du PME sont réactivées dans le cadre de la préparation du premier POS et du futur SDAU. Là encore c'est le GEP qui en sera l'acteur essentiel. Ses services dirigent l'élaboration du premier POS dès juin 1968 en association étroite avec l'architecte-urbaniste de l'État, M. Marty, pour « le projet d'étude des modes d'occupations du sol à Rennes », dont la méthode d'élaboration est déclinée en analyse de la structure urbaine, sa confrontation avec les réglementations existantes, et la proposition le cas échéant de modification du règlement d'urbanisme, dont le POS n'est conçu que comme l'actualisation. Le même mois est lancée la préparation du SDAU à partir du Livre Blanc. Mais le GEP en juin 1968 avait déjà établi une note sur le programme à long terme appuyé sur des hypothèses démographiques et économiques. Revenant sur les études de 1960 confiées à la SEMA, il y exposait un modèle formalisant le processus de croissance de la population prévoyant 500 000 habitants pour 2000 pour l'agglomération élargie, un chiffre qui aura une portée majeure dans les futurs débats autour du SDAU. Dans ce cadre, le constat lors de la mise à l'étude du SDAU est rude : « Les études du SDAU de Rennes sont conduites conjointement par le GEP de la Direction Départementale, seul, avec le conseil

de M. Marty, urbaniste. En l'absence de maître d'ouvrage constitué, les moyens qui leur sont consacrés devront être renforcés pour que les études nécessaires soit effectuées rapidement »[21]. Le GEP engage une série d'études prospectives. Reprenant les conclusions de l'étude SEMA puis du PME, ce même rapport préparatoire du Livre Blanc évoque « l'intérêt pour la Ville de Rennes de conserver ou même d'augmenter l'importance des réserves foncières de toutes natures qu'elle avait pu constituer, soit suivant un programme précis, soit en profitant des circonstances »[22].

Avec sa publication en 1972, le Livre Blanc poursuit les débats sur les orientations spatiales, en distinguant trois modèles d'urbanisation et en affirmant sa préférence pour l'un deux, le moins coûteux. Le modèle radioconcentrique est considéré trop complexe et sans doute le plus coûteux, car il pose des problèmes techniques de transport en commun. Le modèle des « villettes » (5 de 15 000 habitants, 5 de 10 000, 5 de 5 000) qui auraient pour « germe » les bourgs actuels, permettant de concilier la grande ville, la petite ville et la campagne, est considéré comme trop complexe au regard du rythme cadencé de construction attendu et risquant de provoquer un hiatus avec les formes héritées. Enfin est présenté le modèle « selon une ou plusieurs directions privilégiées », qui permettrait dans la vision technique de structurer « un axe choisi sur lequel les unités seront branchées (...) à chaque point d'échange sera établi une unité dont la densité décroîtra du centre à la périphérie (...) ce schéma



Schémas théoriques de développement de l'urbanisme rennais, explicitant en particulier le principe des « villettes ». Source : Livre blanc, 1972

est nouveau en France mais il a déjà été appliqué avec succès à l'étranger (...)». Ce schéma est justifié dans la mesure où il « favorise le centre qui se trouve toujours à l'intersection des axes (...) [et] permet d'habiter près de la campagne dans des zones peu denses (...) [il] a servi d'idée directrice à un certain nombre de schémas directeurs récemment parus »[23].

Les conclusions de ce Livre Blanc déclencheront la relance de la campagne des prochaines municipales avec une autre critique nourrie réalisée par la section locale du Parti socialiste qui, entre autre, note une trop grande hâte de la démarche, l'absence de mise en œuvre d'un comité consultatif, les anomalies de découpage et, plus que tout, dénonce l'hypothèse formulée dans le SDAU d'une croissance qui ne se ferait qu'à l'intérieur du périmètre du district, à la base selon la section d'un clivage entre « Rennes et le désert Breton »[24]. Derrière les débats autour du SDAU est adressée une critique à la prééminence des modèles économétriques et des projections de croissance de l'INSEE. Le SDAU finalement adopté en 1973 reste néanmoins sur ces prévisions de forte croissance démographique. Il s'exprime pour l'essentiel dans le modèle de la « banane de Fréville » : concentrant sur un axe les trois villes de l'agglomération de plus de 10 000 habitants, il prévoit de planifier la croissance du développement urbain en privilégiant deux axes d'extension : l'un au Nord-Est de Rennes sur le territoire des communes de Cesson-Sévigné et Thorigné sur Vilaine, l'autre au Sud-Ouest principalement sur Bruz, toutes deux copiant le modèle des villes nouvelles. Le SDAU entérine deux principes : la dédensification du noyau central de l'agglomération, amené à s'étendre progressivement sur le territoire de l'ensemble des communes limitrophes, et la diffusion de l'urbanisation autour de centres secondaires dans chacune des directions de l'axe pour permettre de modérer le développement du centre-ville et d'animer deux nouveaux secteurs d'urbanisation. En complément, un schéma de transport en commun en site propre est prévu le long de ces deux axes. Ce SDAU sera à la base d'une politique foncière très cadrée de l'agglomération, appuyée sur le Programme d'action Foncière (PAF).

La politique d'action et d'acquisition foncières mise en œuvre s'exprime notamment à travers un mode de gestion des ZAD et une stratégie en matière de réserves foncières engagée par un programme du district, approuvé en mars 1974, sur la base de trois objectifs : l'acquisition systématique de terrains destinés à être urbanisés à court terme, une procédure de préemption systématique en cas de déclaration d'intention d'aliéner (DIA) et la création de nouvelles valeurs de référence pour le marché immobilier. L'arrivée d'Edmond Hervé à la mairie de Rennes avec pour adjoint Michel Phliponneau, président du district, change la donne : la révision du SDAU est lancée suite aux résultats du recensement de 1975 et à la correction des prévisions démographiques, dès novembre 1977. La perspective de l'extension suburbaine s'achève, l'agglomération de Rennes se réorientant vers le modèle d'une ville centre enserrée dans une « ceinture verte » et articulée avec les communes périphériques (les « villettes »).

Au final, dans le cas rennais, la loi d'orientation foncière a bien accompagné un mouvement déjà réellement engagé antérieurement de réflexion locale sur la question foncière, pour faire face aux effets des politiques de déconcentration industrielle. La vision politique qu'en porte l'équipe municipale jusqu'à la fin des années 1970 n'est cependant pas au service d'une planification maîtrisée de l'urbanisation mais beaucoup plus d'une pratique plus libérale de captation des activités économiques pour laquelle modernisation et équipement se croisent en vue d'asseoir un rôle escompté de « capitale régionale » que la ville de Rennes ne joue pas encore. Reste que la LOF aura en revanche un véritable impact sur l'organisation des services techniques urbains et spécialement de l'urbanisme – jusque-là sous tutelle des services déconcentrés de l'État – qui vont être amenés à se solidifier et se structurer autour de l'instrument procédural de la ZAC. Instrument qui, en étant généralisé à la quasi-totalité des opérations publiques d'aménagement, deviendra très rapidement, et de façon accélérée à partir de l'alternance politique de 1977, une « marque de fabrique » rennaise de la maîtrise publique de l'aménagement.

1 On peut ici citer un texte publié en 1964 par le Maire Henri Fréville « Rennes, ville pilote », *Revue politique et parlementaire*, n° 744, pp. 9-20) puis en 1984 celui de l'adjoint au maire de la nouvelle équipe qui lui succédera en 1977, Michel Phliponneau (« Rennes, ville anticipée », *Urbanisme*, n° 202, p. 98).

2 Denis M., 1973, « Rennes au XIXe siècle, ville « parasitaire »? », *Annales de Bretagne*, Tome 80, n° 2, pp. 403-439.

3 Sabatier B., 2009, *Urbanisme et architecture à Rennes dans la première moitié du 20è siècle. De Jean Janvier à François Château, maires (1908-1944)*, Thèse de doctorat d'histoire de l'art, Université Rennes 2.

4 Guidet T., 2014, *La Rose Et Le Granit - Le Socialisme Dans Les Villes De L'ouest (1977-2014)*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

5 Huet A. (dir.), 1977, *Urbanisation capitaliste et pouvoir local*, Rennes, Éditions JP Delaye.

6 Barraqué B., 1986, « Les espaces verts de Rennes », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 31, pp. 71-82.

7 Bernard Barraqué mentionne que sur les 1 100 agents des services techniques, 230 sont affectés aux bâtiments communaux, 480 à la voirie et 380 aux parcs et jardins. Voir *ibid.*, p. 78.

8 Introduction à l'étude critique du Livre Blanc publié par le Ministère de l'Équipement, réalisée le 6 septembre 1969 par Georges Graff. Cette étude constitue trois feuillets respectivement de 8, 14 et 30 pages consacrés chacun aux trois volumes du Livre Blanc, « Synthèse », « Analyses », « Programmes et propositions ». Ministère de l'équipement et du logement, Groupe d'étude des de programmation, mai 1969, *Région de Rennes, Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme, Livre Blanc, mai 1969*, volume 1, 2 et 3.

9 « Troisième Plan de modernisation et d'équipement (1958-1961) (Décret n°59-443 du 19 mars 1959.) », *Journal Officiel* du 22 mars 1959, p. 198.

10 *Ibid.*

11 Pour l'essentiel et respectivement : l'opération du Colombier et celle de la rue de Brest pour la Rénovation urbaine, l'opération de la ZUP Sud et celle de Villejean-Malifeu pour les ZUP.

12 Lettre de Jacques Quellec à Michel Marty, 23 janvier 1969. Archives municipales de la ville de Rennes.

13 Graff G. & Marty M., 1963, « L'urbanisme de la ville de Rennes ». In : Techniques et sciences municipales, n° 8-9, pp. 279-296.

14 Exposé du Maire au Musée de Rennes, 20 avril 1965, p. 14 (retranscription de son intervention transmise en document préparatoire à la séance du conseil municipal). Archives municipales de la ville de Rennes.

15 Graff G., *Analyse critique de la deuxième étude du Livre Blanc*, op. cit., partie « Analyse ».

16 Plaquette de promotion de la ZAC Patton, « Éditorial » de J.P. Chaudet, version manuscrite, p. 1. Archives municipales de Rennes.

17 A peine élu, Michel Phliponneau, nouvel élu en charge de l'urbanisme, se livrera à une critique en règle des principes sur lesquels la ZAC Patton a été conçue (« De Maurepas à Patton », Entretien pour le journal associatif *Bonjour Maurepas*, n° 1, 1977).

18 Bonneville M., 1982, « Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982 », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 57, n° 2, pp. 93-116.

19 Chalandon A., 1973, « Message », *Urbanisme*, n° 127, pp. 6-8.

20 Graff G., Analyse critique de la deuxième étude du Livre Blanc, partie « Analyse », *op. cit.*, p. 6.

21 Note de travail préalable aux études du SDAU rédigée par le groupe d'études et de programmation (département d'Ille-et-Vilaine), juin 1968. Archives municipales de Rennes.

22 *Ibid.*

23 Livre Blanc..., *op. cit.*, p. 255.

24 Archives de la section locale du Parti socialiste.

L'émergence de la notion de planification rurale

Romain Melot, *Chargé de recherches en sociologie, INRA, AgroParisTech*

En même temps qu'elle offre un socle juridique généralisé pour les documents d'urbanisme, la loi d'orientation foncière de 1967 pose de manière implicite un parallélisme entre planification urbaine et planification rurale, en énonçant que « *dans les cantons dont la population est inférieure à 10 000 habitants, la mise à l'étude de plans d'occupation des sols entraîne la mise à l'étude de plans d'aménagement rural* » (article 1er). L'opposition entre espaces urbains et espaces ruraux semble alors recouper celle qui sépare planification foncière, dédiée à la programmation de l'urbanisation et l'allocation des droits à construire, et planification stratégique, orientée vers le soutien au développement territorial sur des aires géographiques plus étendues, démarche censée être plus adaptée aux territoires à basse densité de population.

Les PAR mis en œuvre entre 1971 et 1983. Source : Houée P., 1995, *Les politiques de développement rural*, Paris, Économica

C'est dans la décennie qui suit la loi de 1967 que les plans d'aménagement rural (PAR) sont élaborés dans une série de territoires-cibles identifiés par l'administration, avant d'être progressivement remplacés par les chartes intercommunales de développement et d'aménagement au début des années quatre-vingt. Certes, l'administration de l'Agriculture possède alors son propre agenda, et les prémices de ces dispositifs dédiés aux territoires ruraux apparaissent avant 1967. Mais l'impulsion donnée par la loi d'orientation foncière influe sur la conception des outils de planification rurale pour en faire des instruments combinant diagnostic centralisé (réalisé par l'administration) et co-production avec les collectivités locales. De fait, schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, d'une part, et plans d'aménagement rural, d'autre part, furent parfois élaborés de manière coordonnée dans certains territoires. À partir de sources administratives et de l'exemple du plan d'Ancenis en région

Pays de la Loire, je propose de revenir sur ce moment particulier de la fin des années soixante et des années soixante-dix et ses implications quant à l'émergence d'une « planification rurale ».

Le contexte de création des plans d'aménagement ruraux

Des territoires ruraux en mutation à la fin des années soixante

Les années qui suivent la promulgation de la loi foncière sont caractérisées par des mutations profondes des espaces ruraux. Alors que la population des actifs agricoles poursuit un déclin qui semble inexorable[1], la part de l'habitat individuel progresse de manière rapide et cette progression touche en grande partie les communes périphériques des agglomérations[2] . Les années soixante-dix marquent la contribution de plus en plus importante de la filière d'urbanisation diffuse[3]. La généralisation de l'usage de la voiture pour les mobilités pendulaires[4] et les politiques d'investissement dans le réseau routier secondaire accompagnent ces évolutions[5], qui changent le regard sur les espaces ruraux. Ceux-ci ne sont plus perçus comme des espaces en déclin démographique, dédiés uniquement à une activité agricole resserrée sur des structures d'exploitations rationalisées autour d'un nombre réduit d'actifs. Ce sont des espaces à aménager et organiser pour être le support d'un nouveau développement. L'exode rural n'est plus une réalité : les actifs des territoires ruraux, travaillant souvent en ville, proviennent d'horizons de plus en plus divers et sont bientôt qualifiés de « rurbains » par l'ouvrage de Gérard Bauer et Jean-Michel Roux[6].

Dans le même temps, la sensibilité environnementale se développe et ces préoccupations sont notamment portées par les nouveaux habitants des espaces ruraux. La perception de l'espace agricole comme un patrimoine à préserver, le souci des aménités paysagères face à la réorganisation radicale du parcellaire par le remembrement, la transformation du bâti rural traditionnel par la modernisation des exploitations : ces nouveaux enjeux, symbolisés par l'affirmation naissante de l'écologie politique et la structuration d'une administration environnementale[7], font partie de l'agenda local des territoires ruraux, dans une période où le monopole des élites agricoles n'est plus total[8].

Un outil prévu par la loi foncière de 1967

La période qui suit la promulgation de la loi foncière est marquée par une effervescence en matière de planification foncière. Les services de l'État sont mobilisés pour mettre en œuvre les documents d'urbanisme au niveau communal (POS) et supra-communal (SDAU). C'est également en 1967 que la DATAR met en place sa politique de rénovation rurale, qui remet en cause les clivages sectoriels entre politique d'urbanisme et politique agricole. De nouveaux enjeux liés à la dynamisation des espaces ruraux se développent (revitalisation des centres-bourgs, développement et réorganisation des services publics, rénovation du bâti rural).

L'inscription du plan d'aménagement rural dans la loi est le fruit d'amendements à la loi foncière introduits par les élus du Sénat, caisse de résonance politique traditionnelle des intérêts des territoires ruraux. Institué par le décret du 8 juin 1970, le PAR a pour objet, aux termes de ce texte, de « *définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale* ». À ce titre, comme le précise la circulaire d'application du 22 juillet 1970, « *il ne saurait avoir pour effet ni d'instaurer des contraintes, ni de créer des droits* ».

Le PAR, en particulier, n'a pas de valeur réglementaire : il n'est pas opposable aux tiers, en ce qui concerne l'affectation du territoire à des activités déterminées. En revanche, les « zonages » d'étude proposés par le PAR peuvent inspirer les documents d'urbanisme ultérieurs, lesquels auront une valeur contraignante à l'égard des tiers. De ce fait, le plan d'aménagement rural est plus qu'un exercice de prospective : il est destiné à jouer un rôle de coordination entre documents d'urbanisme, à la fois de manière horizontale (entre les documents communaux) et verticale (entre les documents communaux, POS, et supra-communaux, SDAU).

Pour Paul Houée, à la fois observateur et acteur des premiers plans réalisés au début des années soixante-dix, les plans d'aménagement ruraux s'ins-

crivent aussi bien dans « *les aspirations démocratiques des lendemains de 1968 et le réveil des collectivités locales* » *que dans « la volonté des ingénieurs des DDA d'endiguer les ambitions hégémoniques de leurs collègues des DDE* »[9]. Il s'agit de promouvoir une conception de l'aménagement rural comme « *une partie essentielle de l'aménagement du territoire, ayant sa place originale entre la politique agricole et celle de l'urbanisme* »[10]. Dans la décennie qui suit sa création, l'outil connaît un certain succès, puisqu'au début des années quatre-vingt, Houée estime qu'un quart des communes rurales sont couvertes par un PAR[11].

Le plan d'aménagement rural tel que défini par le décret de 1970 est donc avant tout un projet stratégique, qui n'implique pas d'effet réglementaire sur le plan juridique ou de programme d'action immédiat sur le plan économique. En lui-même, le plan ne fournit pas de financement spécifique, mais il est destiné à donner une identité au projet de territoire et à déterminer des priorités de développement. De manière directe, il a donc pour objectif de susciter une dynamique locale de coordination entre administration, élus et acteurs territoriaux, cette dynamique pouvant donner lieu de manière indirecte au montage de projets ou à la mobilisation d'outils destinataires de financements publics.

La procédure d'élaboration du PAR illustre ce caractère hybride entre un pilotage explicite par les services de l'État et la mise en place de dispositifs permettant la concertation et la participation des acteurs territoriaux. L'élaboration du plan est conduite par les services de la direction départementale de l'Agriculture (DDA) et sous l'autorité du préfet, mais en associant les communes, les maires étant incités à participer aux groupes de travail. Les élus peuvent avoir le sentiment d'être davantage convoqués pour alimenter une procédure conduite par l'administration que véritablement moteurs d'une dynamique de projet local. L'administration elle-même semble partagée entre la volonté de susciter la participation et le souci de contrôler les modalités d'expression du débat pour éviter que le processus ne lui échappe.

Planification et développement rural : l'exemple du plan d'aménagement rural de la région d'Ancenis (Loire-Atlantique)

L'analyse du travail d'expertise et des controverses ayant entouré l'élaboration du plan d'Ancenis en Loire-Atlantique offre une illustration synthétique du caractère à la fois novateur et ambivalent de la planification rurale dans la seconde génération de plans réalisés à partir de 1975, après le relatif échec d'une première série de plans initiés au début des années soixante-dix. Outre qu'il relève de cette seconde phase amenée à maturité, l'exemple d'Ancenis a pour intérêt de cumuler plusieurs caractéristiques propres aux transformations alors à l'œuvre dans les territoires ruraux : une modernisation agricole inachevée, un étalement urbain en pleine expansion et des interrogations fortes sur les mutations économiques d'un monde rural soumis à une influence urbaine de plus en plus prégnante.

Dans le cas du plan d'aménagement rural d'Ancenis, les travaux d'expertise et de préfiguration sont confiés aux services de la DDA en association avec une institution mise en place à la fin des années soixante dans quelques grandes métropoles (dont celle de Nantes-Saint-Nazaire) : l'Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM). La mission de ces organismes régionaux était à l'époque principalement axée sur la conception de schémas de développement à l'échelle métropolitaine. Dans les travaux préliminaires au PAR d'Ancenis, le souci de définir un projet de territoire stratégique à l'échelle intercommunale, au-delà du seul catalogue de mesures d'aménagement, transparaît nettement dans les rapports produits par la DDA et l'OREAM.

Le décret de 1970 rappelle que, comme les documents d'urbanisme, le plan d'aménagement rural est élaboré sous la conduite de l'État. Cependant, la grande diversité d'études et travaux auxquels donne lieu ce nouveau dispositif a pour intérêt d'impliquer de nombreux acteurs territoriaux. Dans le cas du PAR d'Ancenis, pas moins de sept groupes de travail sont mis en place, chacun étant placé sous la présidence d'un élu assisté d'un représentant professionnel (emploi/formation, industrie, agriculture, commerce-artisanat-services, paysage / environnement / tourisme, équipements

collectifs et finances locales, synthèse et prospective). Concernant le groupe « Agriculture », les élus sont assistés de représentants de la chambre d'agriculture, qui développent à cette occasion leur propre point de vue sur la planification territoriale, indépendamment de celui des services de l'État.

L'arrêté préfectoral qui institue le PAR d'Ancenis tend a priori à disjoindre les questions traitant des espaces agricoles de celles relatives aux espaces urbains, en listant un certain nombre de sujets sur lesquels des propositions devront être faites par les groupes de travail :

« *Le PAR comprendra [...] des propositions d'orientation en ce qui concerne :*
• *les activités agricoles et forestières et, le cas échéant, la transformation et la commercialisation des produits agricoles*
• *les autres activités : industrie, commerce, artisanat, loisirs en particulier*
• *la protection et la mise en valeur des ressources naturelles de l'espace et du paysage rural à des fins autres que de production [...]*
• *l'affectation des sols aux activités et fins ci-dessus mentionnées*
• *l'organisation du territoire, notamment en ce qui concerne le rôle des centres et des autres lieux habités*[12] ».

Afin d'éviter toute contradiction avec les POS en cours d'élaboration, on peut remarquer que les usages résidentiels ne sont pas évoqués parmi les « activités et fins » à propos desquels le PAR peut proposer une « affectation des sols ». Dans le même temps cependant, le PAR a bien pour mission d'orienter « l'organisation du territoire » au travers d'une réflexion stratégique. Ces missions larges offrent des marges de manœuvre importantes pour susciter un débat et des propositions locales sur l'aménagement rural.

La modernisation agricole encore très présente comme enjeu d'aménagement rural...

Dans un contexte où le pilotage de l'aménagement est considéré comme une compétence exclusive de l'administration, les services de l'État conçoivent le PAR comme un projet d'aménagement foncier destiné à amortir le choc d'une grande infrastructure : l'arrivée programmée de l'autoroute océane (A11), dont la vocation est de relier l'ouest atlantique au réseau routier de l'agglomération parisienne en suivant l'axe d'échange historique que constituaient les voies fluviales de la Loire.

C'est donc autant dans une logique d'accompagnement que de développement, que s'inscrivent initialement les dispositions du plan destinées aux territoires ruraux. En particulier, la vocation du PAR est de mettre en œuvre les mesures de restructuration foncière prévues par le droit de l'expropriation et le droit rural pour compenser les emprises et dommages subis par les agriculteurs dans la perspective des travaux autoroutiers. Mais au-delà de cet objectif immédiat, c'est une réflexion d'ensemble sur l'avenir des espaces ruraux de la zone d'étude qui est esquissée progressivement.

Une première étape de cette réflexion est la mise en place d'une prospective sur le devenir de l'activité agricole. Les activités du groupe de travail consacré à l'agriculture dans le cadre du PAR illustrent la part prépondérante des enjeux de modernisation des exploitations. Le groupe « Agriculture » est divisé en deux collectifs : « Systèmes d'exploitation » et « Problèmes fonciers ».

Les travaux du premier collectif ont pour but principal d'établir les perspectives d'évolution démographique des exploitations à moyen ou long terme. L'objectif explicite de ces exercices de prospective est d'identifier les leviers pour accélérer la modernisation des fermes. Au milieu des années soixante-dix, ce sont encore les priorités de l'après-guerre qui dominent[13] : rationaliser les exploitations par le remembrement et l'accompagnement vers la sortie de l'agriculture des exploitants jugés les plus fragiles[14], en raison de leur âge ou de leur système technique[15]. On s'inquiète ainsi du manque d'efficacité des incitations économiques aux pré-retraites agricoles (indemnités viagères de départ) et des moyens de les rendre plus attractives par des aides complémentaires. Les conclusions du collectif déplorent ainsi que « *les indemnités ne (soient) plus suffisamment incitatrices pour permettre de nouvelles libérations de terres [...]* »[16]. Le second collectif du groupe « Agriculture », consacré aux « Problèmes fonciers », est lui aussi très absorbé par des problématiques de rationalisation agricole. Les conclusions du collectif sont très claires sur ce point : « *[...] malgré*

les progrès du remembrement, le morcellement parcellaire constitue encore parfois un handicap insurmontable pour la modernisation des exploitations [...] »[17]. C'est dans le cadre du PAR que ce collectif décide de mobiliser un outil de coordination, l'Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF), dont la finalité assez large à la base (favoriser les accords entre agriculteurs sur des échanges parcellaires) est ici entendue comme un moyen de modernisation par le remembrement. En plus des incitations au départ et des réorganisations foncières, ce sont également les instruments de régulation du marché qui sont affectés à un objectif de consolidation des exploitations les plus performantes. Le collectif « *Problèmes fonciers* » recommande ainsi que le droit de préemption de la SAFER, fortement sollicité pour compenser les agriculteurs impactés par les emprises du projet autoroutier, soit également utilisé pour constituer des exploitations de taille suffisante pour être compétitives.

... mais la planification rurale se mêle aussi d'urbanisme

Les propos introductifs exposés dans l'étude préliminaire du PAR d'Ancenis réalisée par la DDA et l'OREAM résument bien la tension dans laquelle se trouve les rédacteurs de l'étude : sortir d'une vision sectorielle de la planification territoriale (pensant séparément espaces agricoles et urbains) tout en respectant les limites de l'exercice qui leur est confié. Ainsi, l'étude énonce dans un premier temps la nécessité d'une approche « globale », suivant laquelle « *l'agriculture et les espaces naturels cessent d'être le négatif ou les 'restes' de l'espace urbanisé pour devenir partie intégrante et prenante du développement global* »[18].

Le souhait initial du groupe d'étude aurait été de proposer une vision stratégique de l'aménagement rural portant à la fois sur les espaces urbanisés des petites communes (bourgs et villages) et les espaces agricoles et naturels, mais cette approche se heurte à la fois aux missions concurrentes de la DDE concernant la conception des POS et au manque de moyens en expertise. C'est ainsi que, le groupe d'étude, tout en alertant les différents intervenants (administrations, élus, organismes agricoles) de la nécessité de cette approche globale, souligne qu'il n'a pas les moyens « *d'entreprendre des travaux de synthèse importants (...). C'est pourquoi, tout en mesurant et analysant les conséquences des aménagements urbains, son terrain d'étude sera constitué par les seuls espaces non urbanisés* »[19].

Malgré le choix assumé d'une focale réduite, un premier angle d'attaque permet aux travaux d'études d'aborder les interfaces entre espaces bâtis et non bâtis. En effet, les réflexions menées dans le cadre du PAR abordent la question du logement et de l'urbanisme tout d'abord par le biais du bâti rural (bâtiments d'exploitation et d'habitation). La perspective est centrée sur les mutations paysagères, mais aussi sur la consommation foncière induite par la modernisation des bâtiments agricoles : « *Les conflits et mutation que connaît le milieu rural se traduisent par la mécanisation, le remembrement, la rénovation de l'habitat et l'urbanisation diffuse. Les villages ruraux se développent suivant un schéma bien connu : urbanisation linéaire, apparition de lotissements (municipaux et privés), disparition des places pour laisser place aux parkings. Un paysage traditionnel et homogène est mis en pièces par l'envahissement désordonné d'un habitat surtout pavillonnaire qui morcelle les grands espaces. De la même façon, les coteaux de la Loire, très vulnérables, présentent une grande fragilité. Progressivement repoussées, les activités rurales sont en contact des zones semi-urbanisées qui laissent subsister des friches [...]*[20] ».

L'extrait suivant de l'étude préliminaire du PAR montre comment l'expertise sur les paysages ruraux glisse progressivement vers des recommandations concernant les politiques d'urbanisme et la lutte contre l'étalement urbain, indiquant en creux les insuffisances des POS, principalement mis en œuvre pour organiser l'aménagement dans les pôles urbains. La DDA et l'OREAM positionnent clairement le PAR comme un outil de cadrage supra-communal des futurs POS :

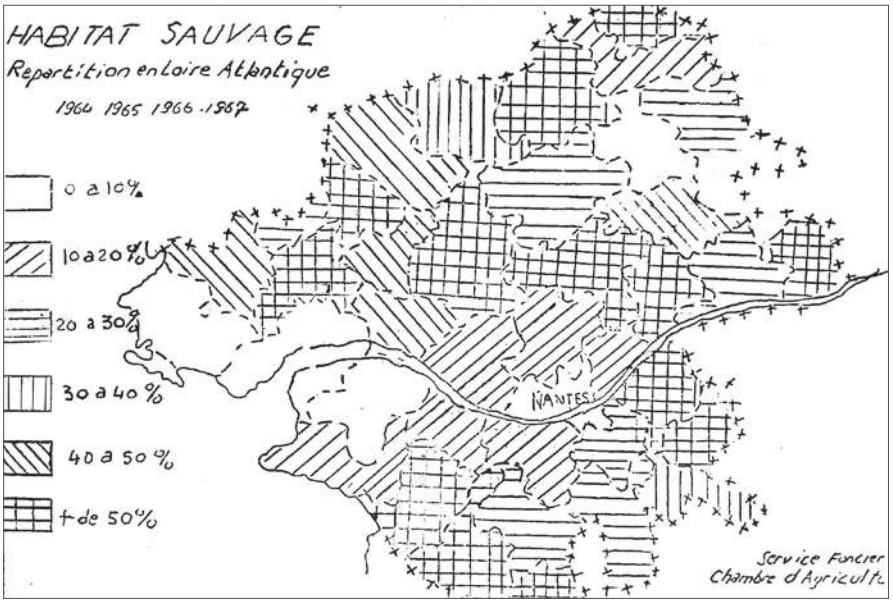
« *Dans certaines communes suburbaines et dans les communes riveraines de la Loire, on assiste à une dissémination des constructions individuelles dont les constructeurs recherchent le plus souvent les sites les plus attractifs. Ce phénomène qui prend de l'ampleur, ne peut être que dommageable pour la collectivité : étirement des réseaux,*

« mitage » du territoire, désorganisation du marché foncier agricole, appropriation des paysages les plus intéressants, urbanisme sans véritable coupure. [...]. Pour faire face à ces problèmes, des POS ont été prescrits dans certaines communes [...]. Leurs options seront prises en compte dans le PAR qui devra ensuite servir de schéma de cadrage pour les prochains POS qui devront nécessairement être prescrits [...] »[21].

De manière beaucoup plus explicite, le travail réalisé par la chambre d'agriculture traite directement des conséquences de l'artificialisation liée aux usages résidentiels. L'étalement urbain et le mitage sont au cœur du diagnostic porté par la profession agricole. La chambre refuse de cantonner son expertise aux conséquences de l'aménagement autoroutier et interpelle les choix réalisés par les documents d'urbanisme en cours d'élaboration. Dans un de leurs rapports d'études comme contribution au projet de PAR, les services de la chambre procèdent à un recensement de la progression de l'habitat diffus, qualifié de « *sauvage* ».

Surtout, la Chambre d'agriculture va plus loin en réclamant une articulation entre plans d'aménagement rural et plans d'occupation des sols et non une simple juxtaposition des études. Cette revendication est émise notamment lors de la réunion du groupe de travail « Agriculture » en mars 1975 :
« *M. T. (représentant de la chambre) insiste sur l'importance des problèmes fonciers. Le monde agricole se trouve confronté aux progrès de l'urbanisation parfois sauvage, qui trouble le marché foncier et entraîne des conflits dus à la cohabitation avec une activité économique apportant parfois des nuisances. Il lui paraît nécessaire d'harmoniser les études de PAR, de POS et de remembrement. M. G. (ingénieur du GREF à la DDA) signale que l'idée de mettre en place des « POS ruraux » progresse, ceux-ci pouvant avoir l'avantage d'être beaucoup moins lourds que les POS officiels* »[22].

Les revendications de la chambre d'agriculture relatives à la cohérence des démarches de planification interviennent dans un contexte parfois tendu entre l'administration et le monde agricole. La profession agricole estime subir sans les maîtriser les conséquences du grand projet d'infrastructure autoroutière sans pouvoir porter suffisamment ses revendications. De leurs côtés, les services de l'État considèrent que les organismes agricoles n'ont pas vocation à imposer leur expertise en matière de politique foncière territoriale. Le représentant de la DDA souligne ainsi, dans une réunion sur les études d'urbanisme, les revendications contradictoires du monde agricole, entre la défense de l'intérêt général (la préservation des terres agricoles comme patrimoine commun) et les revendications liées à des d'intérêts particuliers (les demandes de droits à construire pour les logements d'agriculteurs en dehors des espaces urbanisés) :
« *Des difficultés sont rencontrées dans l'élaboration des POS provenant principalement de la position nuancée des agriculteurs à l'égard des zones de pro-*



Recensement de la progression de l'habitat « sauvage » en Loire Atlantique entre 1964 et 1967.
Source : Chambre d'agriculture Loire-Atlantique © DR

tection qui leur sont offertes dans les POS. La zone rurale doit être exclusivement réservée à l'agriculture. A l'intérieur de cette zone, il faut tendre à polariser les droits à construire sur des villages, afin de ménager, notamment pour les enfants d'agriculteurs, des possibilités de construire tout en évitant une urbanisation éparpillée non compatible avec les objectifs poursuivis par les POS »[23].

À l'inverse, la chambre d'agriculture, mais plus encore les collectifs locaux d'agriculteurs réunis dans les groupements de vulgarisation agricole (GVA) et fédérés dans le comité régional de développement agricole (CRDA), désapprouvent le pilotage par l'État du plan d'aménagement rural. Un courrier adressé par les services de la DDA au sous-préfet, critiquant l'attitude des collectifs d'agriculteurs, illustre bien ces tensions :

« *Le Comité régional de développement agricole a été amené à porter une attention de plus en plus grande aux problèmes fonciers et d'aménagement agricole ou rural, en délaissant quelque peu à notre sens ses tâches fondamentales, c'est-à-dire la vulgarisation des techniques agricoles [...]. En ce qui concerne le PAR d'Ancenis, il ne s'est prononcé qu'avec beaucoup de réticence [...]. Je pense qu'il serait nécessaire à son intention de préciser que le PAR doit être conduit sous l'autorité de la commission que vous présidez* »[24].

Mais la demande d'articulation raisonnée des outils de planification fait également écho à des préoccupations de l'administration et renvoie au diagnostic porté par la DDA et l'OREAM dans leur projet d'étude préliminaire pour le plan d'aménagement rural. Ce document pointe notamment les limites des schémas directeurs, créés en appoint des plans d'occupation des sols par la loi de 1967 pour concevoir la planification à une échelle supra-communale, mais qui n'ont pas pour vocation de réfléchir sur le devenir des territoires ruraux. Le projet d'étude souligne par exemple l'absence d'outils permettant de délimiter les espaces protégés de l'urbanisation (naturels et agricoles) à l'échelle intercommunale :

« *La loi d'orientation foncière a été conçue pour organiser l'urbanisation spontanée. Par contre, elle ne prend guère en compte l'autre approche de l'aménagement, basée sur le souci de la bonne gestion des espaces non consommés par l'urbanisation, mais modifiés par elle [...] Les POS ne sont pas obligatoires pour toutes les communes [...] Les SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) qui ont été élaborés par les grandes agglomérations ne couvrent pas les espaces naturels que l'on voudrait protéger. Les zones NC et ND protégeant le milieu naturel devraient pouvoir être unifiées sur l'ensemble des communes bordant le Val de Loire* »[25].

Dans ces débats, la réflexion sur une planification à ambition territoriale demeure limitée à la lutte contre l'étalement urbain et le contrôle du mitage, ce qui constitue sans doute une vision réductrice de l'aménagement rural. Mais il apparaît nettement que l'élaboration du PAR suscite des interrogations qui portent en germe un nouveau regard sur l'échelle pertinente des documents d'urbanisme.

Conclusion

Dans les années qui suivent la promulgation de la loi foncière en 1967, les politiques d'aménagement rural sont confrontées à une remise en cause importante. Le profil socio-démographique des campagnes évolue profondément, la crise économique se profile et une réflexion sur la démocratie locale est amorcée par le rapport Guichard de 1976 (« Vivre ensemble »). Dans le contexte des années soixante-dix et de l'élaboration des premiers POS, les plans d'aménagement ruraux sont certes perçus comme les parents pauvres des outils de planification territoriale. Dépourvus de portée réglementaire, leur caractère uniquement prospectif et relativement peu standardisé permet paradoxalement d'ouvrir la réflexion à des thématiques diverses qui sont autant d'indices, parfois modestes mais réels, d'un décloisonnement du regard au croisement du rural et de l'urbain.

Au-delà de leurs spécificités locales, les controverses dont j'ai rendu compte apparaissent comme une préfiguration des débats sur l'échelle de la planification en urbanisme, alors que la loi foncière de 1967 donne dans un premier temps naissance à des POS centrés sur les pôles urbains. Devenus des outils « classiques » des politiques de développement rural, les PAR ont été amenés à se pérenniser par la suite sous

une forme contractuelle. Loin d'être une parenthèse sans lendemain, la moitié des plans élaborés ont donné lieu par la suite à un « contrat de pays », dispositif instauré en 1976. La loi foncière a donc impulsé une véritable dynamique en termes de planification rurale. ★

[1] Mendras H., 1992, *La fin des paysans - suivi d'une réflexion sur la fin des paysans vingt ans après,* Arles, Actes Sud.

[2] Piron O., 2014, *L'Urbanisme de la vie privée*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

[3] Vilmin T., 2015, *L'aménagement urbain, acteurs et système*, Marseille, Parenthèses.

[4] Taricat J., 2013, *Suburbia : Une utopie libérale*, Paris, Éditions de La Villette.

[5] Wiel M., 1999, *La transition urbaine*, Sprimont (Belgique), Mardaga.

[6] Bauer G., Roux J.-M., 1976, *La Rurbanisation ou la Ville éparpillée*, Paris, Seuil.

[7] Lascoumes P., 1994, *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

[8] Hervieu B., Purseigle F., 2013, *Sociologie des mondes agricoles*, Paris, Armand Colin.

[9] Houée P., 1996, *Les Politiques de Développement Rural*, Paris, Economica, p. 133.

[10] *Ibid.*, p. 131.

[11] *Ibid.*, p. 171.

[12] Arrêté du Préfet de Loire-Atlantique instituant le PAR d'Ancenis, avril 1975.

[13] Coulomb P., 1999, « *La Politique foncière agricole en France : une politique foncière 'à part' ? » in Jouve A.-M., Bouderbala N. (dir.), Politiques foncières et aménagement des structures sociales dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*, Montpellier, Cahiers Options Méditerranéennes, pp. 69-94.

[14] Rémy J., 1987, « La crise de professionnalisation en agriculture : les enjeux de la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur », *Sociologie du travail*, vol. 29, n° 4, pp. 415-441.

[15] Boinon J.-P., 2011, « Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 », *Économie et Statistique*, vol. 444, n° 1, pp. 19-37.

[16] Compte-rendu du Groupe de travail « Systèmes d'exploitation », avril 1975. Archives DDAF 44, 1870 W 18. NB : Tous les documents d'archives consultés dans le cadre de cette étude sont issus du fonds suivant des Archives départementales de la Loire-Atlantique (désignés sous la dénomination abrégée : « Archives DDAF 44 », suivie de la cote) : Archives de la Direction départementale de l'Agriculture et de la forêt (DDAF). Service de l'aménagement de l'espace. 1966-1992. Versement du 4 juillet 2001.

[17] Compte-rendu du Groupe de travail « Problèmes fonciers », juin 1975. Archives DDAF 44, 1870 W 18.

[18] Étude préliminaire du PAR d'Ancenis, DDA-OREAM, 1975. Archives DDAF 44, 1870 W 14.

[19] *Ibid.* Archives DDAF 44, 1870 W 14.

[20] *Ibid.* Archives DDAF 44, 1870 W 14.

[21] *Ibid.* Archives DDAF 44, 1870 W 14.

[22] Compte-rendu du Groupe de travail « Agriculture » du PAR d'Ancenis, juin1975. Archives DDAF 44, 1870 W 18.

[23] Compte-rendu de la réunion relative aux études d'urbanisme, septembre 1975. Archives DDAF 44, 1870 W 18.

[24] Courrier de la DDA au sous-préfet d'Ancenis, 11 mars 1975. Archives DDAF 44, 1870 W 18.

[25] Projet d'étude préliminaire du PAR, DDA-OREAM, 1975. Archives DDAF 44, 1870 W 14.

Débat

La loi d'orientation foncière face à la décentralisation : révolution ou continuité ?

Débat animé par **Patrick Février,** secrétaire délégué du Comité d'histoire des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

avec

Yves Dauge, *conseiller du Premier Ministre (1981-1982), directeur de l'Urbanisme et des paysages (1982-1985), député (1997-2001), sénateur d'Indre-et-Loire (2001-2011)*

Francis Ampe, *maire de Chambéry (1977-1983), directeur de l'agence d'urbanisme de Lille (1990-1998)*

Dominique Figeat, *directeur général de la Société civile immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC, 1987-1997), président de la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET, 1989-1997)*

Patrick Février

Ce débat est consacré à la décentralisation de l'urbanisme. Le sujet n'est pas nouveau pour le Comité d'histoire. Nous avons déjà publié, dans le numéro 13 de la revue *Pour mémoire*, deux articles synthétisant un séminaire organisé en 2011-2012 par Loïc Vadelorge et Thibault Tellier sur le thème « aménagement et décentralisation »[1]. Plusieurs témoins ici présents y avaient d'ailleurs participé. En 2009, nous avions également publié les actes d'une journée consacrée à l'Équipement et à la décentralisation au cours de la période allant du début des années 1980 jusqu'aux années 1990[2]. Dans ces deux cas, le questionnement central était la décentralisation et son impact. Aujourd'hui, notre questionnement porte sur la loi d'orientation foncière, son contenu, sa pratique, ses instruments. Pour aborder ce questionnement, la décentralisation offre une entrée particulièrement intéressante. Au cours de cette table ronde, trois témoins interviendront.

Francis Ampe, vous avez été en 1977 le plus jeune maire d'une ville chef-lieu, Chambéry. Vous aviez à peine une trentaine d'années et c'était dix ans après le vote de la loi d'orientation foncière (LOF). Vous avez donc exercé cette responsabilité pendant les années qui précédaient et accompagnaient l'alternance de 1981 et le vote des lois de décentralisation de 1982-1983. Vous avez ensuite été responsable d'une agence d'urbanisme, à Lille. Par la suite, vous avez continué à exercer différentes responsabilités d'élu local (conseil municipal de Dullin et communauté de communes du Lac d'Aiguebelette). Vous avez donc connu à la fois une grande agglomération, Lille, et des communes de petite taille.

Yves Dauge, après avoir travaillé au Bureau d'études et de réalisations urbaines, le BERU, vous avez été au cœur des processus politiques qui ont conduit à la décentralisation au tout début du premier mandat de François Mitterrand. Puis, vous avez été le premier directeur de l'Urbanisme chargé de la mise en œuvre des lois de décentralisation promues par Gaston Defferre. Ensuite, vous avez continué à vous impliquer fortement dans des enjeux politiques divers, certains touchant aux questions de ville et au patrimoine, notamment dans le cadre de vos responsabilités de maire et de sénateur. Au titre de la coopération internationale et des rela-

tions entre les villes, vous continuez à être actif dans le champ des questions urbaines.

Dominique Figeat, vous exerciez, à la fin des années 1970, des responsabilités au Commissariat général au Plan, avant la période des lois de décentralisation et, a fortiori, avant la période de la Commission nationale de développement social des quartiers. Ensuite, au sein du groupe de la Caisse des dépôts, vous avez été président de la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), créée par François Bloch-Lainé en 1955. Vous avez aussi été directeur général de la Société civile immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC), rebaptisée Icade en 2003.

Pour cette table ronde, je propose d'aborder trois périodes successives : une première allant de la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967 à l'alternance de 1981 ; les années 1980, c'est-à-dire celles de la mise en œuvre de la politique de décentralisation de l'urbanisme ; enfin, les années au cours desquelles ont émergé les idées visant à faire évoluer la LOF et conduisant à la préparation puis à l'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU). Nous commencerons donc par les années 1967-1981. Yves Dauge, votre nom a déjà été évoqué dans le débat précédent, au titre de votre expérience au BERU, pour rappeler comment le jeune professionnel que vous étiez remettait en cause les approches de l'urbanisme au cours de ces années-là. Pourriez-vous nous rappeler en quoi cette expérience initiale au sein d'un bureau d'études avait nourri votre jugement critique et peut expliquer le rôle politique que vous avez joué après l'alternance de 1981 ?

Yves Dauge

Je vais essayer de me souvenir, car c'est un peu loin.

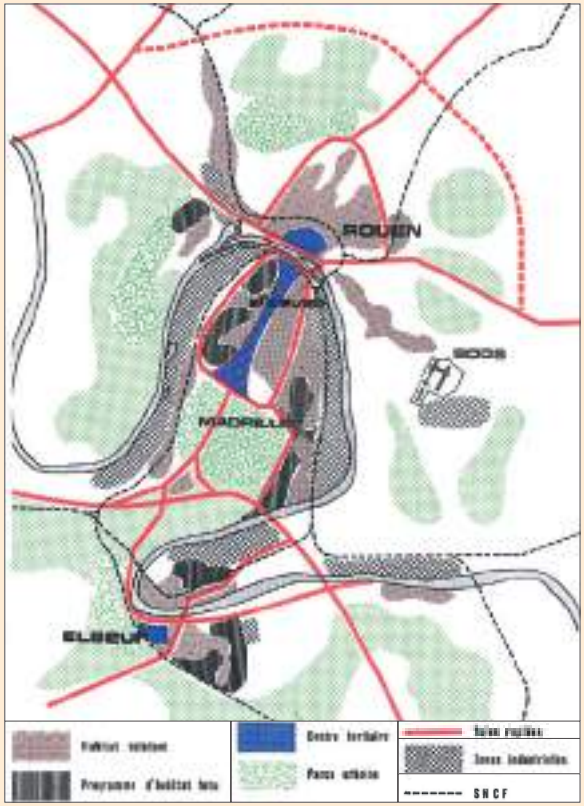
Bernard Barraqué

Je peux t'y aider. Au sein du BERU, une partie des personnels défendait la mission technique de planification et fabriquait des plans d'occupation des sols. L'autre équipe, dont tu faisais partie, prônait plutôt la recherche d'une planification dite stratégique, où l'on se focaliserait moins sur les questions de permis de construire ou de coefficients d'occupation du sol et davantage sur des travaux plus prospectifs.

Yves Dauge

C'est vrai. J'étais entré au BERU en 1967, en sortant du cabinet d'Edgard Pisani, celui-ci ayant démissionné du gouvernement à la suite du refus des ordonnances de la LOF[3]. J'y avais immédiatement été embauché parce que le BERU avait beaucoup travaillé avec Edgard Pisani dans le cadre de ses fonctions de ministre de l'Équipement. J'avais eu alors la chance de ne pas avoir à rechercher du travail pendant longtemps.

J'y avais rejoint des gens que vous connaissez ou que vous avez connus, des gens qui ont beaucoup travaillé avec l'État. En effet, c'est l'État qui alimentait une



Brochure de présentation du SDAU de l'agglomération Rouen-Elbeuf, 1968, réalisé avec l'appui du BERU © SORETUR, ministère de l'Equipement

grande partie des commandes passées au BERU au cours de ces années-là. C'est lui qui, pour l'application de la LOF, sollicitait auprès du BERU l'expertise d'une équipe assez remarquable et assez composite, avec des personnes brillantes venant d'horizons très divers : Max Stern, André Pescayre, André Barthélémy. Nous avions des prêtres, des gens du parti communiste, des syndicalistes, des aménageurs, des polytechniciens… Vous voyez un peu l'amalgame.

Nous étions donc en relation avec ceux qui, au sein de l'État, étaient chargés de mettre en place la LOF. Pour ma part, j'observais la préparation et l'élaboration de la LOF sans y participer directement, contrairement à Alain Bacquet, qui était en première ligne. Mais, juste auparavant, au côté d'Edgard Pisani, j'avais vécu pleinement tout le contexte politique. Comme vous le savez, ce n'est malheureusement pas Edgard Pisani qui porta la loi jusqu'au bout, parce qu'elle ne comportait pas l'impôt foncier qu'il voulait instituer. C'est son successeur qui le fit, François-Xavier Ortoli.

Tout d'un coup, je me retrouvais basculé vers l'opérationnel. Il fallait faire des plans d'occupation des sols (POS) et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Je faisais déjà en pratique des POS car, à l'époque, j'étais le jeune maire d'une commune rurale. Comme président d'un syndicat de communes, j'affirmais que nous allions tous faire des POS. Il ne s'agissait pas de POS intercommunaux mais les communes du syndicat les faisaient en même temps.

C'est la raison qui nous a permis de sauver nos paysages dans la vallée de la Vienne et, ensuite, d'y accrocher un parc naturel régional et de monter le dossier de classement de la Loire dans la liste patrimoniale de l'UNESCO. Voyez-vous cet enchaînement ? Si je n'avais pas eu les POS comme point de départ de la démarche, je n'aurais pas pu tenir le paysage de la vallée. Cela rejoint ce que Lucien Chabason disait pour le Lubéron. J'ai ainsi tiré un grand parti des parcs naturels.

Je vivais cette époque de manière très opérationnelle. Cela concernait aussi les SDAU. À l'époque, le BERU avait créé une société d'études urbaines à Rouen, la SORETUR, avec Bernard Écrement comme directeur, en association avec la Caisse des Dépôts. Aussi nous sommes-nous tout d'un coup retrouvés porteurs, toujours financés par l'État et les élus, d'un premier SDAU.

Simultanément, Rouen lançait des opérations de requalification de son centre historique très intéressantes. Il s'agissait de la première rue piétonne en France. Nous tenions à la fois le cœur de la ville de Rouen et la grande géographie de l'agglomération grâce au SDAU. Comme l'a dit tout à l'heure Bernard Barraqué, j'ai eu la chance de vivre cette époque d'une façon très concrète et stratégique.

Rue du Gros-Horloge, Rouen, 1972. Fin des aménagements en voie piétonne, sept jours sur sept, du second tronçon, entre la rue Jeanne d'Arc et la place du Vieux-Marché. Au centre de la photo (avec des gants), Bernard Canu, adjoint au maire Jean Lecanuet, chargé de l'urbanisme © Collection Guy Pessiot, Paris-Normandie G. Muller, 23 octobre 1972)

Patrick Février

Francis Ampe, pendant ces années-là, vous étiez le jeune maire d'une grande ville. Comment viviez-vous, à cette époque, la mise en œuvre de la LOF dans le cadre des responsabilités que vous aviez ? Dans le milieu des élus locaux que vous fréquentiez, y avait-il un certain

nombre de revendications visant à faire évoluer une partie des instruments et des pratiques qui résultaient de la LOF ?

Francis Ampe

J'essaie de me resituer dans le contexte de l'époque. À cette fin, j'ai ressorti de ma bibliothèque le livre *Utopie foncière*, d'Edgard Pisani, paru en 1977. Ce livre est dédicacé, ce qui lui confère aujourd'hui une grande valeur. J'ai eu l'occasion de rencontrer Edgard Pisani lors de la présentation, avec Robert Lion, du rapport de la première convention du parti socialiste sur la ville, le 9 janvier 1978, à Clermont-Ferrand.

Ce qui est très intéressant, c'est que la LOF correspond à la dynamique politique de la période dont Edgard Pisani était porteur. *Utopie foncière* est le livre qu'il avait écrit après avoir démissionné du gouvernement. Après s'être séparé du Général de Gaulle, il était rentré au parti socialiste. Il disait : « je fais maintenant une vraie proposition de loi qui traitera vraiment le problème foncier de la France ».

Je vous lis juste deux extraits :

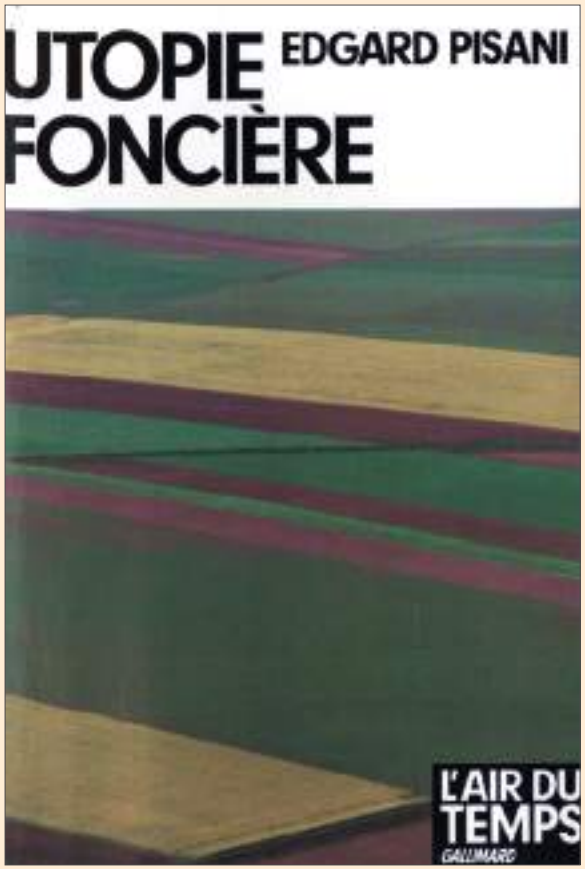
• « *Au niveau de l'agriculture, le concept de propriété foncière prend le pas sur le concept d'exploitation et paralyse toute politique volontariste de l'espace rural…* » Rappelons ici qu'Edgard Pisani avait été ministre de l'Agriculture avant de devenir le premier ministre de l'Équipement.

• « *Au niveau de la ville, la propriété privée des terrains à bâtir est le principal obstacle à l'urbanisation rationnelle, c'est-à-dire à la fois planifiée, fonctionnelle et amène. Elle gêne le développement de la production de l'espace bâti.* »

Voilà ce qu'il pensait de la question foncière ! Nous ne sommes pas sortis de cette question, suite à l'échec du référendum du Général de Gaulle, qui souhaitait supprimer le Sénat en 1969, cette institution qui est restée le principal obstacle à une véritable réforme foncière.

Dans son livre, Edgard Pisani présentait une proposition de loi. Voici le début de l'article 2.

« *La politique d'aménagement du territoire et du cadre de vie a pour objectif :*



Couverture du livre d'Edgard Pisani publié en 1977

• premièrement, de préserver ou de rétablir les équilibres biologiques et écologiques… [Cela date de 1977 ! On n'avait pas besoin d'une loi sur l'eau ou sur l'air pour le dire.]

• deuxièmement, de recenser les ressources naturelles et d'en assurer une sage gestion.

• troisièmement, de sauvegarder ou de restaurer les espaces naturels, les paysages et les sites.

• quatrièmement, de prévenir et de combattre les pollutions… [On n'en est pas encore à la construction.]

• cinquièmement, de développer et de réaliser les établissements humains et les équipements, de façon que soit assuré un équilibre entre les régions et dans chacune d'entre elles. »

Je le répète, ces propos datent d'il y a plus de 40 ans !
Je me trouvais dans cet état d'esprit : la décentralisation allait peut-être venir, mais nous voulions la pratiquer tout de suite. Nous étions nombreux, nous, les jeunes élus issus des élections municipales de 1977. Il y avait les anciens maires socialistes comme Pierre Mauroy et Gaston Defferre. Mais il y avait aussi ceux qui arrivaient aux affaires municipales à Nantes et à Rennes, Alain Chénard et Edmond Hervé, entre autres.
Nous pratiquions en fait des formes de décentralisation du bout des doigts. La seule difficulté, c'est qu'il fallait régler nos problèmes avec les préfets. Parfois, cela se passait très bien. Je pense par exemple à Hubert Roux, qui était à l'époque au Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la région Rhône-Alpes. J'ai de merveilleux souvenirs de la collaboration que j'avais, en tant que conseiller régional, avec l'administration du SGAR, qui pilotait notamment les projets de contrats de plan État-région. L'État était alors un partenaire qui nous accompagnait.
J'avais découvert le livre blanc du SDAU en arrivant comme jeune maire à Chambéry. Je rappelle que je ne suis pas savoyard d'origine mais lillois. J'avais adoré ce livre blanc. Si on le relit aujourd'hui, on peut constater qu'il est plein d'intelligence, de conceptions du paysage, de la vie, des gens, de l'agriculture, des villes, de la culture aussi, dont on ne parle pas assez.
En arrivant à la mairie, nous avions mis les mots de « révision du plan d'occupation des sols » dans notre programme, avec comme objectif principal la démocratisation du débat sur l'urbanisme avec la population. Nous étions allés assez loin : nous avions équipé un ancien bus dans lequel nous avions installé tous les plans des quartiers, afin de sillonner la commune pendant plus d'une année pour expliquer ce qu'était un POS.
Cette démarche politique s'appuyait sur des questions concrètes puisque nous proposions une structuration de la ville en quartiers. Dans les quartiers, il y avait bien évidemment des logements mais aussi des emplois et des équipements publics, scolaires et culturels. J'adorais et j'adore encore la LOF. Peut-être que, pour Paris, cela ne servait à rien comme l'affirment certains. Je veux bien l'accepter. Mais pour toutes les villes de province, la LOF a été un merveilleux outil.
Je me rappelle le cas du très joli lac d'Aiguebelette, un lac naturel de montagne qui se trouve à 20 kilomètres de Chambéry, en direction de Lyon. Grâce à la direction départementale de l'Équipement (DDE), il avait été imaginé à l'époque un POS intercommunal avec les cinq communes riveraines, dont la contrainte était que l'on ne devait voir aucune construction nouvelle lorsque l'on était sur le lac. C'est-à-dire que le paysage avait vraiment été pris en compte.
Malheureusement, avec la décentralisation, lorsqu'on a privilégié les POS communaux, cette idée de POS intercommunal protecteur du paysage a été abandonnée. Depuis, je peux vous dire que l'on a dégradé le paysage de manière très grave. Maintenant, cette dégradation s'est arrêtée, parce qu'il y a eu un schéma de cohérence territoriale.
Mes propos servent à dire qu'à l'époque, l'État et les collectivités locales entretenaient des relations de collaboration et de confiance. J'ai bien aimé ce que Pierre Mayet disait lorsqu'il évoquait avoir mis en place des DDE pour faire de l'élaboration conjointe. C'est bien un tel esprit qui régnait, fondé sur des grandes valeurs et dont je lis l'écho dans le livre d'Edgard Pisani.

Patrick Février

A cette période, Dominique Figeat, vous entamiez votre carrière au Commissariat général du Plan. Pouvez-vous nous rappeler les types de sujets qui étaient abordés par rapport à la mise en œuvre de la loi d'orientation foncière et à l'émergence des réflexions sur la décentralisation ?

Dominique Figeat

Patrick, vous avez dit que j'avais effectué mon début de carrière au Commissariat général du Plan. Ce n'est pas tout à fait exact. J'étais arrivé au Plan après avoir passé sept ans à la direction de la Construction et trois ans en bureau d'études. Ce dernier n'était pas le BERU mais un plus petit bureau d'études, la SASEC, qui travaillait beaucoup pour le ministère.

Je n'évoque pas cela par hasard. Il n'est pas inintéressant que Pierre Hervio, alors directeur départemental de l'Équipement de Seine-Saint-Denis, soit devenu directeur de la Construction, au moment même où Pierre Mayet portait le Fonds d'aménagement urbain sur les fonts baptismaux.

Que s'était-il passé au Commissariat général du Plan et pourquoi ai-je fait cette référence à la direction de la Construction ? Comme la plupart d'entre vous le savent, ce Commissariat était à l'époque un appareil assez compliqué. Il y avait les équipes internes, avec de fortes personnalités. Ainsi, dans le service économique, j'avais comme collègue Dominique Strauss-Kahn. Il y avait aussi ce que le Commissariat général du Plan faisait fonctionner, c'est-à-dire de grandes commissions, réunissant l'État, des partenaires sociaux, des représentants des intérêts économiques et, dans le domaine urbain, des représentants des élus.

Comment le Plan traitait-il la question de la décentralisation avant qu'elle ne fût inscrite dans la loi ? Pour répondre à cette question, je dirais, en simplifiant les choses et à partir de la mémoire que j'en ai, qu'il y avait un assez fort clivage entre d'une part un courant décentralisateur, porté de manière formidable par Pierre Mayet, à travers l'expérience de la commission des villes où les élus étaient présents, et d'autre part les représentants de l'État et des partenaires sociaux, qui restaient très attachés à une forme de gestion paritaire centrale des questions sociales et de logement. C'était particulièrement vrai pour ce qui concerne la planification du logement social.

Pour ce qui concerne les élus, Francis Ampe vient de présenter, de manière à mon goût un peu idyllique, les rapports entre les élus et l'appareil d'État.

Francis Ampe

Il s'agit de mon expérience, telle que je la vivais à l'époque.

Dominique Figeat

Tout à fait. Mais je réagissais aux termes que tu utilisais : « Toutes les villes, etc. ». J'aurai l'occasion de nuancer cette réaction par rapport à certaines villes dont tu étais le représentant. En tout cas, au Commissariat général au Plan, le courant représenté depuis le V^e^ Plan par la commission des villes reposait fortement sinon sur l'idée de la décentralisation, du moins sur celle de la responsabilité des élus dans les politiques urbaines. L'esprit était de prôner une alliance entre l'État, doté de ses moyens financiers et de ses compétences en ingénierie, et les élus locaux; pour mettre en œuvre les politiques urbaines.

Le comité habitat, dont j'étais le rapporteur pour le VII^e^ Plan (1975-1980), était chargé de préparer la planification de l'habitat. À l'époque, cela avait encore un sens. La fin du VI^e^ Plan coïncidait avec les suites du premier choc pétrolier de 1974 et la crise qui en avait résulté. Ce choc avait conduit à ce que la plupart des objectifs économiques qui étaient inscrits dans le VI^e^ plan se soient trouvés complètement hors de portée. On arrêtait cette politique de planification, qui était très forte et qui mobilisait des forces sociales, économiques et financières de manière très importante.

Pour la direction de la Construction, le Plan était le moyen de négocier, voire d'imposer au ministère des Finances les volumes de crédit qui seraient affectés au financement du logement, principalement au financement du logement social, mais pas seulement. C'était un lieu tout à fait important.

Ce comité de l'habitat était tout à fait représentatif de la manière dont fonctionnait à l'époque l'ensemble des appareils économique et professionnel pour la production du logement. Ce fonctionnement était très centralisé : les acteurs principaux étaient les directions du Budget et du Trésor, la direction de la Construction et la Caisse des Dépôts d'un côté, tout l'appareil HLM de l'autre.

Il y avait une assez large ignorance entre ce qui se préparait au sein de la commission des villes, avec tout cet élan de prise en responsabilité des élus, et ce qui se traitait au comité de l'habitat. J'insiste sur ce sujet car c'était une période très complexe et on ne peut pas dire qu'il y avait, quel que soit le caractère réformateur et modernisateur du Plan, une unité de pensée sur la ques-

tion de l'évolution vers la responsabilité des élus.
Je souhaiterais ajouter deux éléments concernant l'application de la LOF sous la forme de questions ou d'hypothèses. Lorsque j'étais à la direction de la Construction, Georges Mercadal, avec qui je travaillais de manière très proche pendant les années 1976-1978, m'avait confié une mission. Il me demandait de la mener aussi discrètement et informellement que possible. Cette mission consistait à tester un panel d'élus sur cette question : « que penseriez-vous d'une décentralisation de la politique du logement ? ». Pendant deux ou trois mois, je réalisais ce travail d'enquête, en allant interroger un certain nombre d'élus dans toute la France. La conclusion était que, très majoritairement, ils étaient favorables à la décentralisation de l'urbanisme mais non à la décentralisation du logement. Cette réaction est quand même assez intéressante par rapport à ce qu'Yves Dauge nous dira probablement sur le moment des arbitrages concernant la loi de décentralisation en 1982.
Le deuxième point que je souhaite soulever, peut-être sous forme d'hypothèse, n'est pas dans le champ de la loi d'orientation foncière. Si l'on considère que la LOF, comme l'a rappelé Francis Ampe en citant Edgard Pisani, était aussi une politique destinée à créer des établissements humains, on doit poser la question : comment contribue-t-elle à une meilleure production du logement sur l'ensemble du territoire ? Or, pendant les années 1970, il y avait eu une loi aussi importante pour le secteur de l'habitat qu'avait été la LOF pour le secteur de l'urbanisme : la loi de 1977 sur l'aide au logement. J'y avais moi-même bien sûr beaucoup travaillé lorsque j'étais à la direction de la Construction. Cette loi, qui a notamment créé l'aide personnalisée au logement (APL), était issue d'un rapport de Raymond Barre de 1975. Si vous lisez encore aujourd'hui ce rapport et que vous regardez ce qu'il y avait dans la loi de 1977, la question foncière n'était pratiquement pas traitée. Non seulement elle n'était pas traitée mais je pense que l'omission de cette question est à l'origine de l'échec de cette loi. C'est une des raisons pour lesquelles aujourd'hui — nous sommes en pleine actualité politique — nous entendons dire que l'APL, créée en 1977, est devenue un gouffre financier.
Pour aller vite, sur quoi reposaient les hypothèses de Raymond Barre ? Elles étaient fondées sur l'idée qu'il pouvait y avoir un marché de l'immobilier et de l'habitat fonctionnant de manière équilibrée dès lors qu'il ne serait pas perturbé par des dispositifs d'aide publique venant modifier une juste allocation des ressources. S'il y avait, dans ce contexte, des situations économiques de prix qui ne rendaient pas solvables un certain nombre de ménages, l'aide personnelle devait permettre de contribuer à les rendre solvables. Cette illusion que le marché immobilier peut fonctionner par un équilibre entre l'offre et la demande repose, de mon point de vue, principalement sur l'ignorance de la question foncière et des caractéristiques du marché foncier, au premier rang desquels son inélasticité.
Derrière cela, il y a aussi le constat que toute la préparation de cette loi de 1977 s'était effectuée en reproduisant ce que Pierre Mayet évoquait dans le débat précédent, à travers l'exemple de la Seine-Saint-Denis. Il n'y avait ni relations ni échanges entre deux des grandes directions du ministère, la direction de la Construction et la direction de l'Urbanisme et des paysages, qui étaient à la manœuvre pour faire voter puis appliquer, l'une la loi de 1977, l'autre la loi d'orientation foncière de 1967, puis la loi de décentralisation de l'urbanisme de 1982.
Il est très cocasse d'entendre, de la part de ceux qui critiquaient à l'époque la mise en place de l'APL, des propos les amenant à défendre aujourd'hui le dispositif. C'est assez paradoxal. Il y aurait une réflexion à mener pour expliquer pourquoi ces deux grandes lois, sur l'urbanisme et sur l'aide au logement, ont pu être mises en œuvre en omettant totalement ce qui se trouvait à l'origine dans les visions stratégiques de la loi d'orientation foncière et qui fut perdu dans l'application législative et réglementaire des textes au cours des années 1970.

Patrick Février

Nous allons passer maintenant aux années 1980-1990. Je vais d'abord questionner Yves Dauge. Comme je l'ai rappelé, vous avez été le premier directeur de l'Urbanisme à avoir été responsable de la mise en œuvre les lois de décentralisation de 1982-1983. Pouvez-vous

nous raconter comment vous avez vécu cette mise en œuvre qui avait lieu en parallèle à l'application de la loi d'orientation foncière ? Quelles difficultés avez-vous dû surmonter ? Quelles leçons en avez-vous tiré lorsque, une bonne quinzaine d'années plus tard, un autre gouvernement s'est engagé dans la préparation de la loi solidarité et renouvellement urbains ?

Yves Dauge

Je me trouvais dans une position un peu particulière. Comme je l'ai dit, j'avais étroitement travaillé avec l'administration sur la loi d'orientation foncière à l'époque où j'étais au BERU. Je connaissais bien toute l'équipe en place.

Avec les fameux groupes d'études et de programmation (GEP), créés dans les directions départementales de l'Équipement (DDE) par la direction de l'Action foncière et de l'Urbanisme (DAFU), à l'époque de Pierre Mayet, je pratiquais un exercice de terrain pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Nous étions très mobilisés par les dossiers des villes moyennes.

Puis, je me suis retrouvé du côté de l'administration centrale, comme directeur de l'Urbanisme et des paysages. Je dois beaucoup à Robert Lion, qui m'avait entraîné dans cette aventure. Il est vrai que j'avais toujours été extrêmement attentif à la question du paysage pour nos espaces ruraux et à l'aspect opérationnel des politiques urbaines.

Je dois quand même dire un mot de mon prédécesseur, Jean-Eudes Roullier, car j'avais une grande admiration pour lui. Il s'agit d'un personnage que tout le monde a en tête, avec des prédécesseurs non moins remarquables. Imaginer que quelqu'un comme moi, qui venait d'un bureau d'études et qui avait pratiqué l'exercice des plans d'occupation des sols comme élu d'une commune rurale, sur le terrain, bascule tout d'un coup dans la haute administration, entouré des gens remarquables, c'était un choc ! Cela faisait sans doute partie de l'esprit de la décentralisation telle que Pierre Mauroy la concevait.

Pour moi, les choses se passaient bien entre l'équipe de la direction de l'Urbanisme et des paysages et les élus. En effet, nous nous trouvions — je parle devant des témoins qui pourront dire si je me trompe ou non — dans des relations de complicité absolue. Cela pouvait paraître étrange. On aurait pu avoir des discours du type : « L'État a construit toute cette belle politique de l'urbanisme et des paysages avec ces outils tels que la LOF. Et on va donner tout cela aux élus ? » Je n'ai jamais vécu cela ainsi.

Ceux qui travaillaient avec moi à ce moment-là peuvent en témoigner : Lucien Chabason, Georges Cavalier, Christian Vigouroux ainsi que bien d'autres. Nous vivions bien ce choc de la décentralisation. Comme l'a dit Francis Ampe, les élus étaient prêts à cela. Certes, il y eut des choses qu'ils n'ont pas maîtrisées tout de suite, mais cela se passait bien dans l'ensemble.

C'était un succès politique majeur. Il faut dire que nous avions l'appui de personnes remarquables dans l'entourage de Gaston Defferre, comme François Roussely et Éric Giuily. Ces derniers portaient un projet politique beaucoup plus fort que la seule décentralisation de l'urbanisme. Nous étions dans le train d'un basculement de pouvoirs vers les régions et les départements. Dans cette affaire plus large, il y avait une dimension politique très puissante où nous nous glissions avec succès. C'est sans doute le moment de réforme de l'État le plus fort que nous ayons connu.

Nous vivions ainsi un moment tout à fait intense. En même temps, il y avait des dangers. À ma demande, Michel Delebarre, qui était directeur de cabinet du Premier Ministre, avait sauvé les agences d'urbanisme, parce qu'elles allaient passer à la trappe. En effet, certains disaient qu'on en avait plus besoin puisque les élus étaient maintenant responsables de l'urbanisme. Je disais à Michel Delebarre qu'il fallait arrêter le mouvement visant à ce que l'État abandonne tout, alors que nous étions aussi censés être responsables. C'est ainsi que nous avions sauvé les secteurs sauvegardés. Excusez-moi du peu !

D'ailleurs, j'allais avec Éric Giuily dans des départements pour expliquer la décentralisation, par exemple chez le président du conseil général du Lot, Maurice Faure, un homme que j'admirais beaucoup. Il m'avait

conseillé de ne pas trop parler des questions de constructibilité limitée mais plutôt de rappeler les pratiques de l'élaboration conjointe, en disant que cela passerait mieux !
J'avais connu une crise grave avec Édouard Soldani, président du conseil général du Var : lorsque j'eus à expliquer que l'on ne pourrait pas construire n'importe où et n'importe quoi, il y eut une réaction de révolte des élus. En effet, ils avaient cru qu'à un moment donné, avec la décentralisation, ils auraient le pouvoir de tout faire. Chez certains, il y avait un réel malentendu.
Vous avez bien compris que la loi que l'on avait construite, grâce aux compétences remarquables de Georges Cavalier, de Christian Vigouroux et de Lucien Chabason, comportait des dispositions que l'État appliquait précédemment avec ses propres outils. Au fond, nous avions considérablement enrichi la loi d'orientation foncière au moment de la décentralisation, en y mettant du contenu, alors qu'elle n'en avait pas beaucoup en 1967. Tout le monde n'en était pas bien conscient, notamment sur la question de la préservation des espaces naturels et du paysage. Au début, les élus ne l'avaient pas bien vu. Petit à petit, ils ont compris que nous leur donnions le pouvoir d'appliquer une loi plus ambitieuse. C'est le principe qui nous gouvernait. Et cela se passait bien progressivement.
Évidemment, j'ai regretté l'abandon d'un certain nombre de pratiques qui avaient précédemment été développées. Cela rejoint ce que disait Pierre Mayet dans le débat précédent, avec cette capacité que nous avions de combiner des outils de manière intelligente, ce que nous pratiquions par exemple au Fonds d'aménagement urbain (FAU) avec l'approche de Claude Cornuau.
Je me souvenais alors de ce que j'avais vécu du côté du BERU : les plans de sauvegarde et de mise en valeur dans les secteurs sauvegardés, les plans de référence pour le développement des villes moyennes, le FAU, que j'avais essayé de sauver. D'ailleurs, Roger Quilliot, qui était ministre de l'Urbanisme et du logement entre 1981 et 1983, était d'accord pour sauver le FAU. Mais ce fut un échec. Je continue de le regretter.
La décentralisation a donc été globalement un succès. En même temps, je pense que nous avons régressé sur un certain nombre de pratiques que nous avions réussi à faire progresser, sous l'impulsion de l'administration centrale.
Aujourd'hui, je me plains de voir revenir le dossier des villes moyennes sans que s'y trouve du contenu. J'avais une commande de l'ancien gouvernement pour dire ce que devrait être un dossier de ville moyenne. J'ai décrit une démarche. Certains ont peut-être lu le rapport que j'ai rédigé. Mais aujourd'hui - et je le dis gentiment - je me retrouve avec des administrations qui n'ont pas envie d'y donner du contenu et qui n'ont pas de mémoire. Nous verrons bien. Peut-être cela s'arrangera-t-il.

Patrick Février

Le Comité d'histoire a publié des articles sur l'histoire de la politique des villes moyennes[4]. Très récemment, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, avec l'Inspection des finances, vient de publier un grand rapport sur les problèmes actuels des villes moyennes, qui suscite des débats et qui intéresse beaucoup de monde[5].

Yves Dauge

Cette politique des villes moyennes avait été a été un très beau succès, tout comme, à partir de 1981, la Commission Dubedout sur les banlieues et la politique de développement social des quartiers. Ce mouvement de la politique de la ville du début des années 1980 ne faisait que prendre la suite de la démarche d'Habitat et vie sociale. Les acteurs avaient complètement compris ce qui était en train de se passer dans ces banlieues.
Nous ne nous étions pas concertés mais nous pensions la même chose. Pendant les années 1970, nous anticipions déjà une pratique décentralisatrice, avec des concepts et des contenus que la décentralisation a permis de faire avancer depuis 35 ans, mais aussi avec les regrets que j'évoque.

Patrick Février

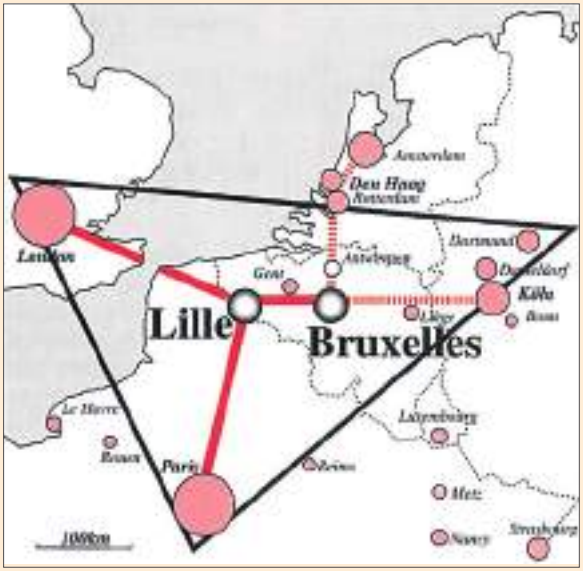
Francis Ampe, pendant la période des années 1990, vous exerciez les fonctions de directeur d'une grande

agence d'urbanisme dans la métropole lilloise. Tout à l'heure, vous avez fait une présentation positive de la loi d'orientation foncière en tant que maire.
Au fil du temps, pendant ces deux décennies, par rapport à la façon dont les élus pouvaient exercer leurs responsabilités, vos nouvelles expériences professionnelles vous ont-elles conduit à penser qu'un certain nombre de dispositifs datant de la loi de 1967 et appliqués de façon variable sur le terrain méritaient d'évoluer ?

Francis Ampe

Permettez-moi de ne pas répondre tout de suite à la question. En fait, lorsque vous m'avez invité à participer à ce débat, j'ai pris tout d'un coup le tournis en me disant : « Francis, cela fait 40 ans que tu te balades dans la planification, soit comme élu, soit comme urbaniste professionnel. Tu as connu les SDAU, les POS, les schémas directeurs, les SCoT, les PLU, etc. Quel bilan en tires-tu ? »
Pendant les périodes passées à Chambéry, à Lille et à Marseille, j'ai participé à de nombreuses missions à l'étranger : Dakar, Constantine, Madagascar, Cameroun, Casablanca, Rabat… Ces missions concernaient souvent des problématiques de planification, comme le schéma directeur de Casablanca ou les ateliers que nous organisions à Shanghai ou au Vietnam, avec Pierre Mayet.
Ensuite, la décentralisation telle que nous l'avions vécue entre 1977 et 1983 était une manière de coopérer de façon intelligente avec des gens intelligents qui étaient dans les administrations de l'État. La vraie question qui se posait dans la décentralisation était la suivante : comment l'État redéfinissait-il son rôle en matière d'urbanisme par rapport aux communes et aux élus locaux ? La coopération intercommunale était embryonnaire, à l'exception des communautés urbaines. Les services municipaux disposaient de peu de compétences en matière d'urbanisme et ne pouvaient recruter que des contractuels (le grade d'attaché communal venait à peine d'être créé). Les élus locaux revendiquaient l'émancipation mais n'avaient pas encore beaucoup d'expérience en matière de pilotage d'opérations d'urbanisme. Pour la plupart, ils étaient encore sous l'influence directe des filiales de la Caisse des dépôts, les sociétés d'économie mixte d'aménagement et de construction. Enfin, les offices HLM étaient encore très largement sous l'influence directe des DDE et de l'État. Il fallait inventer une nouvelle relation de coopération entre l'État, les collectivités locales et le secteur privé, dont les agences d'urbanisme, encore en petit nombre, étaient la préfiguration.
Par ailleurs, il faut bien ajouter la dimension politique. Ce n'est pas parce que vous avez un outil que vous l'utilisez bien. Certains élus adoptaient des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols qui étaient de mauvaise qualité ou, plus exactement, qui étaient au service d'une petite partie de la population, celle des propriétaires fonciers, pour le dire vite. Si j'ai un marteau, je peux taper sur un clou, construire une maison, mais aussi taper sur la tête de mon voisin. Il faut donc bien faire la part des choses. Je ne suis pas là pour dire que les collectivités locales étaient plus intelligentes que l'État, loin de là.
En revanche, depuis 1981, le vrai problème de l'État, qui n'est pas encore réglé aujourd'hui, c'est de savoir quelle est la fonction que l'État, qui a une vieille tradition centralisée, doit remplir par rapport à un pouvoir local, qui est encore relativement jeune.
Le type de coopération que l'on pratiquait à l'époque, l'élaboration conjointe, était un élément extrêmement intéressant. Au sein de la commission du plan d'occupation des sols, nous discutions avec les gens de la direction départementale de l'Équipement, avec le GEP. Nous travaillions ensemble.
Aujourd'hui, dans le cadre de la loi solidarité et renouvellement urbains, il y a ce que l'on appelle les personnes publiques associées, qui participent au groupe de travail chargé d'élaborer les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. La plupart des gens présents aujourd'hui viennent plutôt du côté de l'État. La question-clé est de savoir comment, de ce côté, on est capable d'avoir une posture constructive et

positive dans la relation avec les collectivités locales.
Comment se situe le grand ministère qui regroupe les préoccupations de l'aménagement, du logement, du développement durable et de l'énergie par rapport à la négociation et à la coopération avec les collectivités locales ? Ce n'est pas en supprimant toute l'intelligence disponible dans les directions départementales des territoires (DDT), comme on l'a malheureusement un peu trop fait au cours de ces dernières années. Par exemple, j'ai vécu le déshabillage de la DTT de Savoie lorsque l'on faisait le SCoT de l'avant-pays savoyard. Peu à peu, nous constations que tous les gens avec lesquels nous discutions, ceux qui avaient de l'intelligence et de la réflexion, s'en allaient. C'est une difficulté sans doute conjoncturelle. Je pense que le ministère traitera cela.
Je réponds enfin à votre question. En 1990, Pierre Mauroy venait d'être élu président de la communauté urbaine de Lille. Avant, cela ne l'intéressait pas trop. Mais tout d'un coup, cette responsabilité le séduisait parce qu'il y avait comme enjeux trois « T » : le tunnel sous la Manche (qui était en chantier) ; l'arrivée du TGV Nord européen (mettant Lille à une heure de Paris et de Londres et à une demi-heure de Bruxelles) ; enfin, le traité de Maastricht ouvrait les frontières et Lille était de fait au cœur d'un territoire transfrontalier.
À ce moment-là, la conviction de Pierre Mauroy fut que le schéma directeur de 1977 devait être révisé. Il avait été en effet élaboré à une époque où il n'y avait ni tunnel, ni TGV et où existait encore une frontière avec la Belgique. Selon lui, il fallait intégrer une nouvelle dimension géographique, historique et économique.
C'est dans ce cadre-là que l'on révisa le schéma directeur. Je me souviens très bien que Pierre Mauroy disait très souvent que ce qui est formidable dans un schéma directeur, c'est le moment où on le fait. De son côté, il était prêt à dire que cela pourrait durer 5, 6 ou 7 ans. À chaque fois que l'on se retrouvait avec les entreprises, l'État, les voisins belges, les acteurs culturels et la population, on discutait de questions sérieuses, importantes et d'avenir. À un moment, il faut bien arrêter les choses et passer à l'élaboration du plan d'occupation des sols ou, depuis 2000, au plan local d'urbanisme.



Années 90. A l'occasion de la révision du SDAU de l'agglomération Lilloise, les acteurs locaux souhaitent penser le développement du territoire dans une dimension européenne © Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole

Pendant cette période-là, à Lille, pendant cinq ans, j'étais à la fois un ami et un collaborateur très dévoué auprès de Pierre Mauroy, une personnalité d'envergure nationale, qui était revenu de Matignon avec, après tout ce qu'il avait lancé en matière de décentralisation, une vision très différente de la manière dont les élus locaux pouvaient piloter leurs affaires. Cela a été une période extrêmement riche. J'étais chargé de créer une agence d'urbanisme adaptée au contexte de la décentralisation. C'était une agence nouvelle. Les collectivités locales avaient grandi et avaient des services d'urbanisme. Il fallait inventer un nouveau métier. C'est ce que nous faisions.

Patrick Février

J'invite à nouveau Dominique Figeat à témoigner. Comment la Caisse des Dépôts vivait-elle l'ensemble de l'évolution de l'application de la LOF, de la décentralisation et de tous les dispositifs d'aménagement urbain ? Tu peux aussi parler de la période où tu étais à la Commission nationale de développement des quar-

tiers, au moment même où se discutaient les lois de décentralisation de 1982-1983.

Dominique Figeat

Cette commission, que l'on appelle pour simplifier Commission « Dubedout », s'était totalement engouffrée dans le mouvement de la décentralisation, dont Hubert Dubedout était l'incarnation comme maire de Grenoble. Il était par ailleurs très proche de Gaston Defferre. De ce fait, nous avions des relations constantes avec le ministre de l'Intérieur, à la fois au moment de la préparation de la loi et ensuite lors de son application.

L'une des affirmations fortes que portait Hubert Dubedout à travers l'émergence de cette politique de la ville, c'est que la responsabilité politique dans ces quartiers incombait au maire dans un travail conjoint avec toutes les parties prenantes, y compris l'État. Mais elle incombait au maire plus fortement encore que ce qui se passait dans la démarche Habitat et Vie sociale, où l'État était très présent.

Cela me permet d'ajouter qu'Hubert Dubedout était aussi porteur d'une vision de la décentralisation qui ne se limitait pas à ce que l'on évoque peut-être un peu trop exclusivement aujourd'hui, c'est-à-dire une décentralisation institutionnelle. Dans son esprit, la décentralisation, ce n'était pas uniquement le transfert des responsabilités politiques aux élus mais un nouveau rapport entre les élus et les citoyens, différent de celui qui pouvait exister auparavant, en accordant à ces derniers plus de capacité d'action. Il ne limitait donc pas du tout à la seule responsabilité politique des élus.

C'était cette conception qui l'animait quand il présidait la Commission de développement social des quartiers entre 1981 et 1983. Pour lui, il s'agissait d'une nouvelle manière pour les habitants de s'impliquer dans la gestion de ces quartiers et de modifier totalement les rapports locaux entre les habitants, les institutions gestionnaires, au premier rang desquelles il y avait les bailleurs sociaux et les élus.

J'en viens maintenant à votre question sur la Caisse des Dépôts. Je vivais cela de manière très directe puisqu'à partir de 1984, j'avais rapidement pris les fonctions de directeur général de la SCIC, avant de passer à la SCET à partir de 1989. Globalement, c'était un choc culturel et institutionnel aussi bien à la SCIC qu'à la SCET, mais dans des termes différents. Il ne faut pas oublier le contexte financier qui faisait que la Caisse des Dépôts était toujours, après 1982, le financeur monopolistique des collectivités locales, en tant qu'établissement financier. L'ouverture à la concurrence des financements des collectivités locales arriva bien après, à la fin des années 1980, avec la transformation de cette activité de la Caisse en Crédit local de France.

La SCIC était l'organisme centralisé par excellence. Elle avait notamment créé, à la demande de l'État, les grands ensembles. Elle gérait l'ensemble de sa production de logement social de manière quasiment autonome. Pour donner un exemple de la manière dont se faisaient les choses à l'époque, j'avais par exemple découvert que le grand ensemble de Sarcelles avait été construit sans permis de construire. On avait régularisé la situation ultérieurement.

Pour la gestion de ses grands ensembles, la SCIC fonctionnait de manière complètement enclavée. Pour les élus, les grands ensembles de la SCIC, c'était certes leur territoire communal mais en même temps un territoire extraterritorial, géré par la Caisse des Dépôts et la SCIC. Faire évoluer cette situation était la mission que Robert Lion, qui était devenu directeur général de la Caisse des Dépôts, m'avait confiée lorsque j'étais arrivé à la SCIC.

Cette évolution devait faire en sorte que la SCIC se banalise en devenant un opérateur immobilier comme d'autres, dans une relation équilibrée avec les élus. C'était bien entendu loin d'être simple et pas toujours souhaité par les élus. En effet, ces derniers voyaient également un intérêt à ce que ces grands ensembles, ces quartiers, continuent à être gérés et notamment financés par la Caisse des Dépôts. Il y a eu des publications à ce sujet.

Ainsi les rapports entre les maires successifs de

Sarcelles, y compris Dominique Strauss-Kahn, et la Caisse des Dépôts, étaient souvent d'un type schizophrénique. C'était du « je t'aime, moi non plus ». « Vous vous comportez chez moi comme si je n'étais pas élu mais, en même temps, ne partez surtout pas car j'ai besoin de votre financement et de vos équipes. »

En ce qui concerne la SCET, c'était très différent. Lorsque j'y arrivai en 1989, il y avait eu un choc terrible qui datait, je crois, de 1986. Yves Dauge s'en souvient sûrement mieux que moi. Il résultait du fait qu'un certain nombre d'élus, dont Jean-Pierre Worms, avaient pondu un rapport qui demandait purement et simplement le démantèlement de la SCET, en considérant que cette filiale de la Caisse des Dépôts était un organisme purement technocratique qui imposait aux élus ses visions en matière d'urbanisme et le choix des outils. Ce rapport n'avait pas été rédigé à l'initiative de Robert Lion mais celui-ci y avait été associé.

Cela ne s'était finalement pas passé puisque, quand j'arrivai à la SCET en 1989, elle existait toujours. Mais les équipes de la SCET avaient reçu cette proposition de disparition comme un choc très fort. Là aussi, il fallait complètement transformer le rapport de pouvoir, fondé sur la domination technique des experts de la SCET vis-à-vis des élus, en une relation de prestataire de services assurée par des équipes choisies par les élus en raison de leurs compétences. Pour aller vite, la relation était extrêmement diverse selon les situations locales rencontrées. C'est là où je nuancerai un peu les propos initiaux de Francis Ampe.

On peut prendre l'exemple d'Hubert Dubedout à Grenoble, qui n'aurait jamais accepté que le directeur de la société d'économie mixte lui dise ce qu'il fallait faire. En revanche, il savait comment dialoguer avec lui. On pourrait dire exactement la même chose de Georges Frêche, qui avait considérablement mobilisé, pendant tout son mandat de maire de Montpellier, les moyens de la SCET. Je passais parfois plusieurs jours par mois dans sa ville, même s'il y avait des équipes locales. Inutile de vous dire que le décideur, c'était lui ! Mais il y avait aussi d'autres élus qui s'accommodaient très largement de cette situation. Au fond, ils étaient satisfaits du système assez intégré qui associait le financement par la Caisse des Dépôts des équipements locaux, la mobilisation des équipes techniques de la SCET et la négociation des financements d'études qu'ils pouvaient apporter à la société d'économie mixte. Je vous donnerai deux exemples de cette situation en citant deux grands hommes politiques de l'époque, les maires de Strasbourg et de Bordeaux.

A mon arrivée à la SCET, je me heurtais au directeur de la société d'économie mixte locale de Strasbourg, la Société d'équipement régionale de Strasbourg (SERS), qui était un véritable potentat en matière d'urbanisme à Strasbourg à la fin des années 1980. Pierre Pflimlin, qui était encore maire, lui faisait régulièrement un chèque en blanc. C'est-à-dire que ce n'était même pas la peine d'aller voir Pierre Pflimlin si vous souhaitiez discuter de questions d'urbanisme à Strasbourg. Il fallait passer par l'intermédiaire de Robert Adjedj, directeur général de la SERS. En tant que président de la SCET, j'avais jugé nécessaire d'aller faire mes salutations à Pierre Pflimlin. Immédiatement, j'étais entré en conflit avec le directeur général de la SERS car que je n'étais pas passé par lui, alors qu'il était mon salarié !

Jacques Chaban-Delmas était encore le maire de Bordeaux à l'époque. L'essentiel de l'aménagement de Bordeaux depuis le milieu des années 1950 jusqu'à la fin des années 1980 avait été fait par une alliance étroite entre Jacques Chaban-Delmas, la Caisse des Dépôts, la SCET et ses sociétés d'économie mixte. Jacques Chaban-Delmas prenait des positions politiques. Ensuite, il déléguait totalement les responsabilités.

A contrario, à Lyon entre 1957 et 1989, de Louis Pradel à Francisque Collomb, les maires mettaient les mains dans le cambouis. Le directeur de la très grande société d'économie mixte de Lyon, la Société d'équipement du Rhône et de Lyon (SERL), était toutes les semaines dans le bureau du maire de Lyon et lui rapportait.

Il y avait donc des situations extrêmement variées. Dans ce contexte, la décentralisation a été un véritable

choc professionnel et culturel, dont on peut penser que la SCET en est aujourd'hui sortie, mais qui était très difficile à gérer à l'époque.

Patrick Février

Je vous remercie tous les trois de la richesse de votre témoignage et de votre esprit de concision. Je propose que l'on puisse avoir quelques échanges entre la salle et les intervenants.

Michel Gérard

Je suis un ancien directeur d'une association, le Secrétariat des missions d'urbanisme et d'habitat (SMUH) et un ancien directeur général adjoint de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF). J'aimerais savoir ce qui a provoqué la disparition des Organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM) en 1993. Personnellement, je considère que cela a été une véritable catastrophe. Il est vraiment très dommageable que ces instruments, qui faisaient un travail considérable, aient disparu. S'agit-il d'une conséquence de la loi de décentralisation ou y avait-il d'autres raisons ?

Francis Ampe

Je ne pense pas que la disparition des OREAM date de 1993. Je pense que c'est bien avant. Les OREAM étaient rattachées à la DATAR et pilotées par les directions régionales de l'équipement lorsqu'elles existaient. C'était un rassemblement de moyens avec des financements de la DATAR. On rassemblait des experts, des universitaires... La dimension du grand territoire était très présente.

Yves Dauge

J'ai bien vécu l'expérience tout à fait intéressante de la vallée de la Loire menée par l'OREAM de la Loire moyenne. C'était une avancée énorme sur tout cet ensemble géographique, que l'on a ensuite reconstitué avec l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de 285 kilomètres de vallée fluviale.

Pourquoi cette approche des aires métropolitaines a-t-elle disparu un beau matin ? Je n'en sais rien. Sans doute parce qu'il n'y avait plus d'argent, mais personne n'avait proposé de la supprimer. Cela a représenté une grande régression car on savait travailler sur de grands territoires. Pour la Loire, j'en ai vraiment un souvenir magnifique. L'idée avait resurgi un moment avec les directives territoriales d'aménagement. Philippe Baffert pourrait en parler. Ces grandes directives territoriales ont également disparu.

Philippe Baffert

Je pense que les éléments qui font que la décentralisation s'est à la fois bien et mal passée dans le domaine de l'urbanisme proviennent en grande partie de la baisse des crédits d'État. Cette baisse a commencé à partir de 1968. Au fur et à mesure, forcément, la place de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme devenait plus faible. Dans le même temps, les maires ont pris de plus en plus d'importance. C'était le même problème pour les OREAM.

Je pense quand même que l'un des problèmes actuels de la décentralisation dans le domaine de l'urbanisme résulte de la façon dont elle a été mise en œuvre. Dans un premier temps, on a dit aux élus que l'on n'allait pas compenser le transfert de charge car les directions départementales de l'équipement allaient continuer à leur servir de bureaux d'études techniques gratuits pour réaliser, à leur profit, les documents d'urbanisme. La gratuité promise était la raison pour laquelle il n'y avait pas de compensation. Puis, progressivement, l'État a commencé à se retirer. Le retrait de l'État s'est poursuivi tandis qu'aucun moyen n'était donné pour créer un milieu professionnel qui aide les élus, d'une certaine façon, à remplacer le travail d'élaboration conjointe mené avec l'État. Aujourd'hui, allez demander à une direction départementale des territoires de vous fabriquer un plan local d'urbanisme ! Il est toujours marqué dans la loi qu'elle est officiellement tenue d'accepter. Vous serez mis sur liste d'attente, pendant des décennies,

car l'État déconcentré dans les départements n'a plus les moyens pour le faire.
Maintenant que je ne suis plus fonctionnaire, je travaille beaucoup avec les collectivités locales. Il ne faut pas se raconter d'histoire : on n'a plus de travail commun avec les services de l'État. En dehors des très grandes communes qui disposent d'importants moyens, les élus sont souvent démunis et parfois désappointés dans leur relation avec l'État.

Dominique Figeat

Je trouve que l'on parle de façon trop générale des villes sans nuancer leurs situations. Dans ce que l'on appelle aujourd'hui les métropoles, j'ai la faiblesse de penser que les moyens d'étude et d'ingénierie sont bien supérieurs à ce qui existait il y a trente ans. Il y a des moyens considérables et cela s'est d'ailleurs fait très largement par un transfert des compétences. Aujourd'hui, lorsque vous regardez tous les grands patrons des grandes villes, ce sont ceux qui étaient fonctionnaires de l'État il y a 25 ans. En revanche, dans les villes moyennes et les petites villes, je rejoins totalement ce que tu dis. En matière de politique urbaine, ne les oublions pas !

Yves Dauge

Effectivement, il faut revenir sur la notion de grand territoire, avec des outils que l'État peut négocier avec les régions. C'est la question régionale qui est derrière cela. La capacité de penser l'aménagement du territoire permet de prendre de la hauteur, avec des visions stratégiques, ce qui nous évite de bricoler. Oui, il y a des agglomérations bien équipées. Mais on ne traite pas les grands territoires. Auparavant, toutes les petites villes et les villes moyennes avaient le soutien de l'ingénierie territoriale de l'État. Maintenant, elles n'ont plus personne.

Loïc Vadelorge

En introduction, Francis Ampe a parlé du livre d'Edgard Pisani, *Utopie foncière*. La question que je me pose, c'est de savoir pourquoi, pendant les années 1980, les propositions d'Edgar Pisani n'ont pas été retenues. Dans ce livre, il dit quelque chose d'important : le foncier commande l'aménagement. Il propose une loi. Pourquoi ses idées ont-elles été mises de côté, passant pour pertes et profits ? Pourquoi Edgard Pisani ne fut-il pas ministre de l'Équipement et de l'Aménagement en 1981 ? Qu'est-ce qui explique que ses propositions passèrent à la trappe dans les années 1980 ?

Yves Dauge

Pierre Mayet parlerait mieux de cela que moi. Pendant des années, nous avons tourné autour de cette question de l'impôt foncier. C'est ce que voulait Edgard Pisani. Vous déclarez la valeur de votre terrain et on vous impose sur cette base. Si vous le vendez, vous le vendrez au prix que vous avez déclaré ou à un prix plus élevé ? C'est tout le problème qui a été débattu sans cesse. On en a reparlé au moment de la loi SRU. Mais on se disait alors que l'on n'allait pas rentrer là-dedans car c'était trop polémique. Il y avait aussi l'idée de la surdensité. Si vous densifiez votre terrain au-delà du COS, on vous accorde pour cela un plus en matière de constructibilité, mais on vous impose à ce titre.
Ces questions étaient vues sur un plan assez technique et politique. Mais il n'y a pas eu de retour sur une grande proposition de loi foncière telle qu'Edgard Pisani l'avait pensée. Nous sommes restés dans le cadre de la LOF, telle qu'elle fut votée après son départ du gouvernement.

Francis Ampe

C'est une question politique. En 1981, lorsque Pierre Mauroy et Gaston Defferre étaient chargés de mettre en œuvre la décentralisation, la tendance était de la lancer au bénéfice des communes. C'est François Mitterrand qui arbitra en faveur des départements car sa conception de l'unité nationale le conduisait à s'appuyer sur ce niveau territorial. Il était sans doute plus facile pour lui de diriger un pays avec des préfets dans les départements. Cet arbitrage fit que ni Hubert

Dubedout ni Edgard Pisani ni aucun des autres hommes politiques représentant la tendance « communale » pourrait-on dire ne purent exercer des responsabilités directes au sein de ces gouvernements. En fait, c'était un choix politique.

Dominique Figeat

Je partage ce point de vue. Ce n'est pas un hasard si les deux grands hommes susceptibles de porter à la fois l'héritage de la LOF, la politique d'urbanisme qui avait été engagée et la décentralisation, Edgard Pisani et Hubert Dubedout, ne furent pas nommés ministres. Ni l'un ni l'autre. Pour avoir été proche d'Hubert Dubedout, je peux vous dire qu'il le souhaitait vivement et qu'il le regrettait beaucoup. Mais effectivement, il s'agissait de raisons politiques. ★

1 *Pour mémoire*, n° 13, Printemps 2014.

2 « L'Équipement et la décentralisation : 1981-1992 », *Pour mémoire*, hors-série n° 2, novembre 2009.

3 Voir à ce sujet la contribution de Cédric Fériel dans ce même numéro.

4 *Pour mémoire*, n° 13, Printemps 2014.

5 Narring P., Le Divenah J.-P., Duhamel P.-M. et al., 2016, *La revitalisation commerciale des centres villes*, Paris, Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Partie 4

L'application de la loi et ses instruments

Introduction

Sonia Guelton, *Professeure en aménagement et urbanisme, École d'urbanisme de Paris, Lab'urba (EA 7374)*

Cette partie est consacrée aux outils et aux méthodes mis en place par la loi d'orientation foncière (LOF), c'est-à-dire aux aspects « pratiques » de la loi. Ces outils ont été nombreux et variés, avec les outils de la planification à différentes échelles (plan d'occupation des sols et schéma directeur), et ceux qui dérogent à cette planification (la zone d'aménagement concertée, ZAC) ; des outils qui affectent les propriétaires et leur droit de propriété comme l'expropriation ou l'association foncière urbaine ; et également des outils fiscaux avec en particulier la taxe d'urbanisation – seulement discutée et jamais adoptée – et la taxe locale d'équipement. Les interventions vont présenter quelques-uns de ces instruments avec pour perspective de mettre en lumière et discuter ce qui, dans ces instruments, a duré, les permanences jusqu'à nos jours, ce qui a évolué et ce qui n'a pas été mis en place.

Ces outils ont été instaurés dans un contexte particulier de forte croissance démographique et d'urbanisation galopante, générant un besoin important d'infrastructures et de logements. Maurice Goze, qui a beaucoup étudié ces questions, rappelle que la loi vise ainsi à répondre à des problèmes fonciers bien spécifiques : un déficit massif d'offre de terrains équipés qui a motivé une lutte contre la rétention spéculative des terrains ; un besoin de financement public des équipements qui a ravivé le souci de récupérer la plus-value d'urbanisation ; et la combinaison des servitudes d'urbanisme qui, non indemnisées, soulève un problème d'iniquité[1]. Mais, cette démarche se heurte à deux problèmes de fond. Premièrement, la philosophie de l'urbanisme de plan qui prévaut à l'époque et détermine le choix des outils, se confronte aux velléités parfois contradictoires d'autres ministères, notamment celui de l'Agriculture, qui développe sa propre action sur le foncier. Le second obstacle majeur se situe dans la confrontation de l'intérêt général et de la propriété privée.

Je souhaite ici soulever quatre questions tirées de mon expérience en urbanisme. Tout d'abord, la pratique de la planification mise en place depuis cette époque pose la question de l'articulation des niveaux de planification et de chacun de ces outils, entre le schéma d'aménagement et le plan d'occupation des sols. Cela renvoie à une problématique qui reste aujourd'hui prégnante, à savoir l'articulation entre l'aménagement du territoire et les opérations concrètes d'aménagement. Les instruments de la planification, qui dans leur hiérarchie spatiale parfois se heurtent, parfois s'articulent, soulèvent la question de l'articulation entre des outils d'aménagement et de planification des sols sur un territoire à grande échelle et la mise en place d'une opération d'aménagement et de la gestion des sols sur un périmètre restreint.

Le deuxième problème est celui du régime d'exception qui accompagne la ZAC. La loi prévoit dans le même temps des règles et une façon de s'affranchir de ces règles. Dans la littérature, cette exception est souvent présentée comme un outil de mobilisation du secteur privé pour la construction et l'offre de terrains

équipés. Dans la pratique, il s'agit plutôt d'un outil qui encadre les initiatives privées et réaffirme les règles publiques dans des projets, qui autrement pourraient se développer en dehors de la règle. Il semble également qu'au travers de la ZAC, il y ait la volonté de réaffirmer la notion de projet dans l'aménagement.

La troisième question concerne l'usage de la fiscalité foncière. Au moment de la mise en place de la LOF, la taxe d'urbanisme a été présentée comme une taxe sur les terrains non bâtis constructibles. Elle a été abandonnée à l'époque. Cette proposition de taxe foncière sur les terrains nus constructibles a été reprise et mise en place depuis un certain nombre d'années avec des heurs et malheurs qui ont encore à ce jour limité ses effets. Le deuxième instrument fiscal de la LOF est la taxe locale d'équipement, une taxe payée par les constructeurs sur les nouvelles constructions et non par les propriétaires. Adoptée par la LOF, sa mise en œuvre s'est révélée très ambiguë et sujette à de nombreux recours. La question de la fiscalité souligne les blocages récurrents relatifs à la fiscalité foncière et la complexité de la fiscalité de l'urbanisme. On peut d'ailleurs s'interroger sur les « simplifications » apportées par la réforme de 2010 et la création de la taxe d'aménagement.

Pour terminer, je soulignerai la particularité française de la restriction du droit de propriété mise en place par la LOF qui élargit les possibilités d'application d'outils « exorbitants » (au sens d'exceptionnels) comme l'expropriation ou le droit de préemption qui peuvent être délégués à l'aménageur, public ou privé, pour atteindre une maîtrise foncière dont l'utilité publique peut rester floue. Dans le même sens le régime dérogatoire de la ZAC qui consacre la non indemnisation des servitudes instaurées laisse des zones d'ombre qui, actuellement, ne sont toujours pas résolues. ★

[1] Goze M., 1999, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 19, pp. 101-121.

L'évolution des méthodes d'aménagement urbain après 1967

Thierry Vilmin, *Socio-économiste de l'aménagement, docteur en urbanisme*

Je propose d'esquisser, avec un regard d'économiste et d'urbaniste, un tableau de l'évolution des pratiques de l'aménagement foncier urbain depuis la promulgation de la loi d'orientation foncière (LOF), et en partant de ses intentions. Il s'agit d'un point de vue de praticien, d'observateur, car j'ai vécu pendant 40 ans avec cette loi. Lorsque j'ai commencé à travailler dans le domaine de l'urbanisme, la LOF était toute neuve, ses décrets d'application datant du milieu des années 1970. J'ai pu observer, par rapport aux intentions initiales, les dérives ou les adaptations que la pratique a produites spontanément.

L'équilibre initial de la LOF, à mon sens, reposait sur un trépied : le plan d'occupation des sols (POS) opposable et stable, l'impôt foncier sous forme de taxe d'urbanisation, et la zone d'aménagement concertée (ZAC) créée par la puissance publique. À Sciences Po, notre professeur, Jean-Pierre Portefait, insistait sur l'objectif de stabilité des POS — nous avons ensuite vu ce qu'il en était dans la pratique — et, dans le cadre du POS, d'un urbanisme réglementaire qui laisse un marché foncier libre. Et en complément du POS opposable qui donne des droits aux propriétaires, une contrepartie tout à fait logique moralement et techniquement, était d'imposer des devoirs aux propriétaires, avec la taxe d'urbanisation, l'impôt foncier annuel pour les terrains rendus constructibles par les documents d'urbanisme. Un troisième pilier, la ZAC visait à permettre un aménagement d'initiative publique et une production largement administrée du terrain à bâtir, c'est-à-dire un marché foncier contrôlé. Si nous voulons résumer l'histoire de cette évolution, nous pourrions dire qu'entre ces deux filières, l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel, a été reconnue par la pratique une troisième voie hybride : « l'aménagement négocié ».

Ensuite il y avait la question du parcellaire de propriété. C'était l'un des soucis de la LOF. Comment régler cette question du parcellaire, à part l'expropriation ? On portait de grands espoirs sur les associations foncières urbaines, le remembrement urbain.

L'évolution de l'aménagement non prévue par la LOF

Que s'est-il passé et qu'est-ce qui n'avait pas été anticipé par les auteurs de la LOF ? Je vois tout d'abord deux points : l'abandon de l'impôt foncier – la taxe d'urbanisation – et le déploiement d'acteurs privés, nombreux et plus petits, dans le périurbain et dans les petites villes, poussés par l'aspiration à la maison individuelle[1]. Je me souviens que dans mon premier poste d'urbaniste en ville moyenne au début des années 1970, la direction départementale de l'Équipement nous avait dit : « Ne faites surtout pas de ZAC. Arrangez-vous et faites ce que vous voulez, mais ne faites pas de ZAC. C'est trop lourd et compliqué. Nous n'allons pas nous en sortir. » Effectivement, c'était l'attitude de beaucoup d'élus et d'administrateurs, et notamment dans les petites villes et dans le périurbain.

Il s'agissait donc de faire de l'aménagement sans passer par les ZAC. Parallèlement la taxe d'urbanisation était rapidement abandonnée. L'impôt foncier déclaratif annuel est facile à voter, mais pas évident à mettre en place politiquement et techniquement. La taxe locale d'équipement (TLE) qui a été mise en place provisoirement par la LOF en

attendant la taxe d'urbanisation, a en fait perduré pendant plusieurs décennies. Mais elle est devenue largement insuffisante. Cet urbanisme de petites opérations à l'initiative privée, voilà ce que cela peut donner dans certains coins : une mosaïque d'opérations qui se sont succédé. Même si elles se connectent entre elles, on a du mal à voir un plan général.

La génération spontanée des zones NA à règlement alternatif

Pour réguler cet aménagement hors ZAC, la pratique, le terrain, les DDE, les acteurs ont inventé un système, celui des zones NA à règlement alternatif. À l'origine, nous n'avions que des zones NA strictes, inconstructibles dans l'attente d'une ZAC ou d'une révision du POS. Des zones NA constructibles sont apparues quasi spontanément pour des opérations d'ensemble prenant en charge les équipements, et assorties d'un règlement en 15 articles décalqué des zones urbaines voisines. Ce règlement permettait de donner des autorisations de lotir ou des permis de construire groupés sans avoir à réviser le POS ni faire d'enquête publique. Ces zones alternatives ont finalement été reconnues officiellement mais la seule trace que j'ai trouvée de cette reconnaissance, c'est la note technique de la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme de mai 1977, juste avant la réforme des lotissements, qui reconnaît le phénomène, mais qui le cantonne aux petites zones déjà partiellement équipées, et pour l'initiative privée. On était toujours

Zone d'habitations dans le Lot (1967). Les années 60 et 70 connaissent une forte urbanisation diffuse qui met les terrains non construits, en particulier agricoles, sous pression © Terra, Henri Salesse

dans l'idée que le gros de la production devait se faire dans des ZAC publiques. Pourtant, ces zones NA alternatives se sont généralisées au point que vers 1980, le Service Technique de l'Urbanisme estimait que 60 % des zones NA, elles-mêmes équivalant à 50 % des zones déjà urbanisées — c'était un potentiel considérable — étaient déjà dotées, à l'époque, d'un règlement alternatif. L'exception était pratiquement devenue la règle. Aujourd'hui, cela s'appelle les zones 1 AU (à urbaniser).

Le retour des participations

Ce système des zones NA alternatives a également permis le retour des participations, puisque l'on n'avait plus la taxe d'urbanisation, que la TLE ne rapportait plus assez à cause de l'inflation et parce que ses bases n'étaient pas réévaluées. Dans ces années 1970-1980 les communes se rendaient bien compte que ce n'était pas suffisant pour les opérations nouvelles en extension qui généraient des besoins d'équipements. Cependant,

on a trouvé une brèche dans la réglementation, à savoir un ajout qui a été fait en 1971 à un article de la LOF : on pouvait, dans « les zones dont l'urbanisation n'est pas prévue », revenir ou venir à un régime de participations qui existait déjà dans les textes, le R111-14b pour les permis de construire, le 315-29e pour les lotissements, mais des participations au coup par coup.

La jurisprudence était déjà celle du lien direct et de la proportionnalité, c'est-à-dire que pour ces petites opérations, on ne pouvait leur demander de payer que ce qui les intéressait directement. Cela signifie que l'on ne pouvait pas avoir une conception d'ensemble ni faire partager des équipements globaux par une succession d'opérations. On était obligé obliger de raisonner au coup par coup. Par ailleurs, même s'il y avait une base légale et une jurisprudence, ces participations étaient largement négociées et formalisées dans des conventions. Cette pratique des conventions de participation — ce que les promoteurs appelaient le « racket » — que la LOF avait voulu abolir avec des systèmes comme la taxe d'urbanisation ou la TLE, est revenue par la petite porte et s'est même généralisée, au point qu'Antoine Givaudan s'en était ému. Dans un article d'*Études Foncières* de 1981, il avait écrit : « Mort aux conventions. » On se rendait bien compte que tout cela était un peu bancal.

L'intermède de la ZAC sans expropriation

Le ministère de l'Équipement s'est demandé comment l'on pouvait donner une base à tout ce qui se développait sur le terrain, comme des systèmes de conventions multiples et pourquoi pas la ZAC ? Mais une ZAC sans expropriation, simplement pour encadrer l'aménagement et donner une base légale aux participations et au droit des sols. En effet, à l'époque, la ZAC générait son propre droit des sols. Le terrain en ZAC devenait constructible sans avoir à toucher au POS. Tout cela était basé sur les mots de l'article L311-1, « notamment des terrains que la collectivité a acquis ou acquerra ». C'est ce « notamment » qui avait donné l'idée de faire des ZAC sans expropriation. En fait, il en existait déjà quelques-unes sur le terrain.

Les ZAC sans expropriation posaient quand même un problème sur le plan financier. Comme il n'y a pas de revente de charges foncières par l'aménageur, comment fait-on pour financer les équipements ? C'est alors que l'on a retrouvé, dans le code des Impôts, ce système de la « récupération spéciale » – la loi SRU l'a aujourd'hui régularisée avec l'article L311-4 – qui permet, dans une ZAC, de faire payer à un propriétaire foncier, ou à un opérateur qui n'est pas l'aménageur, sa quote-part des équipements. Dans ces ZAC sans expropriation, le problème était quand même celui du comportement des propriétaires fonciers. Allaient-ils jouer le jeu ou non ? S'est donc développée une pratique des ZAC « multi contrats » ou « multi conventions » : la commune ou l'aménageur ne lançaient les équipements que s'ils avaient suffisamment de conventions signées pour justifier cet investissement initial. Il ne s'agissait pas de conventions de ZAC, mais de contrats à l'intérieur des ZAC. La direction de l'Urbanisme et des paysages a sorti un dossier. Le système sans expropriation permettait d'encadrer un petit aménagement par un grand aménagement, c'est-à-dire les voiries principales, primaires et secondaires, les infrastructures, etc.

La loi Aménagement de 1985, une recherche de cohérence de l'urbanisation diffuse

La loi d'aménagement de 1985, dans la foulée des lois de décentralisation de 1983, précédée par une consultation sur les projets de quartiers, avait fait beaucoup de mousse avant de retomber comme un soufflé. Entre réglementaire et opérationnel, il y avait un aménagement composite. Il fallait essayer de le réguler et trouver la formule. La formule sur le plan financier, c'est le PAE, programme d'aménagement d'ensemble, qui a l'avantage de permettre un raisonnement d'ensemble, alors qu'avant, les participations étaient des participations au coup par coup. Pour mémoire, dans le projet de loi, il y avait la redevance d'équipement. En effet, le PAE est pour les promoteurs. Il fallait également un outil pour les propriétaires individuels et parler en mètres carrés de terrain. C'était la redevance d'équipement. Mais cela a été retiré du projet de loi au dernier moment pour des raisons politiques, et il n'y a pas eu de redevance d'équipements.

Au début, nous avons vu de grands PAE. Nous étions dans cette idée de grand

aménagement qui allait encadrer des opérations, petites ou moyennes. Ces grands PAE n'ont pas tenu longtemps. Ils devenaient vite obsolètes, car cela ne se déroulait pas comme prévu. Dans la pratique, on est donc revenu à de petits PAE ponctuels, au coup par coup et souvent assortis de conventions, comme avant. Simplement avec l'avantage que la loi Sapin avait ajouté un équivalent du droit de suite, c'est-à-dire qu'un équipement en partie payé par un premier PAE pouvait être payé de manière complémentaire par un deuxième, un troisième, un quatrième, voire une ZAC. Dans la pratique, on est revenu à du coup par coup.

La question foncière dans les zones NA

Donc pas de taxe d'urbanisation. Avec la décentralisation, abandon des plans d'action foncière des communes subventionnés par l'État. On ne fait plus de réserves foncières. En 1983, avec la décentralisation, les communes récupèrent la responsabilité des POS, et finalement, elles découvrent ce pouvoir de négociation formidable qu'est le droit des sols. Pouvoir instituer et modifier le droit des sols et rendre les terrains constructibles à leur guise. Elles vont s'en servir dans un type de négociation « triangulaire » que j'ai pu assez souvent observer : accord entre la collectivité, le propriétaire et l'opérateur sur un prix foncier, et en même temps, sur un programme et la prise en charge d'équipements, le maire ne rendant les terrains constructibles que si cet accord a été trouvé, voire formalisé dans une convention. Sinon, le terrain reste en zone non constructible, zone NA stricte ou NC (agricole).

La question foncière en renouvellement urbain

Le zonage NA n'est pas légalement applicable aux tissus déjà urbanisés. Comment trouver un substitut à la zone NA dans les secteurs à réaménager et à rééquiper ? Certaines communes, notamment en couronne parisienne, ont réagi par un gel systématique de la constructibilité. On ne développait qu'avec des ZAC ou des ZAC multi-sites. Ou, à l'inverse — et c'est finalement ce qui s'est imposé — affichage incitatif avec des plans masse, des gabarits, le but étant de densifier mais en même temps de donner de la valeur aux terrains pour provoquer la mutation du tissu. La loi SRU n'a pas étendu les zones NA à ces secteurs, mais a institué le gel de cinq ans. Pendant cinq ans, on a un peu l'équivalent d'une zone NA. On peut négocier et acquérir pendant ce temps.

Le PUP, reconnaissance tardive de l'aménagement négocié

En 2009, cette pratique des petits PAE ponctuels négociés, a été reconnue, à la demande des opérateurs privés, et imposée sous l'appellation de Projet Urbain Partenarial au ministère. Je dis « imposé » parce que c'était un peu contraire à la tradition du droit public à la française. Ces premiers PUP risquaient de retomber dans un urbanisme au coup par coup, avec des propriétaires jouant la montre, attendant que les terrains soient équipés pour ensuite demander une autorisation de construire ou de lotir. La loi ALUR a donc permis une évolution pour autoriser des PUP multiples. Un premier PUP qui donne la règle du jeu, et les autres doivent s'aligner sur cette règle du jeu. Avec le PUP, qui est une reconnaissance de cet aménagement négocié, on peut se demander si l'on doit s'arrêter aux aspects purement financiers, ce qui est actuellement le cas du PUP, ou si l'on doit aller plus loin, avec un contrat d'aménagement qui ne serait pas une concession de service public comme la ZAC, mais un contrat d'aménagement entre privé et public, plus complet, abordant tous les aspects de l'aménagement et des programmes, et qui, en fait, nous alignerait sur ce qui se fait dans les autres pays européens.

À l'issue de ces 50 ans et de toutes ces lois, tout le monde, élus, citoyens, professionnels, n'en pouvait plus. Il fallait à chaque fois réapprendre les textes et modifier les codes. Sommes-nous arrivés à un certain équilibre stable du cadre institutionnel ? J'ai tendance à penser ou à espérer que c'est le cas, parce qu'à ma connaissance, il n'y a pas de grande loi d'urbanisme dans les tuyaux. La réforme du logement aura peut-être un impact foncier, mais pour le moment, je n'entends pas parler de réforme de l'urbanisme. On peut donc espérer pouvoir à présent souffler et fonctionner dans le cadre mis en place progressivement durant ces 50 ans. ★

[1] Mayoux J., 1979, *Demain l'espace. L'habitat individuel périurbain*, Paris, La Documentation française.

Le principe de compensation : de la loi d'orientation foncière aux compensations écologiques

Jocelyne Dubois-Maury, *Professeure en aménagement et urbanisme, École d'urbanisme de Paris, Lab'urba (EA 7374)*

La mémoire collective a essentiellement retenu de la loi d'orientation foncière (LOF) la volonté du législateur de tempérer l'intensité des extensions urbaines. Pour ce faire, il a institué deux outils juridiques : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et le plan d'occupation des sols (POS). Mais on sait que ces documents répondaient à un choix de stricte planification spatiale auquel mis un terme la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de 2000 (SRU), en y substituant une politique de planification stratégique fondée sur le projet urbain[1].

Par contre, une disposition de la LOF semble être tombée dans un total oubli. C'est celle qui prévoyait tout à la fois la défense des espaces et activités agricoles et la préservation de certains espaces boisés. C'est durant les débats parlementaires qu'est apparue la notion de compensation dans le vocabulaire législatif. On peut estimer qu'il y avait à cet égard, une vision clairvoyante voire utopique d'une notion qui en 1967 visait surtout à indemniser des agriculteurs dépossédés et qui, quelques décennies plus tard, est devenue un principe fondamental de préservation de la biodiversité, s'imposant dès l'initiative de tout grand projet de construction et d'aménagement.

L'objet de cette contribution est de souligner le rôle précurseur de la LOF qui, à travers son article 20, se révélait sensible à la préservation d'éléments naturels en agglomération. Il s'agit aussi de saisir les évolutions conceptuelles et pratiques du principe de compensation en urbanisme et les élargissements de son champ d'application, car aujourd'hui nous observons que la compensation ne cesse de prendre une place de plus en plus importante dans les politiques publiques, notamment avec les lois Grenelle de 2009, et 2010, la loi Biodiversité de 2016, mais, à l'évidence, avec une signification différente de celle de 1967. Ce sont les étapes successives de ce long processus d'évolution conceptuelle et juridique qui structurent l'organisation de cette contribution.

Le contexte de l'élaboration du projet de loi

Initiée sous la dénomination de loi d'orientation foncière et urbaine, à l'Assemblée nationale dans sa séance du 20 juin 1967, elle est promulguée, après six mois de travaux préparatoires le 30 décembre 1967, sous le titre de loi d'orientation foncière, titre qui sera retenu dans cette contribution. Le projet de loi de la LOF s'inscrivait dans les perspectives à moyen et long terme de la commission de l'équipement urbain du V^e^ plan de développement économique et social de la France (1965-1970), qui mettaient notamment l'accent sur l'ampleur de la mobilisation, inéluctable, du foncier agricole, pour répondre aux besoins générés par l'accélération de la croissance urbaine.

Ce projet de loi faisait aussi suite aux initiatives d'Edgard Pisani, tout récemment encore ministre de l'Équipement et qui s'était déjà manifesté à travers la loi d'orientation agricole (LOA) de 1960

et sa loi complémentaire de 1962, cette dernière relative à la création et au rôle des SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural). Le projet de la LOF a été de fait présenté par François-Xavier Ortoli, devenu tout récemment ministre de l'Équipement, après un bref passage, jusqu'en avril 1967, à la direction du Commissariat au Plan. Dans ces fonctions, il avait pu prendre conscience des désordres territoriaux, dus à l'intensité de la croissance urbaine et à la nécessité d'instaurer un encadrement juridique efficient, apte à gérer à moyen et à long terme, l'organisation d'une France de plus en plus urbaine.

Dans sa longue intervention, du 20 juin 1967, le tout nouveau ministre Ortoli mit en évidence les finalités et les objectifs fondamentaux de son texte. Il s'agissait de répondre à la perspective d'une « seconde France urbaine » quand, en 1985, 73 % des habitants devraient résider en ville et que 16 à 17 millions de logements devraient être bâtis, soit en villes nouvelles, soit par l'extension des villes existantes[2]. En conformité avec les prévisions du Ve Plan, il devenait nécessaire, chaque année, de consommer de 10 000 à 15 000 hectares de foncier, prélevés sur le patrimoine agricole. Dès lors était posée la problématique des voies et moyens pour prendre en compte le maintien et le développement des activités agricoles en « favorisant l'interpénétration souhaitable des milieux urbains et ruraux » et en prévoyant, dans le projet de loi, « les moyens d'une politique foncière propre à réserver les surfaces nécessaires à une économie rurale vivante »[3].

François-Xavier Ortoli en 1967 © Terra

L'étape de la sauvegarde et des dédommagements aux agriculteurs

Le projet de loi affirme le renforcement des dispositifs assurant la continuité des activités agricoles à partir de la création de deux documents de planification, le SDAU et le POS. Le SDAU doit « définir les zones réservées à l'agriculture et sur lesquelles la ville ne pourra pas s'étendre »[4]. Dans sa présentation devant l'Assemblée nationale, Ortoli soulignait les problèmes que le développement de l'urbanisation pose aux agriculteurs, notamment avec la constitution de réserves foncières par l'État ou par les collectivités locale pour répondre à la croissance urbaine[5]. Le ministre précisait qu'en son article 21, le projet de loi prévoyait qu'en cas d'expropriation

pour constituer des réserves foncières, il ouvrait la possibilité « d'une participation de l'expropriant à l'installation sur des exploitations nouvelles comparables des agriculteurs dont l'exploitation aurait disparu ». On s'en tenait donc à un principe de dédommagement, de sauvegarde de l'activité agricole, sorte d'indemnisation, de compensation, même si le terme est à ce stade absent du texte.

Ces dispositions en faveur des exploitants agricoles sont longuement reprises par Monsieur Bozzi, rapporteur de la commission des lois, qui estime que face aux « centaines de milliers d'ha de terrains à bâtir qui seront nécessaires la puissance publique doit pouvoir payer ceux qui sont expropriés avec probité ». Conscient de la charge que ces mesures de sauvegarde entraîneraient pour les finances publiques, il souhaite l'ouverture d'un débat en séance publique sur l'option « de la reconstitution d'une exploitation agricole à l'identique de celle qui a dû être abandonnée[6]».

Raymond Triboulet, rapporteur au nom de la Commission de la production et des échanges, dès la première séance à l'Assemblée nationale (20 juin 1967) relative au projet de loi, s'inscrit vigoureusement dans cette même attitude de sauvegarde vis-à-vis des propriétaires expropriés. Il met l'accent sur la constitution de réserves foncières, qui à défaut d'usage de la préemption, posent dans 25 % des cas le recours à l'expropriation. À cet égard, il rappelle qu'en conformité avec la loi de 1962, il faut que la collectivité ou le maître d'ouvrage fasse les frais de réinstallation des agriculteurs ou qu'un fonds spécial soit créé par le ministère de l'Agriculture[7].

Ces propositions se heurtent aux avis du rapporteur de la Commission des finances. Toutefois, ce principe de dédommagement, d'assistance aux exploitants expropriés a été retenu et conforté par le Sénat, lors des interventions de Michel Chauty, rapporteur pour la Commission des affaires économiques. Avec la Commission mixte paritaire, ces modalités en faveurs des agriculteurs expropriées ont été confirmées et ces dispositions ont été inscrites dans le texte de la loi, en son Titre II, chapitre IV « De l'expropriation ». On notera que ces mesures semblent s'adresser essentiellement vers les droits des exploitants.

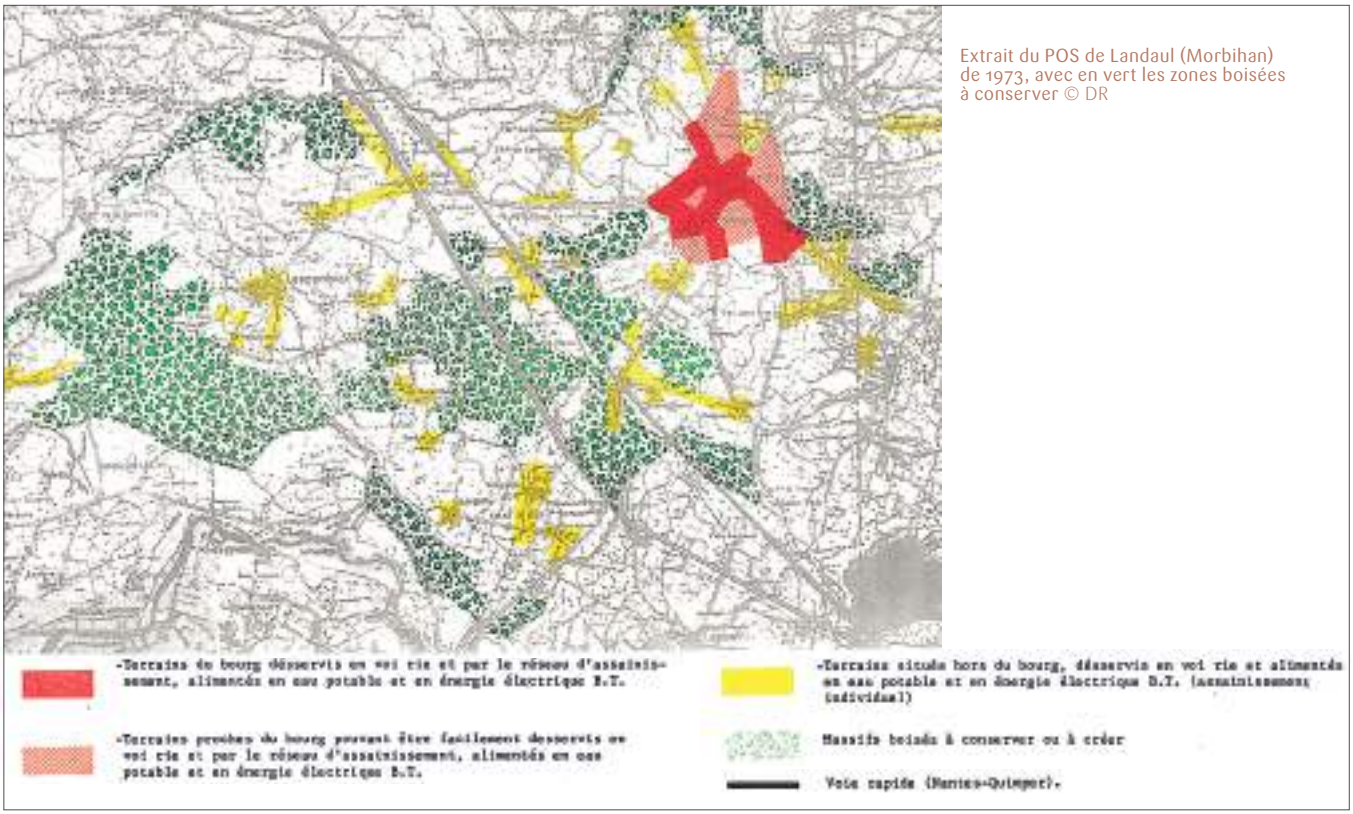
De fait, avec l'accélération de l'exode rural et les interventions des SAFER, les priorités données par les pouvoirs publics à la sauvegarde des espaces voués à l'agriculture vont très vite s'estomper. Ce n'est qu'avec les années 2000 que ces préoccupations, réapparaîtront dans le contexte de la montée en puissance des thèmes de durabilité et de lutte contre l'artificialisation du foncier agricole avec les lois Grenelle et ALUR.

L'étape de l'introduction de la compensation dans le corpus juridique, en faveur des espaces naturels

C'est durant la première séance du 20 juin 1967, après la présentation du projet de loi d'orientation foncière et urbaine par François-Xavier Ortoli, et lors du passage à la discussion, focalisée sur le financement de l'urbanisme, que M. Triboulet - à propos du transfert de droit à construire sur une parcelle, évoquant les risques de dérives résultant des dérogations en urbanisme - introduit pour la première fois dans les débats la réflexion sur la sauvegarde d'espaces naturels. Il déclare en effet : « De même le fameux article L. 20 sur l'échange des espaces boisés permet sous prétexte de sauvegarder un espace boisé de l'acquérir par échange, contre la permission [donnée au propriétaire] de construire sur le dixième de la superficie[8] ». Il y voit « une dérogation à la sauvegarde générale » et présente un amendement dans lequel il « souhaite que la permission de construire sur le dixième de la superficie ne soit autorisée que si les collectivités intéressées s'engagent à l'entretenir, le rénover, le conserver en espace vert ou boisé et que si elles en ont les moyens matériels et financiers ». Cette évocation sans proposition d'amendement resta sans suite.

Ce n'est que lors de la deuxième séance du 22 juin 1967 à l'Assemblée nationale, consacrée à la présentation des articles du projet de la loi, destinés à proposer une réécriture des articles du code de l'Urbanisme et de l'Habitation, que le thème de la sauvegarde d'espaces naturels est officiellement présenté et qu'apparaît dans le vocabulaire du droit de l'urbanisme le vocable de compensation.

Le texte proposé pour l'article 20 du code de l'Urbanisme et de l'Habitation



Extrait du POS de Landaul (Morbihan) de 1973, avec en vert les zones boisées à conserver © DR

suscite plusieurs réflexions. C'est tout d'abord une prise en compte spécifique des espaces boisés et de leur intérêt « social et biologique » selon les termes d'Edgard Pisani[9]. Jusqu'alors, la législation ne prévoyait de protection que pour les « sites naturels ». C'est aussi, spécifiquement, l'apparition du terme de *compensation* dans le vocabulaire du droit de l'urbanisme, alors, que ce terme n'était utilisé auparavant qu'en matière de techniques financières. Mais effectivement, il semble que ce soit l'intérêt financier de l'opération pour les collectivités locales qui structure toute la logique des compensations.

À cet égard, un long débat animé par Messieurs Bozzi, Triboulet, Pisani et Fanton s'est engagé sur deux modalités d'application. La première est relative au pourcentage de foncier constructible, accordé au propriétaire à titre de compensation. Certains y voyaient une perte excessive d'espace forestier, notamment autour de Paris, d'autres, par contre, proposaient 15 % afin de rendre « l'opération attrayante pour le propriétaire »[10]. La seconde concerne la durée depuis laquelle le propriétaire du terrain boisé classé en était le détenteur. André Fanton proposait entre 15 et 20 années - au lieu de cinq ans dans le projet - afin de faire obstacle à des transactions successives, qui auraient pu, chaque fois, déclencher une compensation et rendre constructibles chaque fois un dixième du terrain.

Émergence d'une nouvelle notion dans le code de l'urbanisme : la compensation

C'est avec cet article 20 que la LOF introduit dans le code de l'Urbanisme et de l'Habitation le paragraphe suivant : « Pour sauvegarder les bois et parcs situés dans les agglomérations ou leurs environs, et pour en favoriser l'aménagement, l'État, les communes ou leurs établissements publics ayant pour objet la réalisation d'opérations d'urbanisme peuvent, après avoir été habilités en décret au conseil des ministres, offrir à titre de compensation un terrain à bâtir au propriétaire qui consentira à céder gratuitement un terrain classé dans un POS approuvé au rendu public comme espace boisé à préserver, à protéger ou à créer. Cette offre ne peut être faite que si le terrain boisé appartient au propriétaire depuis cinq ans au moins. Également, il peut, aux mêmes fins et dans les mêmes conditions, être accordée au propriétaire une autorisation de construire sur une partie du terrain classé, mais qui n'excéderait pas un dixième de sa superficie ».

Avec cet article on voit que le législateur retient le terme de « compensation » et non celui « d'indemnisation ». Il est vrai que ce dernier renvoie plutôt au régime juridique de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ce qui n'était pas dans l'esprit du texte. Mais on remarquera que l'application d'un tel dispositif s'est déroulée dans le temps long. Elle s'est révélée complexe à appliquer selon les espaces.

En ce qui concerne les espaces agricoles, elle a été pratiquement oubliée dans le contexte de l'exode rural et de l'abandon des terres des années 1970 et 1980. Cette préoccupation relative aux terrains agricoles et aux agriculteurs ne réapparaîtra que dans la période contemporaine avec les thèmes du développement durable et les lois Grenelle et ALUR, avec également la prise en considération de la consommation des espaces agricoles impliquée par les documents d'urbanisme.

En ce qui concerne le deuxième objectif c'est-à-dire la sauvegarde des espaces naturels notamment boisés classés, il faudra attendre la loi sur la préservation de la nature du 10 juillet 1976 et une circulaire de 1977 des ministres de l'Équipement et de l'Agriculture qui insistera d'ailleurs sur l'intérêt de ces espaces classés qui sont nécessaires « à l'équilibre biologique des milieux ».

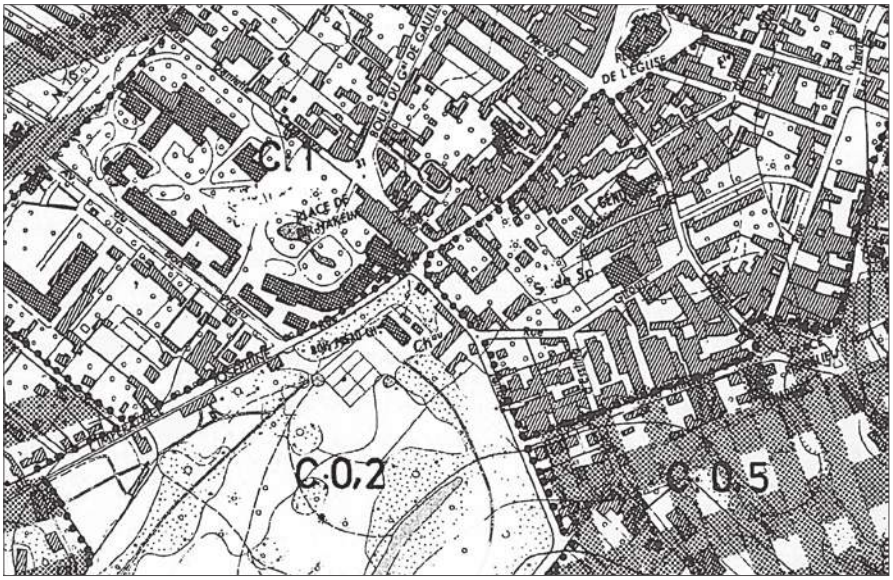
C'est cette loi de 1976, elle aussi fondatrice, qui intègre la prise de conscience du recul, voire de la disparition des espaces naturels et qui a également formalisé le triptyque ERC « éviter, réduire, compenser ». Mais la compensation n'était retenue que dans la mesure du possible et dans le contexte des « trente glorieuses », elle reste un terme flou pouvant ouvrir la voie à des interprétations variables. La compensation d'alors ne concerne que les propriétaires, et relève du pouvoir discrétionnaire des autorités en charge des POS, et de leurs zonages.

L'échec d'une procédure originale : le transfert de coefficient d'occupation des sols (COS)

La loi de protection de la nature de 1976 reprend la problématique de la compensation introduite par la LOF, avec l'introduction de l'article L.123-2 et de la procédure dite de transfert de COS. Il s'agissait de pouvoir préserver des espaces naturels tout en prenant en compte les droits des propriétaires des sols et donc du droit de construire afférent.

Dans des zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le POS pouvait fixer un coefficient d'occupation des sols. Puis il distinguait une zone émettrice, à partir de laquelle les possibilités de construire étaient transférées sur une zone réceptrice, favorisant le regroupement des constructions. Après le transfert de COS, la zone émettrice était frappée d'une servitude administrative d'interdiction de construire. Le bilan national effectué en 1983 indiquait 130 transferts effectifs[11].

La loi SRU du 13 décembre 2000, avec son article L 123-4 du code de l'Urbanisme a maintenu la procédure du transfert de COS[12]. Cela a concerné des communes rurales, les unes en haute montagne au bénéfice d'équipements de ski, d'autres sur le littoral comme Longeville-sur-mer (Vendée) ou par exemple Sainte Maxime (Vaucluse)[13]. Mais globalement le transfert de COS s'est heurté, à cause de la complexité de sa mise en œuvre, à l'hostilité des services de l'Équipement pour la longueur de l'instruction, les difficul-



Extrait d'un plan d'occupation des sols, avec inscrit en chiffre le COS attribué à chaque zone, qui définit la surface constructible autorisée par rapport à la superficie du terrain. Source : *Correspondance municipale*, n° 100-101, juillet-septembre 1969

tés d'archivage. Il y a eu aussi un déficit d'information mêlé au manque d'intérêt des propriétaires. C'est donc dans l'indifférence générale que la loi ALUR du 24 mars 2014 en supprimant le COS, a mis un terme à cette procédure singulière du transfert de droit à construire pour la protection d'espaces naturels.

La compensation généralisée : années 2010

Le nouvel article L 424-4 du code de l'Urbanisme dispose que les permis de construire doivent comprendre en annexe un document incluant les mesures dites ERC « destinées à éviter ou réduire et, si possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement »[14].

Aujourd'hui, la problématique de la compensation se construit sur deux niveaux. Premièrement, elle s'inscrit sur le plan écologique, avec la préservation des espaces naturels, notamment vis-à-vis des impacts des grandes infrastructures linéaires dont les maîtres d'ouvrage doivent rechercher des espaces naturels aptes à compenser les impacts du projet. Et en effet, une grande littérature abonde sur les projets d'équipement et de construction, notamment la ligne LGV, mais aussi l'implantation de nouveaux Center Parcs. Un rapport au président du Sénat au nom de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de la compensation des atteintes à la biodiversité préconise d'ailleurs une planification de la compensation[15]. C'est peut-être là une nouvelle utopie qui voit le jour.

Par contre, au plan agricole[16], pour répondre à toutes les inquiétudes sur le rythme de consommation de terres agricoles, la compensation devient une nouvelle priorité. Les outils de planification SCoT et PLU en deviennent les moyens de mise en œuvre, car ils doivent justifier toute création de zones AU (à destination d'urbanisation future), notamment auprès des chambres de commerce et des chambres départementales d'équipement commerciale.

Conclusion

Il semble que la LOF de 1967 ait été visionnaire. Elle a institué un principe de compensation pour les espaces boisés classés, mais vis-à-vis des seuls propriétaires privés. Elle a esquissé l'émergence d'une sensibilité vis-à-vis des espaces agricoles et naturels face à la croissance urbaine, mais le contexte socio-économique, pendant plusieurs décennies, n'a pas favorisé une application d'outils génériques ad hoc. Il faudra donc attendre les pressions et les préconisations européennes et internationales, avec les thèmes de la durabilité, pour que la compensation ressorte parmi les priorités, en droit de l'environnement, mais aussi en droit de l'urbanisme. Aujourd'hui, on observe effectivement une sorte de consensus sur la compensation vis-à-vis des espaces naturels, mais aussi des agriculteurs, puisque la compensation des espaces agricoles commence à émerger sur le devant de la scène[17].

On remarquera aussi que l'esprit LOF perdure, puisque le législateur contem-

porain a souhaité maintenir le principe de l'échange. C'est ainsi que l'article L 113-3 du code de l'Urbanisme issu de l'ordonnance du 23 septembre 2015 affirme : « Pour sauvegarder les espaces boisés et les sites naturels, situés en agglomération, l'État, les Départements, les Communes et EPCI ayant pour objectif une opération d'urbanisme, peuvent offrir à titre de compensation un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé ».

Mise en oeuvre de compensations écologiques autour de la ligne T10 du Grand Paris
© Claire Chambreuil

1 Goze M., 1999, « 8 – La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 19, pp.101-121.

2 Intervention de François-Xavier Ortoli, Séance du 20 juin 1967, *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, Année 1967, n° 51, p. 1944.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

6 Intervention de Jean Bozzi, séance du 20 juin 1967, *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, Année 1967, n° 51, pp. 1949-1950.

7 Intervention de Raymond Triboulet, séance du 20 juin 1967, *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, Année 1967, n° 51, pp. 1957-1958.

8 *Ibid.*, p. 1957.

9 Intervention d'Edgar Pisani, séance du 22 juin 1967, *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, Année 1967, n° 53, p. 2090.

10 Intervention d'Achille Peretti, séance du 22 juin 1967, *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, Année 1967, n° 53, p. 2091.

11 Dubois-Maury J., 1983, « Le transfert de COS, un outil de protection des espaces naturels », *Norois*, vol. 119, n° 1, pp. 393-401.

12 Daligaux J., Minvielle P., 2012, « Ressuscitons le transfert de COS », *Études foncières*, n° 12.

13 Tessier V., 2014, « Comment transférer les droits de construire depuis la loi ALUR », *Courrier des maires*, n° 284.

14 Cassin F., Cloez H., 2017, « Mesures compensatoires annexées aux permis : nouvelles obligations, nouveau risque », *Le Moniteur des Travaux Publics*, 8 septembre.

15 Longeot J.-F., Dantec R., mai 2017, *Rapport n° 517 fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagée sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi*, tome 1, Paris, Sénat.

16 Etrillard C., Pech M., 2015, « Mesures de compensation écologique : risques ou opportunités pour le foncier agricole en France ? », *VertigO*, vol. 15, n° 2.

17 Hubert S., Regnery B., 2016, « La démarche Éviter, Réduire, Compenser. Où en est-on ? Où allons-nous ? », *La Revue Foncière*, n° 14, pp. 7-11.

Partie 5

Un vecteur de diffusion à l'international d'un urbanisme « à la française » ?

Introduction

Éric Verdeil, *Professeur de géographie, Sciences Po Paris, CERI (UMR 7050)*

L'école urbaine de Sciences Po où j'enseigne est un bon observatoire des transformations des logiques d'action de l'urbanisme que la loi d'orientation foncière (LOF) et ses évolutions au cours des cinquante dernières années permettent de mettre à jour. Le cycle d'urbanisme, créé il y a trente ans, ainsi que le master Stratégies territoriales et urbaines, plus récent, ont accompagné beaucoup des évolutions décrites dans la première partie de cette publication. Le Master « Governing the large metropolis », tourné vers les grandes métropoles mondiales, nous introduit en revanche à une dimension comparative et internationale. Il s'agit ici d'explorer un autre versant de cette histoire de l'urbanisme vue sous l'angle de la LOF qui est non pas celui de son application aux territoires locaux et aux métropoles, mais celui d'un mouvement d'exportation à l'international.

En introduction et pour cadrer le propos, voici quelques remarques préliminaires. Il y a quelques années, sous la houlette de Maryvonne Prévot, nous avions écrit un article consacré aux agences d'urbanisme en France et à la nécessité d'en faire l'histoire. Nous soulignions que l'un des enjeux où ces agences s'étaient illustrées consistait notamment en l'exportation de nouvelles techniques et méthodologies des études urbaines et de planification au niveau international[1]. De ce point de vue, on peut sans doute ici faire l'hypothèse que la LOF marque un tournant entre un urbanisme français colonial et post colonial, non pas au sens politique de ce terme que l'on peut entendre aujourd'hui, mais bien au sens chronologique – tournant qu'il faut bien sûr relier à un ensemble plus vaste de transformations institutionnelles, politiques et diplomatiques dans les relations internationales. Pendant la période coloniale, l'expertise française à l'international avait fait ses armes sur un certain nombre de terrains, notamment au Maghreb et en Afrique sous domination française, et de manière plus modeste sur des terrains asiatiques ou dans d'autres pays du Moyen-Orient. Dès les années 1950, les missions du Père Lebret et de son mouvement *Économie et humanisme* dans plusieurs pays d'Amérique, avaient représenté une première inflexion vers des logiques de développement répondant aux demandes des régimes politiques locaux.

À la fin des années 1960, un changement d'outils et de conceptions de ce que devait être la planification s'est produit. On a assisté à une mutation des rôles professionnels dans les équipes d'urbanisme où la figure majeure de l'architecte-urbaniste tend à être, sinon remplacée, du moins complétée par d'autres profils, notamment des ingénieurs, ainsi que ceux d'experts en sciences sociales. Ces nouvelles représentations et pratiques qui se sont produites en métropole ont aussi été exportées par différents acteurs à l'étranger.

L'urbanisme colonial était lié, pour une bonne part, à des enjeux politiques de maintien de l'ordre dans des villes sous domination française, et constituait ainsi véritablement un outil de discipline urbaine. Il me semble en revanche que dans la période post-coloniale qui

s'ouvre dès les années 1950, et se poursuit dans les années 1960, on assiste à une réorientation des objectifs politiques de la France vers des enjeux économiques, des enjeux d'exportation non pas tant de savoir-faire, mais de technologies et d'infrastructures dans le domaine des transports ou de la construction, par exemple.

Dans l'étude des phénomènes de circulations transnationales, il ne faut pas oublier de réfléchir au contexte dans lequel cette expertise française cherche à s'insérer, et donc à la manière dont des milieux professionnels locaux se structurent et s'affirment dans les pays indépendants. Au-delà des experts français qui circulent et qui viennent apporter des idées, essayer de renouveler les lois et les outils, il faut également prendre en compte les voyages d'experts locaux – des architectes, des ingénieurs et des juristes – qui viennent se former en France, par exemple dans les formations en urbanisme. Ensuite, ils reviennent chez eux et prennent des responsabilités dans les administrations émergentes. Je me permets de renvoyer à la recherche que Taoufik Souami et moi-même avions consacrée à ces questions à propos du Sud et de l'Est de la Méditerranée[2].

En face de ces dynamiques d'exportation des savoir-faire et des expertises français, il y a aussi des acteurs qui importent des idées et des pratiques, qui filtrent les approches étrangères en fonction des intérêts et des logiques locales. Ce sont les deux tendances que nous proposons ici de discuter, avec tout d'abord Clément Orillard, maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris et chercheur au Lab'urba. Il présente la figure du schéma directeur à l'étranger comme forme d'exportation d'un modèle français. Ensuite, Michel Gérard propose son témoignage d'ancien secrétaire général du secrétariat des missions d'urbanisme et d'habitat (SMUH), un instrument et un lieu où ce savoir s'est en grande partie élaboré et a circulé[3]. Enfin, Najet Mouaziz-Bouchentouf de l'Université des sciences et des technologies d'Oran, propose une réflexion sur la manière dont l'Algérie se dote elle aussi d'une loi d'orientation foncière, tout en soulignant sa spécificité par rapport au modèle développé par la France.

[1] Prévot M., Bentayou G., Chatelan O. et al., 2008, « Les agences d'urbanisme en France. Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », *Métropoles*, n° 3.

[2] Souami T. et Verdeil E.(dir.), 2006, *Concevoir et gérer les villes : milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris-Beyrouth, Anthropos-Economica / IFPO. Voir aussi Souami T., 2005, « Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth », *Géocarrefour*, vol. 80, n° 3, pp. 237-247 ; Verdeil E., 2011, *Beyrouth et ses urbanistes : une ville en plans (1946-1975)*, Beyrouth, Presses de l'IFPO.

[3] Sur l'évolution de la coopération urbaine française, voir notamment « Habitat III et la coopération urbaine », *Pour mémoire*, hors-série n° 21, Automne 2017.

La figure du schéma directeur à l'étranger
La diffusion d'un modèle français ?

Clément Orillard, *Maître de conférences en aménagement et en urbanisme, École d'urbanisme de Paris, Lab'urba (EA 7374)*

Parmi les différents éléments innovants dans la loi d'orientation foncière (LOF), l'un des plus importants est d'avoir introduit une réforme dans l'organisation légale de la planification urbaine en France en intégrant, à travers son article 1er, un nouveau type de document utilisant un intitulé spécifique : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). La loi ne fait que fixer un cadre à la production d'un nouveau type de document qui s'est développé dans les années qui précèdent sous le nom de schéma directeur, d'aménagement, de structures…[1] Dans les décennies qui suivent le vote de la LOF, cette forme d'intitulé se retrouve mobilisée largement au-delà du territoire national, que ce soit en utilisant la même expression en français ou une traduction plus ou moins littérale, dans la langue du pays correspondant, pour qualifier des documents d'urbanisme. Peut-on pour autant parler de la diffusion d'un modèle français de planification ? À cette question complexe, nous apporterons quelques pistes de réponse en proposant une double démarche. D'abord, nous analyserons les quelques cas de pays proches de la France où une évolution législative postérieure à la LOF a développé une approche similaire de la planification urbaine en incluant un document comparable au SDAU. Puis nous reviendrons sur des cas avérés de diffusion à travers des études développées par deux acteurs pionniers de la pratique du schéma directeur en France.

La LOF comme modèle à l'étranger en matière de planification urbaine ? Une hypothèse correspondant à une diffusion limitée

Dans la LOF, les SDAU s'inscrivent dans une architecture de la planification urbaine à deux niveaux : ils « f*ixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'expansion des agglomérations* » (article 12) alors que les plan d'occupation des sols (POS) « *fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols* » (article 13). La LOF précise que seuls les POS sont soumis à enquête publique et donc opposables au tiers. Enfin, si elle n'indique pas clairement d'échelles, le code de l'Urbanisme viendra les préciser : aux SDAU l'échelle de l'agglomération et au POS l'échelle communale. Ces différentes caractéristiques consacrent une rupture méthodologique majeure par rapport à la pratique codifiée dans la loi moins de dix ans auparavant avec le décret du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme. Non seulement la planification n'est plus centrée sur un seul document, le plan d'urbanisme directeur, mais, en plus, l'un d'entre eux n'est plus vraiment un plan comme le consacre l'usage du terme « schéma ». C'est un document programmatique sans règlement destiné à coordonner l'action publique et qui « *ne peut et ne doit exprimer que des éléments essentiels* »[2].

Or dans les décennies qui suivent la LOF, plusieurs pays liés à la France par leur histoire ou par le partage de la langue adoptent des systèmes législatifs incluant une architecture des documents

de planification similaire à celle de la LOF, et notamment un document comparable dans ses caractéristiques au SDAU français souvent nommé en utilisant un vocable proche. Parmi ceux-ci, plusieurs ont appartenu à l'ancien empire colonial français. Après la décolonisation, domine dans ces pays la figure unique du plan d'urbanisme similaire au plan d'urbanisme directeur du décret de 1958. Ce n'est qu'à partir des années quatre-vingt que certains connaissent un mouvement de modernisation législative qui institue des systèmes parfois équivalents à celui de la LOF.

Au Liban, la planification est longtemps restée sans cadre légal dans la période qui suit l'indépendance jusqu'à ce que la loi du 24 septembre 1962 consacre une architecture de la planification centrée sur un « plan d'urbanisme directeur » similaire au système français codifié dans le décret de 1958. Ce n'est qu'avec le décret-loi 69/83 du 9 septembre 1983, que le Liban institue, à côté d'un Plan d'aménagement du territoire à l'échelle nationale, un double système de planification à l'échelle locale. Si le plan détaillé doit régler dans le détail la question des usages du sol et est opposable au tiers, le plan directeur, lui, se propose d'orienter et de coordonner les projets de l'administration, des établissements publics et des municipalités et il n'est pas opposable au citoyen mais simplement aux autorités publiques[3].

Au Maroc, la loi n°12-90 relative à l'urbanisme du 12 juillet 1991 et le dahir n°1-92-31 du 17 juin 1992 mettent en place, là encore, un double système très similaire à celui de la LOF. D'un côté, le Plan d'aménagement à l'échelle communale ou du groupement d'urbanisme doit définir dans le détail l'usage du sol à travers un règlement et est opposable au tiers. De l'autre, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, qui doit correspondre à « un territoire dont le développement doit faire l'objet d'une étude globale par suite de l'interdépendance sur les plans économique, commercial et social des différentes composantes de ce territoire », indique les éléments programmatiques principaux et « coordonne les actions d'aménagement entreprises par tous les intervenants, notamment par l'État, les collectivités locales, les établissements publics et les organismes bénéficiant du concours ou de la participation financière de ces personnes morales de droit public »[4].

Néanmoins pour ces deux pays, les recherches manquent pour dépasser ce simple constat mainte fois relevé et analyser le rôle précis qu'a pu jouer l'évolution de la législation française dans l'évolution de leur propre système. Le lien lié au passé colonial n'est pas suffisant car l'Algérie, par exemple, suit une voie différente. La loi sur l'aménagement et l'urbanisme promulguée le 1er décembre 1990 institue elle aussi un double système de planification urbaine mais il n'adopte pas le même modèle que la LOF. En effet, elle articule un Plan d'occupation des sols et un Plan d'aménagement et d'urbanisme mais ce dernier, bien qu'il puisse se porter à l'échelle d'une agglomération, est clairement un plan : il définit l'usage du sol dans ses caractéristiques principales et est opposable au tiers. Le Plan d'occupation des sols n'est alors qu'un document détaillant le précédent et non de nature différente. La pratique du schéma correspond à d'autres documents relevant de l'aménagement du territoire plus que de l'urbanisme : Schéma national d'aménagement du territoire, Schémas régionaux d'aménagement du territoire et Plan d'aménagement de wilaya.

A contrario, une autre région du monde francophone, qui n'a jamais connu de législation française en matière d'urbanisme, a développé dans les années soixante-dix un système qui est en partie similaire au modèle de la LOF : la province du Québec au Canada. La transformation du système de planification issu de la colonisation anglaise est préparée en pleine Révolution tranquille qui voit l'affirmation d'une culture québécoise particulière puisant ses racines dans l'héritage français. En 1963, une Commission provinciale d'urbanisme est instituée afin d'identifier des objectifs politiques généraux et de préparer une nouvelle législation. Son rapport, dit rapport La Haye du nom de son président[5], est publié en 1968. Il propose une approche très étatiste de l'urbanisme, s'appuyant sur un arsenal législatif très dense, une approche très proche de celle développée en France comme cela a été souvent souligné. Néanmoins, des études plus approfondies manquent pour établir plus solidement le rôle d'un possible modèle français dans la production de ce rapport. Les outils opérationnels proposés semblent s'inspirer d'outils français : zone d'urbanisation prioritaire, zone d'aménagement différé, grand ensemble. Du côté de la pla-

nification, le rapport La Haye propose, certes, d'articuler deux niveaux de planification. Mais, il s'agit de plans d'urbanisme municipaux et de plans d'urbanisme régionaux entre lesquels « il n'y a pas de différence fondamentale [...] ou, tout du moins, dans le contenu de ces plans »[6], les derniers étant de plus produits par des autorités administratives très variées.

Pourtant, la pratique prépare à un autre modèle de planification. Dès 1963, le Service d'urbanisme de la Ville de Montréal développe une étude de planification à l'échelle de la région montréalaise qui aboutit à un document, Montréal Horizon 2000, publiée sous la forme de rapports techniques et d'une synthèse qui n'est pas un document mais un film présenté en 1967 à l'occasion de l'exposition universelle[7]. Si elle peut partiellement rappeler le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) publié deux ans plus tôt, cette étude pourrait en fait appartenir à l'émergence d'une pratique parallèle. L'arsenal législatif commence à intégrer le terme de schéma à partir de la loi qui crée en 1970 les communautés urbaines de Montréal et de Québec proposées par le rapport La Haye. Elle leur impose la production d'un document d'urbanisme nommé schéma d'aménagement.

C'est finalement en 1979 que la réflexion entamée avec le rapport La Haye aboutit à la publication d'une loi organique : la loi d'aménagement et d'urbanisme. Après avoir alterné entre modèle européen étatique et modèle nord-américain libéral, le législateur québécois adopte un positionnement hybride. À côté des plans communaux d'urbanisme associés à des règlements, elle étend la pratique des schémas d'aménagement à l'ensemble des comtés du Québec. Le système de planification ressemble très fortement à celui de la France mais il s'inscrit dans une logique de décentralisation. Les schémas d'aménagement, à l'image des schémas directeurs français, sont des documents essentiellement programmatiques, même s'ils peuvent comprendre quelques éléments de zonage généraux, non opposables au tiers mais qui s'imposent aux plans et aux règlements d'urbanisme municipaux. Mais ici ce sont les communautés urbaines et les comtés, renommés municipalités régionales de comté – pour bien insister sur la dimension démocratique locale – qui sont chargés de produire et d'approuver leurs schémas d'aménagement[8].

La Suisse et la Belgique sont des cas où l'existence d'un possible « modèle LOF » est à aborder avec encore plus de prudence du fait de traditions urbanistiques différentes et au moins aussi anciennes que celle de la France. En Suisse, une Loi d'aménagement du territoire confédérale, dont la base constitutionnelle est votée en 1969, n'est adoptée qu'en 1979. Elle organise un système à trois niveaux correspondant à la structure politique suisse divisée entre la Confédération, les cantons et les communes. Les cantons sont chargés d'un plan directeur qui est censé se limiter aux grandes orientations d'urbanisme et à une programmation de l'action publique[9]. Il n'est donc pas très éloigné du schéma directeur français même si, du fait de l'autonomie législative et de la diversité géographique des cantons, sa nature précise varie. Il faut noter que des échanges avec la France ont existé notamment à l'occasion du schéma directeur d'aménagement du genevois français produit en 1967 par le ministère français de l'Équipement avec le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève[10]. Le rôle éventuel de ces échanges dans les évolutions de la loi et des pratiques suisses reste à étudier.

En Belgique, alors que des études régionales sont lancées dès les années quarante, la loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire publiée en 1962 prévoit une hiérarchie complexe de cinq niveaux de planification dont des plans régionaux d'aménagement du territoire et des plans de secteur à l'échelle d'agglomération se limitant à la programmation des intentions principales alors que l'usage du sol est laissé au niveau inférieur. L'action en France de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) alimente la réflexion sur ces deux types de plans dont l'impact réel reste en fait très limité[11]. Avec la réforme législative de 1983, des schémas de structures et des schémas directeurs apparaissent dans le droit de la région de Wallonie mais ces documents non réglementaires et non opposables au tiers doublent le système réglementaire au niveau respectivement des communes et des projets urbains[12].

Les missions de coopération en urbanisme, une diffusion avérée et plus large de la pratique française du schéma directeur

A côté de ces cas où la proximité des systèmes législatifs nationaux avec celui de la LOF en matière de planification pose la question de la diffusion d'un modèle, déplacer le regard vers les pratiques fait clairement apparaître une diffusion à l'étranger. Car avant d'être un article de loi, les schémas directeurs, d'aménagement, de structures, etc. émergent dans les années qui précèdent la LOF comme une pratique nouvelle. Cette pratique se développe notamment avec la mise en place de nouveaux organismes constitués par l'administration de l'État, mais non prévus explicitement par les textes et dont la compétence de planification n'est pas non plus expressément prévue. Or, deux acteurs majeurs de ce nouveau milieu ont été producteurs de schémas directeurs à l'étranger.

Le premier est bien sûr l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP). Fondé en 1960 et rapidement contrôlé par le District de la région de Paris fondé l'année suivante, il mène les études puis la rédaction du célèbre Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) en 1965[13]. Premier grand document de ce type, il est clairement la référence centrale dans le développement de la nouvelle pratique du schéma. C'est le cas lorsque la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) crée la Mission d'étude Basse Seine (MEBS) en 1965 puis les Organisations d'études et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM) en 1966 pour mettre au point des schémas d'aménagement. Ceux-ci sont régionaux et donc différents des SDAU d'agglomération d'après la LOF. Néanmoins la pratique des schémas régionaux lancée par l'IAURP est une des principales origines de la pratique des schémas d'agglomération[14].

L'IAURP développe très tôt des missions à l'étranger qui portent essentiellement sur des schémas directeurs, sous des formes très variées, d'une aide technique massive à de simples missions d'évaluation[15]. Sa toute première mission de coopération qui débute en 1967 correspond à une aide très importante auprès de l'Office de la région métropolitaine de Buenos Aires, en Argentine, qui est en charge de la production d'un nouveau document de planification. Lors des premiers contacts, alors qu'on lui présente un document portant le nom de plan, Jean Vaujour, secrétaire général du District de la région de Paris, insiste sur la nécessité d'établir non un plan mais un schéma directeur. Le document publié en 1969 s'appelle finalement *Esquema Director Año 2000*, un intitulé très inhabituel en langue espagnole, et de très nombreux traits le rapproche du SDAURP : c'est avant tout un document programmatique qui propose une structure pour orienter la croissance de la région de la capitale argentine, il s'appuie notamment sur un nouveau réseau express régional et la forme graphique du document final emprunte beaucoup au schéma parisien[16]. En 1972, l'IAURP est appelé au Liban par la direction générale de l'Urbanisme du ministère des Travaux publics pour collaborer à la mise au point d'un document programmatique intitulé « Livre Blanc. Beyrouth 1985-2000 » publié l'année suivante. Celui-ci insiste sur la mise au point d'un schéma à l'échelle métropolitaine pour la capitale libanaise sur lequel continue de travailler l'IAURP devenu à partir de 1976 Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF). La guerre civile retarde la production du document qui est finalement publié en 1986 sous l'intitulé de « Schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth »[17].

En Égypte, une collaboration très importante est développée entre 1981 et 1995 entre l'IAURIF et le *General Organization for Physical Planning* (GOPP) du *Ministry of Housing, Utilities and Urban Development* sur la planification du Grand Caire. Le document produit, d'échelle métropolitaine, est essentiellement programmatique, et propose de doubler les villes nouvelles déjà prévues par des « new settlements » que l'IAURIF conçoit ensuite. En rupture avec les master plans développés sous l'influence du colonisateur anglais, il est intitulé *Long Range Urban Development Master Scheme*, ici aussi, un intitulé très inhabituel en anglais[18]. Enfin, le cas du Maroc apparaît particulier : l'IAURIF s'inscrit dans un développement précoce de la pratique du schéma directeur. Le Centre d'expérimentation, de recherche et de formation fondé en 1967

grâce à la coopération française est chargé par la Direction de l'urbanisme et de l'habitat d'un schéma directeur pilote pour l'agglomération de Rabat-Salé[19]. À sa suite, à la demande du ministère de l'Habitat et de l'aménagement, l'IAURIF développe de 1973 à 1980 un schéma directeur proposant des villes nouvelles et destiné à coordonner l'action des autorités publiques pour la région d'Agadir soumise à une intense pression touristique.

Un autre organisme moins connu a aussi un rôle clé dans l'émergence de la pratique du schéma directeur tout en travaillant très tôt à l'étranger : le Bureau d'études et de réalisations urbaines (BERU). En 1963, ce bureau d'études privé, appartenant au réseau du catholicisme de gauche, participe à la fondation de la Société rouennaise d'études urbaines (SORETUR) au côté de la Caisse des dépôts et consignations à travers la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET). Le BERU joue un rôle crucial du point de vue de l'apport méthodologique[20]. La SORETUR étudie la planification et l'aménagement du groupement d'urbanisme de Rouen-Elbeuf qui aboutit finalement à la production d'un SDAU en 1969. Or dès 1968, le Service technique central d'aménagement et d'urbanisme (STCAU) du ministère de l'Équipement fait de ce travail un modèle pour le développement des SDAU prévus par la LOF à travers un premier document méthodologique[21]. Le BERU participe aussi aux études pour le schéma de structures de l'agglomération de Lyon qui préfigure le livre blanc du SDAU publié en 1969[22].

Schéma directeur de la région métropolitaine de Beyrouth, 1986, réalisé avec l'appui de l'IAURP © IAURIF

Plus largement, le BERU développe une réflexion théorique sur la question des schémas directeurs et de la planification stratégique qui fait l'objet en 1973 d'une

publication commune de la direction de l'Aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère de l'Équipement et de la direction générale de la Recherche scientifique et technique[23].

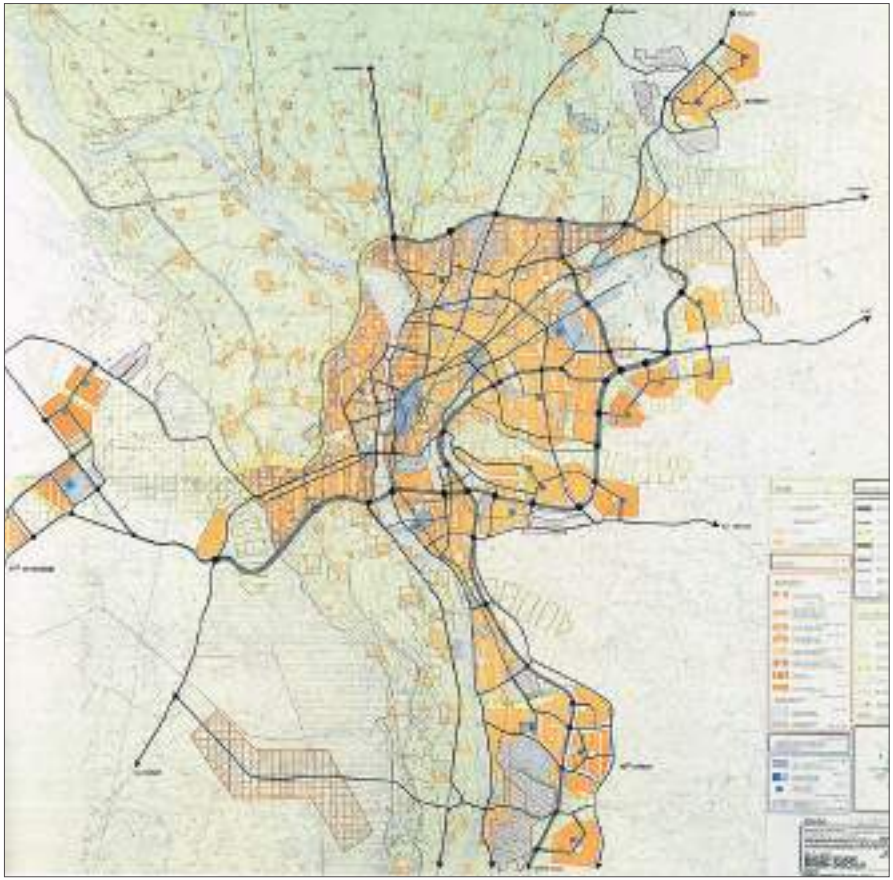
L'action du BERU à l'étranger n'a pas l'ampleur de celle de l'IAURP. Il la développe notamment dans le cadre d'un nouvel organisme fondé en 1959 par les ministères de la Coopération, de la Construction et des Travaux publics : le Secrétariat général des missions d'urbanisme et d'habitat (SMUH). Il s'agit d'une structure associative regroupant des organismes publics, privés et des individus, qui est d'abord pensée pour coordonner les études d'urbanisme dans le champ de la coopération, mais qui développe rapidement ses propres missions[24]. Très tôt, cet organisme fait la promotion de la rupture méthodologique qu'institue le schéma directeur. En 1966, dans son bulletin édité à destination de l'étranger, l'architecte Guy Lagneau, membre du SMUH et conseiller technique du District de la région de Paris, publie un article intitulé « L'apport doctrinal du schéma directeur de la région de Paris »[25]. Il inscrit clairement l'émergence de ce type de nouveau document dans une perspective mondiale en indiquant que « l'évolution du monde qui se traduit notamment par une intensification des problèmes urbains, a tué une conception de l'urbanisme qui s'exprimait uniquement en « plans dessinés » et « règlements » ».

Le BERU participe à partir de 1964 à la constitution d'une des plus importantes missions du SMUH incluant une importante équipe sur place sur plusieurs années : la Mission française d'urbanisme (MFU) à Kinshasa, capitale de la République démocratique du Congo. Elle travaille auprès des autorités locales pour notamment développer la planification de cette ville qui connaît une croissance accélérée. Or si le document porte officiellement le nom de « plan régional d'aménagement », il semble que dès les études initiales, les coopérants français utilisent à la place l'intitulé « schéma régional d'urbanisme »[26]. En 1970, le pays adopte le nom de Zaïre et la MFU prend le nom Bureau d'études en aménagement urbain (BEAU) avant de publier en 1976 une nouvelle version du document d'urbanisme qui est alors intitulé « Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Kinshasa ».

Bien entendu, parler de la production de schémas directeurs dans le cadre de la LOF implique de parler d'autres organismes : les Groupes d'études et de programmation (GEP) des directions départementales de l'Équipement (DDE) et les agences d'urbanisme. Les premiers correspondant à des services déconcentrés de l'État n'ont bien entendu jamais été directement impliqués dans la production de schémas directeurs à l'étranger. Néanmoins, la grande mobilité de quelques agents a pu connecter ponctuellement cette échelle locale avec l'étranger[27]. Côté agences d'urbanisme, la situation est plus contrastée dans le temps. Si l'Atelier parisien d'urbanisme a pu développer des actions à l'international dès les années soixante-dix, la coopération décentralisée dont les agences relèvent n'est pas codifiée par la loi avant 1992. La Fédération nationale des agences d'urbanisme tente néanmoins de construire une doctrine immédiatement après la décentralisation[28]. Néanmoins, la question des schémas directeurs est alors en perte de vitesse et il faut attendre son retour sur le devant de la scène à partir des années quatre-vingt-dix pour que des missions à l'étranger sur ce sujet apparaissent en dehors de l'IAURIF. L'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, pionnière en France à travers le schéma directeur « Lyon 2010 » approuvé en 1992, apparaît aussi comme une pionnière avec la coopération avec la ville d'Addis-Abeba à partir de 1999 qui porte d'abord sur la révision de son *master plan* que l'agence nomme schéma directeur[29].

Conclusion

La nouvelle pratique du schéma directeur qui émerge dans les années soixante en France semble donc bien avoir été importée à l'étranger. Une analyse des évolutions législative après 1967 dans les pays de l'ancien empire colonial ou de la sphère francophone plus large permet d'émettre l'hypothèse que cette importation ait pu avoir lieu dans trois cas : le Québec, le Liban et le Maroc. Néanmoins, des travaux de recherche manquent pour établir la réalité de cette importation et comprendre plus clairement ses modalités. Surtout, avec trois pays, ce mode de diffusion reste finalement limité. La diffusion par les études d'organismes qui ont été porteur de la nouvelle pratique du schéma directeur, le BERU et surtout l'IAURP/IAURIF, est



Long range urban development master scheme of the Greater Cairo region, 1983, réalisé avec l'appui de l'IAURP © IAURIF

bien mieux documentée. Le nombre de pays touchés semble plus important. Néanmoins les conditions, en particulier locales, de ces missions sont encore peu connues. Les caractéristiques précises des documents produits dans ces contextes étrangers restent aussi à analyser.

Croiser ces deux modalités ouvre sur de nouveaux questionnements. Dans les cas du Liban et du Maroc, la production de schémas directeurs par des organismes français s'accompagne de la réforme qui a inscrit le schéma directeur dans la loi, ce qui permet de formuler l'hypothèse d'une forme d'acculturation amont par la coopération. D'un autre côté, pratiquement toutes les missions ont eu lieu après la publication de la LOF. Cette loi qui a donné forme à un « urbanisme à la française » occupe peut-être donc une place dans cette commande étrangère, mais cette hypothèse aussi reste à vérifier. Plus largement, deux pistes supplémentaires ouvrent vers d'autres directions. Le schéma directeur, une planification centrée sur les infrastructures qui n'intègre pas l'enquête publique, ne correspond-il pas à un retour en métropole de pratiques de la planification coloniale ? Une enquête sur le parcours amont des producteurs de schémas avant la LOF est nécessaire mais le cas de l'IAURP supervisé par Paul Delouvrier, responsable du plan de Constantine en Algérie, et Jean Millier, cadre puis ministre en Côte d'Ivoire à partir de 1946, renforce déjà cette hypothèse. Plus largement, est-ce que les schémas directeurs sont une spécificité française ou plus simplement une forme locale d'une évolution plus générale ?[30] Une démarche d'histoire comparée permettrait d'y répondre notamment avec d'autres foyers de diffusion d'outils à l'international comme l'urbanisme britannique.

[1] Voir la contribution de Laurent Coudroy de Lille dans ce même numéro.

[2] DAFU, 1971, *Instruction sur la présentation des dossiers de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*, Paris, ministère de l'Équipement.

[3] Lebreton J.-P. (dir.), 2010, *Le droit de l'urbanisme au Liban*, rapport, Université de Balamand-GRI-DAUH.

[4] Sedjari A., 2002, *Présentation du droit de l'urbanisme au Maroc*, rapport, GRET-GRIDAUH.

[5] Jean-Claude La Haye, professionnel francophone formé aux États-Unis à l'origine de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal.

[6] Commission provinciale d'urbanisme, 1968, *Rapport – Chapitre 9 Notes explicatives des autres titres*, Québec, Gouvernement du Québec, pp. 27-29.

[7] Mercure Jolette F., à paraître, « L'insuffisance du savoir technique face aux institutions établies : la vision métropolitaine du plan-témoin Montréal Horizon 2000 », actes du colloque *Inventer le Grand Paris. Regards croisés sur Paris et les Métropoles de 1940 à la fin des années 1960* (à paraître sur http://www.inventerlegrandparis.fr/).

[8] Trépanier M.-O., 1996, « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001 » in Beaudet G. (dir.), 2004, *L'Institut d'urbanisme, 1961/1962 – 2001/2002 : un urbanisme ouvert sur le monde*, Montréal, éditions Trames ; L'Heureux J., 1996, *Le droit de l'urbanisme au Québec*, rapport, GRIDAUH.

[9] Bridel L., 2001, « Aménagement du territoire », in Jorio M. (dir), 2001, *Dictionnaire historique de la Suisse*, Bâle, Schwabe ; Attinger G., 2011 (en ligne, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7844.php) et VLP-ASPAN, *L'aménagement du territoire en Suisse : brève introduction* (en ligne, http://www.vlp-aspan.ch/fr/information/lamenagement-du-territoire-en-suisse).

[10] Leveillé A. (dir.), 2003, *Projets d'urbanisme pour Genève. 1896-2001*, Genève, Georg Editeur, pp.140-141.

[11] Leloutre G., Grulois G., à paraître, « Planifier les métropoles régionales dans l'armature urbaine belge, 1948-1968 », actes du colloque *Inventer le Grand Paris. Regards croisés sur Paris et les Métropoles de 1940 à la fin des années 1960* (à paraître sur http://www.inventerlegrandparis.fr/).

[12] Haumont F., Sholasse M., De Fooz F., 1996, *Le droit de l'urbanisme en Belgique*, rapport, GRIDAUH.

[13] Vadelorge L., 2012, « Les projets de Delouvrier. Changement d'échelle ou restructuration de la région parisienne ? », in Bourillon F. et Fourcaut A. (dir.), *Agrandir Paris. 1860-1970*, Paris, Publications de la Sorbonne, pp. 357-371.

[14] La LOF elle-même considère le SDAURP de l'IAURP comme étant le SDAU du groupement d'urbanisme de Paris et l'OREAM de Marseille est l'un des principaux intervenants dans la session sur les SDAU lors du colloque organisé par le Centre de recherche en urbanisme à Marly en 1968 à propos de la LOF. Sur ce dernier point voir la contribution de Loïc Vadelorge dans ce même numéro.

[15] Bodin F. (dir.), 1983, *Actions internationales*, Paris, IAURIF.

[16] Orillard C., 2017, « Acteurs de la « politique des villes nouvelles » et études à l'export. Le cas de l'action en Argentine », *Histoire Urbaine*, n° 50, pp. 143-160.

[17] Verdeil E., 2002, *Une ville et ses urbanistes : Beyrouth en reconstruction*, thèse de doctorat en géographie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

[18] Souami T., 2005, « Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth », *Géocarrefour*, vol. 80, n° 33, pp. 237-247.

[19] Philifert P., 2010, « Maroc : des études urbaines saisies par le changement ? », *Géocarrefour* vol. 85/4, pp.323-331.

[20] Saunier F., 2007, « Société rouennaise d'études urbaines et Société d'études urbaines de la région du Havre, la création des premières agences d'urbanisme entre hasard et nécessité », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, n° 2, (en ligne, https://journals.openedition.org/tem/612) ; Prévot M., 2017, « Aux origines du BERU. Un bureau d'études pour une ville plus « humaine », 1957-1977 », *Histoire urbaine*, n°48, pp. 77-93. Voir également les interventions de Bernard Barraqué dans le débat sur le ministère de l'Équipement et la structuration de l'urbanisme dans ce même numéro.

[21] STCAU, 1968, *Document d'orientation sur l'élaboration d'un schéma directeur*, Paris, ministère de l'Équipement.

[22] Charles Delfante, *Souvenirs d'un urbaniste de province*, Paris, éditions du Linteau, 2010.

[23] Barthélémy A., 1973, *Vers des politiques urbaines. La planification stratégique comme technique de planification urbaine*, Paris, DGRST-DAFU-BERU.

[24] Entretiens de l'auteur avec Michel Arnaud et Michel Gérard, anciens secrétaires généraux du SMUH, Campagne d'archives orales sur l'expertise française en matière d'urbanisme à l'export au XXe siècle, Comité d'histoire, CGEDD, 2018.

[25] *Bulletin du SMUH*, n° 45, mars 1966, pp.1-8.

[26] Voir l'ouvrage de René de Maximy, ancien du BERU, de la MFU et du BEAU, *Kinshasa, ville en suspens. Dynamique de la croissance et problèmes d'urbanisme, étude socio-politique*, Paris, ORSTOM, 1984.

[27] Le parcours de Jacques Dupaigne, secrétaire général du SMUH de 1976 à 1979 est particulièrement intéressant de ce point de vue. Après avoir travaillé au service d'architecture, d'urbanisme et d'habitat du ministère des Travaux publics de Madagascar pour le compte du ministère de la Coopération entre 1964 et 1966, il participe à la mise en place du GEP de la DDE Bas-Rhin de 1966 à 1970 où il s'occupe du SDAU de Haguenau. Après son passage au SMUH, il devient directeur départemental de l'Équipement de la Martinique de 1980 à 1983. Source : entretien de l'auteur avec Jacques Dupaigne, Campagne d'archives orales sur l'expertise française en matière d'urbanisme à l'export au XXe siècle, Comité d'histoire, CGEDD, 2018.

[28] Lefort P., 1985, « Coopération internationale décentralisée », *Urbanisme*, n° 207, pp. 85-86.

[29] Voir fiche « Relations internationales de Lyon : domaines et actions de coopération avec Addis Abeda », Ville de Lyon et Métropole du Grand Lyon, nd.

[30] Voir Chaline C., 1989, *Urbanisme et développement : évaluation des schémas directeurs d'Ankara, du Caire, de Rabat, de Tunis*, Paris, Sedes, qui intègre la pratique française dans « une grande famille » beaucoup plus vaste.

Urbanisme et décolonisation : des expériences françaises

Michel Gérard, *Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts, ancien secrétaire général des Missions d'urbanisme et d'habitat (1968-1976)*

Pour bien comprendre ce que faisait le Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat (plus connu sous son acronyme, le SMUH), association sous tutelle publique, spécialisée en matière d'aménagement régional, d'urbanisme et d'habitat, agissant à l'extérieur de la France, il est essentiel de restituer, fût-ce rapidement, le contexte national et international de l'époque de sa création et de son développement entre 1960 et 1979[1]. Cette époque coïncide largement avec celle de la préparation puis de la mise en place de la loi d'orientation foncière (LOF), entre 1964 et 1973. J'aborderai ensuite la question de la création et du fonctionnement du SMUH. Je répondrai enfin à la question : « la LOF fut-elle un vecteur d'exportation de l'urbanisme français ? » En guise de conclusion, je vous livrerai quelques remarques sur des liens inattendus entre la LOF et le SMUH.

Le contexte national et mondial

En 1960, la France sort à peine de la période de reconstruction des nombreux territoires atteints par la deuxième guerre mondiale. Cet effort est lourd malgré l'aide apportée par le Plan Marshall. Presque simultanément son Empire colonial se désagrège : entre Diên Biên Phu en 1954 et fin 1960, toutes les possessions françaises (colonies, protectorats, territoires sous mandat de la Société des Nations), deviennent indépendantes. Seule l'Algérie reste un lourd problème car elle a été une colonie de peuplement et est même devenue un ensemble de trois départements français en 1847. Mais il n'y en a plus que pour deux, voire quatre ans si l'on prend en compte les conséquences des accords d'Évian, tant en Algérie qu'en France.

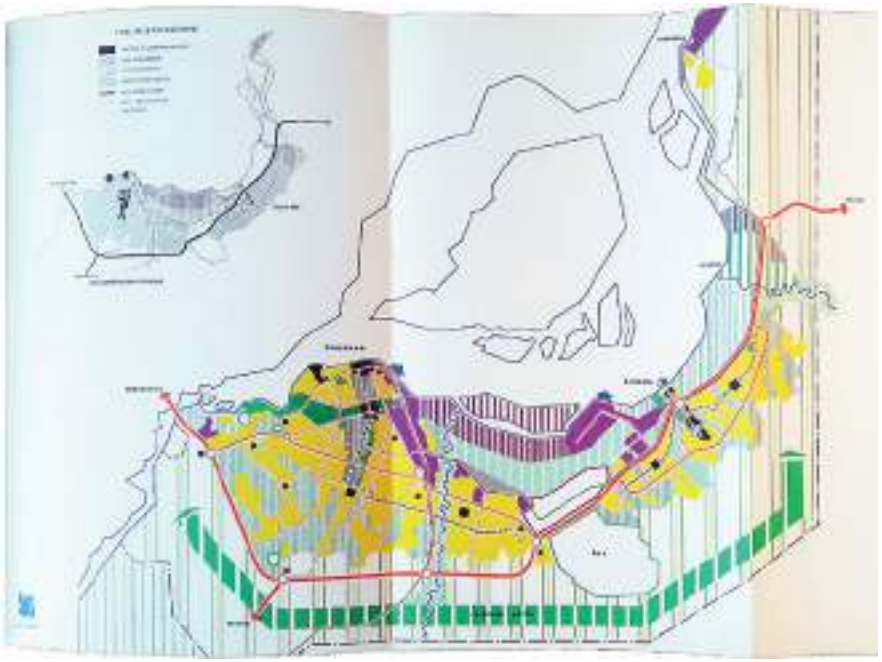
La seule décolonisation « sans drame » est celle des états de l'Afrique Occidentale Française (AOF), de l'Afrique Équatoriale Française (AEF) et de Madagascar, exception faite de la Guinée dont le Président Sékou Touré fait voter « non » au referendum de 1958 sur « l'indépendance dans l'Union Française ». Exemple malheureux, dans une certaine mesure, mais qui a, par la suite, servi de faire-valoir d'une part à Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire, d'autre part à la coopération française, pour lesquels la Guinée devenait en effet rapidement le modèle à éviter.

Le Président de Gaulle, satisfait de cette évolution, crée dès mars 1959 un ministère plein consacré à la « coopération » – j'insiste sur le terme « plein » – c'est-à-dire avec à sa tête un « vrai » ministre, pas un secrétaire d'État. Il veut en effet que l'aide au développement des nouveaux états de l'Afrique au sud du Sahara, vise, avec les états concernés, des perspectives à long terme, donc non soumises par la force des choses aux soubresauts des affaires étrangères. Dans chaque pays le ministre de la Coopération a même un représentant propre. Cependant, dès le départ, le ministère des Affaires étrangères cherche à mettre la Coopération sous sa houlette. Michel Jobert y arrive sous Pompidou d'avril 1973 à mai 1974. Mais la volonté de de Gaulle sera reprise par Giscard d'Estaing puis maintenue jusqu'en juin 1997, avec quelques éclipses (entre mai 1981 et mars 1986 puis entre mai 1991 et mars 1993). À partir de juin 1997, le ministère plein disparaîtra définitivement au profit de secré-

tariats d'État aux Affaires étrangères, sous la tutelle du ministre éponyme.

Le « champ » (sous-entendu géographique) de la Coopération de 1959 comprend tous les états francophones au sud du Sahara : ex-AOF (hors Guinée), ex-AEF et Madagascar, ainsi que l'ex-Congo-Belge. Progressivement ce champ s'étendra à toutes les anciennes possessions européennes. Le ministère des Affaires étrangères gardera toujours la main dans les relations avec le Maghreb.

Fait international majeur, Robert Mc Namara arrive en 1968 à la tête de la Banque Mondiale. Il y restera 13 ans. Créée en 1944, la Banque s'est d'abord occupée des efforts de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. Entre 1955 et 1968, elle se tourne vers les pays dits du Tiers-monde et, dans ceux-ci, vers les industries exportatrices, les mines, les infrastructures portuaires, ferroviaires et routières (gisement minier de Zouerate et chemin de fer Zouerate - Nouadhibou par exemple). Mc Namara, dès son arrivée à la Banque, l'oriente vers les villes dont il perçoit l'intérêt et les risques. La Banque, novice sur le sujet, va alors pratiquer longtemps une suite d'essais/erreurs. Le premier d'entre eux, projet dit « *sites and services* », consiste à attribuer gratuitement des lots sommairement pré-équipés. Il est lancé vers 1974 en extension de Pikine, immense quartier spontané de la banlieue de Dakar. Le concept est intéressant, et d'ailleurs défendu par le SMUH depuis sa création en 1960, mais son application, sans réflexion suffisante sur ce que j'appelle « *la mécanique urbaine* » par les équipes *ad hoc* de la Banque, leur révèle que « l'urbain » est plus complexe qu'elles ne le pensaient. En fait, la Banque Mondiale a beaucoup tâtonné – et tâtonne encore – sur le sujet des villes du monde émergent. Ses structures, son fonctionnement et ses modes de recrutement lui en rendent l'approche difficile. Mais il est incontestable qu'elle a su donner à ce sujet l'importance qu'il méritait et devant lequel la majorité des autres aides, bi- ou multilatérales, se montraient à l'époque hostiles, réticentes, au mieux timides.



1977. Extrait du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Kinshasa, réalisé dans le cadre d'un programme de coopération français © Bureau d'études d'aménagements urbains (BEAU)

L'aide bilatérale française, pourtant la plus performante à cette époque, se montrait elle-même timide à l'égard du fait urbain. Ainsi malgré les efforts du SMUH et de ses quelques alliés au sein du ministère de la Coopération, seuls deux programmes d'ampleur ont été accordés par ce ministère à l'aménagement urbain et territorial, au Zaïre pour Kinshasa sur 10 ans environ, puis à l'Ile Maurice sur 8 ans environ. Le seul autre programme d'ampleur financé par la France a été le prêt du Trésor accordé à l'Égypte pour le Grand Caire, sur 8 ans de travail environ, dans les années 1980[2]. Dans les trois cas, les organismes français chargés du travail, le SMUH pour les deux premiers, l'IAURIF pour le troisième, ont carrément monté des missions locales à visée formatrice pour des jeunes zaïrois, mauriciens et égyptiens[3].

La création et le fonctionnement du SMUH

Dans le contexte des indépendances africaines de 1959-1960, pourquoi avoir créé le SMUH ? Les périodes de césure politique sont dangereuses pour les activités qui demandent de la continuité comme c'est le cas pour l'urbanisme et l'aménagement. Quelques Français qui travaillaient au ministère de la France d'Outre-mer et/ou avec la Caisse centrale de coopération économique pour le compte des départements d'outre-mer, eurent dès 1958-1959, avec une anticipation remarquable, l'idée de créer un lieu de rencontre et d'échanges, table ronde permanente, entre Français intervenant dans les nouveaux pays indépendants pour fédérer et harmoniser autant que possible les initiatives françaises, publiques comme privées, en matière d'aménagement territorial, d'urbanisme et d'habitat. D'où le nom de « secrétariat des missions ». Ils en convainquirent le ministère de la Coopération où certains d'entre eux se trouvaient dès 59 à des leviers de commande.

Le premier objectif était d'abord de sauvegarder collectivement le capital intellectuel (réflexions, savoir-faire, réalisations) qui avait été accumulé en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat et d'architecture pendant la colonisation, et de permettre son explication et sa transmission aux nouveaux maîtres d'ouvrage.

Le deuxième objectif, aussi important, était d'aider collectivement ces maîtres d'ouvrage (souvent très jeunes) chargés de questions d'aménagement ou confrontés à elles, à aborder la période historiquement fondamentale dite de « transition démographique » déjà fortement engagée au moment des indépendances, où la croissance des populations, les peuplements, les migrations des campagnes vers les villes, évoluaient à une vitesse inconnue jusque-là[4]. Cette évolution demandait déjà, pour qui savait voir à long terme, des solutions adaptées à la rapidité des mouvements, à la rareté des compétences et à la maigreur des moyens.

Les créateurs du SMUH avaient tous déjà une expérience concrète de l'Afrique au sud du Sahara. Ils purent rapidement trouver une cinquantaine d'associés, eux-mêmes bons connaisseurs des contextes africains. Méritent d'être cités : Auguste Arsac, directeur du service chargé de l'urbanisme et de l'habitat au ministère de la France d'Outre-mer qui a pris sa liberté en 1958, un peu avant la disparition dudit ministère (janvier 1959), pour créer son agence d'architecture ; Michel Arnaud, directeur du BTC (bureau technique central) créé par la Caisse Centrale de Coopération Économique auprès d'elle pour la programmation architecturale des bâtiments et des programmes d'habitations des départements et territoires d'Outre-mer, et dont les techniciens, déjà bien formés, allaient passer avec armes et bagages dans le SMUH ; Jean-Claude Parriaud, chargé de mission à la Coopération, puis très rapidement, à partir de 1962, sous-directeur chargé de l'instruction des dossiers d'aides financières sollicitées par les états Africains dans les domaines des infrastructures, des équipements publics, de l'industrie, de l'agriculture et de l'élevage.

Jean-Claude Parriaud fut aussi, de 1960 à 1965, le premier secrétaire général du SMUH. Michel Arnaud lui succéda officiellement en 1965 mais il avait, dans la pratique, porté cette charge pour sa plus large part dès 1960, compte tenu des multiples rôles que devait assurer Jean-Claude Parriaud au ministère.

La présidence de l'association fut initialement assurée par les directeurs du ministère de la Coopération qui resta d'ailleurs le tuteur principal de sa création. Deux autres ministères avaient été dès le départ associés à la tutelle, les Affaires Étrangères et l'Équipement. La Caisse Centrale de Coopération Économique jouait son propre rôle de banquier de dernier ressort à l'étranger mais représentait aussi le ministère de l'Économie et des Finances. Tous étaient membres de l'association et, de droit, administrateurs. Ayant moi-même travaillé au Tchad entre janvier 1961 et septembre 1964, puis dans la sous-direction de Jean-Claude Parriaud, je me portai candidat à la succession de Michel Arnaud fin 1968, lorsque celui-ci annonça son intention de créer son cabinet d'architecte-urbaniste privé.

Jean-Claude Parriaud, de son côté, avait quitté en 1965 le ministère de la Coopération pour créer en Côte d'Ivoire, à la demande du Président Houphouët-Boigny, le BNETD (Bureau national d'études techniques pour le dévelop-

Couverture d'un guide de réalisation des SDAU rédigé par le STCAU. Ce service de réflexion et de capitalisation de savoirs sur les démarches d'aménagement et d'urbanisme suscitées par la LOF est mis en place en 1967, avec à sa tête Jean-Claude Parriaud, un ingénieur des ponts qui avait réalisé l'essentiel de sa carrière comme « ingénieur colonial »

pement). Ayant en permanence à l'esprit l'aménagement territorial, il orienta les structures initiales du BNETD en ce sens. Aussi s'empressa-t-il de créer une agence d'urbanisme de la région d'Abidjan (AURA). Mais au début 1967, le ministère de l'Équipement français demanda à Jean-Claude Parriaud de mettre en place le STCAU (Service technique central de l'aménagement et de l'urbanisme), service nouveau chargé d'étudier et de proposer concepts, normes, et méthodes que nécessitaient la mise en œuvre de la LOF et ses décrets d'application alors en cours de préparation. Comme vous l'observerez, on demandait ce travail de novation à un « colonial » pur jus. Cela étant Jean-Claude Parriaud continuait à s'intéresser au SMUH où justement la Coopération cherchait à céder au ministère de l'Équipement la présidence de l'association. Ainsi fut fait jusqu'à son départ en 1969 pour la DDE de la Moselle.

Robert Bonnal, directeur de la coopération au ministère de l'Équipement, assura alors un court intérim et eut l'idée de proposer sa place de président du SMUH à Jean Millier. Ce dernier, à l'époque chargé du projet de La Défense, en tant que directeur général de l'EPAD, avait de prestigieuses références tant Outre-mer qu'en France. Il avait pendant 15 ans, de 1946 à 1961, tenu des postes très importants en Côte d'Ivoire (percement du canal de Vridi, ouvrage à l'origine du développement du port et donc de la ville d'Abidjan, direction du Port, direction générale des Travaux Publics de Côte d'Ivoire, jusqu'aux rôles de député et de ministre des Travaux Publics pendant la période d'autonomie entre 1958 et 1960).

Rentré en France en 1961, Jean Millier avait été immédiatement appelé par Paul Delouvrier, lui-même récemment nommé au District de la région parisienne pour être son bras droit dans la refonte du plan d'aménagement directeur d'organisation de la région parisienne, dit PADOG. Ce plan directeur, pourtant prescrit par de Gaulle alors dernier Président du Conseil de la IVe République, le 31 décembre 1958, et approuvé deux ans plus tard, contenait d'excellentes idées mais il fut très rapidement l'objet d'incessantes dérogations pour s'être montré dès le départ mal calibré face à un solde démographique positif, puissant et tenace. Jean Millier prit donc en 1961 la direction de la fondation créée pour élaborer le PADOG, l'IAURP (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne). Il y édifia avec énergie sous la présidence de Paul Delouvrier le fameux SDAURP (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne) de 1965 qui fut le moteur d'une période efficace en matière d'orientations et d'investissements pour la région capitale.

Il me paraît hors de doute que ce travail exemplaire inspira fortement l'administration de l'Équipement qui préparait la LOF dès 1964 et inspira aussi la création, en 1967, des OREAM provinciales dont je considère toujours la disparition en 1993 comme regrettable. Jean Millier créa aussi, sans attendre, un outil de gestion quotidienne du futur SDAURP, la DRE (direction régionale de l'Équipement) d'Île-de-France, dont il devint le directeur avec rang de préfet, représentant du ministre de l'Équipement dans la Région. Ce montage lui donnait le moyen de convoquer des réunions de préfets afin de résoudre les inévitables difficultés que soulevait le SDAU. Cette DRE

fut remplie rapidement de personnes qui avaient travaillé avec lui en Côte d'Ivoire. En 1969, le dynamisme de Jean Millier le fit nommer à l'Établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) qui se trouvait alors en plein marasme financier. C'est donc peu après sa nomination à ce poste qu'il accepta la présidence du SMUH.

Si j'ai beaucoup insisté sur les questions d'hommes dans la création et l'histoire du SMUH, c'est pour montrer à quel point beaucoup d'hommes du SMUH ont été mêlés après leur passage Outre-mer, à la création de la LOF et de son corpus méthodologique et normatif. Il fallait bien cette explication pour la suite de mon exposé. Sinon j'aurais pu laisser croire que SMUH et LOF étaient totalement étrangers l'un à l'autre.

La LOF fut-elle « exportée » par le SMUH ?

Je n'ai gardé aucun souvenir d'un effort d'exportation de la LOF en tant que telle lors de mes huit années de direction du SMUH (1968-1976). En outre, jamais l'assemblée générale de l'association, composée d'une cinquantaine de personnes publiques et privées, ni le conseil d'administration, n'ont exprimé la moindre intention en ce sens. Et pourtant le président de l'Association, au moment où j'y arrivais, Jean-Claude Parriaud, était, en tant que chef du service technique central d'aménagement et d'urbanisme, mêlé jusqu'au cou dans les précisions à apporter au texte fondateur par des décrets d'application. Rien non plus de la part de Jean Millier, qui pourtant reprenait La Défense, haut lieu d'expérimentation anticipée de la LOF.

D'ailleurs, si elle avait été émise, l'idée nous serait apparue saugrenue. Les indépendances africaines étaient encore très récentes et nous devions aider prioritairement, comme je l'ai dit plus haut, à la formation d'un tissu de compétences africaines capable de faire face à un changement de contexte socio-économique rapide et à une urbanisation plus rapide encore, et, pour ce faire, de reprendre et d'adapter sans heurt excessif l'héritage de la colonisation[5].

Sur ce sujet de la formation, le SMUH lança vers 1969 une opération risquée qui s'avéra en définitive très fructueuse : l'ouverture de deux stages, l'un pour les jeunes issus de formations françaises au moment de leur retour dans leur pays d'origine, afin de pallier le manque du compagnonnage auquel avaient droit leurs homologues français. Ce stage fut dit de maîtrise d'ouvrage et il fut, je crois bien, le premier de ce nom en France. Un deuxième stage, dit de « techniques urbaines » visait des éléments plus modestes exerçant déjà chez eux des responsabilités en matière d'urbanisme : secrétaires de préfets, de maires, etc., les plus compétents étant de jeunes agents du cadastre. Dans un climat de rareté quasi totale de compétences il fallait en effet s'intéresser à ceux qui, faute de mieux, tenaient les rôles et leur apprendre l'urbanisme du centurion romain : le plan en damier, les tailles d'îlots, les largeurs et profils de rues, ce qu'elles doivent prévoir même quand on ne les rend pas carrossables tout de suite, comment se passer d'appareils coûteux pour établir des niveaux, tracer des angles droits, etc. En somme l'essentiel de l'essentiel.

Seules des formations pratiques, aussi simples que possible, peuvent en effet permettre à ceux qui les suivent de faire face aux rythmes d'urbanisation des pays émergents. Même à nos jeunes maîtres d'ouvrage, sortant parfois de grandes écoles, nous apprenions la frugalité technique : peut-on en effet attendre des recensements coûteux, lents à dépouiller quand on voit les extensions urbaines galoper ? Ne peut-on se contenter de vues d'avion, voire de simples photos depuis un avion, pour prévoir des structurations urbaines que les cadastres locaux découperont en lots, devenant propriété de leurs occupants sous condition de mise en valeur ? L'ordre urbain ainsi créé sera promesse pour le futur. À l'inverse l'inaction et la lenteur conduisent inexorablement au désordre, donc au bidonville, menace permanente pour les pouvoirs mais encore plus pour les habitants eux-mêmes, peu poussés à investir quand on évoque constamment devant eux les bulldozers. Et quid des terrains à éviter pour leurs risques d'érosion, d'éboulement, d'inondation ? Comment y planter des végétaux et des arbres buveurs d'eau, « consolideurs » de terres, leur trouver une vocation consommatrice de sol avec peu d'habitants, y manifester ainsi concrètement la volonté d'éloigner toute urbanisation…

Cela étant notre manque d'intérêt pour l'exportation de la LOF ne venait pas

d'abord de l'urgence des situations que nous affrontions. En fait ceux qui sont passés par ce que je n'hésite pas à appeler « l'école de pensée du SMUH » se sont toujours refusés à pratiquer le « copier-coller ». Pour une raison fondamentale : si les lois de développement des villes sont partout les mêmes parce que les humains sont tous de la même farine, les conditions de température et de pression, comme on le dit pour expliquer les phénomènes physiques, sont fort différentes de celles de l'Europe dans la plupart des continents et des pays. Recommander à nos interlocuteurs d'agir comme nous est souvent une façon d'apporter « des problèmes à leurs solutions, plutôt que des solutions à leurs problèmes », selon une excellente formule que j'emprunte sans vergogne à son inventeur.

C'est pourquoi la méthode du SMUH a toujours été de s'attacher à comprendre rapidement le contexte local par l'association avec des locaux, de chercher avec eux les traits saillants des situations rencontrées et de suggérer, toujours rapidement, les leviers de tous ordres, permettant d'édifier des stratégies urbaines ou territoriales, en vue, dans beaucoup de cas, d'un ordre prometteur pour les extensions urbaines galopantes là où elles peuvent s'implanter au moindre coût et en évitant les terrains dangereux, malsains, coûteux à équiper.

Je réponds donc non à la question telle qu'elle m'a été posée initialement : la LOF n'a jamais été pour le SMUH un article d'exportation sur étagère. Toutefois je souhaiterais adoucir cette réponse abrupte à partir de quelques remarques terminales.

Conclusions

Si le cinquantenaire de la LOF est célébré, ce n'est pas pour des détails. Elle ne serait alors qu'une loi méritante, après d'autres textes et avant d'autres. Non : c'est avant tout pour, après expérience, observer la clarté de cette loi et son adaptation remarquable à la situation que rencontraient, pour parler comme la Banque Mondiale, les « établissements humains » français de l'époque, face à une industrialisation renaissante et à une grande vigueur démographique. D'où aussi sa longévité.

L'urbanisme et le logement devenaient deux champs juridiques différents. L'urbanisme de projet, comme on dit aujourd'hui, passait par les SDAU. Les POS matérialisaient un « contrat » simple entre d'une part l'État – puis les maires à partir de la décentralisation de 1982 – et d'autre part les propriétaires de terrains. Les dérogations, fléaux des textes antérieurs, devenaient quasi-impossibles. La ZAC et son PAZ permettaient une souplesse et un début de partenariat public privé plus clair et inventif que la ZUP de 1958.

Est-il surprenant dans ces conditions d'observer le rôle que les ingénieurs et les architectes ex-coloniaux ont joué dans l'effort de méthode et de clarification qu'a représenté la LOF ? Non car la capacité d'adaptation à des contextes différents, est le propre de ceux qui travaillent ou ont travaillé à l'étranger. Le choix de Jean-Claude Parriaud comme chef de service du STCAU à l'issue d'une carrière entièrement « coloniale » était profondément judicieux.

Au-delà de ces considérations, il est hors de doute que la France acquit à cette époque, sur son sol, par ses réalisations, par la rigueur et la clarté de ses approches dans le domaine de l'aménagement urbain et territorial, la clarté de ses lois et règlements dans ce même domaine, une réputation remarquable qui fut une aide puissante à l'exportation. J'en témoigne par les deux expériences de l'Ile Maurice et du Grand Caire où il fallait, face à des concurrents sérieux, séduire par ses propositions deux états dans des questions proches de leurs souverainetés. Seul un pays qui réussit chez lui peut inspirer confiance à l'extérieur de ses frontières. ★

[1] Le SMUH change ensuite d'orientation et de nom en 1983, lorsqu'il devient l'Association Aménagement et Coopération (ACA), qui disparaîtra en 1987.

[2] Il était relativement plus facile pour le SMUH de faire comprendre l'utilité de l'organisation urbaine à des industriels impliqués dans des investissements structurants. Les exemples de Kourou, d'Arlit, de Banfora, le montrent.

[3] Pour Maurice et le Grand Caire, la France s'est trouvée en compétition avec l'aide britannique dans le premier cas et une proposition états-unienne dans le second.

[4] Exception faite de la période des grandes émigrations européennes vers les États-Unis.

[5] Des coopérants français, en coopération dite de substitution (i.e. en attendant la prise en charge des responsabilités en question par des cadres africains), nous permettaient ici et là des actions efficaces et entraînantes pour les Africains avec lesquels ces coopérants travaillaient, ainsi que des repérages de jeunes africains prometteurs dans nos domaines.

La loi d'orientation foncière en France (1967) et la loi portant orientation foncière en Algérie (1990)

Similitude ou simple emprunt lexical ?

Najet Mouaziz Bouchentouf, *Maîtresse de conférences HDR en architecture et urbanisme, Université des sciences et de la technologie d'Oran Mohamed Boudiaf*

Il est fréquent d'entendre dire que la législation algérienne est largement inspirée de la législation française. Il est vrai qu'en 1962, année de l'indépendance de l'Algérie, le gouvernement proclame une ordonnance reconduisant la législation française[1], jusqu'à son abrogation progressive au fur et à mesure que le droit s'algérianise. La loi portant orientation foncière algérienne (LPOF) promulguée en 1990[2] est un excellent cas de ce présumé mimétisme. A priori, la similitude des titres « loi d'orientation foncière » et du nombre d'articles (85 pour la LOF et 89 pour la LPOF) incite à penser à une homogénéité des contenus. A posteriori, tout sépare ces deux lois à commencer par les signatures : dix ministres pour la française, le président de la république pour l'algérienne.

La loi d'orientation foncière française (LOF) est promulguée dans un contexte expansionniste pour contrôler l'usage des sols et permettre la mise en œuvre des projets portés par le ministère de l'Équipement. Elle met en place les instruments d'urbanisme réglementaire, les plans d'occupation des sols (POS) et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Tout son contraire est la LPOF qui est promulguée dans un contexte revendicatif de moins de centralité dans la décision. En effet, après les émeutes d'octobre 1988, la constitution algérienne de 1989 instaure la pluralité des points de vue et restaure la propriété privée qui était limitée depuis l'ordonnance portant révolution agraire (1971) et l'ordonnance portant constitution des réserves foncières au profit des communes (1974). Ainsi la LPOF de 1990 dresse le nouveau régime juridique du patrimoine foncier ainsi que les modalités d'intervention de l'État et des autres secteurs. Elle est suivie par la loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme[3] qui instaure deux instruments d'urbanisme réglementaires : le plan d'occupation des sols (POS) et le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) qui prend désormais la place du plan d'urbanisme directeur (PUD)[4].

L'objet de cet article est en premier lieu de montrer les différences fondamentales entre les deux lois. A vingt-deux ans d'intervalle, la première a permis de centraliser l'aménagement urbain et rural et l'autre au contraire a tenté de le décentraliser. En second lieu, il s'agit de dresser un bilan de presque trois décennies d'application de la LPOF en Algérie. Cette loi a-t-elle induit des changements dans l'aménagement urbain ? Quel est son impact sur le territoire puisqu'elle cible aussi l'aménagement rural ? Quelles nouvelles pratiques ont émergé de la part des urbanistes, des élus locaux et de la population lors de l'étude des POS et des PDAU ?

Les contextes : centralisation de l'aménagement et de l'urbanisme pour la LOF et libéralisme pour la LPOF

En 1967, en France, on est à l'ère des plans d'urbanisme qui définissent l'image future souhaitable de la ville tout en créant des droits sur le sol. Le POS est réalisé par un homme de l'art et prévoit les grandes opérations lancées à l'initiative de la puissance publique comme les percées de voies et les constructions d'équipement. D'autre part, ce même POS précise les règles à respecter parcelle par parcelle pour délivrer les permis de construire. Joseph Comby[5] nous dit que le risque était alors de provoquer des plus-values sur des terrains rendus constructibles, avant même qu'ils n'aient commencé à être aménagés. La LOF a également été promulguée dans un contexte expansionniste. Les prévisions sont optimistes par rapport à la croissance économique et démographique et envisagent 100 millions d'habitants en l'an 2000[6]. Par ailleurs, la ville était considérée comme lieu de progrès et comme moyen d'intégration sociale. Depuis, les choses ont énormément changé.

Le contexte de promulgation de la LPOF algérienne est plus complexe. C'est un contexte de crise et de récession, les recettes des hydrocarbures sont au plus bas, et les voyants socio-économiques au rouge depuis le début des années 1980[7]. Cette loi vient entériner une série de réformes engagées depuis le début années 1980, suite au décès du président Boumédiène, tendant vers plus de libéralisme dans l'économie et la politique en général, et dans l'aménagement et l'urbanisme en particulier. Pour cheminer vers le « moins d'État », trois lois avaient été promulguées avant la LPOF de 1990. Il s'agit de la loi de 1981 sur les cessions des biens de l'État, de la loi de 1983 qui cède les terres sahariennes à leurs locataires (il s'agissait de propriétés de l'État qui étaient louées), et enfin de la loi de 1987 qui restructure les grands domaines agricoles socialistes en exploitations agricoles collectives et individuelles. En même temps, ces lois n'étaient pas entièrement compatibles avec la constitution de 1976 qui limitait la propriété privée sans la supprimer entièrement. Il faut attendre la constitution de 1989 qui garantit la propriété privée et le droit d'héritage pour mettre au diapason la constitution et les lois sur le foncier agricole et urbain. Par ailleurs, la LPOF est promulguée dans un contexte de rafraîchissement et de renouvellement d'un ensemble de textes à l'image des nouvelles lois relatives à la commune et à la *wilaya* qui datent d'avril 1990.

Il est important de préciser qu'avant la LPOF de 1990 et la constitution de 1989, le foncier, aussi bien agricole qu'urbain, est régi par deux ordonnances. On parle d'ordonnance, car entre 1963 et 1976, il n'y a pas encore d'assemblée populaire nationale et le pays est gouverné par un conseil national de la révolution algérienne. Il ne s'agit donc pas de lois discutées et adoptées en assemblée. L'ordonnance 71-73 portant révolution agraire (RA) limite la propriété privée. Elle touche les absentéistes, ceux qui ne cultivent pas directement leurs terres[8], et les gros propriétaires fonciers. Cela signifie qu'on leur laisse une part de leurs terres pour qu'ils puissent subvenir à leurs besoins, et le surplus est versé dans le fonds de la révolution agraire. Trois ans après, en 1974, l'ordonnance 74-26 portant constitution des réserves foncières au profit des communes (RFC) stipule que chaque commune est tenue d'établir son PUD, ou à défaut, un plan d'urbanisme provisoire et de délimiter un périmètre d'urbanisation. À l'intérieur de ce périmètre, toutes les terres[9], quelle que soit leur nature, sont versées dans ce que l'on appelle alors les réserves foncières communales, et c'est la commune qui a le droit ou la possibilité de les acheter, de les aménager et de les revendre, et les transactions entre particuliers sont interdites. Ces deux ordonnances ont été bien entendu abrogées par la LPOF qui lève l'ambiguïté sur la propriété privée[10].

La LPOF est également promulguée à un moment particulier de la politique intérieure de l'Algérie. Les résultats des élections locales de juin 1990 tournent à la faveur des partis de l'opposition et la majorité des communes sont raflées par le Front Islamique du Salut (FIS, principal parti d'opposition islamiste). L'assemblée populaire nationale est cependant encore détenue par l'ancien parti unique[11] qui ne voit pas d'un bon œil le changement de personnel politique au niveau local. Beaucoup d'analystes et d'auteurs estiment que la promulgation de la LPOF vient en réa-

lité pénaliser les assemblées populaires communales (i.e. les conseils municipaux) issues du premier scrutin pluraliste de l'Algérie indépendante en dessaisissant les communes d'un important outil de fabrication de la ville, à savoir le monopole du foncier[12].

Les formes et les contenus des deux lois : ressemblances et dissemblances

85 articles pour la LOF et 89 pour la LPOF. La ressemblance s'arrête à ces chiffres car les contenus sont fort éloignés l'un de l'autre. La LOF française est intégrée au code de l'Urbanisme et de l'Habitation par l'insertion d'un titre II, intitulé *révisions et règles d'urbanisme*, au premier livret de ce code. D'emblée, ce titre II se préoccupe des prévisions et des règles d'urbanisme et annonce les changements et le remplacement des PUD par les SDAU et les POS en prenant soin de préciser le passage du relais entre ces nouveaux instruments et les anciens (durée de validité des PUD, la durée de validité des COS provisoires…). Les dispositions relatives au foncier dans la LOF ne sont énoncées qu'au titre II, à l'article 8 où il est question des programmes (le budget alloué), des réserves foncières, de l'expropriation… Le titre III aborde le sujet des associations foncières urbaines, de la rénovation urbaine, des servitudes, des lotissements, du permis de construire, des concessions immobilières, et le titre IV aborde les taxes d'urbanisation, la taxe locale d'équipement (TLE), le dernier titre des *dispositions diverses* tient dans un seul article (art. 85) et cible surtout les territoires d'outre-mer.

Le logement social collectif produit dans les années 1970 et 1980 a été réalisé à travers les ZHUN (zones d'habitat urbain nouvelles) et sur les terrains des RFC © Najet Mouaziz Bouchentouf, 2019

Au contraire, la LPOF algérienne annonce dès le départ ses préoccupations et son contenu lequel s'accorde beaucoup plus avec son titre. Dès l'article 1er elle annonce que son objet est de fixer la consistance technique et le régime juridique du patrimoine foncier ainsi que les instruments d'intervention de l'État, des collectivités et organismes publics. En son titre I, elle définit la consistance technique du patrimoine foncier. Outre le domaine public naturel, il y a les terres agricoles à vocation agricoles, pastorales et à vocation pastorales, les terres forestières et à vocation forestières, les terres *alfatières*, les terres sahariennes, les terres urbanisées et urbanisables et enfin les périmètres et sites protégés. S'ensuit le régime juridique du foncier où l'article 23 définit trois catégories juridiques : les biens domaniaux, les biens *melk*[13] ou de propriété privée et les biens *wakfs*[14]. Le *Arch*[15] n'est pas reconnu alors que cette catégorie a résisté à la colonisation dans les espaces steppiques et sahariens.

Le titre II présente une série de mesures pour contrer, voire punir tout propriétaire réhabilité dans son droit de propriété mais ne faisant pas un bon usage de cette propriété. Car si la propriété privée est « *le droit de jouir et de disposer d'un fonds foncier et/ou de droits réels immobiliers pour un usage conforme à la nature ou la destination des biens* » (art. 27), ce n'est pas une raison pour abuser de ce droit et l'article 48 vient justement le préciser en affirmant que « *la non exploitation effective des terres agricoles constitue, en raison de leur importance économique et de leur fonction sociale, un abus de droit* ». Et ce

même article 48 de renchérir : « *Dans ce cadre, une exploitation effective directe ou indirecte constitue une obligation pour tout propriétaire, détenteur de droits réels immobiliers et de manière générale, toute personne physique ou morale qui en exerce la possession.* » Il faut rappeler que l'Algérie sort en 1990 d'une période de trois décennies pendant lesquelles la propriété privée était limitée, et les slogans de la révolution agraire sont encore frais dans l'esprit des gens. Cette loi ouvre des portes, amorce de grands changements, sans pour autant abandonner les acquis de la révolution et de l'indépendance, autrement dit, l'intérêt de l'État vis-à-vis des couches moyennes et défavorisées notamment dans le monde rural (paysans sans terre, non logés) mais aussi urbain (réalisation de logements sociaux, création d'emplois industriels ou tertiaires).

En son chapitre 2, dans les dispositions relatives aux sols urbanisés et urbanisables (article 66), sont annoncés des instruments d'urbanisme qui ne sont pas encore nommés (ce sont les PDAU et POS qui seront régis par la loi 90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme). L'article 68 précise que les instruments d'aménagement et d'urbanisme obéissent à la plus large publicité et sont en permanence à la disposition des usagers et du public auxquels ils sont opposables, sous réserves des voies de droit légalement prévues. Dans ce cadre, tout propriétaire et/ou possesseur est tenu d'utiliser et d'aménager son bien en conformité avec l'usage assigné par les instruments d'aménagement et d'urbanisme. Les articles 73 et 74 sont très importants et auront de grandes conséquences sur l'aménagement et le devenir des villes puisque le premier va consacrer la création des agences foncières et le second libérer les transactions foncières sur les terres urbanisées ou urbanisables. Enfin les dispositions finales vont de l'article 75 à l'article 89 soit 15 articles. La situation est assez complexe : il y a deux ordonnances[16] à abroger qui ont énormément marqué les pratiques de l'aménagement et de l'urbanisme et qui ont profondément remodelé le paysage foncier, et leur abrogation déclenche une série de contentieux et de situations que la LPOF tente de prévoir et de prendre en charge[17].

À ce propos, Marc Côte[18] soulève la question du dilemme agraire de l'Algérie indépendante : la tribu des *Ayad* séquestrée en 1872 perd 3 000 ha de ses meilleures terres et est resserrée vers d'étroits vergers dans la montagne. À l'indépendance, l'autogestion est née, ce sont les ouvriers agricoles qui restent sur le domaine colonial devenu autogéré, et la tribu perd ses espoirs de récupérer les terres de ses ancêtres[19]. La question épineuse de la propriété est toujours présente puisque la LPOF dans son article 85 déclare que ce sont les occupants initiaux des terres communales et *arch*[20] agricoles avant l'application de la révolution agraire, qui sont prioritaires sur les terres excédentaires disponibles dans le cadre de la cession en vertu de la loi du 8 décembre 1987. Dans le cas cité par Marc Côte, s'agit-il de la tribu des *Ayad* propriétaires avant l'occupation française, ou des ouvriers agricoles des domaines coloniaux dont la propriété est dévolue à l'État après 1962 ?

Un autre point de ressemblance et de confusion entre la LOF et la LPOF est l'appellation des instruments d'urbanisme instaurés par les deux lois, soit le SDAU/POS pour la première et le PDAU/POS pour la seconde. Il est à rappeler que la LPOF annonce des instruments d'urbanisme sans les nommer et que c'est la loi 90-29 relative à l'aménagement et à l'urbanisme qui instaure les PDAU et les POS. Il y a un lien étroit entre la LPOF et la loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme puisque, cette dernière promulguée après la LPOF, développe et réglemente le contenu des articles 66 à 70 de la LPOF où il est question des instruments d'urbanisme à venir.

Le PDAU couvre le territoire d'une ou de plusieurs communes, il fixe les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire et définit les termes de référence du plan d'occupation des sols. Il se traduit par un règlement accompagné de documents graphiques et d'un rapport d'orientation. Le POS fixe de façon détaillée les droits d'usage des sols et de construction et doit être en conformité avec les dispositions du PDAU. La différence fondamentale entre le SDAU et le PDAU est que le SDAU est un schéma sans incidence sur les droits à construire alors que le PDAU établit un règlement que le POS algérien doit confirmer en définissant une forme urbaine. La législation algérienne met au point deux instruments d'urbanisme opposables au

tiers contrairement à la LOF française.

Les objectifs de chacune des deux lois : le foncier reste la priorité

La LOF de 1967 est une loi d'urbanisme qui place le foncier au premier plan. L'idée centrale de la réforme est de séparer la conception du projet d'urbanisme et l'organisation de sa mise en œuvre : les nouveaux droits à bâtir sont accordés au fur et à mesure de l'aménagement effectif des terrains et après le financement des travaux. Le SDAU, sans conséquence immédiate sur le droit des sols, est le résultat d'une élaboration conjointe par les diverses composantes de la puissance publique. Ce plan d'urbanisme ne devait plus être, comme auparavant, le travail solitaire d'un homme de l'art au service d'une administration spécialisée, mais le fruit d'un vaste débat au sein d'une commission locale où toutes les administrations seraient représentées. Les objectifs d'aménagement ainsi définis et officialisés, trois outils principaux étaient prévus pour les mettre en œuvre :

- un outil réglementaire, le POS, pour définir le droit des sols et dresser la liste exhaustive des interdictions à respecter pour l'attribution d'un permis de construire, en l'état actuel des équipements existants ;
- un outil contractuel, la ZAC, pour organiser l'urbanisation nouvelle et conditionner l'ouverture de droits à bâtir supplémentaires à la réalisation des travaux d'aménagement nécessaires ;
- un outil fiscal, la taxe d'urbanisation, qui doit inciter les propriétaires de terrains situés dans les secteurs déjà aménagés à les construire effectivement ou à les vendre, en leur faisant subir une forte taxation, non plus calculée sur leur valeur agricole, mais sur leur nouvelle affectation administrative de terrains à bâtir.

Le SDAU n'a pas d'effet juridique direct, un maire ne peut donner ou refuser un permis de construire en se référant au SDAU, mais il a des effets juridiques indirects dans le sens où le POS et la ZAC doivent être compatibles avec le SDAU. Si le SDAU prévoit une zone verte, le POS ne peut pas en faire une zone constructible et y projeter une ZAC.

Quant à la LPOF algérienne, l'objectif principal est de se mettre au diapason des nouvelles réformes et surtout de la constitution de 1989 qui gomme les références au socialisme et au parti unique de son contenu. C'est également la première loi qui se consacre entièrement au foncier et qui classe les terres selon le régime juridique. Les précédentes ordonnances (RFC et RA) avaient d'autres objectifs. La classification juridique des terres était utile pour atteindre ces objectifs mais subsidiaire par rapport à l'objet principal du texte.

Cette libéralisation dissimule un objectif latent et non avoué à travers une privatisation du patrimoine public au profit d'une certaine frange de la population[21] consolidant ainsi les privilèges déjà acquis par l'ordonnance des RFC et confortés par la LPOF. C'est comme si le passage d'une ère de gel des transactions à l'ère de leur libéralisation était prévisible du moment que dans le contrat de cession au profit des bénéficiaires des RFC, la rétrocession n'était possible qu'après dix ans. En effet, tout lot de terrain à construire acquis dans le cadre des RFC était libéré de la clause d'incessibilité et pouvait être revendu au prix du marché, dix années après son acquisition. Et dix ans, c'est ce qui sépare la promulgation de la LPOF de la circulaire portant objectif de 200 lots par commune, promulguée en 1980[22]. Cette loi tout comme la loi de cession des biens de l'État vient à point nommé dégeler le marché foncier et débloquer ainsi l'ascension sociale d'une grande frange de la population, celle qui a pu profiter et accéder au patrimoine public et à ses privilèges[23]. La LPOF est considérée comme un moyen indirect de privatisation du patrimoine communal des RFC.

Ce que la LPOF a induit comme changements : « réveil » et sacralité de la propriété privée. Le cas de Belgaid

En dehors des nouveaux instruments d'urbanisme qu'elle a instaurés, la LPOF a réveillé la propriété privée et le marché foncier, ce qui a un grand impact sur l'aménagement et l'élaboration des POS à l'image du quartier de Belgaid situé au nord-est de la commune d'Oran en Algérie. La propriété à Belgaid, très ancienne, date d'avant la colonisation française, et la plupart des propriétaires sont des citadins. Curieusement, cette propriété n'a jamais été touchée par la

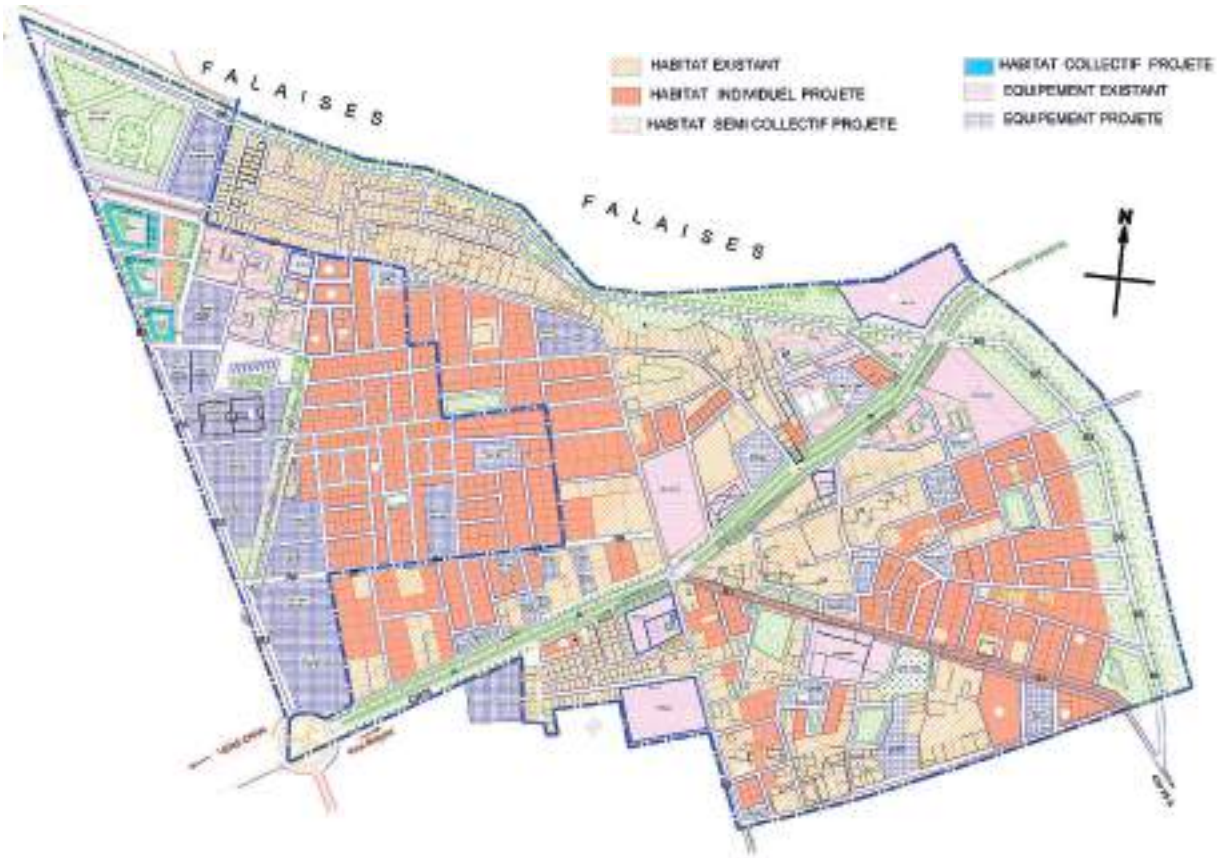
limitation de la propriété que ce soit par le biais de la loi des réserves foncières communales ou celle de la révolution agraire. En réalité, ces terrains se trouvaient en dehors du PUD d'Oran de 1977 et ils ont toujours été considérés comme non agricoles, ce qui explique la pérennité de cette propriété privée. Le POS de Belgaid est une priorité selon le PDAU d'Oran du fait de l'omniprésence de la propriété privée, car il s'agit d'imposer un règlement et une occupation du sol notamment en matière de voirie et d'équipement, avant que les propriétaires ne construisent eux-mêmes selon leurs volontés et ne mettent ainsi les autorités devant le fait accompli.

La méthode appliquée à l'élaboration du POS n'est pas très différente de celle appliquée pour les PUD par l'URBOR[24]. Des quantités de logements, d'équipements, de voiries et d'espaces verts sont calculées selon un scénario d'évolution de la population. Cela consiste à appliquer des ratios tels que le taux d'occupation par logement et la grille ministérielle des équipements[25]. Cette dernière élaborée, en 1975 par un bureau d'études d'urbanisme sous tutelle du ministère, dresse sous forme de tableaux la correspondance entre la taille des agglomérations et leurs strates administratives d'une part, et les équipements publics et privés (natures et surfaces) nécessaires, d'autre part. Ces chiffres issus de la phase d'analyse sont spatialisés sur un plan où le sol est libéré de la contrainte de la valeur agricole, de la valeur marchande et en faisant abstraction de sa nature juridique. Cette neutralité des terrains à urbaniser est acquise grâce aux réserves foncières communales, mais à Belgaid, la propriété privée est majoritaire. En continuité des méthodes héritées de la période des PUD, les propriétaires de Belgaid n'ont pas été associés à l'élaboration du POS et les options d'aménagement ne leur sont révélées que lors de l'enquête publique. Ils découvrent un plan, une affectation du sol qu'ils n'avaient ni imaginés ni souhaités. Des négociations entre ces propriétaires et les techniciens de l'URBOR débutent après l'enquête publique. Elles sont longues et laborieuses du fait

Lot de maisons familiales construites sur les terrains des RFC durant les années 1970 et 1980. Vingt ans après, certaines sont détournées de leur rôle initial soit par leur transformation en bureaux ou écoles, soit par leur démolition en vue d'y construire des immeubles hauts © Najet Mouaziz Bouchentouf, 2019

particulièrement de l'émiettement de la propriété impliquant un trop grand nombre de contestataires, d'autant plus que beaucoup d'entre eux habitent dans les autres *wilayas* ou à l'étranger[26]. L'enquête publique d'une durée réglementaire de soixante jours est allongée devant l'afflux des propriétaires vers la mairie, la direction de l'urbanisme et l'URBOR. La pression est telle que l'approbation est retardée pour pouvoir recueillir toutes les doléances. C'est ainsi que l'URBOR se livre à un exercice perpétuel de modification du plan d'aménagement même après l'approbation du POS, censée consacrer sa valeur réglementaire. En 2009, sur demande expresse de la wilaya, le plan est encore une fois modifié par l'URBOR.

Les propriétaires veulent s'assurer que le POS destine leurs terrains à de l'habitat et à forte densité afin d'obtenir un maximum de droits à construire, ou bien à un équipement commercial ou de loisirs leur permettant d'investir eux-mêmes. Les enjeux de ces affectations sont énormes et les propriétaires en sont conscients : le permis de construire ou le certificat d'urbanisme ne sont délivrés que si le POS est approuvé. Le cer-



Extrait du POS de Belgaid, 2009. On peut y lire l'aménagement du « consensus » suite aux diverses négociations avec les propriétaires. En bleu à gauche, se concentre le plus gros des équipements publics nécessitant une grande superficie comme les écoles, les lycées, les stades et le parc vert. Le tout est aménagé sur les terres du domaine agricole socialiste Achaba Hanafi et sur quelques terrains appartenant à la commune de Bir El Djir
© URBOR

tificat d'urbanisme qui précise les droits à construire et les servitudes relatives au terrain est en effet un document crucial dans la formation des prix fonciers, ceux-ci étant déterminés en fonction de l'affectation du terrain, du COS et de la hauteur maximale tolérée par le règlement.

Il est intéressant de constater les changements du plan d'aménagement après que les propriétaires ont exprimé leurs doléances, et de lire à travers les différents ajustements les enjeux liés au foncier. La voirie a suscité rapidement le consensus général. Dans un souci d'équité, l'urbaniste a fait coïncider les axes de la voirie avec les limites des propriétés de manière à ce que la surface expropriée soit la même pour tout le monde. Le plus dur à faire passer pour le technicien est la localisation des équipements publics de santé, éducatifs ou sportifs. Au nom du principe de la mixité fonctionnelle, la première proposition était de les « saupoudrer » dans les zones d'habitat projetées, ce qui aurait beaucoup touché les propriétés privées sachant que ces équipements sont grands consommateurs d'espace. Finalement, la solution adoptée ébranle le principe de mixité : les équipements ainsi qu'un parc vert se retrouvent concentrés dans la portion ouest de Belgaid sur un terrain appartenant à l'État.

C'est ainsi que progressivement, du premier plan d'aménagement au dernier, la pression des propriétaires sur le POS se fait sentir. Un jardin de 15 000 m² prévu dans le premier plan a été supprimé et remplacé par de l'habitat. Le même sort est réservé au peu d'équipements publics que le technicien avait pensé imposer, tous ont été remplacés dans le plan de 2009 par des équipements d'investissement hôtelier ou commercial. L'aménagement et la propriété privée, qui semblent ne pas faire bon ménage, mettent le technicien devant un dilemme : il lui faut répondre aux souhaits des propriétaires et dans ce cas-là dessiner une ville réservée exclusivement aux logements et aux équipements d'investissement, ou bien proposer une ville selon sa vision à lui. Sa qualité d'intermédiaire ou d'interface entre une demande de planification selon des normes préétablies et les vœux des propriétaires le met dans une position délicate.

La LPOF a ainsi mis en exergue « la sacralité de la propriété ». Dans un pays où le droit de propriété a été bafoué et confisqué depuis la colonisation[27], son recouvrement depuis les années 1990 après une longue période de privation fait qu'aucun propriétaire ne consentirait à abandonner son bien même au nom de l'intérêt général. C'est justement cette notion d'intérêt général qui est mal perçue par les propriétaires et qui revêt une connotation négative au vu de tous les abus[28] qui ont eu lieu sous sa bannière. Une attitude qui paraît légitime aux yeux de la société. Il n'est pas rare d'entendre les techniciens, les politiques et à plus forte raison les élus dire à propos du propriétaire foncier qu'il s'agit de son bien, de son droit, et qu'il en dispose il l'entend. Le POS de Belgaid est finalement établi dans un rapport de force à la faveur des propriétaires qui vont imposer leur vision et leur projet, en l'absence d'un véritable projet de ville et d'une institution capable de le porter (ce qui devrait être le rôle de la commune).

Conclusion

Finalement rien ou presque ne réunit les deux lois LOF et LPOF, ni les contextes de promulgation, ni les contenus et encore moins les objectifs. L'article 1er de la LOF française sur les prévisions et les règles d'urbanisme est plus proche de la loi algérienne relative à l'aménagement et à l'urbanisme de 1990. Il en est de même pour le volet foncier de la LOF qui dans son esprit est plus proche de l'ordonnance des réserves foncières communales abrogée par la LPOF, parce qu'il permet à l'État et aux collectivités locales de constituer des réserves foncières en vue de l'extension des villes, de l'aménagement d'espaces naturels, de la création de villes nouvelles et de stations de tourisme. Il s'agit réellement d'une situation d'emprunt lexical et de similitudes des titres qui cachent énormément de disparités dans les contenus et les finalités. Ce sont les couples de paronymes LOF/LPOF et SDAU/PDAU qui sèment le plus la confusion au point que d'aucuns considèrent le PDAU algérien comme l'équivalent du SDAU français alors que tout les sépare. Au terme de ces réflexions, il est possible de dire que la LOF et la LPOF sont très différentes, sans pour autant expliquer la ressemblance de leurs intitulés.

[1] Loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962.

[2] Loi n° 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.

[3] Loi n °90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme.

[4] Le PUD est régi par la circulaire PU 217/4 du 16 octobre 1974 qui reprend les dispositions des décrets de 1958 et 1959 de la législation française. Voir à ce sujet, Guerroudj T., 2013, « Le socle instrumental, le PDAU et le POS », in Sidi Boumedine R. (dir.), 2013, *échec des instruments ou instruments de l'échec*, Alger, Alternatives Urbaines, pp. 48- 77, et Djermoune N., 2014, « Dysfonctionnement et défaillance des instruments d'urbanisme en Algérie », *Le Carnet de l'IRMC*, 24 février 2014. [En ligne] *http://irmc.hypotheses.org/1421 (consulté en mars 2019)*.

[5] Comby J., 1997, « Retour sur la loi d'orientation foncière de 1967 et ses déconvenues », *Études foncières*, n° 77, p. 5.

[6] Goze M., 1999, « La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation », Annuaire des collectivités locales, Tome 19, pp. 101-121.

[7] De 12,5 milliards en 1980, les recettes pétrolières chutent jusqu'à 5,7 milliard en 1988 pour remonter à 13,3 milliards en 1997. Voir Mutin G., 1997, *Le contexte économique et social de la crise algérienne*, Mario Melle éditions. <halshs-00361566> (consulté en mars 2019).

[8] Le slogan de la révolution agraire était : « La terre à ceux qui la travaillent. »

[9] Tout comme l'ordonnance portant révolution agraire, l'ordonnance des réserves foncières communales permet aux propriétaires de garder une partie de leurs propriétés pour subvenir à leurs besoins familiaux et professionnels (afin de construire leurs logements et les lieux d'activités). L'excèdent ne pouvant être cédé qu'à la commune.

[10] Nous rappelons que la propriété privée n'était pas éteinte avant la constitution de 1989 mais limitée. En effet, l'article 16 de la constitution de 1976 précise que : « La propriété individuelle des biens à usage personnel ou familial, est garantie. La propriété privée non exploiteuse, telle que définie par la loi, fait partie intégrante de la nouvelle organisation sociale. » Cette limitation a été appliquée par le biais des ordonnances citées.

[11] Le FLN, front de libération nationale, parti historique ayant déclenché la guerre de libération nationale en 1954 et mené le pays vers l'indépendance en 1962.

[12] Khalef A., 1994, *La réforme foncière urbaine en Algérie. Terrain de luttes politiques en cours d'un processus de démocratisation*, diplôme en études de développement, Genève, université de Genève ; Messahel A. 2010., *Les mécanismes de productions foncières et immobilières en Algérie*, Thèse de Doctorat ès Sciences en Urbanisme, Oran, Université des sciences et de la technologie d'Oran Mohamed Boudiaf ; Safar-Zitoun, M., 1996, *Stratégies patrimoniales et urbanisation : Alger 1962-1992*, Paris, L'Harmattan.

[13] Le *melk* est une catégorie juridique qui date d'avant la colonisation française et qui s'apparente le plus à la propriété privée dans l'acception actuelle et moderne du terme.

[14] Ou *Waqf*, mot arabe signifiant legs pieux et désignant des biens inaliénables dont l'usufruit est consacré à une institution religieuse ou d›utilité publique.

[15] Forme de propriété collective.

[16] L'ordonnance 71-73 portant révolution agraire (RA) qui limite la propriété privée agricole et l'ordonnance 74-26 portant constitution des réserves foncières au profit des communes (RFC).

[17] Et pour cause, lorsque la LPOF est modifiée par l'ordonnance n° 95-26 du 25 septembre 1995, ce sont les dispositions finales qui sont les plus retouchées.

[18] Côte M., 1988, *L'Algérie ou l'espace retourné*, Paris, Flammarion.

[19] *Ibid.*, p. 246.

[20] La propriété *Arch* est citée dans cet article mais non considérée comme catégorie juridique dans l'article 23.

[21] Les RFC avaient pour objectif principal de démocratiser l'accès au logement familial et en priorité à ceux qui en avaient besoin. En réalité, seule une petite frange de la population a pu « être servie ». Voir à ce sujet Mouaziz Bouchentouf N., 1998, *Urbanisation : législation et réalités : le cas de l'agglomération d'Oran*, Oran, mémoire de magistère, Université des sciences et de la technologie d'Oran Mohamed Boudiaf.

[22] Une circulaire qui exhorte chaque commune, qu'elle soit rurale ou urbaine et quelle que soit sa population, à « livrer » 200 lots de terrain à bâtir.

[23] Il y a une très grande différence entre les prix de cession des terrains publics administrés et les prix du marché. Une différence qui se chiffre du simple au décuple voire le centuple et même plus. C'est ce qui explique les privilèges et l'intérêt de la propriété publique. Voir à ce sujet Mouaziz Bouchentouf N., 2014, *Foncier et immobilier à Oran. Législations et stratégies d'acteurs*, Oran, thèse de doctorat, Université des sciences et de la technologie d'Oran Mohamed Boudiaf.

[24] C'est le bureau d'études URBOR (contraction de Urbanisme et de Oran) qui a été chargé de réaliser cette étude. L'URBOR a eu le monopole des études des PUD durant les années 1970 et 1980.

[25] Comme lors de l'élaboration du PUD.

[26] L'élaboration du POS qui devait se faire en 8 mois a duré près de 5 ans (de 2002 à 2007, date d'approbation).

[27] L'algérien a été dépossédé de sa terre pendant la colonisation, puis durant les trois décennies qui ont suivi l'indépendance par une politique d'étatisation du sol agricole, et de municipalisation du sol urbain. C'est ce qui explique le rapport particulier qu'entretiennent le propriétaire et la société avec le sol. Voir Saidouni M., 2003, « Le problème foncier en Algérie : bilan et perspectives », *Villes en parallèle, Villes algériennes*, n° 36-37, pp 135-152.

[28] Les expropriations dans le cadre de la révolution agraire et des réserves foncières communales qui ont dépossédés « certains » au profit « d'autres » au nom de l'intérêt général, pour finalement les restituer quelques années après.

Débat

Cinquante ans d'expériences : que reste-t-il de la loi d'orientation foncière ?

Cinquante ans d'expériences : que reste-t-il de la loi d'orientation foncière ?

Débat animé par **Marie-Line Meaux,** inspectrice générale honoraire de l'administration du développement durable

avec
Philippe Baffert, *consultant, ancien chef du bureau de la législation et de la réglementation de l'urbanisme au ministère de l'Équipement*
Daniel Béhar, *consultant, professeur à l'École d'urbanisme de Paris*
Joseph Comby, *directeur de la Revue Foncière, ancien rédacteur en chef de la revue Etudes Foncières (1978-2008)*
Laurent Théry, *préfet honoraire, grand prix de l'urbanisme 2010*

Marie-Line Meaux

Que reste-t-il de la loi d'orientation foncière (LOF) cinquante ans après ? Qu'en a-t-on fait ? Les textes sont certes importants, mais il ne faut pas perdre de vue la finalité de l'action publique et son impact sur l'ensemble des acteurs de la ville, des praticiens jusqu'aux habitants. Ce débat est ainsi organisé en deux séquences. La première revient sur les idées fondamentales de planification, de règle et de projet, avec Philippe Baffert et Laurent Théry.

Philippe Baffert, ancien chef du bureau de la législation et de la réglementation de l'urbanisme au ministère de l'Équipement, a contribué à écrire une très grande partie du code de l'Urbanisme. Pour les uns, c'est tout à son honneur. Pour d'autres, c'est moins sûr. Aujourd'hui, il est consultant, en charge de la conception de plusieurs documents de planification urbaine auprès de collectivités territoriales, et auprès de l'État.

Laurent Théry a un parcours professionnel assez atypique d'urbaniste en position de maîtrise d'ouvrage, développé pendant près de trente ans auprès de collectivités locales importantes : Saint-Nazaire, Nantes, puis Lille mais dans la position différente de porteur de projet dans le cadre d'Euralille. En 2012, il devient préfet en charge du développement du projet d'une métropole dans un territoire extrêmement complexe : la zone de Marseille - Aix-en-Provence. Il y a réussi le miracle d'aboutir à la métropole Aix-Marseille-Provence, créée le 1er janvier 2016. Il a reçu le Grand Prix de l'Urbanisme en 2010.

Nous nous intéresserons dans une deuxième séquence à la fabrique urbaine et aux nouveaux enjeux territoriaux, avec deux autres intervenants. Joseph Comby est consultant, économiste et urbaniste. Il a créé et dirigé pendant trente ans, la revue *Études foncières*, dont il était l'une des chevilles ouvrières, avec Vincent Renard. Cette revue s'étant arrêtée en 2013, cinq ans après qu'il eut pris sa retraite, il a récemment lancé un nouveau bimestriel, *La revue foncière*, qu'il dirige toujours. Il est un excellent spécialiste des questions foncières.

Daniel Béhar, géographe et professeur à l'École d'urbanisme de Paris, y est responsable de la chaire « Aménager le Grand Paris ». Nous sommes sur une

autre échelle de temps et de préoccupation. Il a récemment travaillé sur l'évaluation du schéma directeur de la région Île-de-France. Il assure, pour le compte de la direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature (DGALN), l'animation du réseau pour les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il est également l'une des chevilles ouvrières de la coopérative ACADIE, une structure importante à mi-chemin entre bureau d'étude et recherche, un peu comme le BERU à son époque.

Planification, règles et projets

La LOF essayait de rationaliser un processus qui allait de la planification territoriale à la règle de constructibilité. Cette rationalisation a sans doute été largement modifiée par l'irruption de la notion de projet urbain, les enjeux du développement durable et par les pratiques territoriales, y compris celles issues de la décentralisation. Ces nouvelles pratiques ont-elles modifié le processus initial de la LOF dans les faits, sinon en droit ? Nous étions dans une période où l'échelle dominante était celle des plans d'occupation des sols communaux. L'État était aux commandes mais dans un processus d'élaboration conjointe, qui était comme certains le pensent, l'un des points forts de la LOF[1].

Au centre d'études techniques de l'Équipement de Bordeaux, je me souviens d'avoir participé à des plans d'occupation des sols pour lesquels mon patron de l'époque me conseillait de ne pas me faire de soucis à propos de l'élaboration conjointe : il fallait juste donner aux élus le sentiment qu'on leur demandait leur avis, mais l'État restait aux commandes. C'était une approche un peu particulière de l'élaboration conjointe. Aujourd'hui, on assiste à la généralisation de l'intercommunalité. Qu'est-ce que tout cela a changé et à quoi ressemblerait aujourd'hui une « bonne planification » ?

Philippe Baffert

Je préférerais aborder une réflexion autour de la question suivante : « Bilan : que reste-t-il de 50 années d'expérience ? ». Effectivement, il faut rendre à César ce qui est à César. On a souvent dit que pratiquement tout ce qui s'était fait depuis 50 ans était dû à la LOF. Ce n'est pas vrai. Par exemple, les zones d'aménagement concerté (ZAC) avaient été créées par une loi de 1965. L'expropriation que Guy Braibant avait appelée pour cause d'utilité publique date d'un décret de 1955. Il s'agissait d'un ensemble de procédures que la LOF avait essayé de rationaliser, en créant une hiérarchie entre trois niveaux : les enjeux stratégiques, l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel.

Le niveau stratégique est sans doute ce que l'on sait le plus mal faire en France : c'est pour cela qu'à mon sens, les schémas directeurs ont été un échec. Dans le nord de la France, il y en a eu beaucoup, mais il s'agissait en fait de « super-POS ». Dans le sud de la France, il n'y en avait pratiquement pas. Encore aujourd'hui, on a du mal à faire des documents qui définissent de véritables orientations stratégiques et qui ne se bornent pas à délimiter des zonages.

Lorsque le schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe – où je travaille beaucoup – est sorti, le Conseil d'État l'a critiqué, car il estimait qu'il comportait un zonage, ce qui n'avait pas sa place dans un schéma régional. Le schéma fut finalement approuvé tel qu'il avait été prévu mais, pour répondre à la demande du Conseil d'État, nous avions inscrit sur les plans : « Ceci n'est pas un zonage »... Je vous laisse imaginer les difficultés d'application.

Nous avons actuellement toujours le même problème. L'étude effectuée par le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH) sur les schémas de cohérence territoriale (SCoT) le montre : il est difficile d'élaborer un document stratégique qui définisse des orientations et des engagements, sans en faire un « super POS » » ou un « super Plan local d'urbanisme (PLU) ». On a beaucoup de mal à y parvenir. Je crois que cette difficulté n'a pas été surmontée en passant des schémas directeurs aux SCoT, en tout cas dans la pratique, même s'il peut y avoir quelques exceptions.

L'urbanisme réglementaire c'était le POS. C'était là, clairement, une affaire de zonage. On savait où l'on pouvait construire ou non. En premier lieu, on protégeait les espaces naturels et agricoles. Je crois que c'est une chose que faisait bien le POS dans sa conception initiale : la distinction entre l'espace urbain et l'espace rural. On délimitait des secteurs où on pouvait construire en respectant un certain nombre de règles : pour le tout-venant des projets de construction, il y avait des règles générales dans 15 articles. Lorsque le projet justifiait la mise en place d'un périmètre opérationnel, l'étude d'urbanisme et le projet urbain se traduisaient par un document d'urbanisme spécifique, le plan d'aménagement de zone (PAZ). Autrement, les zones étaient non constructibles.

Le problème, c'est que très progressivement, cette distinction entre les parties du territoire où on pouvait construire et celles qui étaient inconstructibles a tendu à disparaître. Une expérience m'a frappé. Lors d'un colloque sur les zones constructibles et les possibilités de construire dans la région parisienne, nous avions apporté une carte montrant toutes les zones d'urbanisation future qui pouvaient être utilisées pour des opérations de construction dans la région parisienne. Un très grand promoteur, bien placé dans l'immobilier et l'audiovisuel, se tourna vers moi avec un air très condescendant et me dit : « Mon jeune ami, ce sont vos zones constructibles qui bloquent le marché. Si vous voulez que l'on construise, faites-nous des zones agricoles bien placées ». Devant le ministre, tout le monde éclata de rire sur la plaisanterie… Mais personne ne réagit !

Au départ, les POS avaient pour fonctions de préciser les zones susceptibles d'être construites et de protéger les espaces naturels. Cela n'a pas forcément amélioré de façon significative la situation des bourgs et des centres bourgs, mais cela a bien protégé les paysages. Cela se fait toujours. Et si l'on a un acquis de ce qui s'est passé depuis cinquante ans, ce sont ces 18 000 documents qui, aujourd'hui plus encore qu'hier, ont cette fonction de limiter ce que l'on peut construire.

À côté de l'urbanisme réglementaire, il y avait enfin l'urbanisme opérationnel, avec la ZAC. Ce sont les deux jambes de la loi d'orientation foncière, qu'on a souvent opposées : la planification urbaine et les zonages d'une part, l'opérationnel d'autre part. Depuis un certain temps, on a pris l'habitude de créer des ZAC de toute petite taille, parfois une vingtaine de logements. Au moment du vote de la loi d'orientation foncière, les ZAC ne représentaient pas 20 logements, mais 2 000, 3 000 ou 4 000. Il s'agissait de grandes opérations. La moyenne dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP) était de 5 000 logements.

Lorsque les ZAC ont été mentionnées pour la première fois dans la loi, en 1965, il ne s'agissait pas d'une procédure, comme aujourd'hui, mais d'une dénomination générale, couvrant toutes les opérations publiques. D'ailleurs, la loi prévoyait que l'on devait prendre une décision qui assimilait les anciennes ZUP, les anciennes zones d'habitation et les anciennes zones d'activités, à des ZAC. Un texte dressa une liste de 460 ou 480 zones qui étaient des ZAC au sens de la loi d'orientation foncière, avec une capacité d'accueil entre 2,5 millions et 3 millions de logements. Toutes ces opérations étaient considérées comme des ZAC. Cela signifiait que l'essentiel de la production de logements passait par l'urbanisme opérationnel et non par l'urbanisme réglementaire.

Je me souviens très bien qu'à l'époque, nous faisions le tour de France avec Antoine Givaudan pour expliquer les POS, en « vendant » à nos auditeurs le règlement stéréotypé. Nous ne nous en cachions pas. Antoine disait qu'il transformait les directions départementales de l'Équipement en usines à fabriquer des POS, comme la régie Renault fabriquait des voitures. En riant, je lui répondais qu'il y avait plus d'options dans les voitures Renault que dans ses POS. Mais c'était normal parce que l'on cherchait alors, dans les endroits à enjeu du point de vue de l'expansion urbaine, à couvrir toute la France de documents d'urbanisme fixant des zonages. Ensuite, on passait à l'urbanisme opérationnel, et c'était dans les zones opérationnelles que l'on élaborait des projets. Dans un cours destiné aux ingénieurs des ponts et chaussées, j'ai vu qu'on expliquait que le POS

Couverture d'un guide de conception des POS et des SDAU rédigé par le ministère de l'Equipement, juin 1973

était défensif alors que la ZAC était offensive.
C'est à partir du début des années soixante-dix que la taille des opérations d'aménagement s'est réduite de plus en plus, ce que la circulaire d'Olivier Guichard connue sous le nom de « tours et barres » est venue consacrer en 1972. On a même battu des records dans certains départements, comme la Vendée ou le Finistère, où l'on a fait des ZAC pour quatre à cinq logements. La création d'une ZAC ne visait alors plus du tout à mettre en œuvre un projet d'urbanisme, mais tout simplement à déroger au POS ou à obtenir un financement illégal.
Les opérations qui portaient autrefois sur 150 à 300 hectares avaient pour objet de réaliser un quartier nouveau. Les doter d'un règlement d'urbanisme propre, le PAZ, ne constituait pas une dérogation au POS. Plus la taille de l'opération se réduisait, plus la ZAC prenait un caractère dérogatoire. C'est ce que le Conseil d'État a jugé en annulant une ZAC qui avait pour principal objet de permettre de délivrer le permis de construire d'un hôtel, ce que le règlement du POS n'autorisait pas.
On dit aujourd'hui que le PLU répond à un objectif d'urbanisme de projet, contrairement au POS. Ce n'est pas entièrement exact. La LOF prévoyait aussi un urbanisme de projet, mais en deux étapes : au POS le soin de délimiter les zones et à l'urbanisme opérationnel, notamment les ZAC, celui de mettre en œuvre le projet urbain. Il faut bien reconnaître que, dans la pratique, ce beau mécanisme s'est vite dégradé.
Ce qui a été tenté avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), c'est d'intégrer les PAZ et les POS, de les fusionner pour réintroduire le projet urbain au sein d'un document unique. Cela a eu deux avantages : d'abord, faire en sorte que l'on mette un peu de projet urbain dans les documents d'urbanisme, ce qui fonctionne assez mal, je le dis clairement ; ensuite, supprimer le caractère dérogatoire de la ZAC.
La jurisprudence avait considéré que le fait que le POS de la commune et les PAZ des ZAC de la même commune soient fondés sur des politiques urbaines totalement différentes ne constituait pas, en soi, une illégalité, dans la mesure où il s'agissait de documents d'urbanisme distincts, et que la loi n'imposait à aucun moment une obligation cohérence d'ensemble entre ces documents. À Paris, par exemple, il y avait 49 documents d'urbanisme différents : 2 POS, 2 plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dans les secteurs sauvegardés de la loi Malraux de 1962, et 45 PAZ. En intégrant le projet urbain – le document propre à la ZAC ou aux projets opérationnels – dans le PLU, on a rétabli l'obligation de cohérence d'ensemble parce que c'est un seul et unique document. Cela dit, dans la pratique, on n'en est loin. Aujourd'hui, les plans locaux d'urbanisme qui sortent et qui intègrent réellement des projets urbains, ou qui sont réellement fondés sur des projets urbains, sont l'exception.

Marie-Line Meaux

Nous allons continuer ce débat avec la vision de Laurent Théry.

Laurent Théry

Je parle à partir d'une activité de professionnel de l'urbanisme dans plusieurs villes telles que Saint-Nazaire, Nantes, Lille et Marseille, avec des statuts différents et une implication forte dans l'univers de la planification et, surtout, dans celui des grands projets urbains. Je vais essayer d'expliquer la différence. Avant de rentrer dans les enjeux respectifs de la planification et des projets, il y a un préalable : la notion de stratégie urbaine. Ce n'est pas du tout un exercice organisé. Il n'y a ni produits, ni modalités. C'est un exercice essentiellement politique qui fait que l'on élabore, à l'échelle d'un territoire donné, quelques objectifs, qui seront considérés comme essentiels et portés par l'autorité politique. C'est une notion trop souvent oubliée, selon moi.

En France, il y a quelques situations de ce type. Je pense à la réflexion Lyon 2010, qui n'était ni une planification ni un projet, mais une longue réflexion qui a alimenté l'action urbaine de cette agglomération pendant des décennies. Il y a également eu les exemples de Lille 2030 et de Nantes 2050. Plusieurs collectivités se sont engagées sur ce chemin, en voulant se donner une vision à moyen ou long terme, des priorités politiques sur des territoires de dimensions variables. Il n'y a pas de méthode préétablie. Ces initiatives sont adaptées aux différents contextes. Pour autant, je pense qu'il y a une portée relative de ces différents exercices, que je ne considère pas comme étant quelque chose d'absolu, mais comme un élément important pour commencer à discuter du rapport entre planification et projet.

Dans mon esprit, la planification et le projet sont deux branches de la mise en application de cette stratégie. C'est un ordre théorique, ce qui ne signifie pas qu'il est respecté dans la pratique. La planification s'intéresse aux grands territoires. Ce sont des schémas régionaux, des documents à l'échelle des agglomérations ou des métropoles, sur un temps long, qui énoncent un corps de règles que doivent respecter les politiques urbaines. Cela se décline, en échelles de tailles et de durées inférieures, par des outils comme le PLU.

Un projet urbain se définit d'abord par quelques objectifs identifiés sur un territoire qui n'est pas forcément figé et qui n'englobe pas la totalité de l'action urbaine. Il y a des échelles de temps et des tailles variables, une très grande diversité de projets. Il est donc difficile de fixer la forme d'un projet urbain. C'est un projet qui s'identifie plus par un processus, une marche en avant du projet qui suppose de la souplesse, de la réflexion sur des variantes, ainsi que la possibilité d'évolution du projet lui-même. Un projet s'identifie par un processus, qui suppose un jeu d'acteurs ouvert, du public au privé, et de l'autorité aux citoyens.

Voilà ce que sont les grands éléments qui, selon moi, définissent les conditions d'un projet urbain. Un croisement est nécessaire entre ces deux approches mais nous voyons bien qu'elles sont fort différentes par nature. Le projet urbain s'inscrit dans le corps des règles et de la planification. Mais ces règles issues de la planification doivent aussi pouvoir se moduler et s'adapter en fonction de la vie des projets. Il y a donc un croisement mais aussi une différenciation. La règle n'est pas la matrice du projet et, vice versa, le projet n'est pas la matrice de la règle.

La planification ne peut donc pas, selon moi, être la matrice du projet. C'est d'une autre nature. C'est pour cela que je suis en désaccord avec la façon dont on élabore la réglementation à travers les PLU et les SCoT lorsque l'on dit : « Point numéro un, faites un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ». Mais ce PADD est un projet de règle, ce n'est pas un projet en soi, car par nature, un projet urbain n'a pas besoin de matrice réglementaire pour s'initier. J'ai trop souvent vu dans les communes cette attitude disant : « Vous avez un projet ? On le traduit par un outil. » Et c'est l'outil qui devient l'expression du projet !

Je prendrai l'exemple du projet de la ville de Nantes que j'ai conduit pendant un certain nombre d'années. Il y avait un ancien territoire industriel de 330 hectares associé à un bout d'une quasi ville nouvelle, où il y avait de grandes orientations fixées par des approches successives d'études menées par la ville et par l'agglomération, avec beaucoup de débats publics.

En 2000, nous en étions arrivés à demander à Alexandre Chemetoff, dans le cadre d'un marché de définition, un plan guide du projet de l'île de Nantes. Il s'agissait de partir d'un état des lieux très précis et d'élaborer une vision du projet réalisé. Ce plan guide devait donner une expression du projet comme s'il était fini, mais il était également en perpétuelle transformation. Tous les mois ou tous les deux mois, on éditait une nouvelle matrice du plan guide. Cette nouvelle matrice n'était pas contradictoire avec sa forme initiale mais elle marquait l'évolution progressive du projet, en faisant apparaître l'île de Nantes comme un territoire d'accueil de projets. Ce n'est donc pas un projet en soi, mais un projet qui donne des matrices, pour ensuite accueillir des initiatives économiques, sociales et culturelles qui émanent de la société civile. C'est une adaptation permanente.

Je trouve cette notion de territoire d'accueil de projets essentielle. Dans le débat initial que nous avions avec les services de la ville, lorsque ceux-ci venaient en réunion pour préparer le projet de l'île de Nantes, ils nous disaient : « Voilà. On peut faire une ZAC selon ce périmètre, ou avec celui-ci… ou encore avec un autre… ». Cela ne correspondait absolument pas à la vision que l'on avait d'un objectif de transformation, d'organisation d'un jeu d'acteurs. Le projet ne se traduisait que par l'énoncé de cadres réglementaires. Je pense qu'en France, on est encore très dominé par cette culture de la règle qui a un corps doctrinal très construit, inséré dans un corps professionnel très puissant au sein de l'État et des collectivités locales.

À l'avenir, on peut caresser l'espoir qu'une culture du projet, non pas en opposition à la règle mais en provenant d'une autre matrice qu'elle, puisse prendre sa place dans l'édifice politique et professionnel. J'ai quelques doutes, non pas du côté de la règle, mais plutôt dans les dominantes actuelles de l'évolution sociétale où le temps court est dominant. Le rapport public-privé est inversé. Si je pense que le partenariat est essentiel pour construire tout projet, en revanche, un projet urbain est d'abord politique, porté par la collectivité qui vit sur ce territoire. Je vois aujourd'hui fleurir en quantité des appels à projets, qui sont souvent réduits à des opérations et à des timbres-poste. Il n'y a pas vraiment de dimension de projet urbain dans ces appels.

L'intercommunalité est selon moi un progrès très substantiel. Ce mouvement doit continuer pour aller de

Le plan guide itératif du projet de l'île de Nantes, conçu par Alexandre Chemetoff avec la ville de Nantes © Ain

Les machines de l'île, projet emblématique de la transformation de l'île de Nantes © Mairie de Nantes

plus en plus vers la grande échelle, la seule échelle à laquelle on peut traiter la question du développement durable. Il y a une limite essentielle : dans la culture de ce pays, on ne fait pas chez un maire ce qu'il ne veut pas que l'on y fasse. La commune et son maire sont le pivot, le centre de décision de toute politique urbaine, situation qui est caractérisée par l'élection du maire et de son équipe au suffrage universel. L'agglomération ne relève que d'une intercommunalité et donc, essentiellement, d'un partage de moyens. Tant que l'agglomération ne sera pas dotée de la légitimité du suffrage universel, elle restera une organisation de second rang, sans visibilité pour le citoyen, en contradiction radicale avec l'échelle réelle des politiques publiques.

Marie-Line Meaux

Je propose à Daniel Béhar et Joseph Comby d'apporter leur point de vue sur les relations entre la règle et le projet.

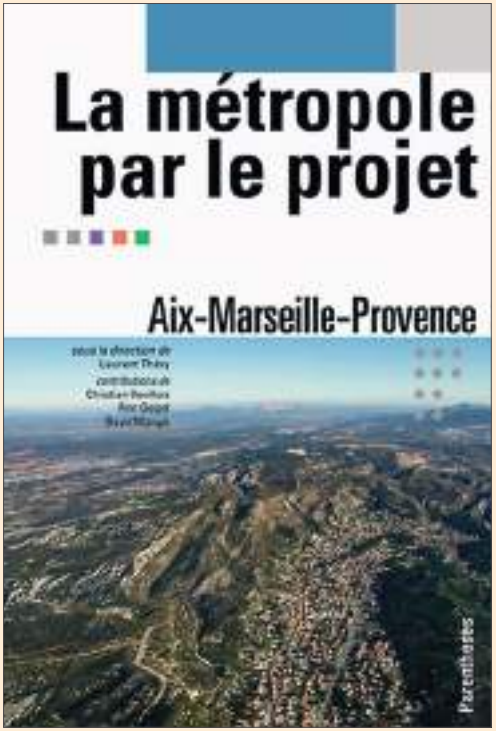
Daniel Béhar

Derrière les notions de règles et de projets, il me semble que se pose en effet la question au cœur de notre débat : « Que reste-t-il de la LOF aujourd'hui ? », et ce dans un contexte territorial qui a radicalement changé. En reprenant ce que qui a été défini comme étant les fondamentaux de la LOF – c'est le géographe qui parle – on pense avant tout aux deux termes suivants : l'« emboîtement des échelles » et le « zonage ».

On voit bien comment le cadre de l'action publique territoriale, tel qu'il s'organise aujourd'hui, est quasiment l'opposé de celui qui sous-tendait les démarches issues de la LOF. Ce que l'on a à traiter, ce n'est pas du zonage mais des systèmes territoriaux, pour faire vite,

et l'organisation de l'action publique, comme vient de dire Laurent Théry, se fait à de grandes échelles. Nous avons assisté à une espèce de dilatation, de montée en échelle de l'organisation territoriale où le communal résiste néanmoins par le biais de la maîtrise d'ouvrage. En dehors de cela, tout est monté à un niveau supra-communal. Il me semble que cela recompose complètement la dualité entre la planification et le projet urbain, en l'hybridant. Aujourd'hui, ce qui se joue, c'est que finalement, la logique de projet est en train d'irriguer la logique de planification.

Je pense à la consultation urbaine à grande échelle que nous avions montée avec Laurent Théry sur la métropole Aix-Marseille-Provence, où l'on a bien vu que, finalement, des équipes de projets urbains ont joué le jeu de fabriquer des processus hybridés entre la planification et le projet. Ce jeu s'est exercé sur la totalité de l'espace métropolitain, non pas en fabriquant du zonage mais plutôt en créant un mode d'intervention de type projet/processus, c'est-à-dire en repérant quels étaient les points névralgiques du système métropolitain sur lesquels on pouvait construire des règles du jeu, et du coup, des projets eux-mêmes. C'est tout l'emboîtement planification/projet qui est aujourd'hui complètement revisité.



Couverture de l'ouvrage *La métropole par le projet* dirigé par Laurent Théry (2016), qui condense la réflexion menée lors de la préfiguration de la métropole Aix-Marseille

Joseph Comby

Il se trouve que c'est justement en décembre 1967, mois de l'adoption de la LOF, que j'ai commencé à travailler. Il était alors facile de trouver du travail. Pour ma part, je n'ai même pas eu besoin de traverser la rue : il m'a suffi de lever le doigt.

Je venais d'avoir ma licence de sciences-éco et m'étais inscrit en octobre au « séminaire-atelier d'urbanisme Tony Garnier » qui se tenait dans l'École des Beaux-Arts : je m'intéressais à la prospective et il me semblait, à la lecture de la presse, que c'était dans les débats sur l'aménagement qu'on s'intéressait enfin au futur. Deux mois plus tard, un assistant signale qu'un architecte-urbaniste cherche un « programmeur ». Quelqu'un est-il intéressé ? Je suis seul à lever le doigt et les candidatures ne se bousculaient pas non plus chez l'architecte : il n'en avait reçu aucune. J'allais y rester, à mi-temps, jusqu'en 1969, correctement payé, tout en poursuivant mes études.

Si la facilité avec laquelle il était possible de trouver du travail dans les études urbaines apparaît d'autant plus déconcertante aujourd'hui, lorsqu'on connaît les difficultés que rencontrent les jeunes diplômés, un second contraste saisissant nous ramène à la LOF : ce sont les changements intervenus dans le mode d'écriture de la loi. Chargé de participer à l'élaboration des rapports d'accompagnements de deux futurs POS de villes moyennes et d'une zone d'extension de plusieurs milliers de logements, je me procurai un exemplaire de la LOF et, chose incroyable aujourd'hui, en dépit de la minceur de mon bagage juridique, le temps d'un week-end, j'eus l'impression de tout comprendre très simplement. La loi était

écrite pour être comprise ! Elle n'était pas encore devenue une affaire de spécialistes, seuls capables d'en détecter les pièges et les faux semblants, à tel point que j'ai dû renoncer, depuis plus de vingt ans, à lire les lois dans le texte, trouvant plus expédiant de passer par les commentateurs.

La part d'ombre que j'ignorais se situait ailleurs : c'était le règne du conformisme qui allait de pair avec un centralisme caricatural. Une petite histoire vécue allait me déniaiser. Un beau matin, le patron, un homme chaleureux, arrive au bureau en brandissant la revue *Urbanisme* : « on arrête tout, maintenant c'est comme ça qu'on fait ! » Il s'adresse au maquettiste qui était en train de couper les tiges de balsa pour faire les barres et les tours d'une ZUP. Or, dans la revue des professionnels, on montrait que pour rendre l'espace d'un nouveau quartier plus « lisible », il fallait en marquer les accès par des immeubles-ponts. On fallait donc en disposer deux, l'un à l'entrée et l'autre à la sortie du quartier qui prenait forme sur la table. Mais le maquettiste n'était pas d'accord. Car la colle était déjà en train de sécher. Le ton se mit à monter. Au point que je me demandais s'il était utile ou au contraire déplacé que j'intervienne. Par bonheur, un compromis fut trouvé. On coupait la poire en deux : il y aurait une entrée monumentale, mais pas de sortie.

C'est ainsi que, le mois suivant, nous allions présenter notre œuvre au ministère de l'Équipement. C'était la première fois que j'entrais au fameux « Quai de Passy » dont on parlait avec un certain respect. Un sous-chef de service nous reçut. La maquette fut déposée avec précaution sur son bureau. Les exposés explicatifs furent brefs. Le sous-chef de service examina la maquette, en silence, avec la plus grande attention. Puis il la déposa avec une égale précaution en haut de sa petite armoire en bois blanc : « C'est très bien ! » Les visages se détendirent : le cabinet allait pouvoir envoyer la facture. A 400 kilomètre de là, le maire ni le préfet ne savaient le mal qu'ils nous avaient donné. Ce fut l'objet d'un voyage sur place et de trois heures de débat à l'Hôtel de ville où tout fut expliqué du pourquoi et du comment de l'évolution de la ville. Mais au moment de se séparer, un mot malheureux du patron : « la gare, c'est de quel côté ? » Silence gêné.

En découvrant la LOF, en 1967, j'avais trouvé qu'il s'agissait d'une organisation très satisfaisante pour l'esprit qui allait permettre de faire de grands progrès par rapport aux plans d'urbanisme directeurs (PUD) qui mélangeaient tout. D'un côté on avait un document, le schéma directeur, qui allait permettre de discuter de l'avenir, des objectifs, des différences de points de vue, avec la possibilité de s'abstraire des problèmes immédiats pour voir plus loin. De l'autre, on disposait de deux outils simples et rationnels, dédiés respectivement à l'urbanisme réglementaire et à l'urbanisme opérationnel.

Mais cette belle mécanique commença à se dérégler assez vite. En pratique, pour parer au plus pressé, les crédits ne furent pas dirigés vers l'étude des schémas directeurs, c'est-à-dire des objectifs, mais vers la réalisation des POS et des ZAC, qui avaient été conçus comme des outils. Nous découvrions que la LOF était en train d'être appliquée à l'envers. Le péché originel de la LOF est là, avoir voulu construire un système idéal, sans avoir su faire preuve de réalisme administratif. Ce fonctionnement à l'envers fut conceptualisé, voire entériné, dans la notion de « pilotage par l'aval » : pour réaliser une opération donnée, on adapte les règles applicables, puis pour justifier leur modification, on réajuste l'énoncé des objectifs. Tout en souplesse, la loi devient consensuelle et décorative.

Marie-Line Meaux

Je retiens de ces échanges l'idée que nous sommes aujourd'hui assez proche de l'esprit du régime d'outils de planification et de projet tel qu'il avait été conçu en 1967. En particulier, l'articulation entre la stratégie de long terme et la gestion du quotidien ne se retrouve-t-elle pas dans la prise en compte du développement durable ?

Philippe Baffert

Sur ce point, je suis globalement d'accord avec Laurent Théry. Selon moi, la grosse difficulté est précisément

que l'on ne parle pas de projet. À un moment donné, ne serait-ce que pour donner des garanties aux gens et leur créer des droits, il faudrait bien, dans l'urbanisme, que cela se traduise par des règles. Il ne peut pas s'agir de projets mous.
Nous voyons bien la difficulté lorsque l'on rédige les documents d'urbanisme. Le plus difficile, c'est de traduire les attentes des acteurs locaux, d'avoir une discussion sur ce que l'on veut sur leur territoire, de formuler ce à quoi on veut aboutir.
Ensuite, la logique des documents d'urbanisme actuels, s'ils étaient utilisés correctement, c'est qu'une fois que l'on a défini un projet et que l'on s'est engagé sur ses grands axes, tout le reste – le zonage et les règles – est déterminé par les projets d'application pratique. On peut donc les modifier très facilement, à condition de ne pas aller à l'encontre du projet politique initial sur lequel on s'est engagé vis-à-vis de la population. Si l'on veut revoir le projet politique, il faut revenir vers la population.
J'ai d'ailleurs eu cette discussion avec des Nantais sur le projet de l'Île. C'est la pire des choses de dire : « Je veux une ZAC » ou « Je ne veux pas de ZAC ». Je dis toujours : « Dites-moi ce que vous voulez et nous verrons quelle est la bonne procédure pour mettre cela en œuvre. Mais commençons par le projet ».

Laurent Théry

Nous sommes entièrement d'accord sur ce point. Le problème, c'est effectivement la place du projet et de la règle dans la culture professionnelle des urbanistes et dans la culture politique des élus.
Aujourd'hui, nous avons un corps doctrinal professionnel tellement élaboré que la boîte à outils est complète. Lorsque l'on veut trouver un outil pour agir, on le trouve. Ce que la France a produit en la matière est exemplaire. Le problème, c'est de savoir comment ce dispositif peut devenir compatible avec une autre matrice, celle des projets. Cela ne peut pas être un simple exercice de mise en application de la planification, qui appartient à un autre fait générateur. Je ne trouve pas que l'on progresse significativement en la matière. D'ailleurs, lorsque l'on exporte le dispositif à l'extérieur, c'est essentiellement de la règle dont il est question.

Marie-Line Meaux

Je propose maintenant d'ouvrir le débat avec le public.

Un participant

Vous avez posé un problème redoutable et extrêmement politique : la durée des mandats, parce que les maires ne savent pas pour combien de temps ils vont être élus. Se donner un travail de chien pour évacuer la scène politique locale au bout de six ans et voir tout son projet démantelé par le successeur, ce n'est pas très motivant.

Michel Calvino

Je souhaiterais insister de nouveau sur une dimension qui me semble importante dans le cadre de l'élaboration de la gestion de la vie d'un projet, c'est tout ce que l'on a dit autour du jeu d'acteur. En soi, un projet n'existe pas. Ce qui est important, c'est qui fait le projet et qui le porte. Par essence, l'urbanisme est un terrain multi acteurs. La difficulté de notre métier, quel que soit le niveau auquel on se situe – la planification ou l'élaboration d'un projet – c'est bien la négociation, les rapports de force entre les acteurs. Je souhaite rappeler cette dimension.

Anne Querrien

il me semble que le jeu d'acteurs local peut aisément rester complètement immobile. Par exemple, dans le cas de Nantes qu'a rappelé Laurent Théry, il y a eu une force à la fois hétérogène par rapport à ce qui se passait sur place et en même temps conjointe, pour opérer un déplacement par rapport au jeu d'acteurs et produire des projets ensemble. De même, lorsque Jean Frébault travaillait à Lyon sur le schéma Lyon 2010, des acteurs venaient de l'extérieur pour influencer la production de ce schéma. Il faut réfléchir à cette hétérogénéité nécessaire, au déplacement qu'il faut arriver à provoquer par la nomination, par exemple, d'un chef de projet extérieur à la ville.

Laurent Théry

Je suis tout à fait d'accord : il faut un déplacement. Le fait de l'organisation du jeu interne des collectivités nécessite souvent le choix d'un urbaniste extérieur.
Je voudrais quand même dire un mot sur la question des élus et de la durée de leur mandat. Un grand projet, ce n'est pas 5 à 6 ans mais un processus long de 20 à 30 ans. C'est toute la force du jeu politique que de porter des objectifs dont on ne verra pas totalement la réalisation. J'avais vu le contraire en Colombie. Pour éviter la corruption, on réduisait la durée du mandat des maires. Je crois qu'à un moment, il se réduisait à deux ans. À ce moment-là, la seule préoccupation qu'avait l'élu, c'était de savoir comment remplir le plus vite possible ses caisses avant de partir. Il faut vraiment se dire que le temps long est une question essentielle et tout à la gloire des fonctions électives.

Philippe Baffert

On rencontre toujours cette difficulté. Mais je ne crois pas qu'elle réside prioritairement dans une question de temps long. C'est surtout le fait que, lorsque l'on discute avec les élus pour définir le projet à long terme pour telle ou telle agglomération, ils sont très embarrassés car c'est une question qui n'est jamais posée correctement. J'ai eu cette expérience dans une vallée des Alpes. Il me fallut organiser trois réunions avec le président de l'établissement public pour lui expliquer de quoi il s'agissait. Après ces trois réunions, il a voulu aller voir le bureau. Ensuite, pendant trois mois, il y eut d'autres discussions avec tous les maires et les vice-présidents des conseils municipaux. Au bout d'un certain temps, cela aboutit à un projet général qui, à mon avis, n'était pas viable. Mais c'est une autre discussion. Ces élus avaient dégagé leurs objectifs politiques et leur projet à long terme. C'est très difficile car nous ne sommes pas habitués à cela. Lorsqu'on faisait un POS, on venait tout simplement avec notre règlement.

Les nouveaux enjeux territoriaux et la fabrique urbaine

Marie-Line Meaux

Nous allons aborder les enjeux territoriaux et la nouvelle manière de fabriquer la ville. Il s'agit du passage d'une période où l'on fabriquait de l'urbanisation nouvelle, au cours de la seconde moitié du second XX^{e} siècle, vers la conception d'une ville qui se recompose sur elle-même, avec des échelles et des espaces de plus en plus grands et la notion du temps long. Cette dernière notion était aussi présente dans la LOF. Elle se traduisait également par des politiques de maîtrise foncière qui faisaient que l'on travaillait sur de l'anticipation à long terme. Aujourd'hui, à ce sujet, comment voyez-vous l'apport de la LOF et de ce qu'il en reste ? Et, a contrario, qu'est-ce qui mérite d'évoluer ou qui a déjà évolué ?

Daniel Béhar

Je pense que c'est sur la notion de temps long que la planification joue son avenir. Que reste-t-il de la planification ? À première vue, la planification montre une capacité de résilience étonnante. Regardez ce qu'il se passe aujourd'hui. Depuis trois ou quatre ans, nous sommes dans un cycle nouveau de modernisation de l'action publique territoriale, avec la constitution de nouvelles institutions et configurations de territoires. Dans une espèce de pensée réflexe à la française, pour légitimer les nouvelles institutions que nous mettons en place, nous les dotons des instruments de planification. De ce point de vue, bravo à la LOF ! On passe de la décentralisation à la régionalisation. Pour concrétiser ce choix politique, on donne aux régions deux types de schémas. On les qualifie d'intégrateurs et de prescriptifs, soit des notions figurant déjà dans le texte de la LOF. Il s'agit des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et des schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEI).

Quand on crée le statut des métropoles, comme Aix-Marseille et le Grand Paris, on leur attribue un schéma de cohérence territoriale (SCoT). C'est en faisant un SCoT que l'on va faire une métropole. De la même manière, on incite au développement de l'intercommunalité « XXL » et pour cela, on fait des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI).

C'est une étonnante résilience, mais en apparence seulement. Pour pratiquer professionnellement tous ces territoires et toutes ces configurations, je constate que tout le monde se désintéresse de la planification. Tous ces nouveaux acteurs, les nouvelles régions fusionnées XXL par exemple, sont en train de fabriquer tout à fait autre chose que les SRADDET ou les SRDEI. Ils n'investissent pas politiquement ces outils de la planification. D'où un certain détournement de ces outils. Le SRDEI ? c'est un programme d'action sur cinq ans, la durée du mandat électif. La métropole du Grand Paris lance son SCoT comme une démarche de communication combinée à une procédure administrative obligatoire. Elle le gère comme n'importe quel SCoT sans tenir compte de la spécificité extrême du Grand Paris et de l'existence du SDRIF qui réduit singulièrement les marges de manœuvre du SCoT. Résultat, sur quoi investit-elle en réalité ? Des appels à projets (Inventons la métropole du Grand Paris). C'est ainsi qu'elle tente d'exister et de se légitimer.

Il me semble que, au travers de ce décalage entre le cadre législatif et la pratique, la question est celle du temps long. Pourquoi ces nouveaux acteurs et ces nouvelles configurations institutionnelles ne se saisissent-ils pas de la planification, au-delà des apparences ? La raison est qu'ils n'arrivent pas à se situer dans les temporalités de la planification. Pour faire court, la planification, ce sont trois dimensions combinées : une vision, du programme et des règles. Le SDAU, c'était cela. Quand on dit « vision à 2030 ou à 2040 », cela présente bien dans les documents de prospective. Ce sont des choses que l'on met sur la vitrine. Mais comme nous venons de le dire, raisonner à 2040, ce n'est plus la préoccupation politique. Le programme s'inscrit dans la durée du mandat, soit cinq ou sept ans. Pour les règles, c'est le temps de l'élaboration qui pose problème. Combien de temps faut-il pour les produire ? Il y a un vrai problème qui dure depuis trente ans et qui, maintenant, est exacerbé.

Autrefois, à l'époque de la mise en œuvre de la LOF, c'était l'État qui était le « maître des horloges ». Aujourd'hui, la planification relève de la compétence des élus locaux pour qui la question du temps est très différente. De ce décalage, on pourrait tirer une conclusion négative ou, tout du moins, pessimiste. En réalité, lorsque l'on y regarde de plus près, il me semble qu'en fait, la planification est en train d'évoluer sur cette question. Nous n'en sommes pas au bout, mais elle est en train de repenser son rapport au temps et au temps long.

En fait, lorsque vous regardez les documents de planification qui sont produits aujourd'hui, ils ne fabriquent plus une image finie à l'horizon de 2030 ou de 2040. Que raconte le dernier schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ? Il expose les valeurs d'aujourd'hui (la robustesse du modèle de développement par exemple). Il ne les met pas en scène dans une figure finie à tel ou tel horizon. Derrière l'abandon discret de cette prétention à décrire une image complète à long terme, se joue en réalité un renversement du rapport au temps. On raisonne à partir d'aujourd'hui, selon un processus qui est plutôt incrémental. Il s'agit de ne pas faire ce que proposaient les SDAU, à savoir de situer la perspective pour 2000 ou 2010 et d'en faire la décomposition à rebours, par phases. C'est ce que j'appelle la scénarisation : comment penser la première étape, les cinq ans qui viennent, pour voir comment faire pendant cette période, avant de modifier les choses pour les cinq ans qui suivront ? Comment être dans un processus de pensée du temps long qui soit incrémental ? Il me semble que c'est cette question qui se joue aujourd'hui, au travers de l'abandon de l'image finie, qui est déjà acté.

La deuxième idée porte sur les programmes. Je pense que, là aussi, la planification a abandonné l'idée de

l'intégration que l'on nous a transmise depuis la LOF. Avec la loi de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (la loi NOTRe), les SRADDET intégrateurs devraient tout reprendre et une quinzaine de schémas sectoriels vont fusionner en un seul. On voit bien qu'aujourd'hui, on a pris acte que tout cela est asynchrone. On ne peut pas avoir la planification globale qui emboîtera les planifications sectorielles. Je vois comment aujourd'hui se fabriquent les SRADDET, alors qu'en parallèle, mais de façon décalée, avant pour certains, après pour d'autres, sont élaborés les stratégies et schémas sectoriels (infrastructures, biodiversité, déchets…) que le SRADDET est censé intégrer. Du coup, la question n'est pas l'emboîtement mais les interactions. Tout l'enjeu consiste alors à repérer quels sont, dans le temps et l'espace, les processus d'interaction entre des logiques de planification qui ne suivent pas nécessairement les mêmes rythmes ni les mêmes temporalités.

La troisième question, c'est la règle. C'est la plus difficile. C'est le sujet sur lequel il y a une évolution assez radicale que l'on n'a pas notée dans les quelques débats auxquels j'ai assisté. Lorsque l'on regarde le SDRIF d'aujourd'hui et le précédent de 1994, on observe un changement majeur. La règle est une règle négociée en amont entre élus locaux : ceux qui sont maîtres d'ouvrage du document de planification (la Région) et ceux qui vont l'appliquer. C'est la co-conception de facto de la règle. Mais sa mise en œuvre est également négociée. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, la règle du SDRIF n'est plus vraiment une règle portant contrainte. Par exemple, toutes les règles de densification ne sont pas contraignantes mais incitatives. On vous pose des systèmes de règles qui vous obligent à réfléchir à jusqu'où vous voulez aller et à la nature des processus de densification que vous voulez opérer. Je ne fais que reprendre les propos de toute l'ingénierie qui a travaillé autour du SDRIF, comme par exemple l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France.

Du coup, il me semble que l'étape d'après consisterait à sortir de cette espèce de splendide isolement de la règle où tout se passe comme si elle agissait toute seule pour produire de l'urbain. La question posée, c'est comment passer de la règle négociée à la règle du jeu ? C'est ce que l'on commence à voir dans certains endroits. La règle, ce n'est plus ce que vous avez le droit de faire ou de ne pas faire : c'est le cadre du jeu territorial dans lequel on va incorporer les autres grands instruments de l'action publique territoriale (le contrat, l'appel à projets…), en prévoyant comment ces instruments de l'action publique vont interagir.

Une vision incrémentale du temps long, des programmes qui interagissent et des règles du jeu négociées… Voilà trois modes de transformation émergents qui pourraient contribuer à la revitalisation de la planification, condition pour qu'elle soit à nouveau crédible pour des acteurs territoriaux qui sont aujourd'hui – il faut le dire – sceptiques à son égard.

Marie-Line Meaux

Joseph Comby, par rapport à la vision classique que l'on pourrait avoir, notamment de la maîtrise de l'action foncière, je suppose que ces nouvelles règles rebattent les cartes en profondeur ?

Joseph Comby

La question est de savoir si l'on est dans une approche historique ou si l'on parle d'une notion actuelle. D'un point de vue historique, je pense que l'on est à des années-lumière de la situation de 1967 et qu'il y a beaucoup d'anachronismes dans nos discussions. Par rapport à 1967, la longue durée a quasiment disparu. Cela fait déjà une bonne trentaine d'années que l'on parle de pilotage par l'aval, à l'inverse de ce qui était été envisagé il y a cinquante ans. Le rapport à la loi est devenu complètement différent.

En 1967, la loi était quelque chose de simple. De façon très pratique, en deux jours de temps, vous aviez lu le code de l'Urbanisme et vous aviez compris son contenu, comme je l'ai rappelé un peu plus tôt. Comme je faisais souvent du travail de pédagogie, j'étais donc obligé de suivre l'évolution des textes pour les expliquer. À un moment donné, c'est devenu très compliqué. À partir du milieu des années 80, j'ai arrêté de

suivre ce qui s'écrivait en matière de lois et de décrets, ce qui représentait alors presque un emploi à plein temps. Aujourd'hui, de nombreux professionnels de l'urbanisme, hormis les juristes bien sûr, ont beaucoup de difficultés à se retrouver dans ce qui est devenu une sorte de jungle juridique. Est-ce une fatalité que la loi devienne inabordable ? C'est là un problème démocratique.

Marie-Line Meaux

La question de l'anticipation foncière était finalement assez simple à traiter auparavant. À partir du moment où l'on savait ce que l'on voulait faire : on achetait des terrains, on mettait en place les cadres des politiques de réserves foncières, et on engageait les actions. Même du point de vue de la démocratie participative, on pouvait réinterroger l'opportunité même d'un projet jusqu'au stade postérieur à la déclaration d'utilité publique. Dans certains cas, on décidait d'abandonner le projet, tout en ayant déjà fait les acquisitions foncières. Aujourd'hui, ce cadre reste-t-il valide ? Ou bien a-t-il changé dans la pratique ?

Joseph Comby

Cela a changé du tout au tout. Dans le cas du fonctionnement actuel du Grand Paris, on commence par faire un « super-métro » en se disant que cela ca créer de la valeur foncière et que cette valeur foncière créera des initiatives. Le but est qu'il se passe quelque chose. On est exactement à l'antipode de la manière de raisonner et de voir le monde qui était celle des acteurs en 1967.
À cette époque, la préoccupation était d'utiliser les plus-values pour financer les équipements. Nous étions dans une situation de grande pénurie de logements, mais aussi de terrains viabilisés. On parlait encore des mal-lotis au sens propre, c'est-à-dire des gens qui habitaient encore dans des maisons non viabilisées parce qu'elles avaient été construites dans les banlieues sans voie d'accès ni égouts. Il y avait un problème de rattrapage.
Le mot d'ordre en matière de foncier, c'était le desserrement. Il fallait desserrer les villes, avec l'idée qu'il fallait multiplier par deux la surface urbanisée par habitant. Là aussi, c'était exactement le contraire de la préoccupation actuelle de lutte contre l'étalement urbain. Il est très surprenant de voir que notre monde a changé sans s'en rendre compte.

Philippe Baffert

Il y a une vraie différence entre les grandes métropoles, où l'on a atteint un mode de fonctionnement supposé correspondre aux attentes de leurs habitants, et le reste de la France, dans lequel on a un autre type de fonctionnement, qui compte aussi pour les habitants des villes moyennes ou de l'espace rural. Lorsqu'on travaille sur le terrain, on voit bien que cette question de desserrement urbain, de reconstruction de la ville sur la ville et de lutte contre l'étalement urbain n'est pas comprise. Les gouvernements successifs, depuis une dizaine d'années, ont changé complètement de politique. Auparavant, on avait un plafond légal de densité. Maintenant, on a créé un plancher légal de den-

Carte schématique des nouvelles lignes de transport public du Grand Paris © Société du Grand Paris

sité. C'est un changement à 180°. Et on voudrait que le pays change à 180° du jour au lendemain parce qu'un certain nombre de grandes têtes pensantes ont changé d'avis. Or, cela ne se passe pas ainsi.
Prenons le cas des enquêtes publiques sur les plans locaux d'urbanisme : au moins une fois sur trois ou quatre, elles aboutissent à un avis défavorable de la commission d'enquête au motif que l'on a respecté les lois issues du Grenelle de l'environnement. Elles ne le disent pas ainsi, évidemment. Le motif du rejet, c'est que la population n'est pas d'accord avec ce qui se fait. Le commissaire enquêteur la suit sur ce point-là.
Nous avons un problème d'ensemble. Je me souviens que, lorsqu'on écrivait la loi SRU, en 1999-2000, beaucoup de gens me disaient que c'était affreux, que les mesures de lutte contre l'étalement urbain allaient beaucoup trop loin. Moins de dix ans plus tard, au moment du Grenelle de l'environnement, les mêmes étaient les premiers à dire que la loi SRU, c'était de la « gnognotte » et qu'il fallait aller plus loin. Du jour au lendemain, on passait ainsi d'une position à une autre. On pense que toute la France va réagir comme un régiment à qui on ordonne de faire demi-tour. Mais cela ne se passe pas ainsi.

Laurent Théry

Je souhaitais réagir aux propos de Daniel Béhar, dont je reconnais pour le moins la grande subtilité. Quelque chose me laisse néanmoins un peu insatisfait : cette incrémentation du temps long fait que finalement, on s'adapte de période en période, par un enchaînement possible, par l'interaction entre les politiques et par l'usage négocié de la règle. Mais un territoire a besoin d'une vision longue. S'il n'y a pas de vision, une façon de penser un territoire dans les conditions de sa transformation, à une échelle de temps qui n'est pas celui de l'action immédiate, on ne peut que limiter l'action urbaine à la gestion de l'existant.
Je vais prendre l'exemple de Nantes, celui que je connais le mieux. Pendant des décennies, Nantes a voulu changer sa géographie : la crise industrielle avait fait fermer des chantiers navals, le port perdait de l'activité et les rives de la Loire s'enfonçaient. Finalement, l'objectif était de faire graviter la ville dans une autre direction, autour de l'Erdre, le long de laquelle s'égrenaient des paysages et des quartiers résidentiels de qualité. En fait, tout ce qui a fait le fond de la politique menée depuis 30 ans, depuis l'élection de Jean-Marc Ayrault, a consisté à retourner la ville vers la Loire et son estuaire, jusqu'à Saint-Nazaire. Ce n'était pas donné d'avance car les Nantais n'y étaient pas favorables du tout. Saint-Nazaire n'était pas aimée des Nantais. La Loire était considérée comme appartenant à un passé industriel et un univers de pollution. À partir de ces deux notions durables, le fleuve et l'estuaire, énoncées sur le temps long, il y a eu la possibilité de mettre en place des politiques de longue haleine.

Marie-Line Meaux

J'ai envie de vous poser une dernière question à propos de ce qu'ont dit Daniel Béhar et Philippe Baffert sur les métropoles. De votre point de vue, les instruments de la planification et de l'aménagement opérationnel devraient-ils être de nature différente pour l'urbanisation des métropoles d'un côté celle des territoires plus « réduits » de l'autre ? Ou, au contraire, la boîte à outils commune a-t-elle une vertu intrinsèque, avec ensuite une manière spécifique de s'en servir, adaptée à chaque territoire ?

Philippe Baffert

La boîte à outils a la vertu qu'elle a. Il reste quand même que l'on pourrait certes imaginer des textes encore plus compliqués que ce qui a été mis en place pour les documents d'urbanisme de la métropole parisienne, mais il faudrait faire un gros effort d'imagination ! Actuellement, les grandes agglomérations se « débrouillent » comme elles peuvent, en utilisant les outils qui ont été multipliés dans les derniers textes, souvent pour dire exactement la même chose (la déclaration de projet, le projet intégré pour les logements), avec la même procédure…
Si donc les grandes agglomérations se « débrouillent », elles sont confrontées au problème de la définition

de politiques à long terme. Par exemple, on peut être d'accord ou non avec la politique de Georges Frêche à Montpellier. Mais si Montpellier a évolué comme il l'a fait, c'est que de 1977 à la mort de Frêche en 2010, il y a eu une politique à long terme, tout comme pour Saint-Nazaire ou encore Rouen. C'est lorsque l'on a une politique à long terme que l'on réussit à avancer.

Marie-Line Meaux

Je propose que l'on prenne une ou deux questions du public.

Francis Ampe

Je vous trouve un peu pessimistes. La société change, notamment par rapport aux questions de mobilité, et, sans planification, nous allons droit dans le mur. D'autre part, la ville qui gagne, c'est la ville qui anticipe. Ce sont celles qui prennent aujourd'hui des décisions qui seront efficaces demain. Pour anticiper, il faut voir loin. La vision prospective est extrêmement importante. Aussi, si ces villes fonctionnent, c'est qu'il y a un leadership. En ce qui concerne l'exemple de Lille, que Laurent Théry évoquait et que je connais très bien, il est tout à fait clair que si l'on n'avait pas eu à sa tête une personnalité comme Pierre Mauroy, il n'est pas certain qu'il y aurait eu une telle mobilisation autour du tunnel sous la Manche, de la ligne à grande vitesse, de l'espace transfrontalier et de la métropolisation. Souvenez-vous : la guerre entre Lille, Roubaix et Tourcoing serait peut-être toujours là, tout comme la guerre entre Aix et Marseille, qui n'est toujours pas terminée.

Enfin, les réserves foncières restent et resteront toujours un outil extrêmement précieux pour agir demain. Pour l'île de Nantes, il a été possible d'avoir cette démarche de projet urbain qui s'adapte, parce que la question foncière avait été prise à bras-le-corps. Euralille a eu la chance d'avoir un domaine *non aedificandi* qui datait de Louis XIV pour pouvoir élargir, avec l'arrivée du train à grande vitesse, son espace urbain. Vous pouvez constater que nous pouvons trouver ces conditions dans la loi de 1967.

Jean-Pierre Courtiau

Je souhaite faire part de mon expérience d'inspecteur régional des sites pendant 15 ans. Pourquoi les résultats sont-ils encore visibles dans le paysage? Je pense que le mot le plus important, c'est « le souci de cohérence », l'objectif étant de préserver les espaces naturels de qualité. Ma mission consistait à jouer avec ces différents documents réglementaires législatifs (les schémas directeurs, les POS, les sites inscrits, les sites classés, les études d'impacts, les parcs régionaux, etc.) avec, comme le disait Daniel Béhar, le souci de l'emboîtement des échelles et de l'interaction des logiques d'intervention. La légitimité de cette protection s'est peu à peu affirmée grâce à ce travail incessant, à des acteurs à tous les niveaux, et en adaptant les instruments aux objectifs fixés.

Deux exemples sont toujours valables. C'est tout d'abord le site inscrit du Vexin : actuellement, lorsque vous allez de Cergy-Pontoise à Beauvais, la permanence de la protection des espaces est toujours visible dans le paysage. Pour la vallée de Chevreuse dans les Yvelines, certes un site classé, j'avais face à moi un directeur départemental de l'Équipement redoutable, Antoine Givaudan. Je peux vous dire que, rue des Réservoirs, dans la grande salle de réunion de la DDE, face à 15 ingénieurs des ponts et chaussées et à 10 ingénieurs des travaux publics de l'État, pour l'inspecteur des sites que j'étais, il fallait tenir, surtout quand Antoine Givaudan me disait : « Jean-Pierre Courtiau, maintenez-vous votre avis défavorable sur la déviation de l'autoroute A12 au droit de Trappes ? ». J'essayais de justifier le bienfait de mon opposition. Bien sûr, la vallée de Chevreuse étant à ce moment-là vide. C'est pourquoi il fallait y faire passer des autoroutes.

Je voulais simplement insister sur l'importance de la cohérence des interventions, de la protection à long terme et le besoin d'une vision longue. Pour la protection à long terme et la bonne gestion des territoires, il faut de la cohérence et une ténacité sans failles. Aujourd'hui, des gens ont réussi à faire des choses formidables, notamment dans les meilleures terres du Val-d'Oise.

Michel Calvino

Je souhaiterais insister sur la visibilité à long terme, sur la nécessité de cette visibilité, de cette stratégie dans ce que j'ai appelé le jeu des acteurs. En effet, je pense que les acteurs privés, comme la population, en sont demandeurs. La négociation est non seulement facilitée mais, de plus, cette visibilité est demandée. Ensuite, l'adaptation dans le temps et la règle négociée me font simplement penser à une notion, un concept dont vous avez parlé d'une autre manière, celui du « souple dur ». C'est un enseignement de Jean Frébault. Le « dur », ce sont les règles dont pouvait parler Jean-Pierre Courtiau. Quant à la souplesse, c'est la nécessité de l'adaptation dans le temps et à la réalisation du projet.

Laurent Théry

Je ne crois pas du tout qu'il faille différencier la boîte à outils en fonction de la taille des métropoles. Elle est suffisamment vaste et diversifiée pour que l'on puisse à chaque fois y trouver des outils dont on a besoin. Je le répète : aujourd'hui, ce qui me paraît le plus défectueux, ce sont les conditions de la gouvernance des grands territoires. Aujourd'hui, il n'y a pas de légitimité démocratique à la vie des agglomérations et des métropoles. C'est un frein gravissime pour organiser le développement et assurer la cohérence que chacun recherche.★

[1] Voir le débat sur la LOF et la décentralisation dans ce même numéro

La LOF en perspective

Entretien avec Paul Delduc

Directeur général de l'Aménagement, du logement et de la nature, ministère de la Transition écologique et solidaire, ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les Collectivités territoriales

réalisé par **Samuel Ripoll**

Pour clore ce numéro, nous avons proposé à Paul Delduc d'évoquer les enjeux d'aujourd'hui en matière d'aménagement et d'urbanisme ainsi que le rôle de l'Etat, en tentant d'établir des ponts avec la loi d'orientation foncière (LOF), son esprit général et les enjeux qu'elle avait identifiés, ses manières d'organiser l'action publique et les instruments qu'elle avait formalisés.

La LOF a été conçue dans un contexte de transition démographique majeure, marquée par une population qui s'urbanisait à un rythme inédit. Son objectif principal était d'encadrer et de maîtriser la croissance urbaine. Quels sont aujourd'hui les grands enjeux en matière d'aménagement et d'urbanisme ?

Paul Delduc

Il y a encore des enjeux liés à l'urbanisation, non pas en termes de croissance urbaine, mais plutôt d'offre de logements dans les secteurs en tension. Plus précisément, un enjeu sous-jacent se joue à l'échelle nationale : l'enjeu d'aménagement du territoire ou plutôt, d'équilibre des territoires. Le phénomène de métropolisation est aujourd'hui majeur et indiscutable, et se traduit par la concentration des activités et des personnes dans certains espaces urbains très attractifs. Et dans ces zones, il y a par conséquent une tension extrême et une difficulté à se loger. Comment peut-on aujourd'hui encore réussir à développer l'offre de logements dans les zones tendues sans s'étaler, et en trouvant des astuces pour que la pression sur le foncier ne fasse pas s'envoler le prix des logements qu'il nous faut produire ? Telle est la question qui se pose à nous.

Ensuite, il y a bien sûr les enjeux environnementaux qui n'étaient probablement pas aussi visibles à l'époque. Je pense évidemment au changement climatique qui est fondamental et structurant pour la période à venir. Nous travaillons désormais beaucoup sur les questions d'îlots de chaleur urbains, de performance énergétique du bâtiment, de rationalisation des formes urbaines pour favoriser les circulations d'air et réduire les déplacements... Il y a aussi la question de l'impact des aménagements et de l'étalement urbain sur la biodiversité, qui est une problématique majeure. On peut dire d'une certaine façon que ces enjeux s'inscrivent dans un prolongement intellectuel de la LOF dans la mesure où il s'agissait déjà de rationaliser les interventions et de ne pas laisser s'étaler la ville spontanément, n'importe comment le long des axes, mais au contraire de promouvoir des projets de développement concentrés à certains endroits et s'inscrivant dans un fonctionnement urbain

durable. Ce principe reste évidemment d'actualité, mais l'objectif de lutte contre l'étalement urbain a pris des proportions nouvelles. Les chiffres sont alarmants : 27 000 hectares par an entre 2006 et 2016, l'équivalent de quatre à cinq terrains de football par heure, avec une petite baisse après la crise de 2008, suivie d'une forte remontée.

Nous avons également des enjeux très forts dans le domaine social, plus particulièrement sous l'angle de la mixité sociale. Nous ne sommes pas du tout au bout du chemin. C'est la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), et non pas la LOF, qui a posé en 2000 les bases de notre action en la matière. Il faut aussi mentionner la problématique de la mixité fonctionnelle. En effet, on a longtemps séparé les fonctions de la ville et on a dévitalisé les centres urbains en favorisant de grandes périphéries commerciales ou des périphéries avec des logements peu chers. On a donc tout un sujet autour de la mixité sociale et de la réparation du tissu urbain en France, dont on peut dire sans trop exagérer qu'il a parfois été un peu ravagé dans les villes moyennes, notamment par la façon dont l'implantation des commerces s'est organisée.

La revitalisation des villes moyennes est une des priorités actuelles, d'une manière qui n'existait pas avant, selon laquelle le tissu urbain doit devenir partout réellement urbain, au sens de l'urbanité, c'est-à-dire pas trop spécialisé, « marchable », qui permette l'usage de la marche ou des mobilités douces pour bénéficier des services qu'offre la ville à la faveur d'une certaine intensité urbaine. C'est

Zone commerciale en périphérie de ville © Thierry Degen - Terra

un enjeu qui devient très fort. Prenons par exemple le cas des grandes nappes de pavillons qui existent parfois en périphérie de certaines villes. Ces formes urbaines se révèlent très coûteuses pour les communes en matière de développement des réseaux ou d'entretien des infrastructures et les habitants y sont relativement isolés. L'idée n'est évidemment pas de détruire les pavillons, qui restent un mode d'habitat plébiscité en France, mais d'aller vers des formes plus denses permettant d'avoir les activités et les commerces à portée de vélo, de marche à pied et pas uniquement de voiture. Il y a donc des programmes spécifiques sur la mixité sociale et fonctionnelle, notamment ceux de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), et des démarches d'accompagnement des collectivités pour porter des projets de qualité comme la démarche EcoQuartier.

Il y a enfin des enjeux plus récents qui émergent et que nous n'avions pas vu venir à l'époque de la LOF. Je pense au numérique et à son impact sur la production et la gestion de la ville, en particulier sous l'angle de la gestion des données. Cela peut avoir de nombreuses vertus, mais aussi des vices liés notamment à l'utilisation des données personnelles et à la sécurité. Comment faire en sorte que l'arrivée du numérique soit profitable à la qualité de la vie urbaine, et que cela ne serve pas que quelques intérêts au détriment de l'utilité publique ?

La conception et la mise en œuvre de la LOF ont eu lieu dans un contexte administratif et technique bien particulier. Elle consacrait l'affirmation de l'Etat, au travers du ministère de l'Équipement récemment créé, capable de piloter l'ensemble du processus d'urbanisation de la France : réalisation des documents d'urbanisme, production d'analyses et de savoirs, initiative et supervision des projets d'aménagement… Quel est aujourd'hui le rôle de l'Etat, et en particulier des ministères que vous représentez ?

En effet l'enjeu clef pour nous, c'est de rendre l'ensemble des collectivités locales en capacité d'assumer pleinement leurs compétences d'urbanisme. Ce n'est pas toujours facile, notamment pour les petites collectivités, dont certaines ne souhaitent pas s'appuyer sur l'intercommunalité. Seule la moitié de la France est passée au Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi). Il y a une politique affirmée par le gouvernement, largement portée par l'administration que je représente, de mettre en place des outils qui aident les collectivités à partager leurs réussites, à se projeter dans l'avenir. En fait, nous nous positionnons beaucoup comme un tiers de confiance qui apporte des moyens intellectuels et du soutien méthodologique et non comme une

Le centre ancien de Forcalquier a fait l'objet d'une démarche EcoQuartier pour rénover le tissu bâti et redynamiser l'activité © Lulu Images (studio La Mecanoweb, https://lamecanoweb.fr)

tutelle, même s'il y a le contrôle de légalité des actes des collectivités, qui constitue de fait une forme de régulation. Les dispositifs proposés dans la loi Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) tels que les opérations de revitalisation des territoires, qui prolongent le programme « Action cœur de ville », ou encore les projets partenariaux d'aménagement (PPA), illustrent parfaitement ce positionnement : l'État n'y joue pas le rôle de partenaire dominant d'une collectivité ou d'un ensemble de collectivités (généralement des intercommunalités), mais plutôt celui d'accompagnateur dans l'émergence de projets qu'elles avaient du mal à faire aboutir. L'Etat est également là pour s'assurer que les acteurs concernés se retrouvent autour de la table pour participer à la démarche d'élaboration de projet, ce qui est une condition de sa réussite. La présence de l'État n'est pas destinée à se substituer au leadership de l'intercommunalité, mais au contraire à le stimuler et à le faciliter.

C'est un positionnement qui n'a pas toujours été celui de l'État. Après la décentralisation, en toute logique, il y a eu une volonté de laisser les collectivités faire et se débrouiller. Cela reste vrai, mais on considère maintenant aussi que lorsqu'une collectivité nous demande de l'aide, il faut pouvoir la lui apporter au travers de ce rôle de tiers de confiance qui est utile et rassurant pour tout le monde, et qui a le mérite de ne pas induire de tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre.

Prenons un exemple. La direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages a lancé le club PLUi, qui rassemble des collectivités engagées dans des processus de planification à l'échelle intercommunale, pour organiser les échanges entre pairs et identifier des bonnes pratiques. Nous intervenons en appui, en animateur de ce club, pour dynamiser les échanges entre collectivités, et en retour cela nous permet d'identifier les blocages et les leviers, d'envisager, le cas échéant, des réformes de la législation. Ce club me semble être une initiative très intéressante. Cette manière d'appréhender les politiques publiques au niveau national vient de l'urbanisme, et elle s'est ensuite élargie à d'autres sujets comme l'eau, la nature…

D'ailleurs, je fais une digression, mais un autre sujet que je trouve emblématique de l'urbanisme et précurseur en matière de politiques publiques, c'est l'association du public en amont des opérations. La réalité de cette participation n'est pas toujours satisfaisante, certes, mais ce principe selon lequel il est bon d'associer les citoyens aux opérations dès le début et pas quand le projet est déjà ficelé est vertueux car il favorise l'appropriation des projets par ceux pour lesquels il sont conçus et réalisés. L'urbanisme a expérimenté ce principe vingt ans avant l'environnement.

J'ai cité le club PLUi mais je pourrais aussi évoquer les « ateliers des territoires » que nous portons, une méthode qui permet d'apporter un regard extérieur intéressant et qualifié sur un projet ou sur une problématique portés par des collectivités. Cette démarche aide les collectivités à valoriser leur action, à se projeter et à faire s'exprimer des idées, sans faire le travail à leur place. Sur une thématique donnée, comme la gestion de l'eau, ou la mise en valeur du patrimoine, nous accompagnons concrètement la formulation de projets de territoires. Le résultat dépend de la volonté des uns et des autres, mais dans tous les cas, cette méthode permet un diagnostic partagé des enjeux, des freins et des atouts d'un territoire.

On peut dire aussi que c'est dans cet esprit que fonctionnent les établissements publics fonciers (EPF). L'objet premier de la LOF n'est certes pas le foncier, mais ce thème est néanmoins présent. Ces établissements publics nationaux n'ont de national que l'apparence car, en réalité, leur gouvernance est aux mains des collectivités, et la fiscalité est de nature locale. Le fait que certains EPF soient des EPF d'Etat aide à faire travailler ensemble des collectivités qui, autrement, pourraient être paralysées par leurs divergences. C'est la même chose pour les établissements publics d'aménagement (EPA) qui portent les opérations d'intérêt national (OIN). Les EPA récents ont été constitués à la demande des collectivités, ce n'est pas l'État qui les a imposés. Que ce soit Bordeaux, Saint Étienne, ou même Marseille à l'époque, le besoin est venu du territoire et la démarche n'a pas été plaquée d'en haut. C'est une condition de réussite : l'Etat, tiers de confiance, met à disposition son ingénierie au service de projets de territoire.

Une autre évolution importante de la posture de l'Etat tient dans notre volonté de faciliter l'expérimentation, l'innovation et la prise de risque par les territoires. On invente régulièrement de nouveaux dispositifs. Dans la période récente, il y a eu le programme d'investissement d'avenir « Ville de demain ». L'idée était que l'État mette un peu d'argent pour que des métropoles prennent des risques, innovent dans des projets de tous types (aménagement, transport, énergie, espaces publics, etc.) au-delà de ce qu'elles auraient pu faire spontanément. Ainsi, des crédits leur étaient alloués pour qu'elles soient un peu plus téméraires et engagées. Cela a très bien marché, on a mis de l'argent, on les a accompagnées et conseillées, mais c'était elles qui gardaient l'initiative. Un club de ces villes innovantes s'est formé en parallèle sous le nom d'Eco-Cités, ce qui a permis de constituer un panel assez important de métropoles - mais aussi de morceaux de l'agglomération parisienne ou de villes un peu moins grandes - qui échangent de façon continue sur l'innovation et l'expérimentation urbaines.

Dans la même veine, nous avons lancé les Démonstrateurs industriels de la ville durable (DIVD), démarche tournée plus spécifiquement cette fois vers l'entreprise, mais dans

L'îlot Cambridge fait partie des quartiers grenoblois intégrés dans la démarche EcoCités, expérimentant notamment des solutions d'efficacité énergétique des bâtiments © Bertrand Marion

son lien avec une dynamique de territoire. Cela s'adresse aux entreprises qui ont envie d'essayer des innovations vraiment spécifiques avec une collectivité qui est d'accord pour l'accompagner et offrir son « terrain de jeu ». Tous types d'innovations pouvaient être envisagés, tels que par exemple, la boucle locale énergétique, l'allotissement des marchés ou la gestion de l'eau. L'idée de notre côté était de nous mettre dans une position d'accepter de déroger à des règles si nécessaire - dans la pratique ça n'a pas été souvent le cas - mais surtout d'accompagner ces projets profondément complexes tant par l'administration centrale que par les services déconcentrés. Il s'agissait donc de consacrer du temps pour voir avec eux comment ils pouvaient réaliser leurs projets complexes dans le cadre législatif et réglementaire existant, et si besoin, de déroger à quelques règles. Cette démarche a trouvé sa traduction législative et s'est transformée en « permis d'innover », dans un premier temps uniquement dans les OIN, avec la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (article 88-II), et a ensuite été étendue à d'autres zones par la loi ELAN. La démarche est en fait très proche de ce que fait le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) depuis longtemps au sein du ministère.

Cette posture d'accompagnement des initiatives locales, notamment dans le champ de l'innovation, s'appuie souvent sur le principe de l'appel à projet, comme par exemple DIVD, Ville de demain... Principe qui semble assez loin de « l'esprit planificateur » de la LOF. Est-ce qu'il s'agit d'un instrument nouveau en matière de politiques urbaines nationales ?

L'appel à projets n'est pas si vieux, mais ce qui est sûr, c'est que la dynamique commence à s'essouffler. Ce dispositif est cependant intéressant et adapté au champ de l'innovation parce que, lorsque l'on veut faire de l'innovation, il faut pouvoir le faire avec les acteurs qui en ont vraiment envie. Mais les collectivités commencent à faire une overdose d'appels à projet qui arrivent dans tous les sens. Dans le cadre du PIA en particulier, tout était sous forme d'appels à manifestation d'intérêt et d'appels à projet, sur de nombreux thèmes différents, et le gouvernement se l'est fait un peu reprocher par les collectivités, qui ont dit qu'elles n'en pouvaient plus et qu'elles avaient besoin d'une vision coordonnée des actions de l'Etat. D'ailleurs, ce sera le rôle de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, qui devra offrir aux acteurs un accueil simple, offrant une visibilité sur la façon de faire aboutir ou d'accompagner les projets.

Néanmoins, il est vrai que les appels à projets, notamment dans l'innovation, demeurent utiles et il existe plusieurs moyens de le faire. Pour les ateliers des territoires par exemple, on contourne la difficulté : on demande aux préfets, qui connaissent bien leurs territoires, d'approcher des collectivités dont ils pensent qu'elles pourraient être intéressées de rentrer dans la thématique de l'année, mais on ne fait pas un vrai appel à projets qui se rajouterait aux appels existants.

Je propose de passer à la question de l'articulation entre planification, stratégie et projet. La planification est au cœur de la LOF qui définit le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), qui doit poser les orientations stratégiques à l'échelle de l'agglomération, et le Plan d'occupation des sols (POS), qui fixe les usages des sols à l'échelle communale. Ces documents sont les ancêtres directs des schémas de cohérence territoriale (ScoT)

et des plans locaux d'urbanisme (PLU), encore en vigueur. Quel bilan tirez-vous aujourd'hui de leur mise en œuvre et quelles sont les perspectives d'évolution ?

Nous sommes globalement satisfaits que la planification se soit développée, avec ses avantages et ses inconvénients. Dans la plupart des cas, la planification permet d'engager une réflexion sur ce que l'on veut faire. Ça reste pour nous un vecteur qui permet de faire en sorte que ces collectivités réfléchissent à leur avenir et se projettent relativement loin. Comme les documents de planification sont souvent compliqués et nécessitent un long travail de maturation, leur élaboration oblige vraiment à se projeter. Ceci étant dit, nous avons beaucoup de choses à régler et à améliorer, c'est clair. Par exemple, nous sommes loin d'avoir réalisé des SCoT sur l'ensemble du territoire. On a réussi à en faire sur le littoral, parce qu'il y avait des enjeux particuliers, mais on a eu plus de mal dans la « France de l'intérieur » si j'ose dire. D'autre part, ce sont des documents dans lesquels on trouve un peu de tout. Ils sont souvent trop longs, trop bavards et pas assez stratégiques. Nous avons le projet de rénover un peu l'objet, avec la fédération nationale des SCoT, d'autant plus qu'il faut que le SCoT s'élabore à une échelle qui a du sens par rapport à celle du PLUi qui peut porter sur une intercommunalité assez grande. Il faut donc qu'il trouve sa place, avec une ambition un peu plus stratégique sans s'attacher au détail des projets.

Concernant les PLU, notre souhait est qu'ils soient élaborés à l'échelle intercommunale parce que ça nous semble plus opportun et cohérent pour mieux répartir les activités et mieux prendre en compte les enjeux de mobilité. C'est déjà une réalité dans une partie de la France, mais la moitié des intercommunalités a quand même souhaité que le PLU reste de compétence communale. Quoiqu'il en soit, le PLU est un outil utile et vertueux qui structure et clarifie les objectifs d'utilisation des sols pour tout le monde, les administrés, mais aussi les porteurs de projet et les investisseurs.

Comment l'État intervient-il dans la production et la mise en œuvre de ces documents ?

L'Etat intervient d'abord dans le cadre des attributions que lui donne la loi. Le « porter à connaissance » et la note d'enjeu adressés par le préfet aux collectivités qui s'engagent dans l'élaboration de documents d'urbanisme, sont indispensables. C'est un moment important où l'État peut dire « c'est vous le patron sur le territoire, mais j'ai repéré des choses : par exemple, je pense que tel enjeu important en termes de politique publique nationale est très présent sur votre territoire ». Ensuite, l'Etat fait partie des personnes publiques associées, ce qui nous donne des occasions de nous exprimer pendant son élaboration. Et puis surtout, nous intervenons quand le PLU est arrêté, pour voir s'il est conforme au code de l'urbanisme qui prescrit un certain nombre de principes. Par exemple, concernant la sobriété foncière, le préfet va se demander si le projet de PLU arrêté respecte cet objectif, et il pourra alors si besoin revenir vers la collectivité pour lui expliquer en quoi le document ne serait pas légal s'il était approuvé en l'état. En général, cela remet en route le processus d'élaboration. Donc, à travers la relation entre le préfet et la collectivité, il y a un échange, mais le contenu du PLU reste de la responsabilité de la collectivité.

En complément de cette action régalienne, nous promouvons également l'urbanisme de

projet, qui est un discours très porté par les urbanistes et les architectes. Il s'agit de faire prévaloir le projet de territoire sur le détail des prospects, des gabarits, même si ce détail est important et qu'il peut être crucial à certains endroits. On promeut dans ce sens, mais peut-être d'une façon qui n'est pas encore assez forte, le fait d'avoir des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sans règles dans un certain nombre de PLU et donc d'avoir des secteurs dans lesquels le projet est défini dans ses principes, mais pas dans le détail de ses règles. Le PLU, au travers de ces OAP, peut valoir directement création de ZAC (zone d'aménagement concerté). Nous avons beaucoup d'espoir dans cette avancée de la loi ELAN parce qu'elle pourrait contribuer à « tirer » les aménageurs dans la planification, ou plutôt d'amener la planification vers le projet. Je pense que c'est un champ d'expérimentation qui s'ouvre. L'idée de faire en sorte que le PLU et le SCOT soient les supports d'un projet, et non la concaténation d'une série de demandes particulières d'ouverture à l'urbanisation de territoires, est très présente dans notre réflexion.

En France, l'urbanisme de projet semble s'appuyer notamment sur une critique de l'urbanisme formalisé par la LOF, considéré comme trop planificateur, trop rigide et pas assez participatif. On peut penser à certaines expériences pilotes comme les plans stratégiques de Lyon et Lille dans les années 80 et 90, ou l'Île de Nantes plus récemment, qui ont cherché à intégrer un plus grand nombre d'acteurs autour de la définition d'une vision de territoire, d'une approche plus incrémentale de la planification et des projets.

C'est juste, cette critique existe encore aujourd'hui. Quelques urbanistes – surtout de très bons, d'ailleurs - aiment bien nous challenger sur le fait que l'on peut toujours faire de la planification niaise et sans intérêt, et que si on encourage trop à faire de la planification sans avoir un projet pour son territoire, on fait fausse route. Et donc, effectivement, je pense qu'un certain nombre d'urbanistes pousse certes à la planification mais affirme qu'il faut d'abord promouvoir le projet. Pour ce faire, des démarches comme les ateliers des territoires portent leurs fruits, en général les élus apprécient, et ça leur met en tête une manière de travailler, de concevoir un projet avant de formaliser la règle.

Les démarches du type du plan « Action cœur de ville » ou des opérations de revitalisation de territoire (ORT) relèvent de la même idée : on met tout le monde autour de la table, autour d'un projet très complexe, et dans un deuxième temps, si nécessaire, on en déduit des évolutions sur la planification. Mais ça ne vient qu'après. Dans cet esprit, nous avions déjà mis en place la procédure intégrée pour le logement. C'est à petite échelle, mais l'idée est que quand on a un projet assez cohérent, la procédure intégrée permet de mettre à jour les documents d'urbanisme sur la base de ce projet. C'était déjà une illustration du fait qu'il ne s'agit pas de réviser sans arrêt les documents d'urbanisme, mais que quand on a un projet cohérent qui s'inscrit dans une vision urbaine d'un secteur, on peut tout mettre à jour d'un coup pour simplifier les processus en s'appuyant davantage sur le projet.

Et puis, comme je le disais tout à l'heure, nous avons simplifié certaines procédures concernant les ZAC puisque nous considérons que sans être parfait, la ZAC est quand même un instrument efficace qui oblige à réfléchir à l'ensemble d'un quartier, plutôt que de faire

de la promotion diffuse. La promotion diffuse est majoritaire dans la plupart des communes et elle aboutit difficilement à la construction d'un tissu urbain vivant, cohérent et mixte. Enfin, ce qui est tout à fait dans l'esprit de l'urbanisme de projet, c'est le projet partenarial d'aménagement (PPA), autre avancée de la loi ELAN, qui permet de mettre les acteurs du projet autour de la table pour que chacun dise ce qu'il veut faire et quels moyens il s'engage à mobiliser. Cet outil traduit complètement cette volonté de travailler en « mode projet ».

Il est intéressant de s'arrêter sur la ZAC, qui a été formalisée dans la LOF comme l'outil majeur d'urbanisme opérationnel, et qui conserve aujourd'hui encore une réelle actualité. Est-ce que, malgré la diversité des enjeux à intégrer désormais dans l'aménagement, elle reste un instrument adapté ?

Notre sentiment est que oui. Ce sont des sujets sur lesquels on échange beaucoup avec les praticiens, les aménageurs et les collectivités, notamment au sein du Réseau National des Aménageurs, mais aussi du club Ville Aménagement, avec les directeurs de sociétés d'économie mixte ou d'EPA. L'instrument est finalement plébiscité grâce à sa capacité à intégrer tous les enjeux. Sa force est de réfléchir à tout, y compris la circulation, le transport, les équipements publics, ce qui facilite l'élaboration d'un programme cohérent et répondant aux enjeux. On ne peut pas faire le programme de la ZAC si on n'a pas vraiment réfléchi à la ville qu'on désire à terme. On considère actuellement que cet outil reste parfaitement adapté à la prise en compte de tous les enjeux évoqués tout à l'heure, y compris le changement climatique par exemple dont on commence à mesurer l'impact sur l'aménagement et la façon de concevoir la ville.

Dans une ZAC on fait ou on refait un morceau de ville, ce qui oblige à réfléchir à tout en même temps, à l'orientation du bâti pour la circulation de l'air, à l'orientation des façades, à la végétalisation, à l'infiltration de l'eau sur place, etc... Il est alors possible de tout concevoir à une échelle suffisante pour que cela produise des effets, et pas juste au coup par coup, immeuble par immeuble. On trouve encore beaucoup de vertus à cet instrument, au point qu'on a fait quelques ajustements dans la loi ÉLAN pour coordonner des procédures, pour éviter des doubles procédures sur certains points (consultation publique, évaluation environnementale). Cela ne veut pas non plus dire que toutes les ZAC vivent une vie tranquille, certaines connaissent de vrais soucis.

Quelle est aujourd'hui l'implication du ministère dans les ZAC ?

La plus limitée possible ! La plupart des ZAC sont portées par les collectivités. Nous en développons encore quelques-unes à travers nos opérations d'intérêt national, j'oserai dire qu'on a des ZAC « à nous ». Mais c'est bien parce qu'elles s'inscrivent dans des opérations d'enjeu national que les collectivités ne peuvent porter seules. Ça nous permet aussi d'être suffisamment impliqués et de ne pas perdre complètement pied dans l'urbanisme opérationnel. C'est assez intéressant d'ailleurs que des agents du ministère puissent participer aux conseils d'administration des EPA et aux processus nécessaires à leur préparation : ils voient donc les opérations, leurs bilans tant sur le plan économique que physique, en termes de production de la ville. Ils suivent le déroulement des opérations et touchent du doigt le métier d'aménageur et le fonctionnement d'un établissement public. Du coup, ça nous permet de rester très concrets,

de ne pas nous perdre dans des solutions qui ne seraient pas pragmatiques et qui ne fonctionneraient pas du tout. Mais même dans les EPA et les opérations d'intérêt national, nous sommes dans un partenariat étroit avec les collectivités.

Les échanges avec les aménageurs constituent un autre moyen d'appréhender la réalité des opérations d'aménagement et des ZAC. Le Réseau National des Aménageurs, c'est comme le club PLUi : c'est un lieu d'échange, de discussion, de réception et d'analyse des propositions, remarques ou suggestions des aménageurs pour faire évoluer les pratiques et lever les freins. Nous avons réinjecté une bonne partie de ces propositions dans les premiers articles de la loi ÉLAN.

Cela pose la question des savoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme et du rôle de l'Etat. A l'époque de la LOF et jusqu'à la décentralisation, le ministère de l'Equipement et ses agents intervenaient directement à toutes les échelles : conception des documents d'urbanisme, mise en œuvre, urbanisme opérationnel, capitalisation de savoirs... Aujourd'hui, vous l'avez expliqué, le ministère est se met en position d'animateur et de soutien, il essaie de favoriser l'identification de bonnes pratiques et le partage d'expériences direct entre les collectivités qui pilotent désormais l'aménagement. Mais qu'en est-il de ses savoirs plus « opérationnels » ?

À mon avis, nous avons plus de savoirs en interne sur l'aménagement que sur la planification. Autant nous avons encore cette espèce de relation très proche avec des aménageurs, et des agents qui peuvent aller et venir entre certaines structures d'aménagement opérationnel et l'administration, au gré de leurs changements de postes, autant plus personne ne fait de planification dans les services de l'État. Je n'ai plus aucun collaborateur qui ait écrit un PLU, alors que c'était le cas autrefois. Nous sommes donc dans une position où nous nous appuyons entièrement sur les compétences acquises par les collaborateurs dans le cadre du contrôle de légalité, du porter à connaissance et des notes d'enjeu quand ils étaient en services déconcentrés, ou à travers ce qu'ils découvrent et apprennent dans les échanges avec les collectivités. En cela nous ne sommes pas hors-sol, mais il est clair que je n'ai plus d'urbanistes rédacteurs de PLU.

Sur l'aménagement opérationnel c'est différent, comme je le disais. Je n'ai pas forcément beaucoup d'agents qui soient passés par les EPA, mais j'en ai beaucoup qui vont aux conseils d'administration, qui suivent de très près, qui épluchent les bilans, les opérations... Même chose avec des structures un peu spécifiques comme la SOLIDEO qui est en charge des ouvrages olympiques. Sans avoir directement la compétence en interne, on est en mesure de se faire une très bonne idée de la situation. Et puis nous avons une relation de confiance avec les EPA dont nous avons la tutelle, nous pouvons solliciter leurs compétences lorsque c'est nécessaire. Nous avons d'ailleurs utilisé cette relation pour concevoir des projets partenariaux d'aménagement que j'évoquais précédemment. Nous nous appuyons par exemple sur Grand Paris Aménagement pour porter cette démarche dans les territoires, en mobilisation sa compétence technique et opérationnelle. C'est sûr qu'il faut que l'on se débrouille en n'ayant pas forcément des praticiens directement en interne, mais notre positionnement de tutelle et d'animateur de réseau nous le permet.

Il y avait également dans l'esprit de la LOF cette idée de créer des lieux de capitalisation et de production de savoirs, au niveau local avec par exemple les agences d'urbanisme, et au niveau national avec le service technique central d'aménagement et d'urbanisme (STCAU). Comment appréhendez-vous cet enjeu aujourd'hui ?

C'est un vrai sujet. Nous développons un partenariat très fort avec les agences d'urbanisme. Nous promouvons la création de nouvelles agences lorsqu'il y a des besoins, nous mandatons des missions conjointes entre la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et le ministère pour préfigurer d'éventuelles agences nouvelles, jusqu'en Polynésie par exemple. Localement les représentants de nos services sont membres de la gouvernance des agences d'urbanisme, et nous soutenons directement la FNAU pour son activité d'animation de son réseau. Nous promouvons fortement le principe et les actions des agences d'urbanisme parce que s'il existe une ingénierie locale sur laquelle on compte pour faire en sorte que le projet précède la planification, c'est bien la leur. Elles ont aussi cet avantage de souvent avoir dans leur périmètre des territoires plus ruraux, en bordure des métropoles, sur lesquels il est essentiel de pouvoir travailler ce lien entre le projet et la planification.

Au niveau national en revanche, la situation est peut-être plus problématique. La compétence du CERTU (Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme) en matière d'urbanisme s'est probablement un peu diluée au sein du grand CEREMA. La FNAU fait beaucoup de choses mais c'est finalement une structure assez légère. C'est un sujet qui est d'ailleurs de portée générale à mon avis, et que j'ai eu l'occasion d'évoquer plusieurs fois avec des collectivités. Je pense qu'au-delà du seul centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), ces dernières devraient avoir d'autres organes communs, quelques institutions techniques mutualisées au niveau national pour les aider. Je trouve que ça manque beaucoup. Le CEREMA, qui d'ailleurs réfléchit à ces questions, pourrait être un embryon d'un institut tourné vers la ville et l'urbain partagé par toutes les collectivités au niveau national.

Le Comité d'histoire

Le Comité d'histoire ministériel

Créé en 1995, le Comité d'histoire ministériel a pour mission de promouvoir une analyse historique des politiques publiques menées par les ministères concernés notamment dans les domaines de l'écologie et de la biodiversité, du développement durable, de l'énergie, du climat, des risques, des mobilités, de la mer ainsi que dans ceux de la ville, de l'urbanisme et du logement.

Le Comité d'histoire s'appuie sur un conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus. Celui-ci définit ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles. Le Comité cherche également à répondre aux attentes exprimées par les milieux académiques et par les services, les opérateurs et les partenaires des ministères qui souhaitent éclairer, par un regard attentif au passé, les enjeux contemporains. Ses actions s'appuient plus particulièrement sur l'instauration de dialogues entre le monde de la recherche en histoire et en sciences humaines et le monde des praticiens, aussi bien témoins de périodes passées qu'acteurs d'aujourd'hui.

Le Comité soutient et accompagne ainsi scientifiquement et financièrement des études et des recherches. Il publie la revue *Pour mémoire* sur papier (2 000 exemplaires) et sur Internet, avec près de 50 numéros disponibles à ce jour. Il organise, souvent en partenariat, des colloques et des journées d'études dont il diffuse les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Enfin il gère un centre documentaire de plus de 4 000 ouvrages.

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ **Secrétaire**
Philippe CARON
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
secrétaire général
du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
Tél. : 01 40 81 68 23
philippe.caron
@developpement-durable.gouv.fr

★ **Secrétaire-délégué**
Patrick FÉVRIER
administrateur général
Tél. : 01 40 81 21 73
patrick.fevrier
@developpement-durable.gouv.fr

★ **Adjointe au secrétaire délégué recueil de témoignages oraux**
Lorette PEUVOT
chargée de mission
Tél. : 01 40 81 15 38
lorette.peuvot
@developpement-durable.gouv.fr

★ **Événementiel, édition**
Marc DESPORTES
chargé de mission
Tél. : 01 40 81 62 17
marc desportes
@developpement-durable.gouv.fr

★ **Études-recherches**
Samuel RIPOLL
chargé de mission
Tél. : 01 40 81 26 63
samuel.ripoll
@developpement-durable.gouv.fr

★ **Documentation communication électronique**
Nicole BOUDARD-DI-FIORE
documentaliste
Tél. : 01 40 81 36 83
nicole.boudard-di-fiore
@developpement-durable.gouv.fr

★ **Assistance à la coordination et à la publication**
N....
secrétaire de rédaction
Tél. : 01 40 81 .. ..
n...@developpement-durable.gouv.fr

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique BARJOT
Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

Bernard BARRAQUÉ
Directeur de recherche émérite au CNRS, AgroParisTech

Alain BELTRAN
Directeur de recherches CNRS, Université Paris I, laboratoire SIRICE (UMR 8138)

Florian CHARVOLIN
Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber (UMR 5283)

Kostas CHATZIS
Chercheur au laboratoire Techniques Territoires Sociétés (LATTS, UMR 8134)

Florence CONTENAY
Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

Andrée CORVOL DESSERT
Présidente d'honneur du Groupe d'Histoire des Forêts Françaises, Directrice de recherche émérite au CNRS, Membre de l'Académie d'Agriculture de France

Gabriel DUPUY
Professeur émérite à l'Université Paris I

Jean-Michel FOURNIAU
Directeur de recherches à l'IFSTTAR

Stéphane FRIOUX
Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lumière de Lyon 2, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

Philippe GENESTIER
Professeur à l'ENTPE, laboratoire EVS-RIVES (UMR 5600)

Anne-Marie GRANET-ABISSET
Professeur d'histoire contemporaine, Université Pierre Mendès-France Grenoble, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

André GUILLERME
Professeur émérite d'histoire des techniques au CNAM

Bertrand LEMOINE
Directeur de recherche au CNRS, Centre André Chastel (UMR 8150)

Alain MONFERRAND
Ancien secrétaire-délégué du Comité d'histoire

Arnaud PASSALACQUA
Maîtres de conférences en histoire contemporaine à l'université Paris-Diderot, laboratoire ICT (EA 337)

Antoine PICON
Directeur de recherche à l'École des Ponts ParisTech, Professeur à la Harvard Graduate School of Design

Anne QUERRIEN
Ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la Recherche urbaine »

Thibault TELLIER
Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Rennes, laboratoire IRHiS (UMR 8529)

Hélène VACHER
Professeur à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy, laboratoire LHAC

Loïc VADELORGE
Professeur à l'université Paris-Est, laboratoire ACP (EA 3350)

« pour mémoire »
la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ **Tour Séquoia - bureau 30.01**
92055 La Défense cedex
téléphone : 01 40 81 15 38
comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ **Pierre Chantereau et Alain Billon**

directeur de la publication ★ **Philippe Caron**

rédacteur en chef ★ **Patrick Février**

coordination éditoriale ★ **Marc Desportes**

conception graphique de la couverture ★ **société Amarante Design graphique, 53 rue Lemercier - Paris 75017**

crédit photo couverture ★ **Extrait du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération Rouen-Elbeuf, 1969 © Ministère de l'Equipement, SORETUR**

crédits photos ★ **Tous droits réservés et les photographes du Ministère**

réalisation graphique ★ **Eric Rillardon**

impression ★ **couverture** ★ **Intérieur** ★ **SG/DAF/SET/SET2**

ISSN ★ **1955-9550**
ISSN ressource en ligne ★ **2266-5196**

IMPRIM'VERT® imprimé sur du papier certifié écolabel européen

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

POUR NOUS CONTACTER

Secrétariat du comité d'Histoire
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex
tél : 33 (0) 01 40 81 21 73
courriel : comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

OÙ NOUS RETROUVER ?

Internet : *www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere*
www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html
Intranet : *intra.comite-histoire.cgedd.i2/*

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ÉVALUER CONSEILLER INSPECTER

COMITÉ D'HISTOIRE

Tour Séquoia
92055 La Défense cedex

www.ecologique-solidaire.gouv.fr / www.cohesion-territoires.gouv.fr