

# / Pour un aggiornamento de la planification territoriale

Préparée par le premier ministre de l'Équipement Edgar Pisani, la loi d'orientation foncière (LOF) a été promulguée le 30 décembre 1967. Cinquante ans ont passé. Pour Jean-Marc Offner, directeur général de l'a-urba (Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine), il faut en finir avec cet héritage pesant.



Jean-Marc Offner

**E**ntre ignorance et amnésie, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000 est souvent présentée comme le fondement législatif de la planification contemporaine française, PLU et SCOT aidant. Certes établis par la loi SRU, ces documents d'urbanisme descendent pourtant en droite ligne des POS et des SDAU inventés par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Ils en ont gardé l'essentiel des principes. Cet héritage est lourd, et mérite questionnements.

### UNE GENÈSE IDÉOLOGIQUEMENT MOUVEMENTÉE

Pensée par un gaulliste de gauche, Edgar Pisani, mise en œuvre par un libéral, Albin Chalandon, la LOF a ses ambivalences : tentative de maîtrise collective du foncier, mais la taxe d'urbanisation conçue pour récupérer les plus-values foncières ne verra pas le jour ; ouverture du champ de l'aménagement au secteur privé, même si la Caisse des Dépôts (via la SCET) jouera un rôle central dans l'action des collectivités locales et si les ZAC, initialement imaginées comme des ZUP privées, serviront surtout à déroger aux prescriptions des plans.

Ces décalages conceptuels<sup>1</sup> pèsent néanmoins peu face aux trois péchés originels qui continuent à pervertir la

boîte à outils planificatrice, entre défauts de fabrication initiaux et obsolescences non programmées.

### FABRIQUER DES TERRAINS À BÂTIR... ET APRÈS ?

François-Xavier Ortolé, présentant le projet de loi à l'Assemblée, tient un propos explicite : il s'agit de favoriser « la création de villes nouvelles ou l'extension de villes existantes afin de doubler, d'ici 1985, la surface de nos agglomérations ». Les premiers textes mentionnent d'ailleurs un projet de loi « pour l'utilisation et l'équipement des sols nécessaires au développement des villes ». L'enjeu est bien la production de terrains pour l'urbanisation.

Il n'est d'ailleurs pas étonnant que ce soit Edgar Pisani qui ait joué un rôle majeur dans cette transition (tardive) entre France rurale et France urbaine. Il est ministre de l'Agriculture de 1961 à 1966, puis premier occupant du ministère de l'Équipement<sup>2</sup>, entre 1966 et 1967. Ce nouvel organe, né de la fusion des ministères de la Construction et des Travaux publics, sera le creuset de l'urbanisme à la française. Avec la LOF, le mécanisme est en place pour que les terres abandonnées par l'agriculture soient bientôt consommées par le développement urbain... et pour que les paysans reçoivent pour retraite – et remerciements de la Nation pour leurs bons et loyaux services – les dividendes d'une terre agricole devenue lingot d'or urbain.

La planification est donc là pour dire le droit de construire, de parcelles en parcelles : le POS, seul document opposable aux tiers ; donc le SDAU, qui sert à préparer le POS... et le PLU, donc le SCOT. Le problème est moins la subversion de l'urbanisme opérationnel par l'urbanisme réglementaire – à juste titre dénoncé – que la subsistance d'une vision des affaires urbaines dominée par l'immobilier. Ce réductionnisme, condamnable mais compréhensible à la genèse de la LOF, s'avère aujourd'hui anachronique alors que les politiques publiques veulent « refaire la ville sur la ville », alors que la décroissance démographique s'installe dans des agglomérations françaises, alors que paysages et espaces publics deviennent des objets majeurs pour l'agencement des territoires métropolitains, alors que les questions de mobilité et de métabolisme urbain sont enfin appréciées à leur importance cardinale, dans un monde de flux et de circularités.

La planification ne peut limiter sa vocation à l'organisation de la croissance urbaine. Cela restera pourtant le cas, tant que la distribution des permis de construire phagocyttera l'ensemble du système planificateur *via* son document structurant, le POS-PLU<sup>3</sup>.

### EMBOÎTEMENTS DES ÉCHELLES: LES POUPÉES RUSSES FONT DE LA RÉSISTANCE

La matrice LOF est d'une logique (presque) sans faille, orchestrant la hiérarchie des documents d'urbanisme selon leur terme et leur échelle géographique : SDAU (1/30 000, 20 à 40 ans) puis POS (1/5 000 à 1/2 000, 10 à 15 ans) puis plan de modernisation et d'équipement (plans quinquennaux) puis zone d'aménagement concerté (1/1 000, 1 à 5 ans) puis permis de construire (au 1/100). Une correspondance stricte est également formalisée entre documents d'urbanisme et procédures de transport, grâce aux mêmes cinq niveaux<sup>4</sup>. Trois postulats méthodologiques méritent attention. La réflexion de long terme est pour les grands territoires (congruence entre échelles géographiques et temporelles), autrement dit le « local » ne pense pas... Les échelles s'emboîtent (le projet de quartier se déduit du projet communal qui procède lui-même du projet d'agglomération). Enfin, l'agenda des institutions territoriales doit se caler sur les déroulés procéduraux, dessinés au tableau noir des bureaux ministériels.

Ce dernier pari administratif sera perdu dès les premières applications de la loi. Les communes, ayant surtout besoin des POS, les ont généralement produits avant les SDAU. Cela n'a pas empêché législateurs et gouvernements de continuer à fantasmer sur une harmonieuse synchronie planificatrice, le temps du PLU succédant sans heurts à celui du SCOT... Comment croire, en théorie comme en pratique, à cet emboîtement des rythmes ? D'où des courses-poursuites, aussi absurdes que coûteuses, entre des documents élaborés par des instances différentes, selon des durées trop longues, dans des contextes géopolitiques évolutifs, pourtant juridiquement sommés de « prises en compte », de « compatibilités » voire de « cohérence » (subtil classement des normes dont experts et avocats sauront faire leur miel). La dévolution du long terme au grand territoire n'apparaît pas moins insensée. Peut-être pouvait-elle se justifier à l'époque des OREAM (organisations d'études et d'aménagement d'aires métropolitaines), qui concentraient l'expertise à la fin des années 1960. Aujourd'hui, chaque échelon politique revendique son droit à la réflexion prospective, avec d'autant plus de légitimité que les combinaisons entre le local et le global brouillent la hiérarchie des échelles. Le monde géographique ne fonctionne en effet plus en poupées russes. Les cartes du planificateur doivent être « zoomées » autant que « dézoomées ». On ne déduit pas une trame verte ou bleue locale d'une TVB régionale (c'est pour cela que certains schémas régionaux de cohérence écologique se sont vus contestés). On ne comprend pas le fonctionnement d'un cluster économique sans associer espace local et maillage mondial. On ne conçoit pas un lieu d'échanges sans cette même vision « multiscalaire ». Mais la trompeuse rationalité du jardin à la française continue à formater les cerveaux. C'est ainsi que la dernière invention en date de la trop généreuse machine

planificatrice a confié au SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), créé par la loi NOTRE, une portée prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme. Les poupées russes recrutent ! De l'autre côté du Rhin, les planificateurs ont élaboré le modèle d'une planification à double sens (*Gegenstromprinzip*), où les relations entre documents communaux, régionaux et nationaux se font dans les deux sens...

Ces remarques dépassent l'habituelle critique sur la difficulté de la planification urbaine à intégrer la notion de projet, à devenir stratégique. Elles engagent un conservatisme plus délétère : la mise au pas contre-productive des agendas politiques locaux, l'incompréhension des mutations spatiales contemporaines.

### LA COHÉRENCE PAR L'INTÉGRATION: UNE FAUSSE BONNE IDÉE

Lois après lois (Grenelle, ALUR...), le SCOT a été renforcé dans ses ambitions, au nom de la pertinence territoriale et de l'intégration sectorielle. Le SDAU, devenu schéma directeur décentralisé en 1983, portait déjà l'ambition de la vue d'ensemble. Le SCOT traduira cet objectif en exprimant les idées de transversalité et de mise en cohérence. Transversalité par l'accumulation des sujets à traiter, chaque décennie apportant son lot supplémentaire de préoccupations ; mise en cohérence par le postulat d'une échelle pertinente pour articuler les questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement, d'environnement, d'énergie...

Mais addition ne fait pas transversalité, reconnaissent les auteurs d'un rapport clairvoyant du CGEDD<sup>5</sup>. Les velléités globalisantes se réduisent à l'énumération de têtes de chapitres, manipulés de manière autonome. La mise en œuvre, intellectuellement justifiée, d'une vision systémique donnerait probablement la part trop belle à des modélisations savantes dont l'appropriation politique et citoyenne s'avérerait délicate.

De quoi a donc besoin une démarche stratégique ? De problématisations et de priorités locales ; de fils rouges (deux ou trois, pas plus) et de quelques articulations mobilisatrices, permettant que les décisions ou les opérations de chaque acteur s'alignent progressivement sur la feuille de route commune.

La quête éperdue de « globalité » trouve ainsi ses limites dans des documents se voulant intégrateurs, en fait trop boulimiques pour être honnêtement polyvalents. C'est le cas des PLU « 3 en 1 » qui, plein de bon sens, veulent traiter en une démarche unique urbanisme, habitat et déplacements. Mais de tels dispositifs se contentent de transférer la charge de la coordination : des rapports entre institutions aux relations au sein d'une organisation ; d'un problème de science politique à une question de sociologie des organisations ! Qui saurait alors prouver qu'il est plus simple de dépasser la logique de silos au sein d'une communauté urbaine (faire dialoguer les différents services concernés par le logement, la mobilité, le droit des sols) que de créer une scène de négociation entre une intercommunalité en charge de l'aménagement et un syndicat mixte compétent en matière de transport ? ■■■

**Chaque échelon  
politique revendique  
son droit à la réflexion  
prospective**

■ Qui plus est, la seconde situation a l'avantage de la transparence politique, la première s'opacifie dans la boîte noire technocratique.

Le syndrome de l'usine à gaz guette ces démarches « intégratrices », qui ne s'en sortent souvent qu'en oubliant certains thèmes (les déplacements dans des PLU 3.1 par exemple). Il en sera de même pour les SRADDET, acmé paradoxale de la planification façon LOF : un document en haut des échelles, se voulant intégrateur<sup>6</sup>, spatialement pertinent à l'aune de Régions agrandies. Sur l'aspect intégrateur, on pariera sans risque que quelques sujets d'importance (les TVB, la biodiversité et la gestion des espaces naturels ?) perdront en visibilité et en investissement technico-politique.

Sur la pertinence des territoires, on rappellera que cette notion est une impasse cognitive. À chaque sujet sa géométrie ; on ne peut donc courir à la fois après la cohérence et la pertinence. Ce qui explique, d'ailleurs, la propension à la dilatation spatiale : un espace toujours plus grand pour mieux englober... Les « bassins de vie » (mais de quelles vies s'agit-il ?) servent alors de cache-sexe à ces réseaux et ces flux que les instances politiques – irrémédiablement fondées sur un territoire et ses limites – ont tant de mal à appréhender.

#### AMOURS PLANIFICATRICES

Jacques Lacan disait de l'amour que « *c'est donner quelque chose qu'on n'a pas à quelqu'un qui n'en veut pas* ». Bien des responsables politiques ou techniques en charge de PLU ou de SCOT, bientôt de SRADDET, pourraient définir ainsi leur mission ! Ils souhaiteraient proposer de la stratégie, du projet, de l'intelligence des situations, de l'inventivité locale, de la convergence d'actions, de la scénarisation. Mais les méthodes de travail surdéterminées par le formatage législatif s'y prêtent si peu... Et on les embête avec la menace juridique, la technicité lexicale, les marchandages intercommunaux. Si l'organe planificateur est une institution politique stable, on le renvoie à son inadaptation face à la réalité socio-économique des territoires. S'il s'agit d'un territoire *ad hoc*, alors sa gouvernance s'avère trop fragile pour peser dans le concert politique... Dur d'être planificateur !

Le rêve, ce serait de traiter des bons sujets, au bon moment, avec un bon casting et de bons outils. Si l'on regarde bien, c'est à peu près ce qui se passe lorsque les collectivités territoriales osent prendre l'initiative :

#### Dur d'être planificateur !

projets de territoire, débats prospectifs, démarches « Grenelle »... Une question s'inscrit à l'agenda politique parce qu'une demande latente ou explicite de la société locale prend force et qu'un leader local sait s'en emparer ; ou parce qu'un événement exogène rebat les cartes, créant une opportunité d'expressions. Problématisée par les intelligences locales, la question s'avère assez complexe pour impliquer divers champs de compétence donc un réseau d'acteurs, porteur potentiel de gouvernance. Une politique publique s'élabore...

Il conviendrait aussi de ne pas trop charger la barque planificatrice et de mieux répartir les tâches de coordination (un objectif moins ambigu que la cohérence) : dialogues informels entre institutions extraverties, trajectoires professionnelles façonnant des techniciens « polyglottes », méthodes multisectorielles, interventions sur les territoires d'interfaces.

Il faudra enfin accepter que la police des lieux partage le pouvoir avec la régulation des liens ; que le souci de l'occupation des sols laisse toute sa place à la gouvernance de la mobilité. Une dualité planificatrice s'esquisse : un droit d'usage des sols d'une part ; une gestion de la reliance d'autre part, de tout ce qui concourt à faire lien dans les territoires contemporains : les déplacements, les paysages, les logistiques, les échanges... Héritage revisité de la LOF, qui identifiait cette double face de la ville, plus d'un siècle après Cerdà : sédentarité et mouvement. / **Jean-Marc Offner**

① Le versement-transport voit le jour au même moment, dans une ambiguïté analogue. L'imposition des masses salariales pour financer les transports collectifs est comprise comme une mesure de droite (internaliser au profit des sociétés de transport les « externalités positives » d'un réseau de transport élargissant les bassins de recrutement des employeurs, selon les préconisations du rapport Nora sur les entreprises publiques censées pouvoir ainsi se soumettre aux lois du marché) ou de gauche (faire payer les « patrons » pour les trajets domicile-travail).

② Le Corps des Ponts et Chaussées abandonne alors les routes de campagne pour investir techniquement et intellectuellement l'univers urbain.

③ Le décret portant modernisation du contenu des PLU, en vigueur depuis 2016, veut certes permettre de « passer d'un urbanisme réglementaire à un urbanisme de projet », ambition déjà énoncée par la loi SRU à travers le PADD (projet d'aménagement et de développement durables). Mais les « projets » ainsi visés restent pour l'essentiel dans une logique constructive (à l'exception notable des changements de destination des bâtiments en faveur de la mixité fonctionnelle ou sociale). Les intitulés de la nomenclature recommandés pour l'élaboration du règlement ne laissent planer aucun doute : « destination des constructions, usage des sols », « volumétrie et implantation des constructions », « dessertes par les voies et par les réseaux »... Les exégèses de « l'urbanisme de projet » affirment d'ailleurs sans ambages qu'il s'agit d'« accélérer la production de logements ».

④ EPIT (étude préliminaire d'infrastructure de transport, selon les prévisions du SDAU), avant-projet géométrique (permettant la réservation d'emprises au POS), dossier d'agglomération (programmation financière des nouvelles voiries), avant-projet sommaire, avant-projet détaillé et plan de circulation (pour optimiser l'existant en attente des nouvelles infrastructures).

⑤ « Les 14 thématiques... sont présentées comme une addition d'éléments divers et ne sont pas de nature à induire naturellement une approche transversale, structurée et hiérarchisée des problématiques ». « Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale ? » rapport de François Duval, Philippe Iselin et Ruth Marques, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2017.

⑥ La procédure des directives territoriales d'aménagement présentait l'intérêt de travailler au contraire sur des enjeux spécifiques, déterminant le territoire pris en compte (*ad hoc*) et légitimant, autant que les collectivités territoriales (« associées » à la démarche) pouvaient l'accepter, la responsabilité de l'État.

#### UN COLLOQUE D'HISTOIRE

Le comité d'histoire des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires a organisé deux journées d'études, les 8 et 9 novembre 2017, intitulées « La Loi d'orientation foncière dans l'histoire de l'aménagement urbain et rural », en présence de chercheurs et de témoins, notamment des responsables du ministère de l'Équipement des années 1970-1980. Le comité d'organisation était composé de membres du comité d'histoire (Patrick Février, Samuel Ripoll, Christiane Chanliou) et de l'Université Paris-Est-ACP (Loïc Vadelorge, Cédric Fériel). Des actes de ce colloque seront publiés ultérieurement.

[comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr](mailto:comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr)