

« Un contexte évolutif »

Les agences d'urbanisme accompagnent le développement des agglomérations françaises depuis une quarantaine d'années tout en restant probablement des organismes peu connus du grand public. Les services extérieurs de l'Etat, comme les Directions Départementales de l'Equiperment ainsi que les services municipaux sont plus anciens, et par conséquent mieux connus du grand public.

L'objectif de ce premier chapitre est de présenter le contexte général dans lequel sont situées les agences d'urbanisme. Leurs transformations sont liées à deux évolutions. Dans un premier temps, nous présenterons celle des politiques urbaines, qui sera abordée par ses aspects législatifs. Dans un second temps, nous étudierons l'évolution des compétences des collectivités locales.

I - Evolution des politiques urbaines : De la Loi d'Orientalion Foncière à la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain

Pour comprendre le fonctionnement des agences d'urbanisme, il est nécessaire de présenter son environnement, et plus particulièrement son cadre réglementaire. Il constitue un des éléments fondamentaux de son existence et de son processus d'évolution. Un historique législatif sera donc présenté.

L'objectif est de déterminer les bases réglementaires de ce qu'est « une agence d'urbanisme ». Cette représentation va s'articuler autour de quatre grandes phases, relatant l'évolution des politiques en matière d'aménagement du territoire. La finalité de cette présentation est de relater le cadre institutionnel dans lequel vont muter les agences, depuis leur création à nos jours.

I. 1- Les années 60 : La Loi d'Orientalion Foncière

La Loi d'Orientalion Foncière (LOF) résulte de préoccupations en matière d'aménagement du territoire, héritées de la période qui fait suite à la seconde guerre mondiale. En effet, il est reconnu que le gouvernement de Vichy a initié la période actuelle d'aménagement du territoire, qui sera alors conçu comme un aménagement planifié des espaces urbains et des localisations industrielles. Après la Seconde guerre mondiale, l'urbanisme réglementaire va faire place à un nouvel urbanisme, « l'urbanisme opérationnel ». Au cours des années soixante, les schémas prospectifs à long terme viennent compléter les plans d'urbanisme réglementaire. Jusqu'en 1967, l'urbanisme, de ses règles à son application, est géré par l'Etat. Avec la LOF, l'urbanisme s'appuie progressivement sur une concertation plus grande, avant de développer une approche plus qualitative.

La politique d'aménagement du territoire a été tout d'abord créée par l'administration centrale, puis par une administration de mission avec la création du Ministère de l'Equiperment. Elle traduit une volonté des pouvoirs publics de lutter contre les disparités de développement au sein du territoire.

La suite du texte présente succinctement les diverses procédures législatives qui ont conduit à la Loi d'Orientation Foncière, loi qui a porté la création des agences d'urbanisme. Cette présentation permet de rendre compte des trente années d'application de la LOF.

I.1-1- Un urbanisme opérationnel

L'apparition de règles et de procédures spécifiques en matière d'aménagement du territoire va résulter d'un cheminement progressif, émergeant de la volonté et de la nécessité de maîtriser en amont les opérations d'aménagement.

I.1-1-a- Une volonté progressive.

Avec la réalisation d'équipements publics, l'Etat est toujours intervenu dans le processus d'urbanisation. Mais cet interventionnisme s'appliquait sur des opérations ponctuelles. A la fin de la seconde guerre mondiale, la reconstruction des villes oblige l'Etat à adopter une vision plus globale, matérialisée par le remodelage de quartiers entiers et parfois par le remembrement de propriétés foncières.

La parution de l'ouvrage de Jean-François Gravier³, en 1947, contribua à faire prendre conscience de la nécessité de rééquilibrer les activités sur le territoire national. Les premières initiatives en matière d'aménagement du territoire sont dues, pour l'essentiel, au Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de l'époque, Monsieur Eugène Claudius-Petit. En 1949, au sein du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, a été créé la direction de l'aménagement du territoire. Puis en 1950, E. Claudius-Petit présente au Conseil des ministres « un plan national d'aménagement du territoire ». Après la reconstruction, l'Etat doit faire face à une crise grave du logement. L'aménagement du territoire prend alors, dès le début des années 1950, une dimension économique, en intégrant une logique planificatrice. C'est ainsi que, la loi foncière de 1953 va permettre aux collectivités publiques de mettre en œuvre une politique d'expropriation ou du moins d'utiliser ce levier, afin d'équiper des espaces urbains et les revendre à des promoteurs privés. Cette politique va s'appuyer sur une législation spécifique.

I.1-1-b- La réglementation des opérations d'urbanisme.

La réglementation des opérations d'urbanisme entre 1957 et 1958, conçoit la création des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) et la mise en place d'une politique de rénovation urbaine. Cette procédure permettait d'équiper rapidement les espaces ouverts à l'urbanisation. Elle a été utilisée pour réaliser les extensions urbaines en périphérie. La méthode de rénovation urbaine, quant à elle, s'appuie sur les mêmes principes, mais elle a favorisé la restructuration d'espaces déjà urbanisés, insalubres et vétustes. Ces deux procédures ont été complétées en 1962, par celle de la restauration immobilière, par le renforcement du droit de préemption et par l'instauration de Zones d'Aménagement Différées. Cet urbanisme opérationnel peut être qualifié « d'urbanisme volontariste », les pouvoirs publics prenant en charge directement les opérations d'aménagement.

I.1-1-c- L'évolution de la réglementation de l'urbanisme.

La nouvelle réglementation mise en place à partir de 1943 favorisa le développement de projets d'aménagement, définis de façon beaucoup plus détaillée qu'ils ne le sont aujourd'hui.

³ Jean-François Gravier – « Paris et le désert français » - Flammarion – 1947.

Préalablement à cette loi⁴, la réglementation en matière d'occupation des sols est apparue au début du XXe siècle. Les textes fondateurs sont tout d'abord la loi du 15 février 1902 prescrivant l'édition de règlements sanitaires départementaux et communaux. Puis la loi du 14 mars 1919, dite « loi Cornudet », modifiée par celle du 19 juillet 1924, a obligé les villes de plus de 10 000 habitants à établir un plan d'aménagement et d'extension. La loi du 15 juin 1943 institue un véritable service public de la construction. Elle reprend l'institution de « projets d'aménagement communaux » et de « projets de groupements d'urbanisme ». Or, la réalisation de projets trop détaillés les a rendus rapidement obsolètes, au vu de l'évolution des besoins en matière d'urbanisme. En 1955, un premier assouplissement de la procédure a été mis en place. Il consistait à permettre aux projets de ne prévoir que les lignes générales d'aménagement. Par la suite, en 1958, les projets d'aménagement, initiés par la loi de 1943, ont été remplacés par des plans d'urbanisme. Deux types de plans vont alors apparaître : le Plan d'Urbanisme Directeur, qui dessinait le cadre général de l'aménagement et les Plans d'Urbanisme de Détails.

L'accélération de la croissance urbaine a rapidement rendu la réforme de 1958 insuffisante et va nécessiter la création de nouveaux outils.

I.1-2- L'apparition d'un urbanisme prospectif

L'expérience de la région parisienne, avec l'élaboration du Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG), par décret du 31 décembre 1958 et la mise en place d'un SDAU⁵ au début des années soixante, vont mettre en avant la nécessité d'entreprendre une démarche d'élaboration de document d'urbanisme permettant d'organiser l'aménagement urbain à long terme et sur un espace géographique élargi. Probablement pour retenir les idées défendues par J. F. Gravier⁶, le législateur⁷, avec la LOF⁸, va généraliser cette procédure et l'appliquer à toutes les grandes agglomérations. En France, cette loi a réorganisé le droit de l'urbanisme, faisant pour la première fois une distinction nette entre les documents de prospective et les documents réglementaires.

I.1-2-a- La Loi d'Orientation Foncière.

La LOF va susciter dix huit mois de débat et sera publiée le 30 décembre 1967. Cette réforme a été d'un intérêt majeur puisqu'elle constitue la base de notre droit de l'urbanisme, même si depuis, de nombreux textes sont venus la compléter. Ministre de l'équipement sous la présidence du Général De Gaulle⁹, Edgar Pisani¹⁰ fut à l'initiative de cette loi. Lors de son arrivée à l'équipement, en continuité avec ses principes, il a entrepris l'élaboration d'une loi d'urbanisme plaçant le foncier au premier plan. Il n'a pu achever son travail, suite à un conflit qui l'opposait au Ministre des Finances Monsieur V. Giscard d'Estaing, sur le principe de la fiscalité de l'urbanisme. Le premier Ministre de l'époque, Monsieur G. Pompidou, a donné

⁴ La loi du 15 juin 1943 faisant de l'Etat le maître d'œuvre de l'élaboration de la règle d'urbanisme.

⁵ Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme rendu public en 1965.

⁶ Jean-François Gravier – « Paris et le désert français » - Flammarion – 1947.

⁷ Note : La Loi d'Orientation Foncière de 1967 fut impulsée par E. Pisani. L'ouvrage de J.F. Gravier semble avoir interpellé Monsieur Pisani, puisque les débats parlementaires de l'époque y font références.

⁸ La Loi d'Orientation Foncière n°67.1253 du 30 décembre 1967.

⁹ J.O. – A.N. – 1967 – 1^{er} séance du 30 juin 1967, page 2181.

¹⁰ Il fut précédemment Ministre de l'agriculture, où il entreprit une politique foncière agricole interventionniste, en créant en particulier les SAFER. SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, créées en 1962.

son approbation au Ministre des finances, ce qui eu pour conséquence d'entraîner le départ de monsieur E. Pisani du gouvernement.

Epoque déjà marquée par l'importance de la planification, la LOF avait pour volonté d'apporter les réformes, notamment au niveau des outils juridiques du code de l'urbanisme, indispensables au contexte de fort développement avec une forte migration de la population rurale vers les villes. L'une des dispositions de cette loi ambitionnait de mettre à jour et d'harmoniser les dispositifs réglementaires existants.

La Loi d'Orientation Foncière va tenter d'assainir le contexte d'imprécision administrative et d'insécurité juridique émanant de la procédure de 1958. Les anciens documents d'urbanisme (PDU, PDUI, PSU) ne différencient pas la gestion du droit des sols de la prospective. La réforme de 1967 avait pour objectif de créer une séparation entre le projet d'urbanisme et sa mise en œuvre, permettant de prendre en compte la notion de temps dans un projet. Pour cela, elle fait la distinction entre deux catégories de documents : le Schéma de Développement et d'Aménagement Urbain (SDAU) et le Plan d'Occupation des Sols (POS). L'étude urbaine constituait la base de cette procédure et a pris le nom de SDAU¹¹. Ce Schéma avait pour vocation de déterminer la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'aménagement général des transports, la localisation des services et activités les plus importantes et les zones d'extension de l'urbanisation. Cette approche n'a pas entraîné de conséquence immédiate sur le droit des sols¹², résultant d'une élaboration conjointe entre les diverses composantes de la puissance publique. Il faut rappeler qu'à cette époque les collectivités locales n'avaient qu'un rôle subsidiaire dans cette élaboration. La LOF a donc créé un nouveau régime de réalisation des opérations d'urbanisme, où la concertation revêt un caractère volontariste entre l'Etat et les élus. Le projet devait résulter d'un vaste débat au sein d'une commission locale, dans laquelle toutes les administrations étaient représentées. Une fois les prérogatives d'aménagement définies, trois outils de planification urbaine furent mis en place pour les réaliser. Tout d'abord le Plan d'Occupation des Sols (POS), qui est un outil réglementaire définissant le COS (Coefficient d'Occupation des Sols), le droit des sols et qui fait état des interdictions à respecter pour l'attribution d'un permis de construire. Puis la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), outil contractuel permettant d'organiser l'urbanisation nouvelle et de fixer l'ouverture de droits à bâtir supplémentaires à la réalisation des travaux d'aménagement nécessaires. Et enfin la Taxe Locale d'Equipeement (TLE) qui constitue un outil fiscal permettant d'inciter les propriétaires de terrains à construire ou à vendre, sur des secteurs destinés à l'urbanisation. La LOF va également prévoir, pour les grandes agglomérations, la création d'agences d'urbanisme avec deux objectifs. Le premier était de favoriser le développement d'organismes d'études urbaines à caractère public et permanent. Le second était la création d'un lieu de concertation largement décentralisé, entre les collectivités locales, les partenaires socio-économiques et les diverses administrations de l'Etat qui se préoccupaient des questions d'aménagement¹³.

La réforme de 1967 va définir les fondements des agences d'urbanisme. Elles ont été initialement chargées des études urbaines, en particulier de l'élaboration des SDAU et des POS. Les agences furent donc instituées pour élaborer les documents de planification urbaine. Leur développement, progressif à partir de 1970, reposait sur un partenariat Etat- Collectivités

¹¹ Loi d'Orientation Foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967.

¹² Article de Joseph Comby – Publié « Etudes foncières » - décembre 1997.

¹³ Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » - page 10.

locales ; l'élaboration des documents d'urbanisme était sous la responsabilité de l'Etat et devait associer les collectivités, selon la formule de « l'élaboration conjointe ». Le rôle et la place des agences dans ce schéma étaient clairement définis comme étant des « outils techniques partagés »¹⁴.

I.1-2-b- Les dérives de la Loi d'Orientation Foncière.

Pendant la préparation de cette réforme, un des principes défendus par E. Pisani fut remis en cause par le gouvernement¹⁵, correspondant à la « Taxe d'Urbanisation ». Cette prescription fut remplacée par la « Taxe Locale d'Équipement » (TLE), loin des dispositions originales.

L'apparition de terrains sous équipés ou mal desservis semblerait être la conséquence de trente ans d'application de la TLE¹⁴. De plus, elle ne répond pas à sa volonté économique première, car elle pénalise les constructions neuves qui sont, par ailleurs, promu par des aides publiques diverses.

L'autre dérive parfois constatée, dans l'exercice de la Loi d'Orientation Foncière, est la suprématie du Plan d'Occupation des Sols sur le SDAU¹⁶. A l'origine, le POS devait être un document réglementaire contribuant à la mise en œuvre du Schéma Directeur. Alors que dans certains cas, et plus particulièrement dans le sud de la France, il devenait le seul document de référence, étant obligatoire pour permettre la réalisation de constructions nouvelles pour une époque marquée par une intense activité immobilière¹⁷. De plus, la mise en place tardive des Schémas de Développement et d'Aménagement Urbain a entraîné certaines dérives. En leur absence, la procédure Zones d'Aménagement Concertées a pu être utilisée comme procédure dérogatoire aux POS. Pour y remédier, il a été nécessaire d'établir une loi imposant la conformité des ZAC aux Plans d'Occupation des Sols. Normalement, ces deux procédures devaient être complémentaires, puisque l'une encadrait les permis de construire sur les terrains aménagés, le POS ; et l'autre, la ZAC, pour l'aménagement de nouveaux terrains, devait permettre de dégager de nouveaux droits à bâtir¹⁸.

I.1-2-c- Un urbanisme qualitatif.

Au cours des années soixante, la LOF, de sa conception à ses premières mises en œuvre, va dominer et organiser tout le paysage de l'urbanisme réglementaire. Elle est élaborée avec une volonté planificatrice nouvelle, par la programmation et la production de documents réglementaires (SDAU- POS) dont la validation relevait du Ministre de l'équipement. Suite à la loi de 1967, l'intervention du législateur se fait plus ponctuelle, palliant aux besoins pressants de cette phase d'évolution.

Après les trente glorieuses, une longue crise économique débute avec celle du pétrole, en 1973. De nouvelles situations bousculent l'approche de l'espace, comme la baisse de la croissance démographique, le chômage, la précarité, etc. Un niveau urbain intermédiaire, est

¹⁴ Loi d'Orientation Foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967.

¹⁵ J.O. – A.N. – 1967 – 1^{er} séance du 30 juin 1967, page 2181.

Le Ministre des finances s'est opposé à cette disposition soutenu par le 1^{er} Ministre et conduisant au retrait du Ministre de l'équipement.

¹⁶ Article de Joseph Comby – Publié « Etudes foncières » - décembre 1997.

¹⁷ Lorsque les POS n'étaient pas l'expression d'un SDAU, ils ont été bien souvent conçus et largement modifiés pour permettre l'ouverture de zones à urbaniser sans cohérence d'ensemble.

¹⁸ Article de Joseph Comby – Publié « Etudes foncières » - décembre 1997.

alors privilégié, avec des politiques urbaines redéfinies autour de l'amélioration du cadre de vie.

En 1973, l'Etat décide de mettre en œuvre une politique de type contractuelle avec les élus locaux pour financer des projets portant sur l'embellissement des centres-villes et sur la création ou le renforcement d'équipements socioculturels. Entre 1973 et 1979, soixante treize contrats vont être ainsi signés. Le financement a été assuré pour un tiers, par l'Etat, le restant étant à la charge des collectivités locales.

En 1975, les services de l'Etat lancent les contrats de pays¹⁹ pour freiner le processus de dévitalisation de l'espace rural, en cours depuis la moitié du dix-neuvième siècle²⁰. Signés pour une durée de trois ans, ces contrats ne bénéficiaient que d'une contribution incitative de l'Etat et reprenait les objectifs définis par les pouvoirs publics. Ces contrats de pays n'ont eu qu'un effet limité sur le plan économique. Mais ils ont permis aux élus locaux de faire l'apprentissage de la coopération intercommunale.

La loi du 31 décembre 1975²¹ va mettre en place le Plafond Légal de Densité et la Zone d'Intervention Foncière. Cette réforme permettait des acquisitions ponctuelles des communes dans le but de réaménager les centres-villes.

L'urbanisme de protection va également se développer à partir de la loi Malraux²² qui fut pionnière. Dans les documents de planification et plus particulièrement le POS, cette préoccupation apparaît au travers de la loi du 31 décembre 1976 qui interdisait les dérogations et protégeait les espaces naturels tout en luttant contre le mitage de l'espace rural. Cette loi initie les Zones d'Environnements Protégées (ZEP) et modifie les procédures de ZAC, afin de permettre une meilleure maîtrise des objectifs d'intérêt général.

En conclusion, cette première période se caractérise par l'essor des politiques d'aménagement du territoire. Ces politiques ont évolué, de façon progressive, en faisant tout d'abord la distinction entre les documents prospectifs et les documents réglementaires. D'autre part, ces politiques vont se décliner en plusieurs étapes privilégiant en premier l'opérationnel, et en second une vision plus prospective. Enfin, elles auront une approche de l'aménagement du territoire plus qualitative. Cette période qui peut être qualifiée d'évolutive, va instituer les agences d'urbanisme. Cet outil va émerger aux travers de multiples outils, instauré par la Loi d'Orientation Foncière.

Cette présentation va nous permettre, par la suite, de mettre en avant l'une des missions originelles de ces organismes. À l'origine, les agences d'urbanisme ont été créées pour élaborer ces documents de planification en favorisant le développement de la concertation. Celle-ci donne toute sa quintessence aux agences, puisqu'elle la positionne entre l'Etat et les collectivités locales. L'agence, « outil technique partagé »²³, va permettre l'élaboration de documents d'urbanisme moins étatiques, en étant un lieu d'échange entre ces deux instances.

¹⁹ CIAT d'avril 1975 et circulaire du 11 juillet 1975.

²⁰ Moriconi Hébrad-François, « Dynamiques du peuplement », Les échelles de l'Habiter, rapport de recherche pour le compte du PUCA, 2004, p.233-326.

²¹ Loi n°75-1328 du 31 décembre 1975 – JO du 3 janvier 1976 – Le Plafond Légal de Densité avait pour objectif de peser sur les valeurs foncières dans les centres villes et d'éviter la densification de ceux-ci tout en favorisant les opérations de réhabilitations. La loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 a rendu facultative la fixation par le POP d'un PLD.

²² Loi Malraux n°62-903 du 4 Août 1962 – Loi instituant le cadre législatif de la restauration immobilière en secteur sauvegardé.

²³ J.O. – A.N. – 1967 – 1^{er} séance du 30 juin 1967.

I. 2- Les années 80 : le tournant de la décentralisation

Le processus de décentralisation est un phénomène important qui se constate dans un grand nombre d'Etats. Marquée historiquement par une forte tradition centralisatrice la mise en œuvre de la décentralisation va s'amorcer avec les lois « Defferre », de 1982²⁴ et 1983²⁵.

Dans les années 80, l'Etat ne va plus se présenter comme l'acteur unique dans l'aménagement du territoire. Mais toutefois, il conservera un rôle privilégié auprès des collectivités territoriales. Pour appréhender cette période, il est important de définir le contexte dans lequel interviennent ces lois de décentralisation et de présenter succinctement, comment le transfert de compétences s'opère. Suivront le bilan sur cette période et les incidences pour les agences d'urbanisme de cette transformation.

I. 2- 1- Les lois de décentralisation

Le ralentissement de la croissance urbaine entre 1975 et 1982, la crise économique puis la décentralisation vont entraîner une remise en cause de l'aménagement du territoire. La décentralisation fut placée au premier rang des préoccupations du gouvernement de Pierre Mauroy²⁶. La réforme des années 1982-1986 va redéfinir les principes ainsi que les compétences des différents acteurs de l'aménagement du territoire.

I. 2- 1- a- L'aménagement du territoire en déroute.

Au cours des années quatre-vingt, l'aménagement du territoire perd une grande partie de son contenu et de sa contenance. Car les moyens financiers s'amointrissent, les objectifs deviennent plus disparates. Cette période est marquée par le passage d'une politique d'aménagement du territoire « volontaire » à un concept d'aménagement que nous pouvons qualifier de relativement « subit »²⁷. Cette situation résulte en partie d'une déstabilisation des politiques d'aménagement du territoire, par quatre éléments principaux.

Le premier élément déstabilisant est lié à la crise économique. Elle engage une nécessaire réflexion sur la politique d'aménagement du territoire. Dès 1975, l'Etat sera obligé de définir de nouvelles orientations et de préciser qu'en matière d'aménagement du territoire, son action serait centrée sur une « politique économique de développement global du pays »²⁸. La spécialisation de l'aménagement du territoire sur une préoccupation exclusive à l'économie va constituer un facteur déstabilisant de cette politique. Cette crise et ces premières réorientations, modifient l'approche des politiques d'aménagement du territoire au profit d'une politique de l'emploi.

Le second relève d'un ordre idéologique, remettant en cause le rôle de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Or, cette politique a toujours été conduite et contrôlée par l'Etat. La situation économique et l'évolution des modes de vie ne peuvent pas être sans conséquences sur la politique d'aménagement. Son concept fondateur qui était la solidarité laisse place à celui de la compétition, et le volontarisme qui a longtemps marqué la politique

²⁴ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 – relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – publié au Journal Officiel du 3 mars 1982.

²⁵ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983, fondatrice de la décentralisation – relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

²⁶ P. Mauroy, premier Ministre et Maire de Lille.

Création du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation dirigé par Gaston Defferre, Maire de Marseille.

²⁷ « L'aménagement du territoire, une analyse d'un naufrage » - Les cahiers du CNFPT – n°33 – septembre 1991 – page 31.

²⁸ Débat au Sénat sur l'aménagement du territoire – Débat parlementaire du 4 mai 1976 – page 824 et s.

d'aménagement du territoire, pendant cette période s'efface au profit d'un « laisser-faire », qui favorise les zones de croissance.

Le troisième élément se réfère aux lois de décentralisation et au transfert de compétences. Les lois de décentralisation, au regard de l'aménagement du territoire, avaient pour priorité les régions, nouvelles collectivités territoriales. Elles vont avoir la compétence de promouvoir l'aménagement de leur territoire, les autres collectivités conservant leurs champs d'intervention. L'Etat est toujours le garant de la politique économique et sociale. Les départements et les communes, au même titre que l'Etat et les régions, ont compétences en matière d'aménagement du territoire et doivent concourir au développement économique ainsi qu'à la protection de l'environnement. Cette situation va multiplier les chevauchements de compétences, engendrant un brouillage des limites de chacun.

Le quatrième élément concerne l'aménagement du territoire au niveau européen. Auparavant, cette politique relevait d'une vision étatique et verticale. A partir des années quatre-vingt, elle va laisser place à une vision horizontale incluant l'échelle locale mais surtout une échelle européenne.

La dérive en matière de politique d'aménagement du territoire résulte de diverses causes. Ses actions ne sont plus que ponctuelles. La DATAR était l'instrument principal de l'aménagement du territoire, mais elle s'est engluée dans des tâches de gestion²⁹. A la fin de cette période, l'image de l'aménagement du territoire correspond à un aménagement partagé entre de multiples acteurs, articulant avec difficulté les politiques locales et les objectifs européens.

I. 2- 1- b- Transfert de compétences.

En France, la politique de décentralisation n'a été engagée qu'à partir de 1982, elle ne se limite plus à un simple transfert d'activités mais s'accompagne également d'un transfert de pouvoir. La loi Deferre³⁰, dite de « décentralisation », créa la notion de collectivités territoriales, en les dotant de pouvoirs étendus : la commune, le département et la région. Par exemple, les communes sont désormais compétentes pour délivrer les permis de construire et gérer les écoles élémentaires³¹.

La loi « droits et libertés » va dessiner le paysage dans lequel la décentralisation va se mettre en place. Certains blocs de compétences relevant de l'Etat furent transférés aux différents échelons territoriaux. Cette loi Deferre avait pour volonté d'instaurer davantage de démocratie. Pour cela, elle prévoyait une répartition des compétences politiques plus équitables entre le « centre » et les « périphéries », en attribuant de nouvelles missions aux collectivités territoriales. La loi du 2 mars 1982 a réduit les prérogatives du préfet, mais néanmoins l'institution préfectorale reste un pilier essentiel de l'administration déconcentrée de l'Etat. Le préfet de région va avoir compétence pour tout ce qui concerne « le développement économique et social et l'aménagement du territoire » ; il représente l'Etat dans la région. Pour compenser la diminution de ses pouvoirs en qualité d'exécutif régional, les décrets du 10 mai 1982 ont tenté de conforter, sur plusieurs points, son autorité. Ses

²⁹ Rapport Guichard – « Propositions pour l'aménagement du territoire » - La documentation française – 1986.

³⁰ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 dite « loi Deferre » - loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – Elle instaure en France la décentralisation.

³¹ Le transfert de compétences et les incidences des lois de décentralisation sur les collectivités territoriales seront abordés plus en détail dans le II de ce chapitre, notamment dans la présentation des évolutions des collectivités territoriales.

fonctions sont calquées sur celles de son homologue du département, introduisant un parallèle entre leurs missions respectives. Il est délégué au gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres dans sa circonscription, ce qui confirme sa vocation interministérielle. Enfin, il bénéficie des mesures de déconcentration prises comme contrepoids indispensable à la décentralisation, et pour lesquelles a été créé un Comité interministériel de l'administration territoriale. Le législateur a prévu qu'aucune collectivité n'aurait de pouvoir sur le niveau géographique inférieur, dans un souci d'éviter les conflits entre les différents échelons des collectivités territoriales. C'est-à-dire que la région n'a pas autorité sur le département, qui lui-même n'en dispose pas sur la commune ou son regroupement. Il fut créé des syndicats intercommunaux d'aménagement et de réalisation. Les agences d'urbanisme intervenaient auprès de ces structures pour élaborer des études sur le foncier, le logement, les transports, etc. Cette pratique a été amorcée notamment lors de la mise en place des Plans d'Occupation des Sols.

Les questions d'aménagement urbain et de développement local vont être prises en charges de façon radicalement différente. Cette nouvelle manière d'entrevoir ces questions sera impulsée par la décentralisation. Puisque ces compétences sont désormais sous l'autorité des collectivités locales.

D'autres lois vont être promulguées, pour faire suite à cette volonté. Tout d'abord, la loi du 7 janvier 1983³² qui va renforcer le rôle du maire en ce qui concerne la protection des espaces naturels, la gestion de l'espace, la mise en valeur du patrimoine communal. Les lois montagne³³ de 1985 et littorale³⁴ de 1986 vont contribuer à relancer l'aménagement du territoire. Cet arsenal législatif a été complété par des contrats et des mesures ponctuelles. Enfin, en 1987, il a été créé des pôles européens de développement, dans le but d'encourager le développement des régions frontalières.

Cette période est marquée par un véritable bouleversement des pratiques de l'aménagement du territoire. Cette situation résulte de la mise en œuvre d'une politique décentralisée. La présentation, certes succincte, de cette législation a eu une incidence directe sur les agences d'urbanisme ; elle a modifié la place et les compétences des acteurs de l'aménagement du territoire, et va engendrer de nouveaux interlocuteurs pour les agences d'urbanisme. Cette nouvelle réalité va conduire ces structures à se remettre en cause, afin de s'adapter aux demandes des nouveaux acteurs de l'aménagement.

I. 2- 2- Bilan de la décentralisation

Les lois de décentralisation marquent cette période des années quatre-vingt, avec une remise en cause des objectifs en matière d'aménagement du territoire. A l'époque, la réforme engagée faisait l'objet de vives controverses. Ce climat d'incertitude a modifié les pratiques. Le bilan, sur cette période mettra en avant ces mutations et les incidences sur les agences d'urbanisme.

³² Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 – Relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

³³ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 – Relative au développement et à la protection de la montagne.

³⁴ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 – Relative à l'aménagement, la protection et à la mise en valeur du littoral.

I. 2- 2- a- La contractualisation.

Les lois de décentralisation ont donné aux communes l'entière responsabilité des décisions en matière d'urbanisme réglementaire. L'Etat n'a conservé qu'un simple contrôle de légalité. La décentralisation a engendré des effets positifs et négatifs.

Tout d'abord, ces lois peuvent être considérées, sur certains points, comme une véritable réussite. Elles ont apporté une forme nouvelle de démocratie, et une souplesse dans les procédures. Cette démarche a dynamisé les territoires et les collectivités locales ont su, dans l'ensemble, parfaitement gérer les compétences transférées par l'Etat.

Par contre, à l'inverse de la plupart des autres pays européens qui ont engagé ce processus, la décentralisation française n'a pas modifié le cadre général de l'organisation territoriale, et n'a pas remis en cause les structures locales concernées par ce processus. Les autres Etats ont d'abord réformé les structures avant de leur attribuer de nouvelles compétences. Pourtant, ce point était au cœur des revendications, tout en étant à la fois impulsées et dénoncées. Cette réforme est limitée juridiquement par l'absence d'une révision constitutionnelle et du non vote de lois organiques. Mais, elle a été seulement réalisée au niveau des lois ordinaires. D'origine constitutionnelle³⁵, les limites de la décentralisation vont réellement apparaître à la fin des années 1990. En fait, le concept de « libre administration » émane d'une forte tradition constitutionnelle et administrative française, et va en partie bloquer la possibilité d'évolution stratégique du système territorial français.

L'évolution des pratiques se traduit par une déplanification ; les procédures de révision et de modification des Plans d'Occupation des Sols ont été simplifiées. Désormais, le remaniement des POS pour des projets ponctuels est fréquent. Par ailleurs, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ont perdu de leur ampleur. Cette situation est la conséquence de la baisse de la croissance économique, qui ne supprime pas les projets à long terme, mais les rend moins perceptible.

Une autre évolution, plus néfaste, apparaît avec le développement du contentieux de l'urbanisme. Dans ce constat, nous pouvons observer un relatif échec des tentatives de développement de l'urbanisme participatif³⁶. Les associations, pour se faire entendre, ont multiplié les recours devant les tribunaux administratifs.

D'autre part, la décentralisation a été fortement marquée par une politique contractuelle. Par exemple, les Contrats de Plan Etat Région (CPER) ont été initiés par la loi du 29 juillet 1982³⁷ portant sur la réforme de la planification et indirectement par la loi du 7 janvier 1983, concernant les transferts de compétences aux collectivités territoriales. Ces CPER étaient tenus d'intégrer les orientations définies par l'Etat dans le cadre du CIAT. Cette prérogative résultait de l'abandon de la planification nationale. Ces contrats sont alors devenus de véritables outils d'aménagement et de développement du territoire. L'intérêt de ces instruments a été d'offrir la possibilité de réaliser des projets coûteux et étalés dans le temps. Avec un financement qui devait être réparti de manière égale entre l'Etat et les collectivités territoriales régionales. Les collectivités locales, une fois leur projet défini, étaient quasi certaines d'obtenir les subventions de l'Etat. Les subventions étatiques accordées aux collectivités locales et les aides consentis pour l'aménagement du territoire, vont se trouver désormais contractualisées.

³⁵ Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés – Sous la direction de J. Lévy et M. Lussault – Décentralisation page 225 – Septembre 2003 – 1033 pages – Collection Belin.

³⁶ J.P. Lacaze – « Méthode de l'urbanisme ».

³⁷ Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 – Loi portant réforme de la planification.

Puis, les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement (CIDA) vont apparaître. Les CIDA n'avaient pas les mêmes objectifs juridiques, économiques et politiques que les CPER. Elles traduisaient l'essor des politiques contractuelles, favorisant l'association des personnes publiques et privées autour d'un projet de développement. Les CIDA ont été créées par la loi du 7 janvier 1983, dans le but de remplacer les plans d'aménagement ruraux initiés par la LOF du 30 décembre 1967. Michel Prieur définissait les CIDA comme : « *des documents permettant de mobiliser les élus et les forces socio-économiques pour assurer en commun le développement local et situer les actions d'organisation de l'espace en liaison avec les perspectives de développement économique* »³⁸. Les CIDA s'appliquaient principalement en milieu rural, dans le but de permettre aux communes de taille modeste d'élaborer des opérations touristiques, de remembrement des terres ou de gestion des équipements publics. Elles constituent des outils souples de planification et de mise en œuvre des politiques locales. De plus, elles traduisent la volonté de l'Etat à inciter les acteurs locaux à s'inscrire dans une démarche de projet.

Enfin un autre type de politique contractuelle, impliquait directement les agences d'urbanisme, « les contrats d'objectifs » qui date de 1988. Ces contrats étaient composés d'un programme d'études précis, de la liste des prestations attendues et de leur montant, traduisant de relations Etat (DDE) / agence. Ces contrats passés entre l'Etat et les conseils d'administration des agences d'urbanisme modifiaient leur rapport. L'Etat disposait d'un partenaire pour élaborer les documents d'urbanisme. Désormais, cette compétence en matière d'aménagement du territoire n'incombe plus uniquement à l'Etat, les collectivités locales deviennent à part entière partenaire de l'agence dans l'élaboration de ces documents réglementaires.

Les agences ont été conduites à s'adapter au nouveau contexte marqué par l'émergence des politiques contractuelles et l'amoindrissement des politiques de planification. De plus elles ont été sans aucun doute des organismes précieux pour aider les collectivités territoriales à gérer un transfert brutal des nouvelles compétences qui leur ont été attribuées.

I. 2- 2- b- De nouvelles règles du jeu.

Avec l'arrivée des lois de décentralisation, les règles du jeu ont été bouleversées. L'urbanisme n'est plus de la compétence exclusive de l'Etat. Par conséquent, ce dernier revoit sa position en matière de financement des agences d'urbanisme. Auparavant, les agences étaient financées à part égale entre l'Etat et les collectivités locales. A partir des années quatre vingt, la subvention allouée par l'Etat va être revue à la baisse, et ne représentera plus que 15%. D'autre part, l'administration des finances encourage le ministère à formaliser les contreparties de son aide par la signature conjointe entre le président de l'agence d'urbanisme et le préfet d'un contrat d'objectif. Cette démarche va engendrer une modification de la position de l'Etat face aux agences. L'Etat n'est plus le partenaire privilégié des agences. Préalablement, l'Etat décidait seul de créer une agence d'urbanisme et disposait de ces structures comme d'un outil partenarial dans la mise en place des documents de planification. Avec les lois de décentralisation, l'Etat ne dispose plus de la compétence exclusive en matière d'urbanisme, cette compétence va être transférée en partie aux collectivités locales. L'élargissement de ce partenariat va positionner les communes comme nouveau partenaire, cela va se traduire concrètement par une diminution progressive des crédits d'études

³⁸ Droit de l'environnement – Dalloz – 3^{ème} édition – 1996.

d'urbanisme allouées aux Directions Départementales de l'Équipement, et une participation financière plus importante pour les collectivités locales. Cette diminution de l'implication financière de l'État dans ces structures ne signifie pas son désintéressement, il modifie son intervention qui consiste à définir les grandes orientations d'aménagement. De plus, la création des agences d'urbanisme va dorénavant résulter d'une volonté conjointe entre les collectivités locales et l'État.

Les lois de décentralisation n'ont pas donné lieu à une inscription des agences au sein du code de l'urbanisme. Mais, celles-ci ont vu leur rôle confirmé par l'État en 1988, à l'occasion de la circulaire dites des « contrats d'objectifs ». Le contrat d'objectif s'ajoutait au programme de travail annuel des agences, programme basé sur les attentes ou les commandes des collectivités locales nourricières. Cela a eu pour conséquence d'entraîner un découpage du programme d'activités.

À l'origine, les agences avaient pour compétences exclusives l'aide à la maîtrise d'ouvrage et de planification en matière urbanisme. Mais le transfert aux collectivités territoriales en 1983 des prérogatives de l'urbanisme, va conduire les agences à élargir leurs champs de réflexion et d'activités, à l'environnement notamment. Avec ce transfert, les agences d'urbanisme ont été des outils précieux dans sa gestion, les collectivités locales n'y étant pas préparées ni politiquement ni techniquement. Il est important de préciser qu'à cette époque, il n'existait pas de cadre d'emploi dans la fonction publique territoriale ; les agences d'urbanisme ont permis la mise en place du transfert de compétences en matière d'urbanisme. L'instabilité financière des agences engendrée par le retrait brutal et partiel de l'État a été la cause de certaines dérives. Pour pallier à cette instabilité, les agences durent multiplier les contrats. Cela a eu pour conséquence de transformer certaines agences en de simple bureau d'études techniques, les éloignant de leur fondement originel.

Pour conclure sur cette période des années quatre-vingt, l'aménagement du territoire ralentit et prend une nouvelle orientation. Les lois de décentralisation eurent des conséquences importantes sur les politiques d'aménagement du territoire, favorisant le développement d'une politique contractuelle. Face à ces mutations, les agences d'urbanisme semblent avoir été des partenaires importants, et elles ont dû s'adapter à de nouvelles exigences. Nous pouvons supposer que l'enracinement local des agences d'urbanisme se met en place pendant cette période.

I. 3- Les années 90 : De nouveaux champs émergents

Les années quatre-vingt-dix peuvent être qualifiées de renouveau en matière de politique d'aménagement du territoire. Cette relance résulte d'un constat sur l'aggravation des disparités régionales, mis en évidence par les résultats du recensement de 1990. Mais cette volonté va prendre toute son envergure grâce au Sénat et au gouvernement formé par Edouard Balladur, en 1993³⁹. Tout d'abord, le Sénat va créer une mission d'information sur l'aménagement du territoire en 1992, présidé par monsieur Jean-François Poncet. Ses travaux ont été achevés début 1994, sous la forme d'un vaste ensemble de propositions. Puis le gouvernement et notamment monsieur Charles Pasqua, ministre de l'intérieur et de

³⁹ Débat national pour l'aménagement du territoire – Document étape – Documentation française – 1994.

l'aménagement du territoire, précisèrent que l'aménagement du territoire serait leur priorité politique.

Cette relance s'est donc accompagnée d'un arsenal législatif. Nous proposons de relater les principales lois et de présenter les divers outils qui en résultent.

I. 3-1- Redéfinition des objectifs

Pour le renouveau de la politique d'aménagement du territoire, l'Etat a mis en place des lois cadres, fixant des orientations, des moyens et des procédures. Mais préalablement à l'édification de cette législation, l'Etat a dû prendre en compte ce nouveau contexte. Désormais, il ne s'agissait plus simplement d'aménager le territoire mais aussi de le développer. Deux lois principales ont été édictées : la loi du 4 février 1995⁴⁰ et celle du 25 juin 1999⁴¹.

I. 3-1-a- Un nouveau contexte politique d'aménagement du territoire.

Même si certaines réalisations ont été contestées, la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire est partagée par l'ensemble des acteurs. Cette prise en considération s'est faite de façon progressive et a donné lieu à des débats.

I. 3-1-a- 1- Une prise de conscience

L'enjeu de l'établissement d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire va s'amorcer en réalité à partir de 1986 avec le rapport de monsieur Olivier Guichard, nommé « Propositions pour l'aménagement du territoire ». Ce rapport fait état d'un changement d'environnement, dû en grande partie à la décentralisation et à l'importance grandissante de l'échelle européenne. Il propose, entre autre, la constitution de « pôles de croissance » à vocation économique, sociale, culturelle et la prise en considération d'un développement différencié selon les territoires. La situation politique de l'époque, liée à la cohabitation et aux élections présidentielles de 1988, font que ce rapport ne donnera pas lieu à un débat, ni à des mesures concrètes. Le gouvernement de monsieur Michel Rocard (1988) va davantage s'intéresser à l'espace urbain, en précisant le cadre de la politique de la ville.

Cette période des années quatre-vingt-dix constitue un tournant pour l'aménagement du territoire, car cette politique devient un enjeu pour divers groupes d'intérêts. Par exemple, pour les associations d'élus locaux ou encore les sénateurs, ils voient à présent l'intérêt du débat sur l'aménagement du territoire qui leur permet de remplir leur rôle de représentants des collectivités territoriales, en faisant remonter les diverses revendications. Ce fut lors du CIAT de Mende du 12 juillet 1993 que le gouvernement entrevoit l'intérêt d'engager l'élaboration d'une loi d'orientation ayant pour objectif la concertation de tous les acteurs préoccupés par les questions d'aménagement du territoire. Le gouvernement d'Edouard Balladur fait de l'une de ses principales priorités le « Grand débat », impulsé par Charles Pasqua, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en octobre 1993. Le rapport de Jean-François Poncet et les travaux du Sénat encourageaient l'établissement d'une politique d'aménagement du territoire, compatible avec la décentralisation, favorisant un accroissement des compétences des collectivités territoriales. D'autre part, en 1993, le gouvernement a consulté

⁴⁰ Loi n°95-115 du 4 février 1995 – D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – Journal Officiel du 5 février 1995, p. 1973. Cf. annexe A

⁴¹ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 – D'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – Cf. annexe B

l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux de France qui lui ont remis un livre blanc⁴². Pour ces protagonistes, la priorité reste la protection du monde rural. Mais cette volonté n'a pas été partagée par l'ensemble des acteurs locaux. Le conseil régional fait prévaloir la vocation « naturelle » de son échelle territoriale pour appliquer une politique d'aménagement du territoire. Et les maires des grandes agglomérations mettent en avant leur rôle prédominant dans le développement économique et social. Ces derniers demandent alors le renforcement des réseaux de villes⁴³. Ces positions n'étaient pas neutres et exprimaient les différentes conceptions de l'aménagement du territoire national.

Le document étape⁴⁴ présenté par le gouvernement fait état des différentes positions. Il ne prévoit pas de relancer la décentralisation. Mais il rappelle les compétences propres à chaque collectivité territoriale et préconise la solidarité. Ce document proposait de renforcer le rôle des préfets et d'améliorer la déconcentration.

I. 3-1-a- 2- Des débats divergents

Les débats sur la préparation de la loi du 4 février 1995 vont permettre une nouvelle lecture du principe d'égalité. La jurisprudence et, plus particulièrement, la décision du 21 janvier 1997⁴⁵ du juge constitutionnel de la diversité du territoire national, s'expliquent en partie par les conséquences de la décentralisation. D'ailleurs, le sénat dans son rapport sur l'égalité⁴⁶ consacre une partie importante à la diversité des territoires. Au travers de ces mesures (la péréquation financière, les directives territoriales d'aménagement, etc.) l'Etat réapparaît dans l'aménagement, notamment avec l'idée qu'il a la compétence exclusive dans l'égalisation des conditions de vie.

Le renouveau de l'aménagement du territoire soulève l'une des ambiguïtés de la politique française : l'opposition entre l'urbain et le rural. En fait, la politique française a toujours marqué une distinction entre l'aménagement urbain et l'aménagement rural. Pendant cette période, les deux lois d'orientation vont mettre en exergue les préférences des gouvernements : préférence accordée à l'espace rural pour la loi Pasqua et préférence accordée à l'espace urbain pour la loi Voynet. Ces diverses positions expriment la difficulté des pouvoirs publics à concevoir une politique globale.

I. 3-1-b- La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995⁴⁷.

Cette loi résultait de réflexions conduites dans le cadre du « Grand débat ». C'est une loi cadre disposant d'une dimension prospective ; Elle donnait un cadre juridique, qui devait par la suite être complété par d'autres lois et décrets. D'autre part, le législateur prend le parti de parler d'aménagement et de développement du territoire, donnant ainsi une approche plus territorialisée aux politiques économiques. De plus, pour réaliser les objectifs de cette nouvelle législation, le législateur a mis en place plusieurs instruments et créa de nouvelles structures.

⁴² Livre blanc « Une décentralisation réussie pour un meilleur aménagement du territoire » Été 1993.

⁴³ Cf. le moniteur des travaux publics et du bâtiment – du 20 mai 1994.

⁴⁴ Débat national pour l'aménagement du territoire – DATAR – La documentation française – avril 1994.

⁴⁵ Décision du 21 janvier 1997 dite « Prestation spécifique dépendance » - commentaire de Ferdinand Mélin-Soucramanien – RFDC – 30 – 1997.

⁴⁶ EDCE – 1996.

⁴⁷ Loi n°95-115 du 4 février 1995 LOADT – Journal Officiel du 5 février 1995 page 1973 – confère annexe A

I. 3-1-b- 1- Les documents de prospectives

La loi du 4 février 1995, dans son article 2 (Cf. encadré ci-dessous), prévoyait l'établissement d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire dont l'objectif était de fixer les priorités de l'Etat et des collectivités territoriales. Les conditions d'élaboration de ce schéma émanent de deux circulaires du Premier ministre. La réflexion était menée à deux niveaux : au niveau national et au niveau régional. Ensuite, le document final devait être présenté au parlement. Cette procédure revêt une certaine lourdeur. Ce schéma national devait être accompagné de neuf schémas sectoriels⁴⁸.

Elle prévoyait également dans son article 6, l'élaboration d'un schéma régional. Celui-ci disposait d'un caractère obligatoire pour les collectivités territoriales régionales et devait être en conformité avec le schéma national. Son objectif était d'établir un projet de développement de la région et il n'avait de sens que dans le cadre de la préparation des contrats de plan Etat/Région. Ce schéma national n'avait qu'une portée relative, car le législateur le considérait comme un document de prospective. D'ailleurs, ses orientations pouvaient être reprises au sein des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). Celles-ci sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat et approuvées par décret en Conseil d'Etat. Les DTA s'imposent aux Schémas Directeurs et aux schémas sectoriels.

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

(Journal Officiel du 5 février 1995)

TITRE 1er DES DOCUMENTS ET ORGANISMES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE CHAPITRE 1er Des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire

Article 2

(Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 art. 2 Journal Officiel du 29 juin 1999)

La politique d'aménagement et de développement durable du territoire repose sur les choix stratégiques suivants :

- le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne;
 - le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. TI favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux ;
 - l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace;
 - le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer régions ultrapériphériques françaises. Mm de concourir à la réalisation de chacun de ces choix stratégiques ainsi qu'à la cohésion de ces territoires, l'Etat assure:
 - la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau' ,
 - la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication, de soins et de formation;
 - un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en Vigueur ;
 - une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements, dans le respect des principes énoncés par l'article L. 200-1 du code rural et par l'article L. 110 du code de l'urbanisme;
 - la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en oeuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales.
- Les choix stratégiques sont mis en oeuvre dans les schémas de services collectifs suivants:
- le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche;
 - le schéma de services collectifs culturels;
 - le schéma de services collectifs sanitaires;
 - le schéma de services collectifs de l'information et de la communication;
 - les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises;
 - le schéma de services collectifs de l'énergie; ,
 - le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux;
 - le schéma de services collectifs du sport.
- Les schémas de services collectifs comportent un volet particulier prenant en compte la situation spécifique des régions ultrapériphériques françaises.

I. 3-1-b- 2- De nouvelles institutions et de nouveaux zonages

La loi du 4 février 1995 prévoyait deux types d'institution : les instances consultatives et les instances d'évaluation, redéfinies pour tenir compte des nouvelles orientations de la loi. Par

⁴⁸ Articles 10 et suite de la LOADT du 4 février 1995.

exemple, le CIAT, suite au décret du 19 avril 1995⁴⁹, devient le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT). Le CIADT devenait une instance consultative pour la politique nationale, régionale et européenne d'aménagement et de développement du territoire.

L'article 3 de la loi modifiait la composition du Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire (CNADT). Il n'y a plus de représentants de l'Etat, alors qu'auparavant il en siégeait douze. Le CNADT est une instance consultative qui contribue à l'élaboration des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire. A ce titre, il rend au Gouvernement des avis, formule des suggestions, participe aux démarches de concertation entreprises au plan national sur toute question relative à l'aménagement du territoire et peut se saisir de toute question relevant de ce domaine de l'action publique. L'article 6 institue dans les régions une Conférence Régionale pour l'Aménagement et le Développement du Territoire. Son rôle était de se prononcer sur l'élaboration du schéma régional.

Enfin, la loi a créé un observatoire de l'aménagement du territoire, dont l'objectif était d'évaluer la politique d'aménagement et de développement du territoire, décidé par le CIAT du 10 avril 1997.

L'une des innovations de cette loi fut de rompre avec le traitement égalitaire du territoire. Le législateur fait la distinction entre trois types de territoire. Les Zones d'Aménagement du Territoire (ZAT) sont des espaces qui disposent d'un bas niveau de développement économique avec un tissu tertiaire et industriel faible. Les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) présentent un déséquilibre entre l'habitat et l'emploi. Enfin, les Territoires Ruraux de Développement Prioritaire (TRDP) connaissent des difficultés économiques. La loi prévoyait pour chacune de ces zones un système d'aide et un régime fiscal propre. Elle révélait l'ambition des pouvoirs publics et constituait la première loi sur l'aménagement et le développement du territoire. Toutefois, elle a été modifiée en 1999.

I. 3-1-c- La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT)⁵⁰.

Le nouveau gouvernement et plus particulièrement la nouvelle Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, madame Dominique Voynet, souhaitaient modifier la loi de 1995. Cette modification se justifiait par des instruments de planification trop lourds et une loi trop centrée sur le rural. La loi du 25 juin 1999 va redéfinir les instruments et les objectifs.

I. 3-1-c- 1-Une loi centrée sur l'urbain

L'aménagement du territoire allait désormais se conjuguer avec le niveau européen, pour les villes et les régions. Cette loi de 1999 favorisait l'espace urbain en privilégiant les agglomérations. Selon cette législation, l'agglomération correspondait à une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants réunissant des communes autour d'un projet urbain. L'objectif était d'impulser l'association de communes au sein d'un EPCI, pouvant disposer de compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme. Ces dispositions devaient permettre aux

⁴⁹ Décret n°95-414 du 19 avril relatif au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire – J.O. n°94 du 21 avril 1995 page 6209.

⁵⁰ Loi n°95-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 – confère annexe B.

communes de gérer en commun le développement économique et social, la politique de la ville, les transports, le logement, etc. L'article 26 de la loi du 25 juin 1999 favorisait les relations entre l'Etat et les collectivités locales. L'agglomération devenait donc un nouveau champ de contractualisation, au travers de l'élaboration du contrat de plan Etat - Région. Le décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 définissait les conditions d'application de cet article et fixait entre autre l'échéance des signatures de la première génération des contrats d'agglomération au 31 décembre 2003⁵¹. Ces contrats avaient pour objectif de mettre en œuvre une stratégie de développement conjointe de l'Etat et des collectivités locales, afin de dynamiser un territoire de projet.

Concernant le développement local, la loi de 1999 reprenait les territoires édictés par la loi du 4 février 1995, comme par exemple les pays.

Cette loi conservait dans l'ensemble les prérogatives allouées par la LOADT du 4 février 1995 à l'espace rural. Elle l'enrichissait de préoccupations liées à l'espace urbain. Cette démarche va se retrouver dans les instruments de prospectives.

I. 3-1-c- 2- Les instruments de prospectives

La loi de 1999 a conservé le schéma régional. Par contre les schémas sectoriels sont devenus des schémas de services collectifs. Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire n'a pas été conservé.

Le schéma régional gardait sa vocation originelle, mais il a été complété par la mise en place de projets économiques porteurs d'emploi, sur la réhabilitation des territoires dégradés et sur les préoccupations environnementales, dans une perspective inter régionale et transfrontalière. L'élaboration de ces documents nécessite une concertation plus large et des procédures d'évaluation.

Les prérogatives de l'Etat vont se retrouver dans les neuf schémas de services collectifs, dont les objectifs ont été de structurer les différents territoires. Ces schémas étaient élaborés avec une perspective de vingt ans. Le champ de compétences s'est élargi par rapport aux schémas sectoriels de la loi du 4 février 1995. Désormais, les schémas de services collectifs devraient permettre une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales et définir les critères du développement durable. Ils étaient élaborés par l'Etat, mais les collectivités territoriales pouvaient y être associées via une procédure de concertation. Les schémas régionaux devaient être compatibles avec les schémas de services collectifs.

Les DTA ne subissaient que des modifications mineures par rapport à ceux élaborés par la loi de 1995. L'une des nouveautés était la volonté de transparence, exprimée par la mise à la consultation du public des DTA pendant une période de deux mois. Leur mode d'élaboration n'a pas été modifié.

⁵¹ L'article 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour le développement et l'aménagement durable du territoire (LOADDT) participe de la modernisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales : il consacre l'agglomération comme nouveau champ de la contractualisation, en application du contrat de plan Etat-région. Le contrat d'agglomération constitue une incitation à la définition par les collectivités locales d'un projet global, commun et volontaire de développement et à son portage politique. Il suppose également la consultation des « forces vives » sur le projet d'agglomération, et participe ainsi au renforcement de la démocratie participative. Il invite l'Etat à contribuer à la mise en œuvre de ce projet à partir de sa propre vision du territoire concerné.

Le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 précise les conditions d'application de cet article et fixe notamment l'échéance des signatures de la première génération des contrats d'agglomération au 31 décembre 2003.

De façon générale, la loi du 25 juin 1999 s'inscrit dans la continuité de celle du 4 février 1995. Seulement vingt-trois articles sur quatre-vingt-huit ont été modifiés. Mais cette loi apportait et renforçait la dimension urbaine et européenne en matière d'aménagement et de développement du territoire, accompagné d'une modification des instruments juridiques et financiers.

I. 3-2- Redéfinition des instruments

Cette relance de l'aménagement du territoire s'accompagnait d'une redéfinition des instruments juridiques et financiers. L'aménagement et le développement du territoire va entrer dans le cadre juridique, du fait de l'association du parlement à cette politique.

I. 3-2-a- Un nouveau cadre juridique.

Pendant de longues années, le droit s'était peu immiscé dans le domaine de l'aménagement du territoire. C'est seulement à partir des années quatre-vingt-dix que l'aménagement et le développement du territoire ont été saisis par le droit. Cette démarche va impliquer la nécessité d'un débat parlementaire et d'une plus grande concertation. Les lois cadres devaient les organiser en déterminant des objectifs à atteindre.

I. 3-2-a- 1- Un cadre juridique pour l'aménagement et le développement du territoire

L'aménagement et le développement du territoire ne disposaient pas d'ancrage constitutionnel. Les pouvoirs publics devaient au fur et à mesure élaborer des outils d'intervention en fonction des besoins, comme par exemple le Schéma Directeur qui avait pour objectif d'orienter l'utilisation de l'espace au nom de l'intérêt général. L'aménagement du territoire va ainsi devenir une matière juridique découlant d'une série de constructions juridiques. L'aménagement et le développement du territoire sont régis par de nombreux textes législatifs et réglementaires, dispersés dans des lois relatives à la planification, à la décentralisation, dans le code de l'urbanisme ou dans le code général des impôts, etc. Cet éparpillement de textes rendait difficile la lisibilité de cette politique et de ses objectifs.

Les lois du 4 février 1995 et celle du 25 juin 1999 peuvent être considérées comme une évolution, car elles donnaient un cadre juridique relativement précis et le parlement était saisi dans le domaine. La décision du conseil constitutionnel du 27 juillet 1982⁵² a admis que l'aménagement du territoire pouvait être intégré dans le domaine de compétence du pouvoir législatif. Cette compétence accordée au parlement a été totalement reconnue et confortée par la LOADDT. Hormis ces deux lois d'orientation, les lois de décentralisation vont permettre la reconnaissance de l'aménagement et du développement du territoire par le droit. Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983⁵³ vont transférer aux collectivités territoriales des compétences relevant de l'Etat. Ces dispositions vont se retrouver dans le code de l'urbanisme, le code rural ou encore le code général des collectivités territoriales.

Cette reconnaissance par le droit de l'aménagement et le développement du territoire consiste à définir notamment les conditions d'intervention des pouvoirs publics.

⁵² Décision n°82-142 DC du 27 juillet 1982 loi portant réforme de la planification.

⁵³ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JO du 9 janvier 1983) – complété par la loi n°83-663 du 22 juillet 1983.

I. 3-2-a- 2- Adaptation du droit aux territoires

En France, la volonté d'adapter le droit aux réalités territoriales fut relativement novatrice pour l'époque. La politique centralisatrice a été en partie la cause d'une uniformité des traitements des situations. Ce sont les lois de décentralisation qui vont créer une rupture et reconnaître les spécificités de territoires particuliers. Par exemple, le droit de l'aménagement du territoire va s'adapter à certains territoires comme la montagne, avec la loi du 9 janvier 1985 dite « *loi montagne* » ; ou encore au littoral avec la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. C'est grâce à ce type de loi que nous pouvons parler de territorialisation du droit.

I. 3-2-b- Les instruments financiers.

Au départ, le budget de l'aménagement du territoire n'avait qu'un rôle incitatif. Ses dotations financières étaient relativement faibles par rapport à d'autres postes. L'une des particularités de cette politique est son caractère interministériel. Cette position trouble son action financière, car ses crédits sont gérés, même encore aujourd'hui, par de nombreux ministères. Toutefois, la loi du 4 février 1995 modifiée par celle du 25 juin 1999, tente de normaliser les instruments financiers. D'ailleurs, la première loi d'orientation (LOADT) va s'efforcer de globaliser les subventions en supprimant de nombreux fonds budgétaires.

I. 3-2-b- 1- Les fonds supprimés

Le Fonds d'Aide à la Décentralisation (FAD) a pour origine la loi du 2 août 1960⁵⁴. Son objectif était de limiter l'extension des locaux à usage industriel ou de bureaux dans la région parisienne. Cette dotation a été supprimée en 1988, puis réactivée en 1991 pour financer les aides à la mobilité des entreprises et de leurs salariés.

Le Fonds d'Interventions pour l'Aménagement du Territoire (FIAT) était à l'origine un instrument financier d'incitation, à la disposition de la DATAR. Ce crédit n'était pas affecté, de ce fait le FIAT pouvait amorcer ou compléter le financement d'une opération. Ce fonds a été doté jusqu'en 1994.

Le Fonds de Décentralisation Administrative (FDA) était mis à la disposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire pour aider financièrement les opérations de décentralisation des administrations parisiennes. Ce fonds a été supprimé en 1987.

Le Groupe Interministériel pour la Restructuration des Zones Minières (GIRZOM) était créé en 1972 pour la rénovation des zones minières du Nord-Pas-de-Calais, de la Lorraine et du Centre-Midi.

Le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR) fut créé par un décret du 3 juillet 1979⁵⁵. Son objet était « *de soutenir le développement, la création et la diversification d'activités dans les secteurs ruraux où se posent des problèmes économiques et démographiques d'une particulière gravité* ».

Le Fonds Interministériel pour l'Auto Développement en Montagne était institué par l'article 7 et l'article 8 de la loi du 9 janvier 1985 relative à la montagne⁵⁶. Cette dotation portait principalement sur les secteurs agricoles et touristiques.

⁵⁴ La loi n°60-792 du 2 août 1960 relative au remembrement des propriétés rurales, à certaines échéances et cessions d'immeubles ruraux, à l'usage et à l'écoulement des eaux d'irrigation, à certains boisements.

⁵⁵ Décret n°79-533 – Journal Officiel du 5 juillet 1979 – page 1614.

⁵⁶ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la montagne.

Et enfin, le Fonds Régionalisé d'aide aux Initiatives Locales pour l'Emploi (FRILE) a été créé en 1988. Son objectif était de soutenir les créations d'emploi et les communes dans les opérations de développement économique local.

I. 3-2-b- 2- Les fonds créés

La loi du 4 février 1995 va créer de nouveaux instruments financiers. Tout d'abord des fonds budgétaires spécialisés avec le fonds national d'aménagement et de développement du territoire qui est, entre autre par sa dotation, le plus important. Ce fond est géré par le CIAT. Elle regroupe les crédits du FIAT, du GIRZOM, du FAD, du FRIL, du FIAM et du FIDAR. Cette fusion des crédits prouve la réelle volonté de regrouper ces fonds et de réduire l'éparpillement. Le FNADT est en partie contractualisé dans le cadre des CPER. Ce fonds finance des actions complémentaires à celles prévues par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Il y a le fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Il est géré par le ministre de l'agriculture. Il « finance tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou la réhabilitation de l'espace rural »⁵⁷.

D'autre part, la loi instaure les fonds de péréquation. Ceux pour les transports aériens doivent, dans un souci d'aménagement du territoire, assurer le maintien des dessertes aériennes. Il est constitué d'une taxe acquittée par chaque passager. Cette dotation est gérée par un comité présidé par le ministre en charge de l'aviation civile. Quant au fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables, il est géré par un comité présidé par le ministre des transports. Celui-ci sert à financer la construction de grandes infrastructures (TGV, autoroutes, etc.). Le dernier fonds de péréquation concerne le fonds national de développement des entreprises. Cette dotation a soulevé de nombreuses oppositions et n'a pu être mise totalement en place. Le CIADT du 15 décembre 1997 va relancer ce fonds, qui restera très en dessous de ce qu'avait imaginé le législateur.

Enfin, la loi du 4 février 1995 met en place la prime d'aménagement du territoire (PAT). Elle a été créée par le décret du 6 mai 1982, modifié à plusieurs reprises, avant d'être réformé en 1995⁵⁸. La PAT est corrigée notamment pour modifier les conditions d'attribution de la prime, en prenant en considération la réglementation communautaire. La PAT est attribuée à des zones rencontrant des difficultés d'emploi.

Tous ces instruments financiers sont toujours à la diligence de l'Etat. Ces deux lois vont également préciser la place des services publics dans la politique d'aménagement du territoire.

I. 3-2-c- Les services publics au service de l'aménagement du territoire

Le rôle des services publics dans l'aménagement du territoire est prépondérant. Leur maintien en zone rural fut longtemps une préoccupation de l'Etat, qui s'est élargi aux zones de montagnes et à d'autres parties du territoire comme certains espaces urbains. Diverses mesures furent appliquées, mais sont restées partielles. Avec les lois du 4 février 1995 et celle du 25 juin 1999, le maintien de ces services devient systématique.

⁵⁷ Yves Madiot – « Aménagement du territoire » - page 45.

⁵⁸ Décret du 6 février 1995 modifié par le décret du 28 septembre 1995.

I. 3-2-c- 1- Le service public : instrument de l'aménagement du territoire

A partir de 1995, la politique d'aménagement du territoire s'appuie sur le maintien de la présence des services publics. Il s'agit d'améliorer la qualité du service aux usagers et de maintenir la population dans des territoires dévitalisés. Pour ce faire, ces lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 encadrent plus strictement la fermeture des services publics, dans un souci d'éviter l'accélération de l'exode rural ou de marginaliser certains quartiers. Pour cela, plusieurs mesures ont été mises en place. Tout d'abord, il a été instauré des schémas de services collectifs qui s'imposent aux collectivités territoriales. Ensuite, des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics furent créées. Leur objectif est de proposer des mesures pour améliorer l'implantation et les prestations des services publics.

D'autre part, ces lois instaurent des contrats de plan ou de service public des organismes publics, des entreprises nationales (EDF-GDF, la SNCF, etc.). Ces contrats déterminent les objectifs à atteindre en terme d'aménagement et de développement du territoire, ainsi que la nature des services rendus au public. Et enfin, la loi du 25 juin 1999 modifie la directive européenne postale en droit interne : « La Poste » a le monopole sur le traitement du courrier de moins de trois cent grammes.

La LOADT est l'investigatrice d'une réflexion sur le redéploiement territorial des services publics, reprise dans la LOADDT.

I. 3-2-c- 2- Une démarche expérimentale

Pendant cette période, l'Etat et les collectivités territoriales vont tenter de regrouper en un même lieu divers services publics. Cette démarche qui émerge d'une décision du CIADT du 28 novembre 1991, va donner lieu à partir de 1992 à des Points Publics en Milieu Rural. Cette expérience se poursuit dans le cadre de la politique de la ville (1993), avec pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des populations en difficultés. Ces réflexions vont s'institutionnaliser au travers de circulaires : la Circulaire du 8 août 1994 pour les PPMR, la Circulaire du 10 mars 1995⁵⁹ pour les Espaces Ruraux Emploi Formation et la Circulaire du 3 mai 1994⁶⁰ pour les plates-formes de services publics en milieu urbain.

Toutes ces expériences partent de l'identification des besoins des usagers, afin d'organiser les services pour répondre à leurs attentes. Une multitude d'initiatives vont émerger entre divers partenaires comme l'ANPE, la CAF, les ASSEDIC, etc., afin d'équilibrer les effets de fermetures des services publics. En 1999, la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DRI) recense deux cent soixante et une maisons des services publics réparties dans quatre vingt quatorze départements. Ces maisons sont souvent de l'initiative des collectivités territoriales. Elles sont financées par le FNADT et les collectivités territoriales. La loi du 25 juin 1999 donne une définition du cadre juridique de ces expériences.

Pour conclure, cette période a été marquée par un renouveau de l'aménagement et le développement du territoire et la promulgation de deux lois cadres d'orientation. Cette mutation engendrée par les lois du 4 février 1995 et celle du 25 juin 1999 n'ont pas été sans incidences sur les agences d'urbanisme. La présentation de ces législations et de l'évolution

⁵⁹ Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » page 93.

⁶⁰ Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » page 93.

de l'aménagement du territoire sont importantes, car elles eurent un impact direct sur les missions et l'organisation des agences. Par exemple, l'espace privilégié par ces lois va modifier l'aire d'intervention de ces organismes. De même, le développement transfrontalier, préconisé dans la loi de 1999, va conduire certaines agences à étendre leur champ d'action. D'autre part, l'évolution des instruments de l'aménagement et du développement du territoire va impliquer des changements au sein des agences d'urbanisme. Le développement de nouveaux documents de prospective va demander de nouvelles compétences, entraînant des bouleversements dans ces organismes.

I. 4- La période contemporaine

Elle va être marquée par une véritable volonté d'asseoir une politique de planification stratégique. Dans le domaine de l'urbanisme, les procédures de planification spatiale se traduisent par la définition de grandes orientations de l'aménagement des territoires, sur le long terme. Ces procédures vont permettre la mise en place de documents d'aménagement et d'urbanisme à caractère « prospectifs »⁶¹. L'aménagement urbain va subir un véritable tournant, notamment dans ses méthodes d'approche. Cette période est marquée par la promulgation d'une nouvelle législation qui va se caractériser par une approche plus globale des problèmes d'aménagement et de développement urbain. Cette conception marque une nouvelle période de l'histoire de ce droit, au même titre que la Loi d'Orientation Foncière de 1967.

Cette nouvelle législation s'appuie tout d'abord sur la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000. Puis elle sera complétée par la loi d'Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. Celle-ci a été votée à la suite du changement de majorité politique, intervenu au printemps 2002.

I. 4-1- La loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000

En 1998, le gouvernement préparait, sous la responsabilité de messieurs Louis Besson (secrétaire d'Etat au logement) et Jean-Claude Gayssot (Ministre de l'équipement, des transports et du logement), un projet de loi relatif à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU).

Cette loi s'inscrit dans la continuité des lois « Voynet » (sur l'aménagement du territoire et du développement durable) de juin 1999 et « Chevènement » (sur l'intercommunalité) de juillet 1999. Elle vise à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace en conciliant les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacement.

Cette présentation va d'abord faire état des fondements premiers de cette loi. Puis, nous aborderons ces objectifs et les outils mis en œuvre pour les atteindre. Enfin, nous traiterons des changements et des effets que celle-ci implique.

I. 4-1- a- Les fondements du projet de loi.

L'objectif est de présenter les conditions d'élaboration de cette législation. Nous observerons en premier lieu la volonté de ce projet de loi, ainsi que les raisons qui ont favorisé cette modification. Et en second lieu, le processus législatif de la loi SRU sera étudié.

⁶¹ Droit de l'urbanisme – Henri Jacquot et François Priet – Collection Dalloz – 5^{ème} édition – février 2004 – 913 pages – page 137.

I. 4-1- a- 1- Le projet de loi SRU

Les textes fondateurs concernant la réglementation du territoire étaient fortement marqués par la grande loi foncière de 1967. Depuis lors, les modifications apportées avaient été le fait de textes éparés, ce qui avait favorisé un chevauchement, voire une certaine incohérence des documents d'urbanisme. Monsieur Louis Besson, lors de son audition considérait : « *qu'il était devenu indispensable d'assurer une plus grande lisibilité des dispositions applicables en matière de logement social et d'urbanisme, qui tiennent compte des nouvelles priorités : la recomposition et le renouvellement urbains* »⁶². Le projet de loi SRU avait donc pour objectif d'organiser le développement urbain autour d'une meilleure solidarité intercommunale, en redéfinissant les instruments de planification et en tentant d'harmoniser les politiques sectorielles. L'idée était de mobiliser les élus locaux autour d'un projet urbain commun prenant en compte l'habitat, les transports, la maîtrise foncière et les activités économiques.

L'un des premiers objectifs se traduisait par une forte volonté de renforcer la mixité de l'habitat. Ce fut l'un des points du texte les plus controversés, car le gouvernement souhaitait lutter contre la ségrégation urbaine et sociale en imposant aux communes une meilleure répartition des logements sociaux. Depuis des années, le législateur proclame le droit au logement, notamment à travers divers textes, comme la loi « Besson » du 31 mai 1990⁶³ ou la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat⁶⁴. Ces législations ont connu des problèmes d'effectivité, comme le Programme Local de l'Habitat (PLH), créé en 1983, qui avait pour objectif de déboucher sur une réflexion globale et partenariale sur les problèmes d'habitat à l'échelle intercommunale. Le nombre de PLH réalisé à l'échelle intercommunale fut faible, ce qui démontre des difficultés rencontrées par les élus locaux à s'entendre sur une meilleure répartition des logements sociaux.

Ce sont ces difficultés que le Gouvernement souhaite corriger, il propose alors diverses dispositions. Tout d'abord, il s'agit d'inciter les communes dotées de moins de 20% de logement social à en construire davantage. Selon monsieur Louis Besson « *il aurait fallu quatre-vingt ans pour obtenir la construction de 450.000 logements nouveaux au rythme actuel des constructions* »⁶⁵. Ce projet de loi ambitionne de réduire ce délai à vingt années. Cela correspondrait pour une commune disposant de peu de logements sociaux sur son territoire à une augmentation de 1% par an de son stock de logements. De plus, ce projet de loi a pour volonté de renforcer des mesures d'accession à la propriété.

Le projet de loi SRU propose une nouvelle définition des instruments de planification. Cette démarche est amorcée, afin de tenir compte de la réalité des aires urbaines et de la cohérence des différents plans et politiques publiques qui se juxtaposaient jusqu'à présent. D'autre part, il fut observé une augmentation du contentieux, concernant les actes d'urbanisme. Pour remédier à cette insécurité juridique, il est nécessaire de clarifier ces documents d'urbanisme. Ils doivent permettre de faire apparaître les perspectives d'évolution du territoire communal, à travers des projets de réalisation, etc. Le Schéma Directeur va être remplacé par le Schéma de Cohérence Territoriale qui jouera un rôle de pierre angulaire autour d'un projet collectif local et autour de laquelle s'organiseront les autres documents d'urbanisme (PLH, PDU, PLU, etc.).

⁶² Avis 306 – Commissions des affaires sociales sur la loi SRU – mardi 28 mars 2000 – sous la présidence de Jean Delaneau – rapporteur Bimbenet Jacques.

⁶³ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 – dite loi Besson – visant à la mise en œuvre du droit au logement – J.O. du 02/06/1999 Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

⁶⁴ Loi n°95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat – J.O. n°20 du 24 janvier 1995 – page 1263.

⁶⁵ Avis 306 – Commissions des affaires sociales sur la loi SRU – mardi 28 mars 2000 – sous la présidence de Jean Delaneau – rapporteur Bimbenet Jacques.

Les Plans d'Occupation des Sols vont disparaître au profit des Plans Locaux d'Urbanisme. Ces documents seront plus opérationnels que les POS, et comporteront un projet d'aménagement urbain de la commune.

Le projet de loi a pour volonté d'assouplir l'élaboration des documents d'urbanisme en les rendant moins formels. Ce texte ambitionne d'institutionnaliser l'agglomération et le bassin de vie comme les nouveaux territoires de l'action publique locale. De plus, l'Etat favorise les structures intercommunales grâce au développement de partenariat autour d'un projet urbain local.

I. 4-1- a- 2- Le processus législatif

Le gouvernement, lors du dépôt du projet de loi relatif à la Solidarité et au Renouvellement Urbain devant l'Assemblée Nationale le 2 février 2000, décide de recourir à la déclaration d'urgence. Elle est définie comme suit selon la constitution de 1958 : « *déclaration du gouvernement qui, dans la procédure législative, permet au 1^{er} Ministre de demander la formation d'une commission mixte paritaire après une seule lecture par chaque Assemblée (au lieu de deux normalement) (art.45) – ou qui réduit à huit jours (au lieu d'un mois) le délai dans lequel le Conseil Constitutionnel doit statuer (art.61) »*⁶⁶. Cette procédure va priver le parlement d'un échange. Ce projet de loi fut initialement composé de quatre-vingt-sept articles, après son examen par l'Assemblée Nationale elle fut dotée de cent cinquante-sept articles, pour finir avec deux-cent-neuf. Ce texte tend à réformer une partie importante du droit de l'urbanisme et à prévoir une nouvelle réglementation concernant l'habitat et les déplacements.

L'opportunité de cette réforme du droit de l'urbanisme émerge d'une véritable nécessité. Dans une étude réalisée en 1992, intitulée : « L'urbanisme, pour un droit plus efficace », le Conseil d'Etat relève une triple crise au sein de ce droit. Tout d'abord une crise de confiance dans cette réglementation qui n'assure plus totalement le respect des principaux équilibres dont elle a la charge. Ensuite, une crise de légitimité d'une réglementation trop lourde et qui ne remplit plus l'objet pour lequel elle a été élaborée, et enfin une crise de l'image de l'urbanisme. Cette loi cherche à simplifier et à inscrire le droit de l'urbanisme dans une logique territoriale, celle-ci devant être assumée par des acteurs décentralisés. Cette logique territoriale doit effacer cette logique foncière qui imprégnait le droit, pour laisser place à une démarche dynamique d'aménagement. D'autre part, ce projet de loi va modifier de façon substantielle le code de l'urbanisme, qui n'avait pas subi de véritable modification depuis 1994.

Cette loi va également modifier des textes majeurs, notamment : - la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'Orientation de la Ville – la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville – la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne – la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à la protection et à la mise en valeur du littoral – la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs – et enfin, l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne.

Pour conclure, nous dirons que ce projet de loi émerge d'une véritable nécessité au regard de la législation en vigueur. Il ambitionne de redéfinir une politique d'aménagement de

⁶⁶ Lexique des termes juridiques – 14^e édition – Dalloz – Mai 2003 – page 188.

l'espace en cohérence avec les diverses politiques de planification urbaine (habitat, social, économie, déplacements, etc.) et à l'échelle du bassin de vie.

De ces débats va émerger un certain nombre de principes fondateurs de la loi SRU.

Schéma n°1 du Processus législatif⁶⁷

<u>Première lecture</u>	<u>Assemblée Nationale</u>	Projet de loi n°2131, déposé le 3 février 2000 (déclaration d'urgence Examen en commission Discussion en séances publiques Projet de loi n°472 adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence
	<u>Sénat</u>	Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, n°279 Examen en commissions : des affaires économiques, des affaires sociales, des lois. Discussion en séances publiques Projet de loi n°120 adopté par le Sénat après déclaration d'urgence le 18 mai 2000.
	<u>Commission mixte paritaire</u>	Projet de loi modifié par le Sénat n°2408 Rapport de MM. Patrick Rimbert au nom de l'Assemblée Nationale n°2458 Rapport de M. Louis Althapé au nom du Sénat n°381
<u>Nouvelle lecture</u>	<u>Assemblée Nationale</u>	Projet de loi modifié par le Sénat n°2408 Examen en commission (M. P. Rimbert, rapporteur) Discussion en séances publiques Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 29 juin 2000
	<u>Sénat</u>	Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, n°456 Rapport de M. Louis Althapé, au nom de la commission des affaires économiques, n°17 Discussion en séances publiques Projet de loi adopté par le Sénat en nouvelle lecture le 19 octobre 2000.
<u>Lecture définitive</u>		Projet de loi modifié par le Sénat en nouvelle lecture, n°2671 Examen en commission (rapporteur M. Patrick Rimbert) Discussion en séances publiques Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 21 novembre 2000
<u>Conseil Constitutionnel</u>		Saisines de 23 novembre 2000, en application de l'article 61 (alinéa 2) de la Constitution
<u>Promulgation</u>		Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

I. 4-1- b- Les principes de la loi SRU.

Le gouvernement a décidé de s'engager à adapter les structures et les politiques urbaines aux nouveaux enjeux de la ville. Pour cela, il s'inscrit dans la continuité de la loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire et la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette loi ambitionne de construire la ville de demain. Son

⁶⁷ Confère procédure complète annexe C

objectif est de réussir la mixité sociale, qui passe par un renouvellement urbain et suppose une mise en cohérence des politiques de la ville. Cette volonté nécessite une refonte législative importante : la loi est composée de 209 articles et elle modifie divers codes (code de l'urbanisme, code de la santé publique, code de la construction et de l'habitation, code des collectivités territoriales, etc.). La loi SRU s'articule autour de trois principes fondamentaux et de trois axes majeurs.

I. 4-1- b- 1- Les principes fondamentaux de la loi SRU

La date d'entrée en vigueur du texte est variable selon les thématiques abordées. Concernant l'urbanisme, une grande partie des dispositions est opérationnelle depuis le 1^{er} avril 2001.

L'objectif de cette loi est d'offrir un cadre juridique rénové des politiques d'aménagement de l'espace, afin de définir un meilleur équilibre des agglomérations grâce à la mixité urbaine, une offre d'habitat diversifié et de qualité. Cette ambition s'appuie sur trois principes fondamentaux. Le premier principe concerne « l'exigence de solidarité ». Celui-ci a pour volonté d'assurer le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux qui forment ensemble un bassin de vie. Il a pour but de lutter contre l'étalement urbain et l'éclatement social. Ce principe fonde les dispositions sur la mixité sociale et urbaine⁶⁸.

Le second principe porte sur « le développement durable et la qualité de vie ». La notion de développement durable se préoccupe de l'environnement, de la qualité de la vie et du fonctionnement urbain. L'objectif est que le développement des villes soit respectueux du territoire en économisant l'espace, en donnant priorité aux autres modes de transports que l'automobile, en intégrant des enjeux de qualité urbaine et de protection de l'environnement dans le développement économique et les choix urbanistiques. Pour le développement et le renouvellement des aires urbaines, le traitement de la question des déplacements est essentiel⁶⁹.

Le troisième principe s'intéresse à la « démocratie et la décentralisation ». L'objectif est d'apporter une meilleure lisibilité du droit. Pour cela, la loi généralise le principe de la concertation préalable et de l'enquête publique ; les collectivités territoriales disposent désormais de la responsabilité première, l'Etat conservant ses prérogatives en la matière. Pour atteindre cette volonté, le code de l'urbanisme est remanié afin de renforcer la décentralisation et la loi va s'appuyer sur trois axes principaux.

I. 4-1- b- 2- Les trois axes majeurs de la loi

Le projet de loi SRU, s'appuyant sur les trois principes fondamentaux cités précédemment, s'articule autour de trois axes majeurs. Le premier a pour volonté de « définir un meilleur équilibre des agglomérations »⁷⁰. Avec la législation antérieure, cette démarche était difficile, car les politiques de l'habitat, des transports et d'aménagement ne s'appliquaient pas à la même échelle et manquaient de cohérence. Pour y remédier la loi propose la création du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), dont l'objectif est de définir une stratégie globale d'agglomération, à l'échelle du bassin de vie et qui fédérera tous les autres documents

⁶⁸ ⁶⁹ ⁷⁰ ⁷² - Sénat – n°306 – session ordinaire de 1999-2000 annexe au procès verbal de la séance du 6 avril 2000 – Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la solidarité et au renouvellement urbain – Par M. Jacques Bimbenet, sénateur.

sectoriels de la politique urbaine⁷¹. Ce document vient en remplacement des Schémas Directeurs. Les SCoT doivent permettre aux élus des aires urbaines de définir en commun les conditions permettant d'assurer la mise en cohérence des politiques de déplacements, d'habitat, d'équipements commerciaux et d'urbanisme.

Parallèlement, les Plans d'Occupation des Sols seront remplacés par des Plans Locaux d'Urbanisme. Les procédures d'élaboration de ces documents sont plus souples et simplifiées. Les PLU devront correspondre à un projet urbain local. L'application du droit des sols est simplifiée et le citoyen est davantage impliqué dans la définition des politiques d'urbanisme avec le renforcement de la concertation publique.

Le deuxième axe s'attache à une volonté de « réussir la mixité urbaine »⁷². Cette volonté passe par la nécessité de conforter la politique de la ville et d'assurer une offre d'habitat diversifiée. Pour cela, la loi impose au moins 20% de logements sociaux aux communes de plus de 3.500 habitants, comprises dans des agglomérations de plus de 50.000 habitants. La loi contient des dispositions pour lutter contre l'insalubrité et elle renforce le droit des locataires. Un effort est également consenti sur la qualité de l'habitat privé.

Et enfin, le troisième axe porte sur la mise en œuvre d'une « politique de déplacement au service du développement durable ». La loi renforce le rôle et le contenu des Plans de Déplacements Urbains (PDU). Ces PDU doivent répondre à une politique volontariste de déplacement, prenant en compte les transports collectifs, la gestion et l'organisation du stationnement. Pour cela, elle favorise la coopération au sein des syndicats de transport et transfère aux régions l'organisation et le financement des transports ferroviaires d'intérêt régional.

Les principes majeurs de cette loi convergent vers la volonté de mettre en cohérence les politiques d'aménagement de l'espace, en favorisant la mixité urbaine, la démocratie et une qualité de vie au travers de la ville durable. Pour mettre en œuvre cette volonté, le législateur a dû redéfinir les instruments de planification.

I. 4-1- c- Redéfinition des instruments

La Loi d'Orientation Foncière de 1967 avait mis en place les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les zones d'aménagement concerté. Trente ans après, la loi SRU rénove en profondeur le code de l'urbanisme pour placer l'agglomération au cœur des politiques urbaines. Elle offre aux élus des documents d'urbanisme plus riches et plus concertés, permettant de définir les priorités de l'agglomération ou de la commune et de mettre en cohérence les différentes politiques (urbanisme, habitat, déplacements, implantations commerciales) à travers les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme⁷³.

⁷¹ Assemblée Nationale n°2131 – onzième législature – 2 février 2000 – Projet de loi relatif à la loi SRU – Présenté au nom de M. Lionel Jospin (1^{er} ministre) par Jean-Claude Gayssot (Ministre de l'équipement, des transports et du logement) – exposé des motifs.

⁷³ Circulaire UHC/DU1/2 n°2001-3 du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et premières directives d'application.

I. 4-1- c- 1- Vue d'ensemble du texte

La loi SRU s'attache à modifier en profondeur les documents d'urbanisme, avec une incidence sur les politiques d'aménagement de l'espace. Elle agit à la fois sur l'urbanisme, la politique de la ville, les transports et l'habitat.

I. 4-1- c- 1- a- L'urbanisme.

La première partie du projet de loi (article 1 à 24) porte sur la réforme des documents d'urbanisme et sur leur mode de financement. Pour cela, le gouvernement décide de recouper les articles du code de l'urbanisme, plus particulièrement l'article L.122-1 et suivants sur le régime du SCoT et le L.123-1 et suivants sur le régime des PLU. Cette refonte modifie l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, qui désormais détaille les principes généraux applicables à tous les documents d'urbanisme. Ces documents doivent maintenant respecter la notion « d'aménagement durable », « d'économie du territoire », etc. Cet article traduit l'aspect dual du territoire, c'est-à-dire qu'il oppose les espaces « urbains » aux espaces « naturels ».

Cette refonte s'appuie aussi sur la création des SCoT et des PLU. Les Schémas de Cohérence Territoriale doivent gérer les problèmes d'urbanisme à l'échelle d'un territoire en conjuguant les préoccupations de logement, de transport, de commerce. Ils devront être compatibles avec les PDU, les PLH et les schémas d'équipement commerciaux. Le principe porteur des SCoT est la notion de durabilité. Alors que le POS pouvait être partiel, le PLU va obligatoirement s'appliquer à tout le territoire d'une commune. Les procédures d'application anticipée sont supprimées.

I. 4-1- c- 1- b- La politique de la ville

Cette partie correspond au titre deux du projet de loi, et concerne les articles 25 à 29. Ce titre deux s'articule autour de deux sections : - l'une relative à la solidarité entre les communes en matière d'habitat – l'autre relative à la protection de l'acquéreur et au régime de copropriétés. Cette loi modifie le dispositif mis en place par la loi n°91-662 du 13 juillet 1991, dite Loi d'Orientation pour la Ville. La Loi d'Orientation pour la Ville prévoyait pour les agglomérations de plus de 200.000 habitants, en faisant obligation pour les communes de plus de 3.500 habitants, situées dans ces agglomérations, de prendre des mesures permettant l'acquisition de terrains ou de locaux nécessaires à la réalisation de logements sociaux. Notamment lorsqu'elles comptaient moins de 20% de logements sociaux et moins de 18% de bénéficiaires d'aides personnelles. Pour atteindre cet objectif, il fut conçu un outil de Politiques Locales de l'Habitat (PLH), afin de favoriser une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Le bilan fut positif, car 470 PLH ont été projetés ou mis en chantier et 288 ont été signés. Ce projet de loi SRU est plus contraignant dans les objectifs et plus restrictif sur les moyens à employer pour les atteindre⁷⁴. Tout d'abord, il élargit le champ d'application à l'ensemble des aires urbaines de plus de 50.000 habitants, et maintient l'objectif de réalisation de 20% de logements sociaux. D'autre part, il rend obligatoire le versement d'une contribution qui devra accompagner la réalisation de logements sociaux, selon des objectifs calculés sur une période triennale.

⁷⁴ Pierre Mazet – « Aménagement du territoire » - page 160.

I. 4-1- c- 1- c- Les transports

Ce point apparaît au titre trois du dit projet de loi et concerne les articles 35 à 59 bis. L'objectif est de mettre en cohérence la politique des transports avec les nouveaux mécanismes d'urbanisme. Le PDU doit s'articuler avec le SCoT, car la loi peut permettre l'élaboration de PDU sur le périmètre du SCoT. Les mobilités sont désormais prises à partir ou en direction des territoires périurbains. Différentes mesures sont édictées comme la limitation des déplacements en voiture individuelle, afin d'améliorer la qualité de l'environnement et le cadre de vie et, favorisant la reconquête des centres-villes. La loi prévoit la création de syndicats mixtes de transport associant la région, les départements, etc., dans le but d'harmoniser la tarification et les titres de transports.

La loi prévoit le renforcement du rôle des PDU et l'élargissement de leur contenu, notamment sur trois aspects : l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ; le stationnement ; les livraisons de marchandises en ville.

I. 4-1- c- 1- d- L'habitat.

Le titre de cette partie dans la loi s'intitule : « Assurer une offre diversifiée de l'habitat ». L'objectif est relatif à l'insalubrité et à l'état de péril, aux relations bailleurs locataires et aux compétences des organismes HLM. La loi propose diverses mesures, dans le but d'adapter les outils des politiques de l'habitat aux objectifs d'une meilleure mixité sociale et du renouvellement urbain. La loi pérennise le caractère social du patrimoine HLM. Elle élargit les compétences des organismes leur permettant de mieux jouer leur rôle d'opérateur urbain au service du droit au logement et de la mixité sociale. De plus, elle modernise les outils d'intervention sur le parc privé, afin de lutter contre l'insalubrité publique, en modernisant et en renforçant les procédures de péril et d'insalubrité.

I. 4-1- c- 2- Instruments juridiques de l'urbanisme modifiés

Les instruments juridiques de l'urbanisme ne sont pas tous affectés de la même façon par la loi SRU. Pour certains la transformation est complète, alors que pour d'autres il ne s'agit que d'une adaptation mineure.

Pour les instruments qui vont subir une véritable transformation, nous avons les schémas directeurs qui deviennent des SCoT, les POS sont remplacés par les PLU.

Le certificat d'urbanisme d'information va également subir des modifications, mais en faveur des usagers. La fiscalité de l'urbanisme voit sa redevance pour le dépassement du Coefficient d'Occupation des Sols disparaître, et à terme celle pour le dépassement du Plafond Légal de Densité. Par contre, elle se dote d'une participation supportée par les riverains lors de la création de voies nouvelles. Le droit de la Zone d'Aménagement Concerté va perdre de son autonomie avec la disparition du Plan d'Aménagement de Zone au profit du Plan Local d'Urbanisme. Le PLU va désormais fixer les règles d'urbanisme des ZAC.

Pour les documents qui ne vont subir que quelques modifications mineures, nous avons le régime des permis de construire, des lotissements, des droits de préemption et des opérations d'aménagement.

I. 4-1- c- 3- La réforme des documents d'urbanisme

La loi SRU a pour volonté de mettre en œuvre une véritable stratégie territoriale en privilégiant une logique d'aménagement. Pour cela, elle va créer de nouveaux instruments que sont le Schéma de Cohérence Territoriale et le Plan Local d'Urbanisme.

I. 4-1- c- 3- a- Le Schéma de Cohérence Territoriale

Le Schéma Directeur, créé par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 puis modifié en 1983, est remplacé par le Schéma de Cohérence Territoriale. Dans le domaine de l'urbanisme, ce remplacement constitue un des principaux apports de la loi, c'est pour cela que la loi introduit une réforme de grande ampleur de la planification urbaine, dans la continuité des dispositions de la loi du 13 juillet 1999 relatives au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Ce changement d'échelle était devenu une nécessité, notamment pour créer une véritable planification stratégique au niveau de l'agglomération, voire des aires urbaines. Cet apport vient combler une carence des Schémas Directeurs. Depuis la loi de décentralisation de 1983, ces documents étaient inadaptés, d'ailleurs il a été question de les supprimer au profit des Directives Territoriales d'Aménagement⁷⁵.

Les SCoT ont pour objectif d'inciter les élus à définir en commun la manière dont les aires urbaines doivent se développer. L'objectif de ce nouveau document est d'articuler les différentes politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'environnement, d'économie, d'habitat, de déplacements et de grands équipements. Ces politiques doivent être en cohérence avec le SCoT. Pour cela, les SCoT définissent un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Il s'appuie sur un diagnostic des prévisions économiques et démographiques, des différents besoins d'aménagement de l'espace, de développement économique, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, des transports, d'équipement et services. La délimitation des périmètres des SCoT constitue un véritable enjeu. Il est arrêté par le préfet, sur proposition des communes et ou groupement de communes compétentes. Ce périmètre prend en compte les EPCI existants, ainsi que les réalités de fonctionnement du bassin de vie, d'habitat, d'emploi, et les systèmes de déplacements⁷⁶. Ces documents seront réalisés par un EPCI ou un syndicat mixte permanent. Ils devront être validés ou révisés au moins tous les dix ans, sous peine de caducité.

I. 4-1- c- 3-b- Les Plans Locaux d'Urbanisme.

Contrairement aux Schémas Directeurs, les Plans d'Occupations des Sols, créés par la Loi d'Orientation Foncière de 1967, ont été appliqués à l'ensemble du territoire. Lors de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, leurs nombres avaient presque triplé, du fait de la limitation des constructions dans les espaces dépourvus de ce document et du transfert de compétences aux communes de l'établissement et de la gestion de cet instrument. Le rôle des POS se limitait à fixer les règles du droit « commun » de l'utilisation des sols. Ce qui ne permettait pas de lutter efficacement contre l'étalement urbain. De plus, ces documents avaient une approche essentiellement foncière de l'urbanisme. Ces outils avaient donc pour objet de réglementer l'usage des sols, ce qui ne pouvait pas permettre d'orienter l'aménagement vers le renouvellement urbain, les Plans Locaux d'Urbanisme doivent répondre à cette nouvelle exigence.

Le Plan Local d'Urbanisme doit tout d'abord établir un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) sur l'ensemble du territoire. Ce document doit permettre la mise en exergue du projet urbain. Ensuite, comme le POS, le PLU va fixer le droit des sols. Le PLU se différencie du POS par rapport à son objet qui se veut plus stratégique du fait de

⁷⁵ Rapport du Conseil d'Etat – « L'urbanisme, pour un droit plus efficace » - 1992.

⁷⁶ Circulaire UHC/DU1/2 n°2001-3 du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et premières directives d'application.

l'établissement du PADD et par son caractère d'instrument d'urbanisme opérationnel. Le PLU intègre tous les projets d'aménagement intéressant la commune (ZAC, l'environnement, etc.). Ce document doit faciliter la concertation, car c'est un document plus exigeant pour les élus que le POS, et plus lisible pour les citoyens. La carte communale devient un véritable document d'urbanisme, plus adaptée pour les petites communes.

Ce projet de loi rénove en profondeur le contenu des documents d'urbanisme, en privilégiant l'idée de projet et en renforçant la concertation.

Pour conclure sur la redéfinition de ces instruments, la loi prévoit une refonte générale de ces documents, afin de répondre aux nouveaux besoins en matière de politique d'aménagement du territoire. Ces documents constituent une véritable révolution, car la dernière modification d'envergure date 1967 prolongée par une redéfinition en 1982-1983. Ces documents s'appuient sur un principe fondateur de durabilité, et introduit une prise en compte des questions urbaines à une échelle plus grande, celle des aires urbaines ou du bassin de vie.

I. 4-1- d- Les grands changements induits par cette législation.

La loi du 13 décembre 2000, au-delà des bouleversements apportés dans le Code de l'Urbanisme, va créer un renouveau au niveau du débat urbain. Cette loi mise sur l'implication des acteurs institutionnels à construire collectivement un projet de territoire. Ces changements se révèlent tout d'abord dans la définition même de l'aménagement du territoire, d'autre part dans la vision de la politique urbaine et enfin dans le renforcement de l'intercommunalité.

I. 4-1- d- 1- Nouvelle définition de l'aménagement du territoire

La définition de l'aménagement et des actions et opérations d'aménagement résulte de la loi du 18 juillet 1985⁷⁷. Elle sera modifiée par la loi SRU du 13 décembre 2000 et codifiée à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme.

Article L.300-1 du Code de l'Urbanisme⁷⁸

Code de l'urbanisme, art. L. 300-1 (L. n° 85-729, 18 juill. 1985; mod., L. n° 96-987, 14 nov. 1996, art. 17). - Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre (*Mots aj.*, Loin° 2000-1208, 13 déco 2000, art. 24) « un projet urbain », une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre (*Mots rempl.*, Loi n° 2000-1208, 13 déco 2000, art. 23) « le renouvellement urbain, » de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.
L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Dans cet article, l'aménagement est défini comme l'activité qui consiste à conduire et à autoriser les actions et opérations d'aménagement et à assurer leur harmonisation. La loi de

⁷⁷ Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement – JO du 19 juillet 1985.

⁷⁸ Code de l'urbanisme – Edition 2004-2005 – Collection Litec – juriscode – page 185.

Solidarité et Renouvellement Urbain vient compléter les objectifs définis par la loi du 18 juillet 1985. Elle rajoute le renouvellement urbain ainsi que la mise en œuvre d'un « projet urbain ».

La distinction entre l'urbanisme opérationnel et l'urbanisme réglementaire, qui prévalait dans la Loi d'Orientation Foncière de 1967, a été remise en cause par la loi SRU du 13 décembre 2000. Pour favoriser le renouvellement urbain, la loi a voulu modifier l'action des POS qui limitait les constructions et celle volontariste des procédures d'aménagement qui tendaient à transformer des portions de territoire, afin d'éviter l'éclatement des villes. Bien sur, elle ne supprime pas la distinction entre les documents de planification et les procédures d'aménagement, mais elle introduit une liaison entre le Plan Local d'Urbanisme et l'aménagement.

I. 4-1- d- 2- Une nouvelle vision de la politique urbaine

L'objectif de cette nouvelle législation était de renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales. Les nouveaux instruments redéfinis (SCoT – PLU) avaient pour vocation d'assurer l'application des grands équilibres de l'aménagement durable du territoire. Les acteurs locaux doivent désormais appliquer un nouveau principe : « l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux ». Maintenant, tous les territoires sont concernés, et non plus seulement ceux à un fort enjeu territorial.

Cette loi SRU va renforcer le rôle de certains acteurs. Tout d'abord, les agences d'urbanisme vont pouvoir prendre la forme de Groupement d'Intérêt Public (GIP), leur permettant de recruter du personnel propre, régi par les dispositions du Code du Travail. Cela fait suite à l'introduction, par la Loi du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, de l'article L121-3 dans le Code de l'Urbanisme. Celui-ci précise les missions actuelles des agences d'urbanisme et leur permet d'adopter le statut de GIP. D'autre part, les CAUE sont mis à la disposition des communes ou établissements publics compétents pour l'élaboration, la révision ou la modification de leurs documents d'urbanisme. Autre acteur, les associations locales d'usagers pourront suite à un décret en Conseil d'Etat, qui fixera leurs conditions d'agrément, être consultés dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Comme nous l'avons observé précédemment, les outils mis à la disposition des acteurs locaux ont été redéfinis. Le PLU passe du caractère normatif du POS, c'est-à-dire interdictions – limitations obligatoires, à une dynamique de projet. Il favorise la mixité urbaine, en supprimant la réalisation de zone monofonctionnelle. De plus le SCoT comme le PLU doit disposer d'un diagnostic. Les cartes communales sont simplifiées et plus démocratiques. La conception urbaine est maintenant fortement marquée par le débat public, et le projet urbain figure au sein du Code de l'urbanisme.

I. 4-1- d- 3- Renforcement de l'intercommunalité

Depuis vingt ans, l'intercommunalité rencontre des difficultés imputables aux communes. La loi vise à renforcer la gestion de l'intercommunalité de l'aménagement urbain au travers des nouveaux SCoT, mais aussi dans le domaine de l'habitat avec le PLH, et dans les transports avec les PDU. Le PDU et le PLH doivent être compatibles avec le SCoT, dans le but de mettre en place une politique de déplacement au service du développement durable et de conforter la politique de la ville.

Trois idées principales vont émerger de cette loi SRU. La première porte sur le principe de contraindre les collectivités à s'entendre sur un projet d'urbanisme commun ; la seconde vise à donner plus de pouvoir et de moyen pour développer les transports collectifs. Enfin la troisième porte sur l'exigence en matière de mixité sociale et d'opportunité du renouvellement urbain.

Désormais l'urbanisme fonctionne sous la terminologie de la concertation, du partenariat, de la négociation, la souplesse et l'évaluation.

I. 4-1- e- Les effets de la loi sur les études urbaines et les pratiques professionnelles.

Le législateur, en favorisant l'échelle de l'agglomération, incite les professionnels de la ville à s'orienter vers une approche plus transversale. La nouvelle dimension du débat public suppose le développement de moyens pour faciliter l'échange avec les citoyens.

I. 4-1- e- 1- Les effets sur les études urbaines.

La loi SRU favorise les finalités par rapport aux procédures, par cette démarche elle constitue une étape importante dans la relance de la commande en matière d'études urbaines. De façon concrète, elle modernise les SD au travers des SCoT, en prévoyant une mise à jour tous les dix ans. Elle donne au PLU une véritable ambition, qui se matérialise au travers des projets urbains. En fait, elle donne la primauté au projet urbain et non au règlement. Elle repositionne l'Etat comme partenaire. Elle multiplie les études d'observation, de diagnostic, d'évaluation et de l'élaboration de stratégies d'intervention. De nouvelles études vont apparaître avec les dispositions relatives à la mise en œuvre de la mixité sociale et la prévention de la dégradation des copropriétés.

Les politiques de développement territoriales doivent désormais s'inscrire dans un triptyque qui se veut vertueux, associant le projet, le schéma et le contrat. La transaction et la contractualisation vont être au service d'un projet collectif de territoire. La cohérence territoriale ne résulte pas uniquement de l'application de la loi, mais aussi de l'aptitude des acteurs institutionnels à dialoguer, à partager leurs compétences et leur volonté de construire ensemble, collectivement l'avenir d'un territoire.

I. 4-1- e- 2- Les effets sur les pratiques professionnelles.

La loi va revaloriser le métier des urbanistes. Ceux-ci vont devoir s'inscrire dans la durée en mettant en œuvre des outils de planification stratégiques qui dépasseront le cadre réglementaire. L'objectif est de créer des documents évolutifs qui s'inscrivent dans une logique de développement durable. Il était prévu qu'en 2002, il devait y avoir 360 Schémas de Cohérence Territoriale, environ 6.000 PLU et 16.000 cartes communales⁷⁹. Ces nouvelles pratiques professionnelles supposent de lier les études, la production et la gestion. Il convient de raisonner en termes de projet, de ne pas limiter l'activité aux études mais de l'étendre à la concertation pour prendre en considération les positions des investisseurs, des habitants. Les associations, de type PACT, agences d'urbanisme, CAUE, sont appelées en renfort, avec bien souvent des missions redéfinies par la loi.

⁷⁹ Patrick JAUBERT - Directeur de l'aménagement et de l'urbanisme - Ville de Pont de Claix - Les enjeux de la loi SRU n°2000-1208 du 13 décembre 2000 – « La Loi Solidarité Renouvellement Urbain ou le passage d'un urbanisme de zonage à un urbanisme de projet » - cf. annexe D.

En deux ans, trois lois fondamentales sont venues transformer le cadre du développement territorial : la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire – Les lois de simplifications et de modernisation administrative du territoire français – et la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain. La dernière modifie les pratiques et les méthodes pour concevoir le développement du territoire. Elle modifie en profondeur les instruments et les concepts, en introduisant les notions de projet urbain commun – de développement durable et en renforçant la concertation. Cette loi SRU par sa déclaration d'urgence semble avoir réduit les débats. Il fut alors nécessaire de la reprendre et de la compléter par une seconde loi.

I. 4-2- La Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003⁸⁰

Ce nouveau projet de loi fait suite à la loi SRU. L'objectif du gouvernement n'est pas de remettre en cause les objectifs de la loi SRU du 13 décembre 2000, mais plutôt de remédier aux difficultés rencontrées sur le terrain. De nombreux élus ont été porteurs de ces problèmes d'application. La Loi Urbanisme et Habitat (LUH) va alors revenir sur ces dispositions contestées et faire certaines adaptations.

I. 4-2-a- L'objet de la Loi Urbanisme et Habitat.

Ce projet de loi fait référence à diverses dispositions portant sur des éléments d'urbanisme, de sécurité dans les ascenseurs, et de participation des employeurs à l'effort de construction et au logement social. Nous allons tout d'abord définir les difficultés rencontrées dans l'application de la loi SRU. Puis, nous aborderons la volonté de cette loi.

I. 4-2-a- 1- Les problèmes émergents de la loi SRU.

L'application de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, dite loi « SRU », pose problème. Cette loi énonce des principes fondamentaux, comme celui de la mixité urbaine, dont l'adhésion est unanime, car il encourage la diversité de l'habitat. Mais, c'est au niveau de la mise en oeuvre de ces dispositions que les élus locaux expriment une véritable contestation.

Plusieurs causes sont à l'origine des difficultés que rencontre la loi SRU. Tout d'abord elle comporte un nombre important d'articles, deux cent neuf. Certains d'entre eux sont très techniques et ne comportent pas d'explication précise. La déclaration d'urgence n'a pas permis l'expression des débats parlementaires, nécessaires pour préciser certaines dispositions essentielles de la loi. Par exemple en matière d'urbanisme, les élus locaux pensaient qu'ils devaient élaborer immédiatement un PLU, condition pour poursuivre l'urbanisation. C'est un exemple de disposition, qui par manque de clarté, pouvait entraîner diverses interprétations.

L'échec de cette loi réside également dans l'application qui en a été faite par les services de l'Etat. Souvent, la volonté du législateur n'a pas été véritablement prise en compte. Par exemple, les débats au Sénat portant sur le dispositif de participation pour voies nouvelles et réseaux (PVNR), avaient envisagé d'utiliser ce dispositif, pour financer l'extension de réseaux pour des voies existantes. Or, les Directions Départementales de l'Équipement ont considéré que les communes ne pouvaient recourir à ce dispositif que lorsqu'un élément de voirie et ses dispositifs techniques n'étaient pas prévus dans les travaux à financer. Cette différence d'interprétation a conduit à des incohérences, réduisant la volonté du législateur. D'autre part,

⁸⁰ Loi n°2003-699 du 2 juillet 2003 – « Urbanisme et habitat » - JO du 3 juillet 2003, pages 11176 et s.

en matière de logement social, la loi SRU s'est focalisée sur les 20% de logements sociaux, concourant à certaines omissions et à des délais de mise en œuvre trop courts. Cela a conduit à une difficulté d'interprétation et d'application sur le terrain.

La loi urbanisme et habitat a eu pour but de simplifier la loi SRU, en conservant ses principes fondamentaux et en apportant des réponses concrètes aux préoccupations des élus locaux.

I. 4-2-a- 2- L'esprit de la loi.

La réforme de la loi SRU s'est appuyée sur deux principes. Le premier vise à ne pas opposer en matière d'urbanisme les communes rurales et les communes urbaines ; l'urbanisme doit constituer un moyen pour les communes d'organiser leur développement, et non de le subir. L'exigence du développement durable doit permettre de favoriser l'évolution des villes et proscrire l'étalement anarchique. Le second consiste à renforcer la confiance faite aux élus locaux. L'objectif est de réduire les procédures inutiles et de les simplifier. La loi urbanisme et habitat conserve l'outil créé par la loi SRU. Mais elle en a assouplis certaines dispositions comme la règle des quinze kilomètres (15 km) qui contraignait les agglomérations et communes à s'inscrire dans une logique de Schéma de cohérence territoriale, provoquant ainsi la résistance d'élus locaux.

De plus la loi urbanisme et habitat conforte deux apports essentiels de la loi SRU : la démarche de projet et le développement de la planification. Cette loi va donc se décomposer en deux sujets principaux : l'urbanisme et la sécurité des ascenseurs⁸¹. Le premier titre sera constitué d'articles qui vont reprendre les sujets qui apparaissent comme les principaux freins aux projets des élus⁸². Dans ces articles seront abordés la question de la règle « des quinze kilomètres », les PADD, les procédures simplifiées des PLU, les PVNR. Le titre deux va s'intéresser à la question de la sécurité des constructions. Le titre trois portera sur la participation des employeurs à l'effort de construction, c'est-à-dire le « 1% logement ». Le titre quatre va concerner les organismes HLM et les sociétés d'économie mixtes. Et enfin, le titre cinq porte sur les dispositions relatives aux pays.

I. 4-2-b- Les principales modifications.

La Loi Urbanisme et Habitat a pour volonté de simplifier les outils mis en place par la loi SRU que sont le SCoT et le PLU. Elle complète la précédente loi, sur la question du développement durable des communes rurales. De plus, elle prévoit un aménagement de qualité pour les communes de montagne et a pour volonté de résoudre le problème de

⁸¹ Concernant les ascenseurs, il s'agissait de réagir rapidement aux trop nombreux accidents intervenus au cours de cette période. En effet, près de 126 000 personnes sont bloquées chaque année dans une cabine d'ascenseur, près de 2 000 accidents d'usagers et d'agents d'entretien sont dénombrés chaque année, et une quinzaine d'accidents se sont avérés particulièrement graves ou mortels au cours des quatre dernières années. Le Gouvernement met en place un dispositif légal en trois volets : réalisation de travaux de mise en sécurité des ascenseurs dans un délai de 15 ans, avec un calendrier échelonné par périodes de 5 ans en fonction de la gravité du risque, passation d'un contrat d'entretien et contrôle technique périodique obligatoire.

⁸² Assemblée Nationale – n°450 – Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction – par M. Jean Proriol, Député – le 9 décembre 2002 – page 6.

financement des réseaux. Cette partie va présenter succinctement les modifications apportées par cette nouvelle législation.

I. 4-2-b- 1- Plus de liberté pour le schéma de cohérence territorial.

La loi urbanisme et habitat consacre l'intérêt attribué au SCoT. Pour ce faire, le gouvernement a décidé d'apporter une aide financière à l'élaboration des études de Schéma de Cohérence Territorial, à partir de 2004 et pour une période de quatre ans.

Concernant le périmètre de ces schémas, la loi clarifie le rôle de chacun. Les communes ou les EPCI compétents sont les seules à déterminer le projet de périmètre. Les services de l'Etat devront vérifier, à titre de contrôle, que le périmètre proposé respecte les obligations légales et qu'il « *permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement et d'environnement* »⁸³.

La règle dite des « 15 kilomètres » est assouplie. Elle ne s'applique plus aux urbanisations prévues avant le 01/07/2002, sauf pour les grandes surfaces et les complexes cinématographiques. Le refus de dérogation est désormais encadré. Enfin, la règle s'applique aux agglomérations de plus de 50.000 habitants et à celles situées le long du littoral. Il est important de préciser que la règle des 15 km ne correspond en aucun cas au périmètre du SCoT. De plus, le SCoT est partout facultatif⁸⁴ et peut être élaboré sur des agglomérations de moins de 50.000 habitants et en milieu rural.

Ces nouvelles dispositions devraient permettre aux communes urbaines et rurales d'élaborer ensemble des Schémas de Cohérence Territorial librement consentis.

I. 4-2-b- 2- Les Plans locaux d'urbanisme.

Cette loi tend à modifier l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme, relatif au contenu des Plans Locaux d'Urbanisme, afin de clarifier ses dispositions concernant le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Le PADD est considéré, par certains élus locaux, comme un exercice technique difficile. Ce document est essentiel, car il a pour vocation de présenter les choix politiques de la commune en matière d'urbanisme et de permettre un débat sur les principaux objectifs d'aménagement, au sein des conseils municipaux. La Loi Urbanisme et Habitat va donc simplifier et clarifier le contenu du PLU et du PADD. Par cette démarche, elle conforte le concept de projet, institué par la loi SRU. Le PADD est non opposable aux permis de construire et c'est un document simple et court.

Pour le contenu du PLU, la loi prévoit aussi la possibilité aux communes de fixer des tailles minimales de terrain constructible « *lorsque cette règle est nécessaire pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone* ». Cette disposition ne s'applique pas systématiquement. Les services de l'Etat devront contrôler l'application de celle-ci, notamment au travers des COS en cas de division parcellaire. De plus, la loi facilite l'évolution des PLU. La modification devient la procédure de droit commun. La révision pourra se faire sous forme de révision simplifiée, simple et rapide à mettre en œuvre.

⁸³ Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - Volet urbanisme « Service après vote » - Rapport de présentation de la loi Urbanisme et habitat – page 5.

⁸⁴ Commentaire de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat » et premières directives d'application – Le Moniteur – Aménagement et Environnement – n°5205 du 29/08/2003 – page 271.

Concernant les POS, ils restent applicables sans limitation de temps. Ils pouvaient faire l'objet d'une modification ou d'une révision simplifiée avant le 1^{er} janvier 2006. En cas de révision générale, ils sont mis en forme de PLU.

I. 4-2-b- 3- Le développement des communes rurales.

Cette loi ouvre de nouveaux droits aux communes rurales pour la mise en valeur du patrimoine rural : la protection des éléments, transformation en habitation des constructions existantes, restauration de bâtiments en ruine, possibilité d'imposer le permis de démolir...

Les documents d'urbanisme s'adaptent désormais à la diversité des communes, comme celles qui délivrent très peu de permis de construire et qui n'avaient pas de document d'urbanisme. L'article L .111-1-2 4 du Code de l'Urbanisme, portant sur les possibilités de dérogation à la règle de constructibilité limitée peut dans ce cas s'appliquer. Le Conseil Municipal peut accepter une construction ponctuelle présentant un intérêt pour la commune. La commune est seule juge de cet intérêt. Par contre, les communes recevant un certain nombre de permis de construire ont intérêt de se doter d'une carte communale ou d'un Plan Local d'Urbanisme. Celle-ci permet de délimiter les secteurs constructibles, la possibilité pour la commune de délivrer les permis de construire et de recourir au droit de préemption. Pour le PLU, la Loi Urbanisme et Habitat préconise un document plus complet mais qui doit rester simple. Le PADD doit être court et sur les quatorze règles types, seules deux sont obligatoires.

I. 4-2-b- 4- Un aménagement de qualité pour les communes de montagnes

La loi Urbanisme et Habitat confirme les grands objectifs de la loi montagne qui défend l'équilibre entre la protection et le développement. Elle fait évoluer certains dispositifs. En premier lieu, elle offre la possibilité de constructions ponctuelles isolées, dans des conditions très encadrées, dans des communes sans pression foncière. Dans un second temps, elle étend la définition des « hameaux » aux « groupes de constructions traditionnelles et d'habitations ». Dans un troisième temps, elle permet d'organiser un développement de qualité, respectueux des espaces protégés, sans que la règle de continuité s'applique. Et elle autorise la restauration ou la reconstruction des chalets d'alpage et bâtiments d'estive, pouvant imposer un usage saisonnier. Et enfin, concernant les servitudes de passage de pistes de ski, la loi les élargit aux canons à neige.

L'objectif de ces évolutions est une meilleure adaptation de la loi montagne aux réalités très différentes des territoires de montagnes.

I. 4-2-b- 5- Résoudre le problème du financement des réseaux.

La loi SRU avait instauré la Participation pour Voie Nouvelle et Réseaux (PVNR). La Loi Urbanisme et Habitat aura pour objectif de remédier aux rigidités de la PVNR et d'assurer un traitement équitable des citoyens, en minimisant les risques juridiques pour les communes. La loi substitue alors à la PVNR, la PVR (la Participation pour Voirie et Réseaux). La PVR peut désormais être utilisée sur une voie existante sans obligation d'y faire des travaux de voirie. La loi redéfinit la répartition des rôles entre communes et syndicats intercommunaux. Désormais communes et syndicats doivent s'entendre sur les travaux à effectuer. La commune décide seule de la mise en place de la PVR. La loi encadre le financement des raccordements à usage individuel. Elle autorise les communes à mettre à la charge des constructeurs le financement d'un raccordement aux réseaux dans la limite des 100 mètres. Ce raccordement doit être destiné aux seuls besoins de l'opération. Ce dispositif doit permettre de répondre à la

situation de certaines communes rurales où les constructions sont très peu nombreuses et où la PVR est alors peu efficiente. La loi va offrir des dispositions pour un meilleur financement des études d'urbanisme. Les études urbaines nécessaires pour l'élaboration, la modification et la révision des documents d'urbanisme, pourront désormais bénéficier du Fonds de Compensation de la TVA. Les cartes communales sont éligibles à la DGD⁸⁵ et l'Etat va contribuer aux études de SCoT.

La Loi Urbanisme et Habitat va permettre aux communes de répondre de façon souple et efficace aux besoins de constructions, tout en mettant en œuvre un urbanisme de qualité respectueux des principes du développement durable.

Finalement, cette loi est pour l'essentiel un texte de clarification et de simplification de la loi SRU.

Pour conclure sur cette première partie, nous constatons que l'évolution des politiques urbaines peut se subdiviser en quatre grandes périodes. Chacune d'elles marque un tournant en matière d'aménagement du territoire. Cette approche par le droit va permettre de faire le lien et de mieux comprendre l'interdépendance entre l'évolution des collectivités locales et des agences d'urbanisme. L'évolution des politiques d'aménagement du territoire n'est pas totalement liée avec le droit. Car certaines politiques publiques n'ont pas encore donné lieu à de véritables branches de droits autonomes comme les politiques de la ville.

La période des années soixante est marquée par la loi d'Orientation Foncière, avec la distinction entre les documents prospectifs et les documents réglementaires. La période des années quatre-vingt remet en cause le principe de planification de l'aménagement du territoire, et met en place les lois de décentralisation. Les années quatre-vingt-dix sont marquées par un renouveau en matière de politique d'aménagement du territoire avec l'apparition de deux lois cadres : la LOADT du 4 février 1995 et la LOADDT de 1999. Enfin, la période actuelle est marquée par de nouveaux principes en matière de politiques urbaines avec deux lois qui encadrent ces évolutions : la loi SRU et la Loi Urbanisme et Habitat. Ces évolutions législatives marquent un renouveau en matière de politique d'aménagement du territoire avec une forte volonté de clarification et de simplification des procédures réglementaires d'urbanisme, ainsi que la volonté d'appliquer à l'ensemble du territoire cette réglementation pour une meilleure cohérence. Cette période voit apparaître aussi l'acte II de la décentralisation. Celle-ci sera étudiée lors de l'analyse des évolutions des collectivités

⁸⁵ Les articles 102 de la loi du 2 mars 1982 et 94 de la loi du 7 janvier 1983, désormais codifiés au sein du code général des collectivités territoriales sous les numéros L. 1614-1 et L. 1614-3, ont posé les principes de base qui régissent le financement des accroissements de charges résultant pour les collectivités locales des transferts de compétences. Ces accroissements de charges sont compensés par le transfert aux collectivités locales des ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat, à la date du transfert. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. Ce transfert de ressources est assuré globalement, pour moitié au moins, par accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et, pour le solde, par transfert budgétaire de l'Etat, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. Pour garantir l'autonomie des collectivités locales, la loi a prévu que la DGD évolue comme la DGF. A l'exception du transfert de compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, qui a fait l'objet d'une attribution spécifique de DGD, cette dotation assure, de façon globale, le financement de l'ensemble des compétences transférées sans qu'il soit possible d'individualiser au sein des attributions versées à chaque collectivité la fraction de DGD correspondant à un transfert particulier. En revanche, la DGD est individualisée par niveau de collectivité.

locales. Puisque ce nouveau processus concerne a posteriori les agences d'urbanisme, mais plus directement les collectivités locales.