

**Urban policy in Poland and in other EU member states in the  
context of polish national cohesion strategy and the  
present and future cohesion policy of EU  
5th – 6th of november 2009 – Katowice**

**Aménagement du territoire et politiques urbaines en France  
par Marc Kaszynski**

**Directeur de l'Etablissement Public Foncier  
Nord-Pas de Calais**

**Président de l'Association des Etudes Foncières**

# Avertissement

. Cet exposé donnera quelques points de repères sur les enjeux qui ont présidé à la définition, en France, des politiques d'aménagement du territoire, et des politiques urbaines depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

. Il décrira les principales lois (\*) qui ont marqué les étapes de développement de ces politiques sur le territoire national. Il s'intéressera ensuite aux questions que posent aujourd'hui l'articulation de ces politiques avec les stratégies de développement durable.

**(\*) Les problématiques liées à ce que l'on appelle en France, « la politique de la ville » sont développées dans l'exposé de Monsieur Hervé Masurel**

## Quatre grandes étapes marquent cette période :

- . De 1945 au début des années soixante, le pays est confronté à la question de la reconstruction des villes détruites par la guerre et à la concentration du développement économique sur Paris.
- . Puis du début des années soixante au début des années quatre-vingt, l'Etat prend en charge l'organisation de l'aménagement du territoire national.
- . A partir des lois de décentralisation de 1982, l'Etat contractualise ses politiques avec les collectivités territoriales. Il renforce néanmoins son intervention directe sur les quartiers en grande difficulté et les territoires en conversion.
- . Le début des années 2000 voit l'émergence des problématiques du développement durable.

## I – L'IMMEDIATE APRES-GUERRE

. Les politiques d'aménagement du territoire naissent après la deuxième guerre mondiale par la création d'un Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme dirigé par Eugène Claudius-Petit.

. Le contexte de cette période est marqué par :

. le besoin de reconstruire les villes détruites et de faire face à une grave crise du logement

. la nécessité d'accompagner un développement économique et démographique en forte croissance

. de lutter contre le déséquilibre excessif entre Paris et la Province.



## I – L'IMMEDIATE APRES-GUERRE

- Pour produire de façon massive des logements de bonne qualité, l'Etat met en place une politique urbaine reposant sur :
  - . la technique du zonage (décret de décembre 1958)
  - . ZUP : Zone à urbaniser en priorité
  - . ZRU : Zone de rénovation urbaine
  - . l'application des principes de la charte d'Athènes (Le Corbusier)
- Pour organiser la décentralisation industrielle, l'Etat met en place :
  - . de façon dissuasive dans la région parisienne, un agrément préalable à toute extension ou création d'activités industrielles
  - . de façon incitative, une prime pour les installations réalisées en dehors de l'Ile de France.



## **I – L'IMMEDIATE APRES-GUERRE**

- . Ces politiques conduiront à la résorption de l'habitat insalubre par la réalisation de grands ensembles de logements et à l'installation d'établissements industriels de production en province alors que les sièges sociaux et les centres de recherche restent à Paris.
- . Ces politiques prendront tout leur essor à partir des années soixante avec l'arrivée au pouvoir du Général De Gaulle et la création de la cinquième république.



## **II – L'ETAT ORGANISE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE NATIONAL**

- . En mettant en place en 1964 une politique de métropoles d'équilibre, conduisant à la création en 1967 de communautés urbaines (Lille, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Nancy, Strasbourg).
- . En mettant en place sur ces territoires des structures d'études nouvelles chargées de la réalisation des schémas de développement de ces métropoles : les OREAM (Organismes Régionaux d'Etudes et d'Aménagement de Métropoles).

## II – L'ETAT ORGANISE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE NATIONAL

- . En mettant en place une politique de « Villes Nouvelles » chargée :
  - Dans la région parisienne, d'organiser la croissance urbaine dans le cadre du Schéma Directeur de l'Agglomération Parisienne (SDAP confié à Paul Delouvrier en 1965).
  - En province d'organiser la croissance des métropoles d'équilibre par la création de cinq villes nouvelles.
- . En adoptant, en parallèle, en 1962 une loi de protection du patrimoine architectural dans les secteurs sauvegardés. (Loi Malraux).





. Pour mettre en œuvre ces politiques nouvelles, l'Etat crée en 1963 :

. un Fond Interministériel d'Aménagement du Territoire (FIAT) et un Comité (CIAT) chargé de le gérer.

. une structure d'animation : la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).

. L'Etat dote ses principaux territoires de projets, d'outils opérationnels d'aménagement, comme :

. les Etablissements Publics d'Aménagement. Par exemple, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP en 1961).

. les Etablissements Publics de villes nouvelles.

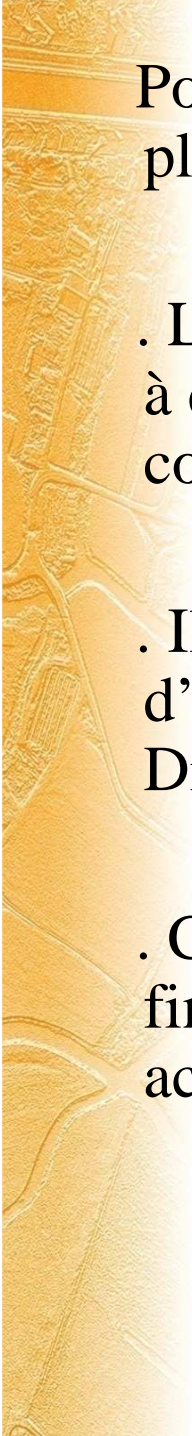
. les premiers Etablissements Publics Fonciers (Normandie en 1968 – Lorraine en 1973).



En 1967 est promulguée la Loi d'Orientation Foncière.

Cette loi fonde les outils juridiques et opérationnels de l'urbanisme en France en définissant :

- . les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme en tant qu'outils de planification spatiale à long terme.
- . les Plans d'Occupations des Sols, en tant qu'outils juridiques opposables, de mise en œuvre des stratégies urbaines.
- . les outils de maîtrise foncière publique et d'aménagement (Zone d'Aménagement Différé – ZAD), et d'aménagement (Zone d'Aménagement Concerté – ZAC).
- . de nouveaux outils opérationnels : les Sociétés d'Economie mixte d'Aménagement (SEM).



Pour la mise en œuvre de ces nouveaux documents de planification, l'Etat crée :

- . Le Ministère de l'Equipement et ses Directions Départementales à qui il confie la production de ses documents de planification en concertation étroite avec les communes.

- . Il organise le financement d'une importante politique d'aménagement mobilisant l'ingénierie publique de ses Directions Départementales de l'Equipement.

- . Ces dernières sont également chargées de la programmation financière de la production de logements sociaux (locatifs et accession aidée à la propriété).

### **III – 1982 : DECENTRALISATION, CONTRACTUALISATION ET CRISE URBAINE**

Dans un contexte où la crise économique réduit, depuis 1974, les capacités d'interventions financières de l'Etat, le Gouvernement socialiste de François Mitterrand promulgue en 1982 les lois de décentralisation.

- . Les compétences d'urbanisme sont transférées aux communes.
- . Les régions sont créées sous statut de collectivités territoriales. Elles sont dotées de compétences générales de développement et d'aménagement du territoire.



### **III – a Le développement des politiques contractuelles Etat-Région**

- . A partir de 1982, l'Etat met en place un dispositif de contrats de plan pluriannuels avec toutes les régions françaises.
- . Ces contrats de plan permettent le cofinancement de politiques et de projets structurants dans le domaine du développement économique et de l'aménagement du territoire.



### **III – a Le développement des politiques contractuelles Etat-Région**

- . Dans les régions de vieilles industries touchées à partir de 1974 par la crise économique (Normandie, Nord – Pas de Calais, Lorraine, etc...), l'Etat met en place, dans ces contrats, des volets particuliers dédiés à la reconversion.
- . Les financements de l'Etat et de la Région sont complétés à partir de 1989 par des fonds européens (Feder).
- . Ces financements permettent entre 1984 et 2006 la requalification de milliers d'hectares de friches industrielles, grâce notamment à l'action des Etablissements Publics Fonciers de Normandie, Lorraine, Nord – Pas de Calais, Saint-Etienne.



### **III – a Le développement des politiques contractuelles Etat-Région**

- . A partir de 2007, les politiques de requalification de friches industrielles connaissent :
  - une réduction significative des enveloppes financières
  - une orientation des aides sur des projets de valorisation économique de court terme
  
- . Dans ce nouveau contexte, le financement des stratégies d'anticipation du recyclage foncier des espaces industriels et urbains dégradés est transféré de fait aux collectivités locales et à leurs opérateurs fonciers.

### **III – b La décentralisation de l'urbanisme**

- . Les communes (36 000 en France) et leurs groupements (syndicats mixtes) ont la responsabilité de l'élaboration, des Schémas Directeurs et des Plans d'Occupation des Sols.
- . Elles délivrent les autorisations de construire et d'aménager avec le concours technique des services locaux du Ministère de l'Equipement.
- . A l'exception des Communautés Urbaines et de quelques agglomérations en France (Rennes, Grenoble), l'exercice des compétences d'urbanisme bute sur l'émiettement communal.

### III – c Face à la crise urbaine

- . Dès le début des années 70, le développement de la voiture individuelle et les politiques du logement favorisant l'accès à la propriété ont conduit à une périurbanisation croissante des zones rurales périphériques des agglomérations urbaines.
- . Parallèlement les conditions de vie dans les grands ensembles urbains se dégradent, faisant émerger le « problème des banlieues ».
- . La prise en charge de ces problèmes sociaux par le gouvernement de gauche, à partir de 1981 conduit à la mise en place en 1989 de la « politique de la ville » (cf exposé de Monsieur Hervé Masurel).

### III – c Face à la crise urbaine

- A la fin des années 90, face à l'accroissement des disparités urbaines, et à l'émiettement des politiques urbaines communales, l'Etat promulgue trois lois :

. **En 1999**, la loi « Chevènement » renforce la coopération intercommunale par la création de communautés d'agglomérations et de communautés de communes.

. **En 1999**, la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT – dite « Loi Voynet ») crée les contrats d'agglomération.

. **En 2000**, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (dite loi SRU) oblige les communes des grandes agglomérations à disposer au moins de 20 % de logements sociaux.



## **IV – POLITIQUES URBAINES ET DEVELOPPEMENT DURABLE**

### **IV – a En matière de cohésion sociale et d’habitat**

. Les années 2000 voient un renforcement de l’intervention directe et centralisée de l’Etat dans la restructuration urbaine des quartiers en difficulté.

. En 2003, la loi dite « Borloo » lance un programme national de rénovation urbaine piloté par l’Agence Nationale pour la Rénovation urbaine -l’ANRU-.

. Elle est complétée en 2005 par la loi de cohésion sociale comportant des mesures en faveur de l’emploi, du logement et de l’égalité des chances.

## **IV – a En matière de cohésion sociale et d’habitat**

De façon parallèle l’Etat transfère la responsabilité des aides aux logements :

- aux départements en ce qui concerne les aides à la personne
- aux agglomérations dotées de programmes locaux d’habitat approuvés en ce qui concerne les aides à la pierre.

dans un contexte de difficultés croissante de production de logements, posant notamment la question de l’existence des politiques foncières adéquates.

. Pour ce faire, il crée de nouveaux établissements publics fonciers en région.

## **IV – b En matière d'aménagement et d'environnement**

L'étalement urbain facteur de consommation foncière croissante et de saturation des axes de transports routiers conduit l'Etat à promouvoir auprès des collectivités locales une politique de renouvellement urbain s'appuyant sur le recyclage des espaces industriels et urbains dégradés.

. Par la loi dite « Bachelot » de 2003, il adapte le cadre juridique du traitement des sites industriels pollués pour permettre la réalisation de projets urbains.

. L'Ademe (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) et les Etablissements Publics Fonciers, sont les opérateurs publics de cette politique auprès des collectivités locales.

## IV – b En matière d'aménagement et d'environnement

. Face aux enjeux du réchauffement climatique et dans le cadre d'une large concertation avec la société civile, dite « Grenelle de l'environnement » état promulgué le 3 août 2009, une loi visant à promouvoir le développement durable par la lutte contre le changement climatique :

- Dans le domaine de la consommation d'énergie
- Dans le domaine de l'urbanisme par la mise en place de plans climat, énergie, territoriaux
- Dans le domaine des transports de marchandises et de voyageurs pour favoriser les transferts modaux
- Dans le domaine de la préservation de la biodiversité
- Dans le domaine de la prévention des risques et des déchets.

## **IV – b En matière d'aménagement et d'environnement**

- . Une loi d'application, dite « Grenelle 2 », est en cours de préparation.

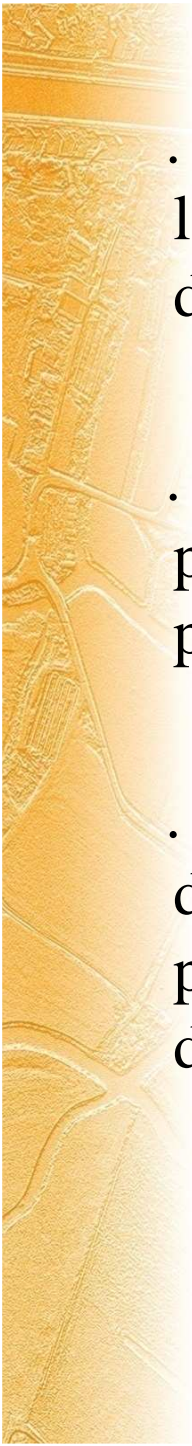
Dans le domaine de l'urbanisme, elle renforce le rôle des documents de planification intercommunaux (Schémas de Cohérence Territoriale – SCOT) dans la prise en compte des objectifs de développement durable.

- . Elle donne une conception plus environnementale au Code de l'Urbanisme par une volonté de réduction de la consommation de l'espace, de protection de la biodiversité et de production d'énergie renouvelable.



## V – EN CONCLUSION

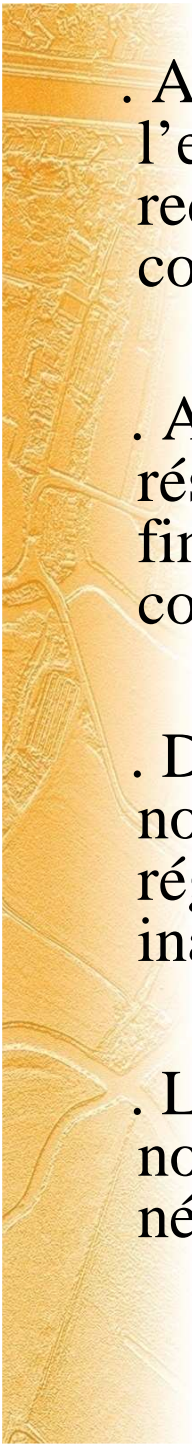
- . La pratique des politiques d'aménagement du territoire et les politiques urbaines en France sont marquées par le rôle omniprésent de l'Etat.
- . Cette intervention étatique s'explique par la culture historique d'un état centralisé.
- . De 1945 à 1981, l'Etat organise, pilote et finance l'aménagement et le développement des territoires.
- . A partir de 1981, il décide de partager cette responsabilité avec les collectivités territoriales.
- . Il garde néanmoins la main sur la programmation des grandes infrastructures, sur les politiques de conversion économique et les politiques de cohésion sociale (politique de la ville.



. Le contexte de décentralisation inachevée (le mille-feuilles de l'organisation territoriale française) constitue un frein au développement de politiques urbaines locales cohérentes.

. L'impact de la récente crise économique sur les finances publiques va rendre d'autant plus urgente cette restructuration politiquement difficile à porter.

. La prise en charge de façon volontariste, par l'Etat des enjeux du réchauffement climatique, constitue une nouvelle opportunité pour moderniser l'organisation territoriale et le fonctionnement des administrations publiques.

- 
- . Au regard des enjeux européens de la cohésion territoriale, l'expérience française peut contribuer à la réflexion sur la redéfinition des besoins de régulation publique en matière de consommation et d'organisation de l'espace.
  - . Au sein de la sphère publique cette nouvelle régulation doit résulter d'un meilleur partage de compétences et de ressources financières entre le niveau national d'une part, les régions et les collectivités locales d'autre part. (Principe de subsidiarité).
  - . Dans son articulation avec les acteurs privés du marché, la nouvelle régulation ne peut pas s'exercer exclusivement par une réglementation qui devient avec le temps foisonnante voire inapplicable.
  - . L'intervention directe d'opérateurs publics au service des nouvelles politiques urbaines du développement durable est nécessaire. Elle est aujourd'hui facteur d'innovation.