

Article publié en 1997 à l'occasion du 30^{ème} anniversaire de la « LOF »
(*Etudes foncières n°77, page 5*)

Retour sur la loi d'orientation foncière de 1967 et ses déconvenues

Le 30 décembre 1967, après dix-huit mois de débats, était publiée la *loi d'Orientation Foncière* (LOF) qui demeure la base de notre droit de l'urbanisme. C'est en effet de ce texte que sont issus les *schémas directeurs*, les *plans d'occupation des sols*, la *taxe locale d'équipement*, le *coefficient d'occupation des sols*, la *zone d'aménagement concerté*, même si depuis lors, à raison de deux ou trois lois par an, de multiples retouches y ont été apportées... et si les commandes ont changé de main lors du tournant de la décentralisation en 1982-83.

Le principal artisan de la LOF, du moins au début, aura sans doute été Edgar Pisani, ministre de l'Équipement du général de Gaulle après en avoir été, comme ministre de l'Agriculture, l'artisan d'une politique foncière interventionniste avec la création des SAFER. Arrivé à l'Équipement, c'est donc tout naturellement que sa priorité fut d'élaborer une loi d'urbanisme plaçant le foncier au premier plan. Mais il ne devait pas y mettre la dernière main puisqu'à la suite d'un conflit, à propos justement de la fiscalité de l'urbanisme, avec Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances, auquel Pompidou, premier ministre, avait donné raison, il devait quitter le gouvernement au mois d'avril.

On vivait alors sous le régime des *plans d'urbanisme directeurs* (PUD) qui définissaient l'image future de la ville tout en créant des droits correspondants sur le sol, au risque de provoquer des plus-values sur des terrains rendus constructibles, avant même qu'ils n'aient commencé à être aménagés. L'idée centrale de la réforme était de séparer la conception du projet d'urbanisme et l'organisation de sa mise en œuvre : les nouveaux droits à bâtir ne devaient plus être accordés qu'au fur et à mesure de l'aménagement effectif des terrains, après financement des travaux.

A la base de l'édifice était donc le projet d'urbanisme proprement dit, dénommé « schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » (SDAU) sans conséquence immédiate sur le droit des sols, résultat d'une élaboration conjointe par les diverses composantes de la puissance publique, processus dans lequel les collectivités locales n'avaient à l'époque qu'un rôle subsidiaire. Ce plan d'urbanisme ne devait plus être, comme auparavant, le travail solitaire d'un homme de l'art au service d'une administration spécialisée, mais le résultat d'un vaste débat au sein d'une commission locale où toutes les administrations étaient représentées. Les objectifs d'aménagement ainsi définis et officialisés, trois outils principaux étaient prévus pour les mettre en œuvre :

- un outil réglementaire, le (POS) pour définir le droit des sols et dresser la liste exhaustive des interdictions à respecter pour l'attribution d'un permis de construire, en l'état actuel des équipements existants ;

- un outil contractuel, la ZAC, pour organiser l'urbanisation nouvelle et conditionner l'ouverture de droits à bâtir supplémentaires à la réalisation des travaux d'aménagement nécessaires ;

- un outil fiscal, la taxe d'urbanisation, devait enfin inciter les propriétaires de terrains situés dans les secteurs déjà aménagés à les construire effectivement ou à les vendre, en leur faisant subir une forte taxation, non plus calculée sur leur valeur agricole, mais sur leur nouvelle affectation administrative de terrains à bâtir.

Une mécanique dérégulée

Très vite, cette belle mécanique devait se dérégler. Avant même le vote définitif de la loi, sous la pression du ministère des Finances, la taxe d'urbanisation était renvoyée aux calendes grecques : son principe figurait bien dans le texte voté par les parlementaires, mais sa mise en œuvre était reportée à une date indéterminée, après examen approfondi par une commission, méthode classique d'enterrement des dispositifs qu'on ne veut pas adopter sans oser les rejeter. En attendant, était créée, à titre transitoire, une certaine "taxe locale d'équipement". C'est la TLE que nous connaissons toujours, trente ans après, avec fort peu de changements, aussi anti-urbanistique qu'à ses origines, puisqu'elle met sur le même plan la *dent creuse* de centre-ville et le terrain périphérique mal desservi, sous-équipé, budgétivore. Elle reste aussi antiéconomique qu'il y a trente ans, puisqu'elle revient à surtaxer la construction neuve que l'on s'efforce de promouvoir par ailleurs par des aides publiques diverses.

Ensuite, le règne de l'urgence devait vider le schéma directeur de sa raison d'être. En effet, presque partout, constatant qu'on ne pouvait pas tout faire à la fois, il parut prioritaire de réaliser des POS, au moins pour les localités les plus importantes, afin de canaliser les constructions nouvelles (on était dans une période d'intense activité immobilière). Au lieu d'être un simple document réglementaire de mise en œuvre du schéma directeur, le POS devenait, en l'absence de SDAU, le seul document de référence. Et lorsque les études de schéma directeur aboutirent, les options avaient déjà été prises dans le cadre des POS. De là date sans doute l'étonnante primauté du juridique sur l'urbanisme : par la force des choses, le POS réintroduisait le mélange des genres que l'on reprochait à l'ancien PUD. Mais alors que le PUD était un projet d'urbanisme qui avait de malencontreux effets juridiques, le POS est un règlement dans lequel on fait semblant de voir un projet d'urbanisme.

La ZAC devait subir le même dérapage. A l'origine, il ne s'agissait pas tant de remplacer les anciennes ZUP (qui n'étaient pas encore décriées), que d'en élargir le champ en imaginant des « ZUP privées » conventionnelles à côté des ZUP publiques. Mais, en l'absence de schéma directeur, les ZAC apparurent vite comme de simples procédures dérogatoires aux POS déjà publiés, au point qu'on en vint à adopter une loi, toujours en vigueur, qui exigeait que les ZAC soient conformes aux POS. Idée un peu absurde si l'on y songe, puisque le POS et la ZAC étaient complémentaires et parallèles, l'un pour encadrer les permis de construire sur les terrains déjà aménagés, l'autre pour aménager de nouveaux terrains et y dégager de nouveaux droits à bâtir.

La décentralisation, survenue juste après que la première génération de schémas directeurs ait enfin vu le jour, aura achevé de les déconsidérer. En effet, du seul fait de leur échelle, ils débordaient largement le cadre territorial trop étroit de la commune et échappaient donc au contrôle possible du pouvoir municipal qui se voyait attribuer l'ensemble des prérogatives d'urbanisme. La réalisation ou la révision des schémas directeurs était certes confiée aux communes, mais comment imaginer qu'un grand nombre de communes voisines arriveraient spontanément à se mettre d'accord sur des objectifs d'aménagement précis ? Le schéma directeur n'était donc plus qu'un nid à contentieux, un empêchement d'exercer librement les nouvelles prérogatives. Et s'il fut possible de réussir, ici ou là, à en sortir de nouveaux, l'objectif était surtout de disposer d'un document assez flou pour gêner le moins possible l'exercice communal des compétences d'urbanisme.

Le droit français de l'urbanisme a ainsi acquis, sans le vouloir, une certaine originalité, celle de s'exercer sans plan d'urbanisme.

Joseph Comby