

Les instruments de l'aménagement du territoire de part et d'autre de la Bidassoa. Les réglementations et l'état actuel de la question

(Land planning instruments in the territory of each
side of the Bidassoa river. Regulations and current
state of affairs)

Grange, Jérôme

Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées

4, Allée des Platanes BP 628

F64106 Bayonne cedex

BIBLID [1137-442X(2001), 11; 501-507]

Depuis trente ans, le concept d'aménagement du territoire a connu une forte évolution au nord de la Bidassoa. Hier, démarche centralisée désireuse de compenser les déséquilibres de développement entre grands espaces régionaux, il est aujourd'hui construit autour d'un tryptique projet local-schéma collectif-contrat partenarial. Dans ce contexte général, la loi « Solidarité et Renouveau Urbain », en portant haut l'obligation de cohérence, est de nature à redonner à l'utilisation de l'espace, sa pleine dimension au sein des problématiques de développement.

Mots Clés: Aménagement du territoire. Urbanisme. Planification.

Duela hogeita hamar urte, lurraldearen antolamendua kontzeptuak bilakatu handia izan zuten Bidasoaz iparaldean. Atzo, eginbide zentralizatua, eskualde-espazio handien arteko desorekak berdintze ko helburua zuena; egun, erredu hirukoitzaren gainean erabiltzen diren tokiko proiektu-eskema kolektibo-lankidetzaz hitzarmena. Testuinguru orokor honean, «Elkartasuna eta Hiru Berritzea» legeak, koherentzia premiarri jarraitu, espazioaren erabilerrari zor zaien maila eman nahi dio garapenaren arazoaren artean.

Giltz-Hitzak: Lurraldearen antolamendua. Hirigintza. Plangintza.

Desde hace treinta años, el concepto de ordenación del territorio a conocido una fuerte evolución al norte del Bidasoa. Ayer, trámite centralizado deseoso de compensar los desequilibrios del desarrollo entre grandes espacios regionales, esta hoy construido alrededor de un tríptico proyecto local-esquema colectivo-contrato de cooperación. En este contexto general, la ley "Solidaridad y Renovación Urbana", dando mucha importancia a la obligación de coherencia, es capaz de devolver a la utilización del espacio, su dimensión completa en las problemáticas del desarrollo.

Palabras Clave: Ordenación del territorio. Urbanismo. Planificación.

L'aménagement constitue le cas typique d'un concept qui se décline à l'infini suivant les sensibilités individuelles et les jargons professionnels. Il apparaît donc utile, en préalable, de s'appuyer sur la définition que peut en faire un dictionnaire. Dans le Robert, l'aménagement est décrit comme *«l'organisation globale de l'espace, destinée à satisfaire les besoins des populations en ressources naturelles»*.

Le territoire, pour sa part, s'entend comme *«l'étendue de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain»*. C'est aussi *«un élément constitutif de la collectivité ou l'expression d'une limite de compétences»*.

L'aménagement se caractérise donc par son ancienneté, contemporain de la sédentarisation humaine. Le territoire s'affirme par le caractère variable de ses échelles et par son positionnement entre réalité géographique et virtualité institutionnelle.

Mais qu'en est-il de l'aménagement du territoire?

L'image qui lui est spontanément attachée est celle d'une politique qui tend à distribuer, selon un plan régional, les activités économiques, et à développer les fonctions d'accompagnement que sont les infrastructures et la formation.

Cette recherche d'équité dans la répartition des richesses entre des espaces significativement vastes est née, en France, dans l'immédiate après-guerre. 1947 en marque la date symbolique, avec la parution du célèbre ouvrage de Jean-François GRAVIER, *«Paris et le désert français»*.

Auparavant, cette non-équité paraissait acceptable et acceptée dans une France rurale et provinciale, considérant avec fatalisme le potentiel de sa terre agricole et la richesse de son sous-sol.

Elle ne l'est plus dans un pays qui s'industrialise. Dès lors, la puissance publique doit être à même de compenser les déséquilibres de développement entre espaces régionaux, en appuyant son action sur une approche géographique.

La dimension urbaine de l'aménagement du territoire n'apparaît que plus tard. La loi d'orientation foncière de 1967 fait émerger une échelle nouvelle, celle du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU).

Intermédiaire entre le plan d'urbanisme communal et l'action régionale de l'aménagement du territoire, il marque l'émergence du souci de cohérence. Cette cohérence, au cœur du débat et des politiques urbaines actuelles, n'est plus la marque de l'équité mais celle de la complémentarité. Elle ne s'inscrit pas dans un découpage administratif mais dans un territoire pratiqué.

LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Pendant des siècles, la France s'est construite autour d'un Etat sur-centralisé, et ce indépendamment du mode de pouvoir. Les préceptes de l'intégration républicaine rejoignaient les intérêts anti-féodaux de la royauté. Ainsi de Colbert aux années 70, la France s'organisa sur un système descendant par lequel les politiques ministérielles étaient mises en œuvre sectoriellement et à l'identique sur l'ensemble du territoire national.

Si l'après-guerre marqua l'avènement d'une prise de conscience nouvelle, évoquée ci-avant, le mode opératoire conservera une logique verticale. Ainsi, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (DATAR) conserva le principe de la gestion centrale de la création de richesse.

L'apparition d'une différenciation des politiques publiques aux fins de les adapter aux réalités locales date du milieu de la décennie 70. Cette innovation fut apportée par les «contrats ville moyenne» qui cherchaient à compléter le renforcement du maillage territorial. Cette démarche, qui concernait Bayonne, venait s'inscrire après l'action volontariste sur les métropoles d'équilibre (Bordeaux-Toulouse).

Cette lente prise de conscience des limites de l'approche et de l'intervention uniforme, eut pour conséquence de déboucher sur la décentralisation de compétences aux collectivités et la déconcentration des services de l'Etat.

En France, le positionnement des acteurs en matière d'aménagement du territoire et de développement local reste encore à inventer, en sachant transcender les égos mal placés et les regrets éternels de la toute puissance passée.

LE NOUVEAU CONTEXTE LÉGISLATIF

Le concept d'aménagement du territoire a mal vécu les années 1980-1995. Il disparut des débats de fond, apparaissant comme une obsécinité ou une idée dépassée face à la restructuration douloureuse de l'industrie et aux sirènes du libéralisme économique.

1995 marquera son retour sur l'avant-scène du discours politique.

Cette évolution de la réflexion débouchera en l'espace de dix-huit mois sur la promulgation de trois lois, qui refondent fortement les modalités de l'action.

- En juin 1999: Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT)
Son objectif est de bâtir des projets de développement dans un nouveau cadre de solidarité.

- Elle s'organise sur des concepts s'appuyant sur le projet et le contrat en contrepoint des compétences d'agglomération. Elle est animée par une vision fédéraliste au sein d'un périmètre élargi qui est le bassin de vie.
- En juillet 1999: Loi sur la simplification et la modernisation administrative du territoire (loi Chevènement).
 - Son credo est la mise en commun de ressources et l'exercice collectif de compétences.
 - C'est une vision judico-fiscale, expression de l'accord politique de la mise en commun.
- En décembre 2000: Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (S.R.U.).
 - Son objet est l'harmonisation des politiques d'aménagement et de développement à une nouvelle échelle: l'Aire Urbaine.
 - Elle agrège des approches techniques répondant aux logiques spécifiques des diverses conceptions du développement du Ministère de l'Équipement et, avant tout, dans une dimension urbaine.

LOI SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAIN

La loi SRU s'organise autour d'un maître mot: la cohérence. A ce titre, un article de la loi réunit les principes applicables à tout document d'urbanisme, quelle que soit son échelle: la Directive Territoriale d'Aménagement, le Schéma de Cohérence Territoriale, le Plan Local d'Urbanisme.

Trois objectifs ont guidé la rédaction de ce texte législatif:

1. Assurer l'équilibre entre renouvellement, maîtrise de l'urbanisation, développement de l'espace rural et préservation des espaces d'activités agricoles, forestières, protection des espaces naturels et des paysages.
 - Respecter des objectifs de développement durable.
2. Favoriser la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat.
3. Utiliser de façon économe et équilibrée les espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, maîtriser des besoins de déplacement et de circulation, préserver de la qualité de l'air, de l'eau, des sous-sols et des écosystèmes.

En France, l'aménagement de l'espace s'organise selon trois échelles correspondant à trois démarches.

Les Directives Territoriales d'Aménagement

Sur certaines parties du territoire, les DTA fixent les orientations fondamentales d'aménagement. Elles concernent des sous-ensembles du terri-

re national présentant des enjeux particuliers en aménagement, développement, protection, mise en valeur. Elles sont placées sous la responsabilité de l'Etat, à son initiative, ou à celle d'une région.

Le Schéma de Cohérence Territoriale

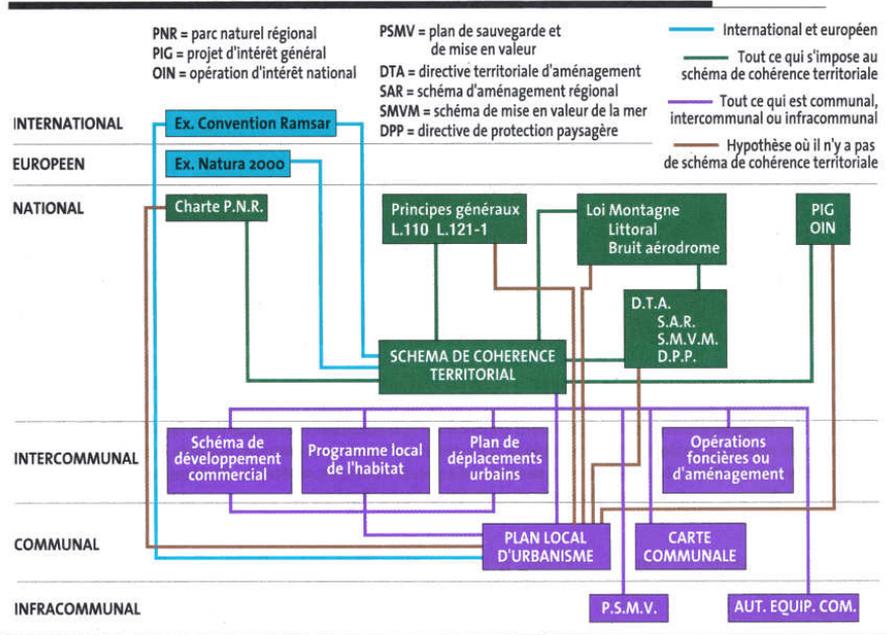
Le SCOT est un document prospectif dont le concept est fait pour qu'il s'applique à une aire urbaine, c'est-à-dire à l'espace pratiqué couramment par les citoyens et les urbains ruralisés.

Il doit être l'instrument fédérateur des actions publiques, en favorisant une meilleure articulation de la planification urbaine avec les autres outils (transports, implantations commerciales, environnement, lutte contre l'exclusion,...).

Le Plan Local d'Urbanisme

Ce document d'urbanisme d'échelle communale ou intercommunale devient le cadre de cohérence des différentes actions d'aménagement à engager. A ce titre, il perd le caractère réducteur de la seule application de la règle qu'avait le Plan d'Occupation des Sols. Le P.L.U. doit permettre à la collectivité d'exprimer son projet global, urbain et social, tout en continuant

La hiérarchie des normes d'urbanisme après la loi SRU

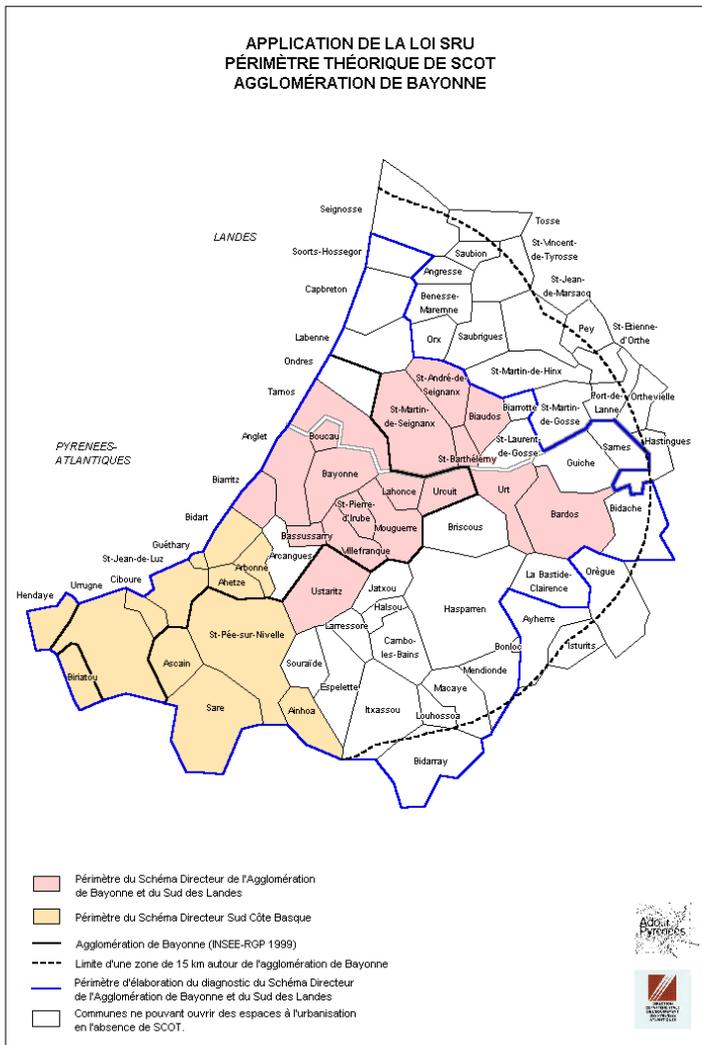


Source : Le moniteur, janvier 2001

à préciser le droit des sols (règles générales et servitudes d'utilisation des sols). Il doit répondre à des objectifs d'équilibre, de diversité et d'utilisation économe de l'espace.

EN CONCLUSION

Désormais, la politique française d'aménagement du territoire s'inscrit dans un triptyque, jugé vertueux, associant projet, schéma et contrat.



Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées, octobre 2000

L'articulation des politiques publiques conduites à l'échelle locale ne doit plus relever désormais d'un système hiérarchisé. Il doit rechercher un accord sur une vision commune du territoire. S'appuyant sur la négociation et la transaction, ce mode de gouvernance fonctionne avec des partenariats à géométries variables favorisant le croisement des échelles territoriales.

Indifférents aux périmètres administratifs, deux concepts paraissent devoir s'affirmer comme les échelles des démarches pertinentes: le schéma de cohérence territoriale et le pays urbain.

La France connaît donc une phase importante dans le bouleversement de sa culture institutionnelle.

Le territoire est désormais moins appréhendé comme un espace à aménager et à administrer, mais avant tout comme un réseau d'initiatives à mobiliser.

Comme ultime témoignage de ces intentions, il est intéressant de noter que les nouveaux outils de planification (PLU et SCOT en lieu et place des POS et SDAU) perdent une partie de leur caractère normatif. Une plus grande liberté est laissée au maître d'ouvrage pour affirmer un mode d'expression de son projet.

Pour autant, l'Etat ne disparaît pas. S'il n'est définitivement plus l'acteur central et global d'hier, il doit s'affirmer comme l'animateur, le régulateur, l'arbitre. Il est le garant de la cohérence globale et de l'équité territoriale des politiques publiques, le modérateur de la France des clochers et des querelles.