

Compte-rendu de la Journée d'études (JE) « La Loi d'Orientation Foncière (LOF) dans l'histoire de l'aménagement urbain et rural »

Organisée par le Comité d'Histoire des ministères de la Transition écologique et solidaire, et de la Cohésion des territoires les 8 et 9 novembre 2017.

Andrée Corvol-Dessert, membre de l'Académie d'agriculture de France

Cette JE sur la Loi d'Orientation Foncière (LOF) commémore le cinquantenaire du texte : majeur, il le resta jusqu'à la loi Gayssot (13 décembre 2000) relative à la Solidarité et au Renouveau urbain (SRU). L'intitulé témoigne de l'inflexion des objectifs : en 1967, une approche généraliste dans la France des Trente Glorieuses où l'arrivée des Français d'Algérie, des travailleurs immigrés, de leurs familles ensuite relayait le dynamisme de la Reconstruction qui bénéficiait du Plan Marshall ; en 2000, une approche sectorielle, tous les feux étant au rouge : la crise continuait, le chômage progressait ; édifiés depuis la guerre, les grands ensembles vieillissaient mal ; leur enclavement, leur insuffisance en terme de commerces et de services persistaient. Entre leur population et celle des autochtones, un malaise durable. Cela tenait souvent à l'absence de concertation au moment même de l'établissement des ZUP.

Ce texte de l'an 2000 ciblait donc la périphérie des métropoles, mais ne disait rien du monde rural – le législateur en traita séparément -. Pourtant, l'urbanisation l'affectait grandement : banlieues et villes nouvelles croissaient à ses dépens. Mais n'en allait-il pas de même du précédent ? L'auditeur demeura sur sa faim : M. Romain Melot (INRA, Agro-Paris Tech) fut le seul à envisager le sujet au travers de la planification rurale. Au reste, les législations espagnoles (1956) et algériennes (1990), qui fournissaient d'intéressantes comparaisons, présentaient la même carence, bien que dans leurs pays, le pourcentage des actifs agricoles y fût considérable. Ces comparaisons permettaient également de constater que des expressions semblables pouvaient cacher des réalités différentes, qu'il s'agisse des diagnostics formulés, des méthodes appliquées ou des solutions proposées.

Ces ressemblances apparentes, car dans la forme et non dans le fond, ne manquèrent pas d'interpeller, d'autant que la LOF était moins nouvelle qu'il le semblait : ses principes figuraient déjà dans les mesures décidées en 1943 et 1958. Les législations espagnoles ou algériennes auraient-elles poussé sur le terreau français ? Y aurait-il imitation ? Ou exportation ? En Algérie notamment, dont l'indépendance (1962) n'était antérieure que de cinq ans à la LOF. De fait, quand ces législations apparaissent, c'est dans un contexte différent du cas français, contexte qui est différent pour chacune d'elles. Cependant, il ne faut pas en conclure trop vite à l'absence d'influence française : « l'exportation » des concepts accompagne la définition des appels d'offre et le financement des projets (M. C. Orillard, LAB'URBA). Compte aussi l'arrivée aux affaires d'une génération nouvelle : le regard sur la ville des Sixties n'est pas celui des Millénium...

Ainsi, « l'urbanisme à la française » (M. E. Verdeil, CERI) fait partie de ces expressions qui flattent notre ego comme si toutes les spécificités nationales étaient dignes d'être copiées. Ce qui est certain, c'est que la Loi de 1967 impliquait la notion de zonage, que celle-ci résista aux contestations, mieux, qu'à terme, elle annexa e la préservation des espèces et de leur habitat (Mme J. Dubois-Maury, Ecole d'urbanisme de Paris, la préservation aussi des espaces récréatifs nécessaires au bien-être des... citoyens. Le mouvement fut lancé par la regrettée DATAR et de ce point de vue, la confrontation entre les souvenirs des fonctionnaires qui mirent en œuvre cette grande politique d'aménagement territorial et les analyses des universitaires fut tout à fait passionnante. On constatait ainsi que, parfois, l'enfer est pavé de bonnes intentions et que les erreurs, on ne les reconnaît qu'à l'âge des bilans.

Décidément, il serait utile d'envisager une JE symétrique, tournée cette fois vers l'agriculture, les agriculteurs et les espaces convoités. Car le facteur bloquant, c'est bien la maîtrise du foncier. Or, celle-ci, les ingénieurs et les urbanistes ne l'avaient pas (M. Gérard, ancien Secrétaire général des Missions d'Urbanisme et d'Habitat, SMUH)). Eux qui venaient de mondes différents, celui de la technologie et celui de l'architecture, durent apprendre à travailler ensemble au sein des commissions départementales chargées d'appliquer la LOF (M. L. Devisme, ENSA Nantes). La donne changea néanmoins avec la décentralisation, voulue par Gaston Defferre : progressivement les élus participèrent au processus décisionnaire. De ce point de vue, l'étude de quelques exemples (Saint-Denis avec M. S. Radouan ; Chambéry avec M. F. Ampe ; Rennes avec M. M. Dumont) suscita maintes réflexions. L'expérience montra que leur participation était souhaitable, mais butait toujours sur un mur : la définition du périmètre d'intervention. Combien de fois n'aurait-il pas fallu agir au niveau, non de la commune, mais d'une intercommunalité, voire d'un bassin d'emploi. On y avait bien pensé, d'où l'entrée en scène progressive des géographes et autres ressortissants des sciences humaines. Mais les élus tenaient à leur pré carré : c'était prématuré. Il est grand temps aujourd'hui d'y remédier.