Chapitre 1

Aménagement du territoire et planification de l'occupation des sols en France

Ce chapitre décrit le contexte général des études de cas de Clermont-Ferrand et de Nantes Saint-Nazaire qui suivent aux chapitres 2 et 3. Il offre un aperçu des mécanismes et des liens institutionnels qui régissent le système de l'aménagement du territoire en France, y compris les principaux textes législatifs qui définissent le système d'aménagement et leur évolution au fil du temps, ainsi que celle des relations budgétaires entre les administrations.

Le territoire de la France se caractérise par une grande variété d'utilisations des sols. Les logements, les sites industriels, les mines et les infrastructures de transports couvrent environ 5 % du territoire national. Les usages agricoles sous une forme ou sous une autre – terres cultivées, pâturages et cultures permanentes – couvrent environ 60 % des terres, tandis que les 35 % restants sont recouverts de forêts, d'autres milieux naturels et d'eau. Il existe un ordre spatial différencié entre les métropoles denses, les zones péri-urbaines en expansion et les villages nettement délimités qui parsèment un paysage essentiellement agricole et naturel. Ces différentes formes de territoires sont façonnées par leur histoire, mais aussi par les pratiques actuelles – les cadres réglementaires nationaux qui orientent et structurent les mesures prises aux niveaux régional et local – et par les acteurs économiques. Le présent chapitre décrit les cadres institutionnels et les politiques qui façonnent le dispositif d'aménagement du territoire et les pratiques d'occupation des sols aux niveaux régional et local.

La planification de l'occupation des sols en France est compliquée. Les difficultés ont plusieurs sources mais l'une des principales tient à la tension inhérente à un système de gouvernement qui repose tout à la fois sur une administration nationale forte et impliquée dans presque tous les aspects de la société française, et une puissante tradition de démocratie locale à petite échelle qui se traduit par une pléthore d'exécutifs locaux élus, ou communes. Il en résulte des situations où les politiques nationales imposent un ensemble de contraintes qui peuvent entrer en conflit avec les priorités locales. À l'inverse, certaines mesures prises sur le plan local peuvent imposer des coûts aux territoires qui se trouvent au-delà de la commune concernée si elles ne sont pas évaluées à l'aune d'une perspective plus large. De ce fait, si la planification de l'occupation des sols en France est *in fine* mise en œuvre au niveau local ou communal, elle est de plus en plus façonnée par des lois, des réglementations et des mesures d'incitation financière adoptées par les échelons administratifs supérieurs , dont l'Union européenne.

Encadré 1.1. **Note terminologique**

La terminologie de l'aménagement varie selon les pays – une situation qui peut compliquer la conduite d'études comparatives sur le sujet. Tel terme peut posséder un sens unique et particulier dans une langue mais en avoir plusieurs dans une autre. En français, par exemple, le même terme – « urbanisme » – désigne l'aménagement urbain et le design urbain. Autre exemple : l'expression « élaboration conjointe » désigne tout à la fois une action et un mécanisme normatif concernant les acteurs impliqués dans l'élaboration d'un plan. Elle signifie que les citoyens comme les autorités d'aménagement sont associés à l'élaboration des plans d'aménagement. En français, l'aménagement spatial se dit « aménagement du territoire » ; la même expression, cependant, n'a pas le même sens en France et en Belgique.

Le présent rapport utilise la terminologie française de l'aménagement et leurs équivalents en anglais. Pour ce qui concerne l'unité administrative du *département*, c'est le terme français qui est utilisé tout au long de la version originale, plutôt que son équivalent anglais, compte tenu du sens particulier de ce mot en français. D'autre part, les équivalents en anglais des intitulés des lois sont utilisés tout au long de la version originale, mais ce sont les acronymes français plutôt qu'anglais qui sont employés (comme l'indique la liste des acronymes ci-dessus). Ils sont en effet d'usage beaucoup plus courant dans les travaux de recherche. Par ailleurs, le terme « commune » est préféré dans l'ensemble du rapport à celui de municipalité, de même que celui d'« intercommunalité » plutôt qu'intermunicipalité.

Source : Note de l'auteur.

La planification de l'occupation des sols est rendue plus compliquée encore par l'existence d'une multitude de plans, mais aussi parce que le système d'aménagement

comporte de nombreux acteurs qui poursuivent des objectifs variés et qui agissent à des *échelles spatiales* différentes. Ce dernier point est essentiel. La France ayant un grand nombre de communes, c'est l'échelle intercommunale qui, pour surmonter cette fragmentation naturelle, s'est imposée comme acteur majeur de l'aménagement du territoire et de la planification de l'occupation des sols. C'est une géographie flexible qui pose les questions suivantes : quelle est l'échelle d'aménagement adaptée, et existe-t-il une seule « meilleure » échelle ? Comment harmoniser les divers intérêts en présence dans ces espaces et comment adopter des visions communes ? Enfin, quel lien les citoyens entretiennent-ils avec ces structures ?

Ce chapitre analyse en détail cette complexité ainsi que les récentes réformes nationales qui visent à l'atténuer. Il présente un aperçu contextuel pour les études de cas de Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire qui suivent. Il commence par une section décrivant les missions et fonctions des administrations infranationales, ainsi qu'une description des relations budgétaires au niveau des administrations locales. Elle est suivie par un aperçu du système d'aménagement du territoire et de planification de l'occupation des sols en vigueur en France, et de son évolution au fil du temps. Enfin, l'objectif et la portée des schémas territoriaux adoptés aux différents niveaux administratifs sont analysés, de même que la manière dont ils sont censés s'intégrer les uns aux autres.

Le millefeuille de la gouvernance infranationale en France

En matière de réglementation de l'occupation des sols, la France utilise une gamme classique d'instruments d'aménagement et de contrôle qui sont largement répandus dans les pays de l'OCDE. Cela étant, chaque pays fait de ces outils un usage qui lui est propre et utilise le système d'administrations infranationales qui est le sien pour affecter tel outil ou telle fonction à un échelon donné. Cette diversité, à quoi s'ajoutent de nettes différences en termes d'objectifs d'aménagement du territoire selon les pays, se traduit par des modèles d'aménagement très différents.

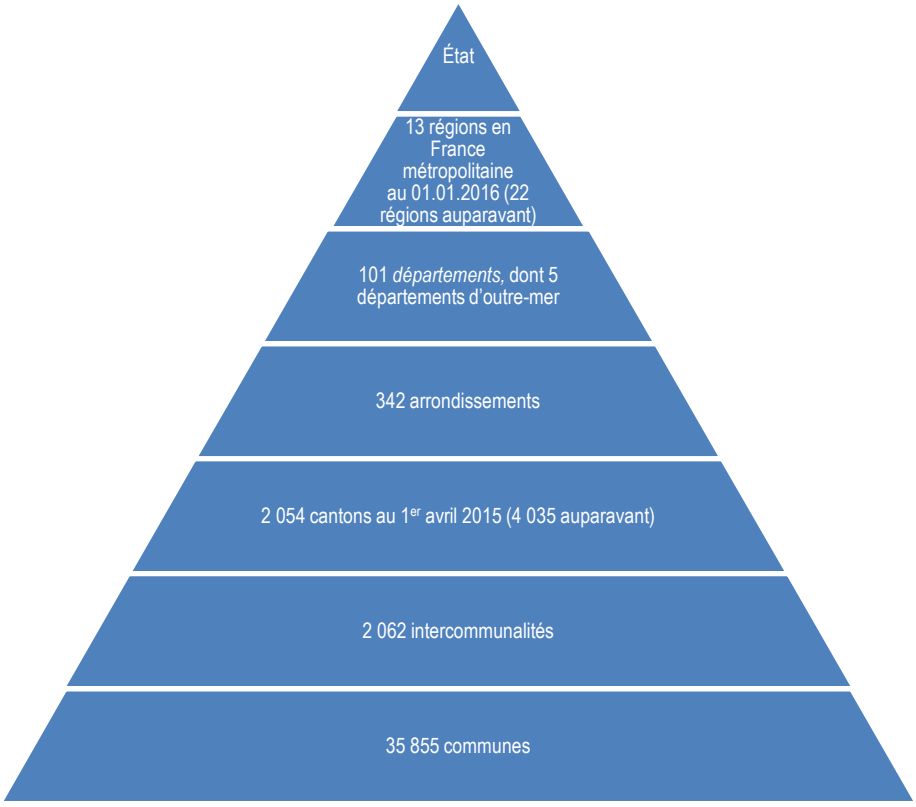
Pour prendre la mesure du défi que constitue l'élaboration des plans d'occupation des sols en France, il est indispensable de commencer par étudier la manière dont les différents niveaux administratifs du pays sont organisés. La planification de l'utilisation des sols n'est que l'une de leurs nombreuses fonctions et si tous les échelons y participent, chacun a ses propres missions et préoccupations, de façon générale comme en matière d'aménagement du territoire. Ces différences peuvent entraver lourdement l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement intégré.

La nécessité de l'aménagement intercommunal et l'importance croissante des régions

État unitaire, la France est renommée pour son degré élevé de fragmentation infranationale – un trait caractéristique auquel elle doit le qualificatif de « millefeuille », cette pâtisserie composée de plusieurs couches de pâte feuilletée. Il existe trois niveaux formels d'administrations infranationales : i) les régions (désormais au nombre de 13 et de cinq outre-mer), ii) les départements (101) et iii) les communes (35855) (schéma 1.1). Diverses formes de coopération intercommunale ajoutent à « l'épaisseur institutionnelle » au niveau local. À titre de comparaison, les communes françaises représentent 41 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne, et 27 % de celles de la zone OCDE (OCDE, 2015b).

C'est en 1982 que l'administration nationale a créé les régions afin d'en faire un nouvel échelon intermédiaire entre elle et les départements. Contrairement aux autres grands niveaux administratifs, elles n'ont pas de compétence législative directe et leurs pouvoirs administratifs sont attribués par l'État. Dans la mesure où elles se composent de départements, leurs frontières correspondent à celles des départements qu'elles contiennent. Elles sont dirigées par un conseil local élu directement (tous les six ans) et choisi au moyen d'un processus de liste fermée modifiée, les candidats qui figurent sur les listes étant sélectionnés par les partis politiques. Du fait de cette méthode, les conseillers régionaux ne sont guère tenus à la loyauté envers telle ou telle communauté ; en revanche, ils entretiennent un fort lien de loyauté à l'égard du parti qui les a désignés. Les régions perçoivent des impôts et reçoivent des transferts de recettes fiscales de l'administration nationale pour accomplir leurs missions. Elles ont également accès à divers fonds de l'UE, qui leur sont ouverts en dehors du processus budgétaire national. L'échelon régional en France joue un rôle majeur dans la planification des grands investissements infrastructurels et dans l'élaboration des stratégies de développement économique, d'éducation et de protection de l'environnement.

Graphique 1.1. **Échelons administratifs en France**



En France, l'aménagement régional poursuit un objectif d'« égalité territoriale » –en termes tant de niveaux d'urbanisation que de développement économique. Le rôle des régions en matière d'aménagement a récemment évolué. Le 1er janvier 2016, le nombre de régions françaises a été réduit de 21 à 13 (Corse incluse) et l'échelon régional s'est vu attribuer des compétences renforcées, d'ordre économique notamment, ainsi que de nouveaux outils de mise en œuvre – un point sur lequel nous reviendrons. Surtout, les réformes récentes ont alourdi la charge découlant de la responsabilité qu'ont les

communes de se mettre en conformité avec la réglementation adoptée par leurs régions respectives.

Les départements sont gouvernés par un Conseil général élu au suffrage direct (tous les six ans), le président du conseil étant chargé de diriger l'exécutif[1]. Les départements français (et les communes) ont été créés après la chute de l'Ancien Régime par la loi du 14 décembre 1789[2]. Même si de nombreux départements ont été ajoutés au fil du temps à la liste des 83 initiaux (101 aujourd'hui) et si plusieurs modifications ont été effectuées, le principe général fixant leurs limites consistait à permettre à quiconque de pouvoir faire à cheval le trajet aller-retour vers la capitale administrative (chef-lieu) en un jour depuis tout point du territoire considéré[3]. La même approche a servi plus tard à délimiter les comtés dans les États de la côte Est des États-Unis. Les départements élaborent des schémas d'aménagement dans des domaines tels que les transports et la mobilité, le logement et la gestion des déchets, qui ont une incidence sur l'occupation des sols locaux. Historiquement, les départements ont constitué le principal niveau intermédiaire d'administration publique, mais les régions reprennent aujourd'hui à leur compte certaines de leurs anciennes compétences. Chaque département est divisé en un ou plusieurs arrondissements administratifs qui, dans les zones rurales, se composent d'un assez grand nombre de communes, et dont les missions s'apparentent à celles des comtés. Dans les villes, les arrondissements ont davantage de pouvoirs et constituent une couche supplémentaire de responsables élus et d'administration des services publics.

Les régions et les départements sont également dotés de représentants nommés par l'État – le préfet et pour les départements. La fonction de préfet a été créée par Napoléon en 1800 afin de représenter les intérêts de l'État dans les départements et d'agir en qualité de chef de l'exécutif de l'administration locale avant la création en 1982 des conseils locaux élus. Si leur rôle s'est réduit au fil du temps, les préfets demeurent chargés de faire appliquer les lois et réglementations nationales au niveau régional et départemental. L'une de leurs principales missions consiste à gérer les services de police, de pompiers et de sécurité publique, et à diriger tous les services publics locaux qui sont fournis directement par l'administration nationale. Les préfets de région sont hiérarchiquement supérieurs aux préfets de département et leurs activités sont formellement coordonnées par le Comité de l'administration régionale. Les préfets de région définissent les stratégies nationales au niveau régional – ils présentent un projet stratégique connu depuis 2004 sous le nom de « Projet d'action stratégique de l'État en région », ou PASER. C'est dans le cadre d'un Comité national de suivi des PASER, coprésidé par le ministre chargé de la Réforme de l'État (ministère du Budget) et par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, que les ministres du gouvernement national définissent la stratégie de l'État dans chaque région, en collaboration avec les préfets de région. Les préfets de département disposent du pouvoir administratif, entre autres compétences, leur permettant d'évaluer la conformité juridique des plans d'aménagement que les administrations locales sont chargées d'adopter.

Les cantons constituent une couche supplémentaire du système français de gouvernance. Pour l'essentiel, ils constituent les circonscriptions électorales des départements, chacun d'entre eux ayant une population de taille comparable. Il peut donc y avoir plusieurs cantons dans une même ville, et plusieurs communautés dans un même canton rural. En milieu rural, le canton est parfois une unité administrative locale en matière policière ou judiciaire. Les cantons ont été créés en même temps que les départements et les communes, c'est-à-dire en 1790, mais ils n'ont jamais joué un rôle administratif important.

L'unité administrative de base de l'administration infranationale en France est la commune. En général, une commune correspond à une municipalité, une ville ou un village ; le terme désigne toutes les unités administratives de base qui assument des compétences administratives directes quelle que soit leur taille. Les communes sont dirigées par un conseil municipal élu au suffrage direct et présidé par le maire. Celui-ci est tout à la fois le chef de l'exécutif de la commune et un agent de l'administration nationale pour certaines compétences (état-civil, organisation des élections). Environ 80 % des communes ont moins de 1 000 habitants. La rationalisation du nombre élevé de communes en unités de base moins nombreuses et plus petites s'est heurtée à un refus d'ordre politique – les fusions ont été rares. C'est en partie lié au double rôle des parlementaires nationaux qui, sans doute plus encore que dans d'autres pays, connaissent toute l'importance qu'ont les populations locales pour que s'exerce la démocratie directe à une échelle pertinente. L'OCDE a recommandé à la France de réduire le nombre de ses communes en fusionnant les plus petites d'entre elles afin de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les ressources de manière efficace (OCDE, 2014 ; 2013 ; 2011). Cependant, faute d'un tel regroupement et dans un contexte où l'unité administrative de base est trop petite, la seule solution consiste à trouver des moyens d'encourager la collaboration. Pour cette raison, les communes adhèrent souvent à des associations fondées sur le volontariat afin d'assurer la fourniture commune de services et de partager certaines missions administratives – ce sont les « intercommunalités ». Ces associations n'ont pas de compétences administratives en tant que telles, mais se présentent sous la forme d'organisations auxquelles les membres sont libres d'adhérer et possédant un statut juridique et des compétences spécifiques qui lui sont déléguées par les communes responsables. Les fusions (ou unifications) de communes sont très rares en France ; de fait, c'est ce mécanisme institutionnel qui les remplace.

Pour ce qui concerne leurs décisions d'aménagement, les communes jouissent d'un degré élevé d'indépendance et c'est à elles qu'incombe la responsabilité finale de promulguer et d'administrer les plans d'occupation des sols et d'accorder les permis d'aménager. Elles bâtissent leurs propres documents d'aménagement (le « plan local d'urbanisme », PLU, ou la « zone d'aménagement concertée »). Les PLU sont les principaux outils de décision en matière de réglementation de l'occupation des sols ; ils reflètent la dimension territoriale des objectifs régionaux et obéissent aux orientations stratégiques fixées par les autorités de niveau hiérarchique supérieur. Les communes jouent également un rôle dans le fonctionnement des services sociaux et des écoles élémentaires, ainsi que dans le domaine culturel et sportif. Les maires des communes exercent une fonction administrative importante dans les processus d'aménagement municipal et sont chargés de délivrer les permis de construire. Il existe une exception à cette règle : en cas d'opération d'intérêt national (OIN), c'est l'État et non la commune qui attribue les permis d'occupation des sols, et en particulier les permis de construire[4].

Les échelons communal et intercommunal exercent des fonctions similaires en matière d'aménagement ; les plans locaux d'urbanisme peuvent être définis à l'échelle communale ou intercommunale en fonction du souhait d'une commune de s'associer avec d'autres – ou non. Dans un cas comme dans l'autre, le permis de construire (communal ou intercommunal) est délivré par le conseil municipal de chaque commune. De ce fait, le rôle de la commune consiste à élaborer un plan d'utilisation des sols qui correspond à ses priorités, mais en cohérence avec les orientations d'aménagement nationales et régionales et conformément aux compétences qui lui sont déléguées en matière d'occupation des sols. Depuis l'adoption de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR, 2014), une distinction est faite entre les plans élaborés au niveau

intercommunal (avec le PLUi) et les permis d'aménager et de construire qui demeurent sous la responsabilité des communes.

Les accords intercommunaux sont une tradition ancienne en France, étant donné le nombre élevé de communes. En 1966, la notion de « communauté urbaine » a été forgée pour remédier aux problèmes de coordination dans les grandes aires métropolitaines. Une communauté urbaine est une forme de coopération très intégrée à laquelle une douzaine de missions différentes sont transférées depuis chacune des communes membres. L'administration nationale a créé – sans consultation – quatre communautés urbaines dans les grandes aires métropolitaines de Bordeaux, Lille, Strasbourg et Marseille. Cependant, l'intercommunalité en France s'est longtemps et plus couramment caractérisée par une association volontaire de communes en vue d'exercer un ensemble de fonctions fixé d'un commun accord. En 1992, la première structure intercommunale dotée de sa propre compétence fiscale (et non plus d'une compétence fiscale déléguée) est apparue sous la forme de « communautés de villes ». La même année, des « communautés de communes » ont été créées dans les territoires ruraux. Aujourd'hui, il existe de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) possédant une compétence fiscale : les communautés de communes (CC), les communautés urbaines (CU), les communautés d'agglomération (CA) et les métropoles. Une des formes d'EPCI sans statut fiscal est les syndicats à vocation unique, par exemple la gestion de l'eau, les transports ou encore la gestion des déchets.

Autre acteur notable : les agences d'urbanisme, créées en 1967 pour servir de centres d'expertise en matière d'aménagement du territoire. À l'heure actuelle, 51 agences de la sorte fonctionnent en France, la plus grande d'entre elles couvrant la région parisienne (Île-de-France)[5]. Ces organismes sont généralement le fruit d'un accord entre administrations locales (communes, intercommunalités, départements, régions) ayant reçu le soutien et l'assentiment de l'administration nationale. Il arrive qu'ils collaborent avec d'autres organisations telles que des universités et des chambres de commerce. Leur rôle consiste à fournir des avis et des évaluations spécialisées sur des questions d'urbanisme et de gestion des sols. Ils élaborent des documents d'urbanisme comme les SCoT et les PLU/PLUi pour le compte des communes et des organismes intercommunaux qu'ils représentent (EPCI). Il existe une fédération nationale des agences d'urbanisme qui partage les bonnes pratiques, analyse les grandes tendances et fournit des avis sur les grands débats nationaux et européens en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La France possède également des agences et des conservatoires du foncier public qui évaluent la manière dont les terrains sont utilisés. Le Conservatoire du littoral est une institution administrative publique de l'État placée sous l'autorité du ministre de la Protection de l'environnement. Il a été créé en 1975 en vue d'acquérir des parcelles littorales menacées d'artificialisation ou de dégradation. Important propriétaire foncier sur le littoral, cette institution protège et réhabilite les zones côtières. Les établissements publics fonciers (EPF), qu'ils soient nationaux ou locaux, achètent, regroupent et aménagent des terrains à des fins d'utilisation publique. Ils peuvent exproprier des terrains et jouissent du droit de premier refus. Les premiers EPF nationaux ont été créés dans les années 1960 tandis que leurs équivalents locaux sont beaucoup plus récents – leur cadre institutionnel a été mis au point en 1991. Il existe enfin des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux (PNR) et des parcs naturels marins – institutions qui gèrent des espaces protégés. La réforme des parcs nationaux de 2006 a renforcé l'influence des administrations locales sur leurs organes de décision en créant des « zones-tampons » autour des « noyaux » des parcs, lesquels sont régis par des chartes auxquelles les

communes sont libres d'adhérer ou non (OCDE, 2016). Les 51 parcs naturels régionaux constituent l'essentiel des zones protégées de France et illustrent l'approche décentralisée, contractuelle et incitative que le pays a adoptée (OCDE, 2016).

Dans le nouveau dispositif, les régions joueront un rôle plus important en matière d'aménagement et de développement économique

L'administration nationale a créé ou regroupé des niveaux d'administration au niveau infranational, mais elle n'en a jusqu'à présent jamais *supprimé*. En novembre 2014, l'Assemblée nationale a adopté une loi visant à réduire le nombre de régions françaises de 22 à 13 en 2016. La loi réduisait également les domaines dans lesquels les responsabilités se chevauchaient, de sorte que les compétences des régions et des départements soient *spécifiques* et *exclusives*. En matière d'aménagement, les régions agiront dans le sens d'une planification intégrée et de grandes stratégies de développement économique ; les départements se concentreront sur la fourniture de services de développement social et de services connexes ; les communes, enfin, se chargeront principalement des plans d'occupation des sols et des services publics locaux.

Notons que ce redimensionnement a été *imposé* aux régions par l'administration nationale. Les regroupements ont été justifiés tant par un objectif d'économies (élimination de la moitié des administrations régionales) que par une question d'échelle (création de plus grandes régions capables de fournir des services et des investissements de manière plus efficace). Il s'agit toutefois d'un projet controversé et, comme l'indique la carte ci-dessous, certaines anciennes capitales régionales perdront leur statut ainsi que l'emploi public, les services et les autres avantages qui en découlent (un point qui sera de nouveau abordé au chapitre 2 dans l'étude de cas sur Clermont-Ferrand). Cette nouvelle structure répond à un débat constant sur la taille la plus adaptée des régions françaises, qui a été en partie suscité par l'émergence de « Grandes Régions » comme le Grand Paris et le Grand Nord-Est, et influencé par la préférence des programmes européens pour les régions plus grandes.

Ces réformes consacrent (et renforcent) définitivement le rôle des régions en tant que structure essentielle de l'État aux côtés des départements et des communes. Les régions pourraient ainsi être amenées à prendre davantage part au développement territorial à l'échelle de l'Union européenne, et le rôle des métropoles pourrait s'en trouver renforcé (Torre et Bourdin, 2015). Ces réformes sont « un pas dans la bonne direction », celle de la simplification du millefeuille territorial (OCDE, 2015b).

Graphique 1.2. **Anciennes régions françaises, avant 2016**

Notes : Cette carte est présentée à des fins d'illustration, sans préjudice du statut ou de la souveraineté de tout territoire qui y figure. La représentation cartographique peut varier selon l'angle de projection.

Source : Élaborée par l'auteur.

Graphique 1.3. **Nouvelles régions françaises, 2016**

Notes : Cette carte est présentée à des fins d'illustration, sans préjudice du statut ou de la souveraineté de tout territoire qui y figure. La représentation cartographique peut varier selon l'angle de projection.

Source : Élaborée par l'auteur.

Encadré 1.2. **Les débats sur la clause « générale de compétence »**

La « clause générale de compétence » est un principe juridique en vertu duquel les administrations locales doivent être en mesure d'exercer des compétences qui dépassent celles que leur attribue la loi si leurs intérêts territoriaux sont en jeu. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont tous trois adopté de telles clauses de compétence qui sont liées à la notion de subsidiarité (le pouvoir de décision doit revenir à l'échelon administratif le moins élevé afin d'être au plus près des communautés et des habitants). Cette clause s'accompagne de plusieurs limitations. En France, par exemple, les administrations infranationales peuvent exercer des tâches qui ne leur incombent pas formellement si celles-ci ne relèvent pas des missions devant obligatoirement être assumées par un autre échelon. La clause de compétence est également soumise à des règles supplémentaires, comme le principe de neutralité en cas de conflit du travail.

En France, la clause générale de compétence a fait l'objet d'abondantes discussions. Elle a d'abord été créée pour les communes par la loi communale de 1884, puis étendue aux autres administrations locales en 1982. Il lui a été reproché d'encourager la concurrence entre administrations locales et, dans certains cas, un chevauchement des responsabilités (Commission Balladur, 2009). L'argument généralement avancé pour réfuter cette objection consiste à invoquer le droit constitutionnel des administrations locales à la « libre administration », tout rejet de la clause ayant pour résultat de saper ce droit. On pourrait cependant arguer du fait que pour minimiser les conflits, cette compétence ne devrait être attribuée qu'à un seul échelon infranational et que celui-ci, en vertu du principe de subsidiarité, devrait être l'échelon inférieur, c'est-à-dire la commune.

Ces débats ont ensuite donné lieu à des réformes. En 2010, la clause générale de compétence a été enlevée aux départements et aux régions mais, en raison du changement de majorité, cette mesure n'a jamais été appliquée ; la loi MAPTAM qui a suivi (2014) a rétabli la clause générale de compétence à tous les échelons infranationaux. La loi NOTRe (2015) est revenue sur ce rétablissement en n'attribuant la clause générale de compétence qu'au seul échelon communal. Il est prévu quelques exceptions à cette loi : la suppression de la clause générale de compétence pour les régions ne s'applique pas dans les domaines du tourisme, de la culture, du sport et de la coopération internationale ; les départements, quant à eux, continueront de jouer un rôle dans le plan de développement régional ainsi qu'en matière de développement durable et d'égalité territoriale. L'OCDE a recommandé à la France de supprimer la clause générale de compétence pour toutes les administrations locales, y compris les communes et les intercommunalités (OCDE, 2015).

Source : OCDE (2015a), *Études économiques de l'OCDE : France 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2015-en.

Transfert de compétences et aménagement du territoire en France

Si la structure de gouvernance en France a longtemps été connue pour son degré élevé de centralisation, les réformes adoptées au cours des dernières décennies se sont traduites par le renforcement du rôle des administrations infranationales en matière d'aménagement territorial et de planification de l'occupation des sols. La compétence de l'aménagement du territoire a été largement transférée aux échelons local et régional (en 1982 et 2003) et diverses mesures d'incitation à la coopération intercommunale ont été adoptées, créant un système d'aménagement dans lequel les acteurs institutionnels et les plans foisonnent. L'administration nationale conserve la mainmise sur la conception des priorités d'ensemble – en particulier la priorité accordée au développement durable, mais ce sont désormais les acteurs locaux et régionaux qui décident des détails et les mettent en œuvre[6].

Dans tous les pays, les politiques d'aménagement obéissent à une logique sous-jacente. On a longtemps assimilé le système d'aménagement français à une forme « économique régionale » où l'aménagement du territoire poursuit un large éventail d'objectifs d'aménagement économique et social, l'accent étant placé sur la réduction des

disparités régionales en termes d'emploi, de richesse et de conditions sociales (CE, 1997). Cependant, le système évolue vers une forme « globale intégrée » qui privilégie davantage la coordination territoriale au moyen d'une palette hiérarchisée de plans, plutôt que le développement économique en tant que tel (CE, 1997). Jusqu'aux années 2000, l'aménagement du territoire en France visait essentiellement à organiser le développement urbain et la localisation des activités économiques ; aujourd'hui, ses principaux objectifs sont de réduire l'étalement urbain, de protéger les espaces naturels et agricoles, et d'orienter le développement en favorisant l'efficience énergétique afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (OCDE, 2015b). Désormais, l'aménagement territorial en France est de plus en plus intégré par-delà les domaines thématiques (protection des écosystèmes, atténuation et adaptation aux changements climatiques, gestion de l'occupation des sols) et global, dans la mesure où l'aménagement intercommunal est encouragé. Toutefois, cette évolution d'un idéal à l'autre n'est ni complète ni uniforme, et les réformes récentes se sont accompagnées de « hoquets, de pas en avant et en arrière, et… d'ajustements successifs » (Geppert, 2015).

De la centralisation au transfert de compétences sous la Troisième République

En France, le pouvoir politique, économique et administratif s'est très longtemps concentré à Paris et dans la région Île-de-France (Crézé, 2011). Dès la période de la Révolution française, une lutte s'est engagée entre les Jacobins, qui prônaient un pouvoir central fort dans un objectif d'égalité pour tous les citoyens, et les Girondins, qui privilégiaient l'indépendance locale. Les débats qui se sont tenus à l'époque à l'Assemblée constituante ont tourné autour de la possibilité de concilier l'unité nationale et l'égalité devant la loi avec la liberté locale (Schmidt, 2007). Dans le camp de la liberté locale, la Constitution des Girondins de 1793 prévoyait le suffrage universel à l'échelon local et une décentralisation totale – mais elle n'a jamais été appliquée. Ce sont les Jacobins qui ont fini par s'imposer pour établir un puissant État républicain centralisé.

Les départements, qui existent depuis 1791, constituent un niveau intermédiaire entre l'administration nationale et la commune, mais leurs missions ont considérablement évolué au fil du temps. Avec le décret du 4 décembre 1793, les départements ont perdu les compétences qui leur avaient été attribuées quelques années plus tôt (sans être jamais appliquées). Sous Napoléon, la centralisation s'est poursuivie ; la structure départementale de 1790 a été maintenue et le rôle puissant des préfets dans les départements garantissait le contrôle de l'État sur les questions locales (Schmidt, 2007). Les départements appliquaient les politiques nationales au niveau régional. Le système était hiérarchique et vertical. Cette politique privilégiait l'égalité territoriale en termes d'accès centralisé à l'administration nationale, et s'est traduite par un niveau élevé de contrôle sur les territoires.

Des conseils élus à l'échelon communal et départemental ont été créés en 1830, mais les principales fonctions administratives des administrations infranationales demeuraient sous le contrôle du ministère de l'Intérieur et de ses agents locaux, les préfets. Les départements et les communes devaient obtenir l'autorisation du ministre, voire l'approbation légale du pouvoir législatif national, avant de prendre un certain nombre de mesures. Cette situation a prévalu jusqu'aux premières années de la Troisième République (1870-1940), lorsque les réformes de décentralisation ont pris leur élan et que les pouvoirs des conseillers locaux élus ont été renforcés. En 1882, les maires des conseils municipaux sont devenus des responsables élus et les conseils ont obtenu des pouvoirs élargis pour administrer les communes. Dans le même temps, les préfets ont

reçu davantage de liberté d'agir sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur et des recettes fiscales limitées ont été transférées aux communes et aux départements.

Au début du XXe siècle, une demande croissante s'est exprimée en faveur de la réduction du rôle des préfets et d'un transfert progressif du pouvoir aux organes élus afin d'accroître la liberté politique (Garner, 1919). Cette évolution a permis au maire, et non au conseil, d'assumer certains pouvoirs du préfet, mais le maire agissait en qualité d'agent de l'administration nationale. On reconnaissait du même coup que les départements étaient le plus souvent des unités administratives trop petites pour constituer un échelon intermédiaire efficace entre la commune et l'État. La proposition fut faite de créer un nombre plus restreint d'unités régionales ayant une population de taille comparable et correspondant aux limites géographiques naturelles et aux spécialisations économiques, qui seraient plus adaptées pour négocier avec l'administration nationale. Comme l'indique Tarrow, l'idée de constituer des régions fortes n'est pas toujours jugée bénéfique pour les élites locales communales ou nationale, les unes et les autres préférant conserver leurs pouvoirs (Tarrow, 1974). De ce fait, même si la Troisième République a conduit à un transfert formel de compétences aux échelons administratifs inférieurs, l'État a conservé le contrôle réel de la plupart des décisions, principalement en gardant la maîtrise des financements.

Les politiques d'aménagement d'après-guerre ont répondu à un objectif d'égalité territoriale

Le géographe français Jean-François Gravier a eu à propos du territoire français une formule célèbre : « Paris et le désert français » (1949). Son affirmation n'était pas seulement descriptive : elle se fondait sur le postulat que la France est un territoire déséquilibré et que l'administration nationale doit agir pour y remédier par des mesures de redistribution et des investissements publics. Après la deuxième guerre mondiale, la politique d'aménagement en France a dès lors consisté principalement en une combinaison de mesures de redistribution des recettes fiscales et d'investissement public dans les régions mal desservies afin d'améliorer l'égalité territoriale. La notion de « pôle de croissance » développée par François Perroux a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de cette politique.

Au début des années 1960, le rôle de l'État en matière d'aménagement du territoire a été renforcé davantage par la création de la DATAR, placée sous l'autorité directe du Premier ministre[7]. Plusieurs politiques nationales ont été lancées sous la direction de la DATAR, notamment en matière d'occupation des sols et d'urbanisme, ainsi que d'investissements dans le développement des transports et d'autres infrastructures. Un système de planification de l'occupation des sols à deux niveaux a été adopté en 1967 ; les communes (ou les regroupements de communes) élaboraient des plans locaux qui devaient être compatibles avec les plans de niveau supérieur (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, SDAU). Toutefois, ce n'est qu'au cours des années 1970 que de véritables efforts visant à lutter contre le problème du « déséquilibre territorial » ont été déployés. En 1971, la DATAR a publié une étude majeure (« Scénarios de l'inacceptable. Une image de la France en l'an 2000 ») affirmant que la France se développait de manière très déséquilibrée sur le plan territorial (DATAR, 2015). Ce document a servi de socle au schéma général d'aménagement de la France qui a suivi[8]. L'ère de la DATAR incarne ce qui semblait alors être la forme idéale d'aménagement économique régional, dans laquelle l'administration nationale gère les problèmes de développement dans l'ensemble du pays grâce au dynamisme de l'investissement du secteur public[9].

Au milieu des années 1970, les crises économiques ont suscité une critique croissante des modèles verticaux de développement territorial – la planification de l'occupation des sols en particulier, jugée déconnectée des réalités locales. En France comme dans d'autres pays de l'OCDE, les modèles d'aménagement centralisé ont largement échoué à mettre un terme aux inégalités économiques régionales. Face à cela, la France a entrepris par étapes, dans les années 1980, de transférer aux administrations locales des compétences croissantes en matière d'aménagement du territoire afin de trouver un meilleur équilibre entre d'une part les mesures conçues en fonction des circonstances et des possibilités propres à chaque zone et d'autre part les priorités nationales. Au cours de ce processus, les communes ont certes conservé la responsabilité en dernier ressort d'élaborer et de gérer les plans d'occupation des sols, mais ces plans ont été soumis à des contraintes légales, réglementaires et autres de plus en plus importantes en provenance des échelons administratifs plus élevés. Ce processus particulier de transfert de compétences en France est souvent présenté à la manière d'une pièce en trois actes.

Acte I – Le transfert des préfets aux conseils

Face au concert des critiques, une série de lois renforçant la décentralisation (lois dites Gaston Defferre) ont été adoptées dans les années 1980[10]. La loi de décentralisation de 1982 a transféré les pouvoirs exécutifs des administrateurs nommés par l'État au niveau local (les préfets) aux présidents des conseils régionaux et départementaux (élus par les conseils). La loi Chevènement de 1999 a créé de nouvelles structures sous la forme d'institutions coopératives (les EPCI) et a facilité la mutualisation des services et des projets entre communes. Ces lois sont souvent considérées comme l'Acte I du processus de décentralisation. Ces réformes de décentralisation se sont accompagnées de compensations financières – pour faciliter le processus, un transfert des recettes fiscales nationales a été opéré au bénéfice des administrations locales et une dotation générale de décentralisation leur a été accordée.

Acte II – Le renforcement des régions

Les réformes qui ont suivi, qui constituent l'Acte II de la décentralisation, ont inclus la loi de révision constitutionnelle de 2003 qui a fait des régions des administrations locales autonomes au même titre que les départements et les communes (voir l'encadré 1.3 pour une analyse détaillée des grands principes de ces réformes). L'année suivante, une nouvelle loi (la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) a établi la notion d'autonomie financière des trois échelons administratifs locaux (communes, départements et régions) et a transféré de nouvelles compétences aux régions (trains de banlieue, formation professionnelle, logement social, éducation et culture par exemple). Au total, ces réformes ont décentralisé des fonctions budgétaires et administratives, renforcé les politiques infranationales d'aménagement et encouragé la coopération intercommunale.

Comme les précédentes réformes de décentralisation (Acte I), elles sont allées de pair avec le transfert de ressources fiscales (taxes spéciales) pendant plusieurs années, à mesure que les compétences locales se renforçaient. En 2003, le principe de compensation a été inscrit dans la Constitution française (article 72-2). Il stipule que les administrations locales doivent bénéficier de ressources équivalant aux compétences qu'elles exercent : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de

ressources déterminées par la loi » (Constitution, article 72-2). Pourtant, la question de la compensation financière accordée au titre de l'élargissement des compétences demeure controversée, et les évolutions qui en ont découlé en termes de ressources humaines et financières ont mis les capacités des administrations infranationales à rude épreuve (OCDE, 2015b : 47). Ce problème a été aggravé en 2008, lorsque le gouvernement a annoncé que la croissance des dotations de l'État serait nulle afin de stabiliser les finances publiques.

Encadré 1.3. **Les grands principes des réformes de décentralisation françaises**

En France, les réformes de décentralisation ont commencé dans les années 1980 et se poursuivent encore aujourd'hui. Voici certains des grands principes régissant le fonctionnement du processus de décentralisation :

- *Libre administration des collectivités locales :* les administrations locales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.
- *Non-tutelle d'une collectivité sur une autre :* puisque les administrations locales s'administrent librement, aucune d'entre elles ne peut dicter à une autre la manière dont elle doit agir.
- *Principe d'autonomie financière des collectivités locales :* les administrations locales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des administrations locales doivent en représenter une part déterminante. Les administrations locales ne doivent donc pas dépendre majoritairement des dotations de l'État (voir ci-dessous).
- *Principe de contrôle de l'État* a posteriori *:* l'administration nationale exerce un contrôle sur l'action des administrations locales, mais ce contrôle n'est effectué qu'après l'intervention des administrations locales. Les préfets de région contrôlent les régions et leurs établissements publics, tandis que les chambres régionales des comptes exercent le contrôle financier et le contrôle de légalité du budget, des comptes et de la gestion des collectivités, ainsi que des établissements publics interrégionaux qui ont leur siège dans la région. Les préfets de département contrôlent les actes des départements et des communes, ainsi que des établissements publics locaux et interdépartementaux qui ont leur siège dans le département.
- *Expérimentation :* les lois de décentralisation ont établi le principe de l'expérimentation, qui permet aux administrations locales d'expérimenter l'exercice temporaire d'une compétence de l'administration nationale. Si le bilan de cette expérimentation s'avère positif, la compétence peut alors être transférée définitivement à l'administration locale.
- *Simplification administrative et territoriale :* réorganisation territoriale visant à réduire le nombre de régions et harmonisation des conditions d'obtention des permis d'aménager.

Source : Ministère français des Affaires étrangères (2006), « Spatial planning and sustainable development policy in France », p. 24 ; République française (2016), « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », Annexe au projet de loi de finances pour 2016, www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016_collectivites.pdf.

On a fait observer que ces réformes de décentralisation poursuivaient des buts contradictoires. D'un côté, elles sont fondées sur l'idée que les pouvoirs de décision devraient être attribués à des échelons administratifs particuliers (et différents). D'un autre côté, elles se conforment au principe selon lequel les administrations locales doivent jouir de la liberté d'initiative dans des domaines importants pour leurs administrés. Dans une évaluation des réformes de décentralisation adoptées en France, Wienen et Mosler-Törnström remarquent que le principe de libre administration recoupe celui, très

clair, de division des pouvoirs (2016). Ils observent que les diverses administrations infranationales possèdent des « domaines d'intervention qui se chevauchent et des sphères de compétence mal définies », et que même lorsque les responsabilités sont clairement établies, « elles ne sont pas toujours respectées » (Wienen et Mosler-Törnström, 2016). Ce risque de chevauchement des compétences provient du fait qu'il n'existe aucune hiérarchie formelle entre les administrations – « en théorie, aucune autorité ne peut imposer sa volonté aux autres » (Wienen et Mosler-Törnström, 2016).

Acte III – Le rééquilibrage des responsabilités entre les échelons administratifs locaux

Ces tensions étaient manifestes dans les débats qui ont suivi sur la manière, une fois de plus, d'améliorer le système réformé. Depuis, plusieurs rapports publics ont recommandé : un contrôle plus strict du financement des administrations locales (rapport Richard, 2006) ; la suppression de la clause d'« administration générale » (rapport Lambert, 2007) ; la réduction du rôle des départements (rapport Attali, 2008) ; et la réduction du nombre de régions (rapport Balladur, 2009). La demande croissante de réforme a abouti à l'Acte III de la décentralisation et à une nouvelle loi – la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM, 27 janvier 2014). Connue sous le nom de loi MAPTAM, ce texte poursuit deux objectifs principaux : i) clarifier les responsabilités respectives des administrations locales et de l'État (concernant en particulier le mécanisme de transfert de compétences), et ii) affirmer le rôle des villes et créer la métropole de Lyon dans la loi. Le processus de clarification des responsabilités respectives des différents échelons administratifs est toujours en cours. En 2015, des lois ont été adoptées pour créer des zones métropolitaines (loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions) et pour instaurer une nouvelle organisation territoriale de la République (loi du 7 août 2015)[11].

Malgré de considérables transferts de compétences, l'administration nationale conserve un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire

Malgré les réformes de décentralisation en cours, l'État (via la DATAR) a conservé un rôle important en matière d'aménagement du territoire, même s'il a pris une dimension plus collaborative et stratégique. Dans les années 2010, l'agence a travaillé avec un vaste ensemble d'acteurs dans le cadre d'initiatives telles que le Collège européen de prospective territoriale. Ces travaux ont notamment abouti à une critique des précédentes méthodes d'aménagement, au motif qu'elles étaient trop déconnectées de la pratique de la gestion territoriale. Pour y remédier, un projet intitulé « Territoires 2040 » a été lancé (République française, 2012). Un exercice de prospective sur sept territoires a donné lieu à la production d'une monographie en 2011 – résultat d'une collaboration avec plus de 250 participants issus du monde scientifique et des régions, et représentants des administrations centrales et décentralisées, des administrations locales, des chambres locales, des entreprises et de la société civile. Ensuite, un exercice de « réflexion prospective » a été conduit afin d'analyser les problèmes principaux et de recommander des stratégies plus efficaces de planification de l'occupation des sols et de développement durable.

En mars 2014, la DATAR a fusionné avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) pour former le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Le CGET conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des

territoires et assure le suivi de la coordination interdépartementale. Notons cependant que cette politique nationale correspond en réalité à un ensemble de politiques sectorielles. La France ne possède pas de plan national ou de politique nationale d'aménagement du territoire à proprement parler. En revanche, un cadre d'orientation des objectifs et de la teneur des plans régionaux et locaux est établi, qui détermine des catégories spécifiques de politiques selon les zones (politiques urbaines, politiques rurales-urbaines/urbaines, politiques rurales et politiques propres aux zones montagneuses et littorales). De même, des politiques sectorielles sont mises au point, avec des incidences territoriales sur les zones d'attractivité économique et de concurrence, les transports, le développement numérique local, les services publics et, enfin, l'enseignement supérieur et la recherche. Le ministère du Logement et de l'Égalité des territoires joue un rôle important dans la formulation des objectifs d'aménagement du territoire au niveau local.

L'État est également impliqué dans les décisions d'occupation des sols via le rôle des préfets, qui agissent en qualité de représentants directs de l'administration nationale auprès des administrations locales de tous niveaux. C'est une institution spécifiquement française, bien qu'elle existe également au Chili où des représentants de l'État exercent, parallèlement aux administrations locales élues, une autorité directe dans plusieurs domaines, dont certains se recoupent. Dans les communes les plus petites où les administrations locales ont peu de ressources et des capacités limitées, le préfet peut jouer un rôle direct dans les décisions d'occupation des sols, car il dispose des ressources de l'administration nationale pour appuyer sa décision tandis que l'élu local ne peut s'appuyer que sur de faibles capacités d'analyse. Dans les zones rurales, ce déséquilibre des capacités peut se traduire par un déséquilibre de pouvoir. Un maire élu a certes la possibilité de contester la décision d'un préfet concernant une proposition d'occupation des sols, mais il ne choisira pas forcément de le faire car sa décision s'appuie sur une analyse formelle moins étayée que celle du préfet.

Autrefois, il appartenait au parlement national d'approuver directement la grande majorité des actes des administrations locales avant qu'ils puissent être exécutés (Garner, 1919). Aujourd'hui, ces décisions ont été transférées aux administrations locales de niveau communal. Cependant, les parlementaires nationaux demeurent nettement plus impliqués dans le fonctionnement des administrations locales en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Certes, les élus locaux sont partout attentifs aux éléments qui influencent les choix de leur électorat, mais les parlementaires français, parce qu'ils peuvent détenir deux mandats électifs, l'un local et l'autre national, demeurent directement impliqués dans les processus politiques locaux. En théorie, on pourrait juger ce système avantageux dans la mesure où il offre aux parlementaires une fenêtre directe sur la situation à laquelle font face les collectivités locales. En pratique, cela peut inciter un parlementaire à favoriser des projets qui profitent avant tout à ses propres administrés – c'est la « politique de l'assiette » – ou, à l'inverse, à utiliser son statut de responsable national pour promouvoir une mesure locale qui est contestée par une grande partie de la population locale. Le nouvel aéroport de Nantes Saint-Nazaire en est une illustration. C'est tout à la fois un projet financé par l'administration nationale qui peut produire des bénéfices à l'échelle locale et une question très controversée sur place. Ce double rôle des parlementaires nationaux ouvre certes un utile canal d'information, mais peut aussi nuire à la transparence des processus de décision aux deux échelons décisionnels. Le caractère intégré de la vie politique locale et nationale en France se traduit par une combinaison sans équivalent de « puissance de marché et de liens entre les niveaux administratifs qui permettent au régime de poursuivre d'ambitieux objectifs de développement centrés sur l'administration centrale » (Kantor et al., 1997).

L'administration nationale reste garante de l'égalité territoriale et, de ce fait, continue de jouer un rôle majeur dans les politiques d'aménagement

L'égalité des territoires est l'une des grandes priorités de l'action publique – elle est fondée sur l'idée d'un pacte républicain en vertu duquel les citoyens jouissent des mêmes chances quels que soient leurs lieux de naissance, de résidence et de travail. En raison de son intérêt pour l'égalité des territoires, l'administration nationale doit rester engagée dans les politiques territoriales pour s'assurer que ses priorités sont prises en compte. De ce fait, le transfert de compétences est toujours un processus partiel et toute compétence transférée peut être reprise par l'administration nationale. Cependant, les moyens permettant aux politiques publiques de parvenir à l'égalité territoriale ont évolué au fil du temps. Dans l'immédiat après-guerre, il s'agissait de politiques de redistribution comportant des mesures de compensation destinées aux régions et villes en retard. Les politiques de redistribution existent toujours, mais leur rôle s'est amoindri avec le temps, la priorité étant peu à peu faite aux mesures permettant à chaque région de mieux gérer ses propres ressources afin de renforcer sa compétitivité.

L'objectif d'égalité territoriale a été plus ou moins supplanté par deux notions nouvelles et quelque peu contradictoires : la cohésion territoriale et la compétitivité des territoires[12]. La stratégie consistant à accorder une compensation aux territoires subissant des inégalités a peu à peu cédé la place à une approche privilégiant une meilleure utilisation des atouts de chaque territoire – qu'il soit rural, urbain ou intermédiaire. Cette méthode suppose de transférer des compétences et des moyens afin d'enclencher un processus de développement régional par la base (OCDE, 2006b). Elle peut aussi se traduire par des écarts croissants en termes de résultats lorsque certaines régions s'appuient sur des dotations initiales plus importantes et de meilleures stratégies de développement. Le creusement des écarts en termes de performance économique peut entraîner le recul de la cohésion sociale et susciter de nouveaux besoins d'intervention de la part de l'administration nationale afin de réduire les inégalités régionales. Cette fois-ci, cependant, c'est une approche territoriale ciblée visant à lutter contre les inégalités socio-territoriales et économiques qui est employée, plutôt qu'une approche unique appliquée à l'identique dans toutes les régions. Ainsi, il existe désormais des politiques distinctes qui ciblent les zones urbaines, qui se caractérisent par des taux de chômage élevés, des niveaux d'éducation faibles, des discriminations et de l'insécurité ; les zones rurales isolées affectées par une pénurie de services ; les zones désindustrialisées qui souffrent du chômage, d'une marginalisation socio-économique et d'une dégradation de l'environnement ; et des zones périurbaines où le lien social est faible et où les habitants doivent généralement se rendre en ville pour travailler (République française, 2015a).

L'égalité interrégionale demeure un objectif des politiques territoriales, mais elle coexiste avec la promotion de pôles de compétitivité, les missions spécifiques confiées aux grandes métropoles et une nouvelle organisation institutionnelle – la métropole (encadré 1.4). Au fond, il s'agit d'un retour à la stratégie du pôle de croissance défendue par Perroux dans les années 1950. Perroux concevait le pôle de croissance comme une dynamique économique suscitée par des entreprises prospères qui stimulent la croissance d'entreprises avec lesquelles elles entretiennent des liens commerciaux (Parr, 1999 : 1198). Cependant, dans la mesure où les entreprises fonctionnent dans un espace géographique, la notion a très vite directement pris une dimension spatiale et s'est imposée comme fondement de deux grandes politiques. La première consiste à favoriser dans telle ou telle région des pôles d'entreprises spécifiques liées dans le cadre de chaînes d'approvisionnement ou par d'autres types de relations. Cette idée constitue le socle des stratégies modernes de pôles qui inspirent le développement économique local et le

« modèle en diamant d'avantage compétitif » de Porter (Porter, 1980 ; 1998). D'autre part, elle a donné naissance à l'idée d'un effort public direct pour créer des pôles de croissance dans telle ou telle zone.

Pour Parr, ce dernier choix d'action a produit deux résultats essentiels. Tout d'abord, il a abouti à l'idée que les ressources doivent être concentrées dans un petit nombre d'endroits pour atteindre une masse critique (Parr, 1999). Cette idée est élargie pour inclure la concentration spatiale de secteurs particuliers dans les lieux les plus adaptés à leur croissance. La deuxième idée consiste pour les administrations nationales à susciter la création de nouveaux pôles dans différentes parties du pays pour parvenir à une croissance plus équilibrée – les pôles d'équilibre (Parr, 1999). Les mesures prises par la puissance publique pourraient consister à déplacer les travailleurs et les entreprises vers un lieu nouveau qui deviendrait le moteur de la croissance régionale. En France, de telles idées continuent d'inspirer le processus d'aménagement du territoire et influencent la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs locaux. Dans son expression actuelle, cependant, la notion de pôle de croissance est très nettement orientée en direction des métropoles. Dans ces grandes agglomérations, la priorité consiste à renforcer l'attractivité et l'accessibilité des villes tout en poursuivant des objectifs de viabilité environnementale.

Encadré 1.4. **Les nouvelles métropoles françaises**

Autrefois, toutes les communes de France, quelle que soit leur taille, possédaient les mêmes pouvoirs. Plusieurs réformes ont mis fin à cette situation en permettant aux villes d'élargir leur champ de compétences et en leur donnant les pouvoirs correspondants. Les métropoles ont été créées sous la forme d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) par une réforme des administrations locales de 2010. La nouvelle loi MAPTAM (2014) renforce davantage ces compétences – qui ne s'appliquent qu'à certaines villes. Les métropoles sont la forme la plus intégrée de toutes les structures intercommunales prévues par la loi. Elles ne concernent que les grandes zones urbaines, territoires de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Chaque zone urbaine dépassant ce seuil peut demander à se constituer en métropole, la décision étant prise sur la base du volontariat.

Les principales dispositions de la loi concernent l'affirmation de métropoles de droit commun et de métropoles dotées d'un statut particulier pour Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence. Le 1er janvier 2015, la métropole de Lyon a été créée en tant qu'administration locale à statut particulier. À cette même date, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse ont eu la possibilité d'accéder au statut de métropole de droit commun sur la base de critères démographiques et fonctionnels. La métropole de Nice Côte d'Azur les avait précédées en 2012. Dotées de statuts spécifiques, les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence ont été créées en janvier 2016. Le décret portant création de la métropole du Grand Nancy est entré en vigueur le 1er juillet 2016.

Les métropoles ont les compétences suivantes :

- *Développement économique, social et culturel :* création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain.
- *Aménagement de l'espace métropolitain* : schémas de cohérence territoriale (SCoT) et schémas de secteur ; organisation des transports publics ; création, aménagement et entretien de la voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains.
- *Politique locale de l'habitat* : programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

Encadré 1.4. **Les nouvelles métropoles françaises** (*suite*)

- *Politique de la ville* : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.
- *Gestion des services d'intérêt collectifs* : assainissement et eau ; services d'incendie et de secours.
- *Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie* : gestion des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores ; contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains.

Par ailleurs, l'administration nationale, les régions et les départements peuvent déléguer, par convention, certaines de leurs compétences aux métropoles. Les métropoles frontalières peuvent adhérer à des structures de coopération transfrontalière. La métropole de Lille peut ainsi voir son statut de métropole européenne renforcé au-delà de ses frontières nationales. À l'intérieur de son territoire, chaque métropole peut mettre en place des conseils de territoire, dotés d'un budget de fonctionnement et d'investissement alimenté par une dotation de gestion du territoire. En signant une convention avec l'État, la métropole peut également disposer de l'ensemble des compétences dans le domaine du logement : aides à la pierre, contingent préfectoral de réservation de logements sociaux (tout ou en partie), garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO), mise en œuvre des procédures de réquisition et gestion de l'hébergement d'urgence. L'État peut aussi lui attribuer la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures.

À titre d'exemple, la nouvelle métropole du Grand Paris – un organisme de gouvernance métropolitaine créé en janvier 2016 – englobera Paris et 130 communes environnantes. La nouvelle entité sera chargée du développement économique, de l'aménagement urbain, des politiques environnementales et, dans une certaine mesure, du logement. La création de cette métropole s'inscrit dans le cadre d'une politique globale définie dans une nouvelle loi adoptée en 2014, qui a créé 14 métropoles en France. Ce processus de métropolisation de la gouvernance s'est révélé particulièrement difficile dans le cas de Paris en raison de sa dimension globale et de particularités locales telles que les écarts de richesse entre communes ou encore une tradition ancienne de fragmentation politique et institutionnelle. C'est pourquoi les projets fédératifs comme les candidatures à l'organisation des Jeux Olympiques de 2024 et de l'Exposition universelle de 2025, bien qu'ils ne soient pas directement liés au projet du Grand Paris, sont également considérés comme de puissants facteurs d'incitation à évoluer collectivement en ce sens et à stimuler les travaux publics.

1. Dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du Code général des collectivités territoriales.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires (2016), « Métropole », www.gouvernement.fr/action/les-metropoles.

Dans les zones rurales, la politique d'aménagement concerne les fonctions économiques et sociales. La loi de 2004 sur les zones rurales, par exemple, a ouvert la voie à la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) en permettant aux petits centres urbains d'adhérer à ces structures, reconnaissant ainsi leur rôle économique de carrefour pour les entreprises et ménages ruraux. De même, l'administration nationale a favorisé les partenariats entre zones rurales et urbaines en s'inspirant de l'idée des pôles de compétitivité urbains pour créer des pôles d'excellence rurale (encadré 1.5).

La question de l'échelle – quels gains, quelles pertes ?

Une dernière remarque sur la décentralisation et les politiques d'aménagement : le système français se caractérise par une gouvernance à plusieurs niveaux – il existe un large éventail d'acteurs et de structures institutionnelles à de nombreux échelons. Si

l'administration centrale conserve un rôle majeur dans les politiques régionales, elle a néanmoins renforcé les compétences des administrations locales au fil du temps. Les liens hiérarchiques ont souvent été remplacés par une approche partenariale à différentes échelles. Le paysage institutionnel et réglementaire de l'aménagement du territoire et de la planification de l'occupation des sols qui en résulte est complexe et les citoyens peuvent avoir beaucoup de peine à le comprendre et à s'en saisir, ce qui a des incidences sur la démocratie locale.

Comme on le verra dans les études de cas sur Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire, les territoires couvrent désormais une surface d'aménagement plus vaste grâce aux SCoT, qui englobent un nombre élevé de communes et d'intercommunalités. Cette approche comporte de nombreux avantages dans la mesure où elle couvre une zone fonctionnelle qui est l'unité spatiale la plus adaptée pour comprendre et traiter les questions liées au climat et à l'eau, aux transports et à la gestion des déchets. Cependant, l'élargissement de cette échelle correspond aussi pour partie à un projet politique visant à favoriser les intérêts des régions. La conclusion d'un nouveau partenariat – un de plus – englobant une aire géographique plus vaste suscite l'intérêt de Clermont-Ferrand, qui cherche à se repositionner après la fusion de sa région. D'où ces questions : quels domaines faut-il couvrir, et à quelle échelle ? Les plans d'aménagement qui orientent l'occupation future des sols ont-ils un sens sur de vastes territoires ? Quels sont les compensations à en espérer ? L'échelle de la définition des objectifs d'urbanisme est-elle aussi celle à laquelle les plans doivent être appliqués ? Comme l'indique McCann, « l'échelle n'est pas un contexte neutre ; c'est plutôt un cadre discursif utilisé par des intérêts concurrents pour définir ou redéfinir l'emplacement adéquat du pouvoir politique et l'ampleur territoriale de politiques et de règles spécifiques » (McCann, 2003).

L'aménagement stratégique de haut niveau est important pour surmonter les principaux obstacles auxquels se heurte le développement durable des métropoles en France, mais ces questions doivent être abordées et traitées au niveau local. Selon Petitet, « la question est donc de savoir comment transformer les nobles objectifs d'ensemble fixés au niveau des SCoT (et entre eux) en règles d'aménagement concrètes et spécifiques à une échelle plus locale, et comment s'assurer que ces objectifs établis à un niveau supérieur sont respectés au niveau local » (2010). Les asymétries et déséquilibres entre les capacités des différents acteurs impliqués peuvent entraver le processus : « toutes les zones n'ont pas la même aptitude à influencer les projets d'aménagement du territoire » (Bertrand, 2015).

Une récente évaluation de la mise en œuvre du SCoT à Grenoble en apporte la preuve. On a constaté que les zones rurales et montagneuses avaient du mal à accéder à différentes formes de capital – financier, humain, social et institutionnel –, ce qui limite non seulement la prise en compte de leurs intérêts lors de l'élaboration du SCoT, mais aussi sa mise en œuvre (Bertrand, 2015). Dès lors, il faut renforcer significativement les capacités des administrations locales afin de s'assurer qu'elles ont l'aptitude, les ressources et les capacités de financement pour réaliser les objectifs d'aménagement avec les outils dont elles disposent. Cela pose la question du financement. À mesure que le rôle des intercommunalités s'affirme, leurs ressources budgétaires devront être adaptées en conséquence. Il est d'autant plus important de veiller à la transparence et à la responsabilité des administrations à cette échelle.

Encadré 1.5. **Les pôles d'excellence rurale en France**

Le programme français de pôles d'excellence rurale a été inspiré par l'idée des pôles de compétitivité urbains. Les projets relevant de ce programme reçoivent des financements de l'administration nationale destinés à des projets de développement économique dans des zones rurales qui reposent sur un partenariat entre les administrations locales et des entreprises privées. Ce programme a été conçu pour soutenir la mise en œuvre de la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux. L'impact sur les territoires aurait atteint plus de 1 milliard EUR de travaux avec la création ou le maintien de plus de 40 000 emplois dans les zones rurales. La participation totale de l'État s'est élevée à 236 millions EUR provenant de 11 ministères (agriculture, tourisme, équipement, culture, outre-mer, écologie, emploi, petites entreprises, santé, industrie, développement régional) et de fonds spéciaux de l'État.

En 2005, le ministère du Développement et de la Compétitivité des territoires a certifié 300 pôles d'excellence rurale et a lancé un appel à projets autour de quatre thèmes : patrimoine et développement touristique, développement durable, développement de nouveaux services susceptibles d'attirer de nouveaux résidents dans les territoires ruraux, et production industrielle et artisanale, en particulier au moyen de techniques innovantes. Le financement des projets par l'administration nationale et par l'UE couvre entre le tiers et la moitié du coût total des projets, selon les conditions à remplir. La deuxième génération de projets a principalement visé le renforcement des capacités économiques des territoires ruraux et la réponse aux besoins des populations grâce à des services publics adaptés aux mutations territoriales.

Il existe près de Clermont-Ferrand deux projets relevant du programme des pôles d'excellence rurale. Le premier se trouve au sud-ouest de Clermont-Ferrand, dans le Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Il est principalement destiné à valoriser le bois comme source d'énergie renouvelable (création de plateformes de séchage, achat de broyeuses, de chaudières à bois et installation d'un réseau de chauffage collectif), à favoriser la qualité des paysages et à développer le fret ferroviaire. Le projet a reçu une subvention de 851 380 EUR. Un deuxième projet, dans le village de Broc, concerne la réhabilitation patrimoniale et touristique. Le site historique du village a été restauré pour encourager des usages mixtes, y compris un hôtel et un restaurant. Ce projet a reçu une subvention de 600 000 EUR.

Source : Pôles d'excellence rurale (2016), Ragréage de la filière pierre volcanique ou le retour à l'âge de pierre, Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Carte des projets, http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/.

Encadré 1.6. **Les métiers de l'aménagement en France**

Le parcours éducatif des professionnels de l'aménagement varie considérablement selon les pays de l'OCDE. En Israël, par exemple, les métiers de l'aménagement ont longtemps été dominés par les ingénieurs et les architectes, et ce n'est que depuis peu que la profession d'urbaniste est reconnue en tant que telle (même s'il existe une association d'urbanistes depuis 1965). Aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, il existe des organismes professionnels qui supervisent les accréditations et les certifications des professionnels de l'aménagement, ainsi que des diplômes d'aménagement particuliers (maîtrise d'urbanisme, par exemple). La France, en revanche, a longtemps adopté une approche interdisciplinaire de l'urbanisme.

En français, le terme « urbanisme » recouvre tout à la fois la notion d'aménagement urbain et celle de design urbain. La plupart des urbanistes français les plus célèbres sont en réalité des designers urbains. C'est une distinction importante et problématique que les urbanistes français ont tenté de résoudre. Le collectif national des jeunes urbanistes, notamment, a publié un Livre blanc contenant neuf propositions pour organiser la profession d'urbaniste.

Pour exercer en France, les urbanistes disposent de trois voies de formation. Il existe 24 instituts d'aménagement et d'urbanisme, qui sont des instituts de recherche scientifique offrant des formations de troisième cycle dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ensuite, divers établissements d'enseignement supérieur proposent quelque 150 types différents de diplômes d'aménagement urbain et régional. Enfin, le Conseil national des universités organise au niveau de la maîtrise des conférences sur l'aménagement de l'espace et l'urbanisme.

Encadré 1.6. **Les métiers de l'aménagement en France** (*suite*)

Ces programmes sont profondément enracinés dans les sciences sociales et ont produit des professionnels de la gestion des processus d'aménagement, plutôt que des ensembles de compétences très techniques. En revanche, il n'existe que 17 diplômes de design urbain en France – mais ce n'est pas représentatif du champ couvert par les métiers concernés puisque les designers urbains ont également une formation d'architectes et de paysagistes. Souvent, les termes « architecte » et « paysagiste » sont employés pour faire référence à ce type de profils.

Malgré l'existence d'une société professionnelle d'urbanisme depuis 1911 (la Société française des urbanistes, SFU), l'élaboration des plans locaux d'occupation des sols incombe à un ensemble de professions parmi lesquelles se trouvent des ingénieurs civils, des urbanistes, des architectes, des architectes paysagistes, des géographes, des économistes et des historiens. Ces professionnels sont recrutés par des départements internes, des agences d'urbanisme ou des administrations locales. En 1998, l'administration nationale a créé un organisme de réglementation de la profession (l'Office public de qualification des urbanistes, OPQU). En 2011, 288 urbanistes étaient accrédités par cette organisation (169 dans des entreprises privées, 102 dans des structures publiques et 17 autres). C'est une infime proportion du nombre total de professionnels de l'aménagement en France.

Source : Guet, J.-F. (2005), « French urban planning tools and methods renewal », congrès ISoCaRP 2005, www.isocarp.net/data/case_studies/684.pdf ; Kropf, K. (2011), « Coding in the French planning system: From building line to morphological zoning », *Urban Coding and Planning*, Routledge, Londres, pp. 158-249.

Le renforcement de l'autonomie budgétaire des administrations locales

Financement des administrations locales, occupation des sols et développement sont liés. À tout échelon, l'administration dépend d'une série de flux de recettes, mais s'agissant de leur capacité de perception de recettes et de leur autonomie de dépense, les administrations locales des pays de l'OCDE sont presque toujours assujetties à des échelons supérieurs. Les administrations locales sont à l'origine de 62 % de l'investissement public total des pays de l'OCDE en moyenne (Hulbert et Vammalle, 2014). Le lien qui existe entre le système budgétaire et le mécanisme d'aménagement d'un pays a une influence sur la manière dont le territoire est utilisé (voir l'exemple donné à l'encadré 1.7).

Encadré 1.7. **Systèmes de financement et d'aménagement : le Royaume-Uni face à la Suisse**

Les structures administratives du Royaume-Uni et de la Suisse se trouvent aux deux extrémités opposées du spectre de la décentralisation. Le système (central) de planification de l'occupation des sols du Royaume-Uni est l'un des plus rigides au monde, et son système de financement est très centralisé, tandis que la Suisse est un pays extrêmement décentralisé où les administrations locales jouissent de compétences politiques et budgétaires fortes.

Royaume-Uni – Planification centralisée de l'occupation des sols et centralisation budgétaire

Le système d'aménagement anglo-saxon (britannique) – dont « l'esprit » a été adopté par la plupart des pays du Commonwealth, à l'instar de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande – est très différent des systèmes d'aménagement en vigueur en Europe continentale. Le système britannique d'« aménagement contrôlé » se distingue du système continental de « zonage réglementé » à deux titres principaux. Tout d'abord, le contrôle de l'aménagement est fortement centralisé et impose des limitations strictes en termes d'occupation des sols afin de contenir la croissance urbaine dans l'ensemble du pays (ainsi, des « ceintures vertes » largement préservées de tout aménagement entourent tous les grands centres urbains d'Angleterre). D'autre part, le contrôle de l'aménagement est discrétionnaire plutôt que réglementaire. De ce fait, toute demande d'aménagement est soumise à examen et peut susciter l'opposition politique de résidents locaux NIMBY (*Not in my backyard*, ou « Pas dans mon jardin »), ce qui rend tout nouveau projet d'aménagement très difficile et – en raison des coûts liés au processus d'aménagement – coûteux, et qui crée une forte incertitude pour les promoteurs intéressés en ôtant souvent toute viabilité aux projets d'aménagement. Dans un système de zonage réglementaire, au contraire, les promoteurs bénéficient du droit automatique d'aménager des terrains à des fins d'habitation à condition que la parcelle visée se trouve en zone résidentielle et qu'ils se conforment aux règles en vigueur.

Encadré 1.7. **Systèmes de financement et d'aménagement : le Royaume-Uni face à la Suisse** (*suite*)

En outre, le système britannique de financement offre aux collectivités locales très peu d'incitations financières les encourageant à autoriser de nouveaux projets : les administrations locales assument l'essentiel des coûts liés aux services publics fournis aux nouveaux résidents, mais elles ne recueillent aucun bénéfice sous forme de recettes de fiscalité locale puisque la plupart des taxes sont perçues par l'administration nationale. De surcroît, toute hausse des recettes fiscales (des administrations) locales est à moyen terme lissée par un système de dotation de l'administration nationale. Dès lors, compte tenu de la quasi-absence d'incitation financière à autoriser des projets d'aménagement locaux, les autorités d'aménagement locales préfèrent nettement s'occuper des résidents NIMBY qui, de leur côté, ont toutes les raisons de s'opposer aux nouveaux projets d'aménagement pour protéger la valeur de leurs biens. Autrement dit, le système d'aménagement contrôlé est propice aux comportements de type NIMBY. Dans ces conditions, l'opposition via les résidents NIMBY aux nouveaux projets est plus forte et efficace à proximité des ceintures vertes car les propriétaires fonciers, conformément à la notion de *homevoter* (l'électeur propriétaire) de Fischel (Fischel, 2001a, b), sont particulièrement encouragés à vouloir protéger les belles vues et les espaces ouverts dont ils jouissent.

En conséquence, l'occupation des sols au Royaume-Uni évite l'étalement. Les nouveaux projets sont compacts, même si leur densité est moindre qu'en l'absence de règles de hauteur des bâtiments. Le prix à payer est toutefois considérable : la combinaison d'un aménagement contrôlé et d'une absence d'incitations financières s'est traduite par un cercle vicieux qui conduit à une pénurie de logements sans précédent et à une grave crise de la disponibilité des logements. Pour donner une idée de l'ampleur des effets que le système d'aménagement contrôlé produit sur les marchés du logement, Hilber et Vermeulen (2016) estiment que la hausse des prix du logement aurait été, en l'absence de toute contrainte d'ordre réglementaire, inférieure de 100 % entre 1974 et 2008.

Suisse – Décentralisation politique et budgétaire

Contrairement au Royaume-Uni, la Suisse – un pays très décentralisé où la concurrence budgétaire existe au niveau régional comme au niveau local – s'est dotée d'un système d'aménagement fondé sur des règles et des codes, dans lequel les projets de construction sont automatiquement approuvés à condition d'être conformes aux dispositions du code concerné. Ces règles consistent généralement à attribuer un type d'occupation des sols (résidentiel, commercial, industriel ou mixte) aux parcelles de terrain situées dans des zones réservées aux nouveaux projets, et à déterminer l'intensité du développement (sous la forme d'un ratio entre la surface au sol et la surface habitable, par exemple). De ce fait, il est extrêmement difficile pour les résidents locaux NIMBY de parvenir à s'opposer aux nouveaux projets d'aménagement. De plus, le système budgétaire suisse incite fortement les communes à consacrer des terrains à de nouveaux projets résidentiels : l'attribution de biens publics locaux est financée par un impôt progressif sur le revenu et ce sont les communes qui fixent les taux d'imposition. Les communes sont donc fortement encouragées, sur le plan financier, à attribuer de vastes parcelles de terrain aux limites de leur territoire afin d'attirer des contribuables à haut revenu.

Du fait de la souplesse du système d'aménagement et des incitations financières locales, l'offre de logement est assez élastique en Suisse. En conséquence, la disponibilité des logements y est jugée moins problématique, sauf dans les grandes agglomérations – principalement Zürich et Genève – où les contraintes physiques et géographiques (lacs, montagnes) sont assez nombreuses. De ce fait, l'étalement urbain et la préservation d'une campagne propice au tourisme sont au cœur de l'action publique en Suisse : les électeurs suisses sont de plus en plus préoccupés par l'étalement urbain car les nouveaux projets dans les zones de banlieue sont généralement dispersés et de faible densité. De plus, ils s'inquiètent de ce qui pourrait gâcher la beauté des régions touristiques alpines. C'est ainsi qu'ils ont récemment voté en faveur d'une initiative interdisant la construction de nouvelles résidences secondaires dans les régions touristiques, ce qui a des conséquences néfastes pour les résidents locaux.

Source : Hilber, C. A. L. (2015a), « UK Housing and Planning Policies: The Evidence from Economic Research », *Centre for Economic Performance 2015*, Election Analysis Series, #EA033 ; Hilber, C. A. L. (2015b), « Deep-rooted Vested Interests are to Blame for Our Housing Crisis », Disclaimer, 4 mai ; Hilber, C. A. L. (2016a), « The UK planning system—Proposals for reform », *Planning et Building Control Today*, October issue ; Hilber, C. A. L. and O. Schöni (2016b), « Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned », *ADBI Working Paper 569*, Asian Development Bank Institute, Tokyo.

Comme dans la plupart des autres pays, le renforcement des compétences des administrations locales (c'est-à-dire le transfert de fonctions de l'administration nationale française) ne s'accompagne pas toujours du flux de recettes correspondant. En France comme dans les autres pays où les recettes propres (par opposition aux dotations et autres transferts) sont une source de financement importante, les taxes foncières constituent la principale source de financement des administrations locales. De ce fait, le transfert de compétences peut pousser les administrations locales à augmenter les recettes provenant des taxes foncières, ce qui peut se traduire par des efforts visant à stimuler l'aménagement des sols.

Les administrations locales peuvent utiliser des mesures d'incitation fiscale pour préserver des terres agricoles, instaurer des exonérations d'impôt pour stimuler l'investissement dans les friches industrielles et créer diverses incitations à inclure du logement social dans tout nouveau projet d'aménagement. De ce point de vue, elles façonnent les pratiques d'occupation des sols. Le cadre budgétaire d'ensemble – les dotations financières d'autres niveaux administratifs, par exemple – a une incidence sur la manière dont ces outils sont utilisés et sur la demande qui en est faite (Martin, 2015). Lorsque les administrations dépendent principalement de leurs ressources propres, elles peuvent exercer une pression fiscale significative pour aménager de nouvelles terres ou pour reconvertir des terrains aménagés en les consacrant à des usages dont le rendement fiscal est plus élevé. La manière dont les sols sont occupés et le moment où ils sont aménagés ont des conséquences budgétaires pour les communes tandis qu'au contraire, le contexte budgétaire d'ensemble et les outils fiscaux spécifiques orientent les pratiques d'occupation et d'aménagement des sols.

L'autonomie budgétaire des administrations locales a été renforcée au fil des transferts de compétences

En France, les ressources des administrations locales (régions, départements, communes, intercommunalités) proviennent globalement de deux sources : i) les *ressources propres* telles que les recettes fiscales directes et les dotations de l'État, et ii) les *ressources temporaires*, qui sont des prêts accordés en fonction des projets et que l'administration bénéficiaire doit rembourser. Les ressources temporaires ne peuvent servir qu'à financer des dépenses d'investissement (par opposition aux dépenses de fonctionnement). Le cadre réglementaire qui régit les administrations locales françaises est extrêmement contraignant. La loi oblige les administrations locales à équilibrer leur budget (autrement dit, elles ne peuvent pas être en situation de déficit budgétaire). Le montant des recettes de fonctionnement doit être supérieur au montant des dépenses de fonctionnement et la loi oblige les administrations locales à équilibrer leur budget (autrement dit, elles ne peuvent pas être en situation de déficit). En vertu de la « règle d'or », elles ne peuvent emprunter des fonds que pour financer leurs dépenses d'investissement (encadré 1.8). En 2013, les emprunts contractés par les administrations locales françaises représentaient 7.3 % de leurs recettes totales (229.6 milliards EUR) (République française, 2016).

Si les recettes des administrations locales proviennent tout à la fois des taxes locales et des dotations de l'État, c'est la fiscalité locale qui en représente la part la plus importante. En 2013, les taxes locales représentaient environ 55 % des recettes des administrations locales (République française, 2016). Les taxes locales directes sont les taxes les plus anciennes du système fiscal français : « elles ont succédé aux taxes directes qui avaient été créées en 1790 et 1791 sous la forme de taxes nationales et ont été transférées aux administrations locales lors de la réforme fiscale de 1914-17 »

(République française, 2015). Depuis 1970, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation (revenu cadastral) ont une même assiette fiscale. Au cours des 20 dernières années, la contribution économique a été réformée pour encourager l'investissement. Ces taxes sont perçues par l'administration nationale pour le compte des administrations locales et se répartissent en quatre catégories principales :

- Taxes foncières sur les propriétés bâties
- Taxes foncières sur les propriétés non bâties
- Taxe d'habitation (sur les locaux d'habitation)
- Contribution économique se composant d'une taxe locale sur les locaux commerciaux et d'une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises[13].

Encadré 1.8. **L'Agence française de financement des collectivités locales**

En 2014, une agence française de financement sans équivalent – l'Agence France Locale (AFL) – a commencé à distribuer des subventions aux administrations locales en mutualisant les volumes et en levant des fonds sur les marchés obligataires. L'AFL est entièrement détenue par des administrations locales françaises et chacun de ses membres se porte garant du montant des emprunts en cours qu'il a contractés auprès de l'Agence. Seules les administrations locales françaises à fiscalité propre peuvent y adhérer ; cela inclut les communes, les entités intercommunales à fiscalité propre, les départements et les régions.

L'Agence a été créée suite à la crise bancaire pour faire face au durcissement des conditions de crédit et à la pénurie de liquidités. L'AFL s'inspire du modèle d'institutions similaires qui fonctionnent bien et depuis longtemps en Europe du Nord (la plus ancienne d'entre elles, *Kommune Kredit*, a été créée dès 1899). Ce modèle se répand peu à peu dans les pays de l'OCDE et a récemment été adopté par la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

En France, les administrations locales sont le principal investisseur public dans les infrastructures et réseaux de transports. Environ 70 % des dépenses d'investissement des administrations locales sont autofinancées et l'endettement de ces dernières s'élève à 8 % du PIB. L'essentiel de la dette totale des administrations locales (141.5 milliards EUR en 2014) est détenu par les communes (44.8 %), puis par les départements (23.7 %), les entités intercommunales (16.0 %) et les régions (15.5 %).

2014 (en milliards EUR)	État	Activités de sécurité sociale	Autres entités publiques d'État	Collectivités locales	Autres entités publiques locales	Total
Dépenses totales	455.5	562.9	81.3	230.7	21.3	1 207.5
Dépenses d'investissement	9.8	8.3	17.2	48.0	2.4	85.6
Dette au 31/12/2014	1 610.2	216.8	22.6	141.5	46.7	2 037.8

1. Les transferts financiers entre secteurs étant consolidés, la somme des données pour l'ensemble des secteurs est plus élevée que les données consolidées pour « Toutes les entités publiques ».

Sources : Observatoire des finances locales – DGCL (2015), « Les finances des collectivités locales en 2015 », septembre, www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2015_00.pdf ; Agence France Locale (2016), http://www.agence-france-locale.fr/investir-dans-lagence-france-locale.

Parmi ces taxes, c'est la taxe foncière sur les propriétés bâties qui génère la part la plus importante des recettes (environ 37 %) ; viennent ensuite la taxe d'habitation (26 %), la taxe sur la valeur ajoutée des revenus des entreprises (21 %), la taxe sur les locaux

commerciaux (10 %) et, enfin, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (à peine plus de 1 %) (République française, 2015a)[14]. L'importance des différentes formes de taxes foncières pour les communes encourage nettement les administrations locales à prendre des mesures pouvant se traduire par une augmentation de la valeur des terrains, notamment en permettant la reconversion des terrains de faible valeur. C'est aussi une incitation à attirer de nouveaux résidents et de nouvelles entreprises afin d'élargir la base fiscale.

En France, les taxes foncières locales – à l'exception des taxes concernant les entreprises – sont principalement calculées à partir de la valeur locative cadastrale[15]. La valeur locative cadastrale du rendement théorique d'une propriété est déterminée par les pouvoirs publics (encadré 1.9). Les taux des taxes locales sont fixés par les assemblées locales (conseils départementaux, conseils municipaux, etc.) lors de l'adoption du budget annuel. Toutefois, ces taux ne peuvent pas dépasser certains plafonds fixés par l'administration nationale, qui s'appliquent à des bases elles-mêmes fixées au niveau central. Ce mécanisme comporte de nombreuses exonérations – par exemple pour les personnes à faible revenu. Bien conçues, les taxes foncières peuvent constituer un outil efficace de planification durable de l'occupation des sols (encadré 1.10).

Encadré 1.9. **Le système français de taxation foncière**

La taxe foncière sur les propriétés bâties

La taxe foncière sur les propriétés bâties est perçue annuellement au titre des terrains bâtis situés en France, sauf s'ils ont droit à une exonération permanente (terrains publics, bâtiments agricoles, etc.) ou temporaire (entreprises nouvelles ou innovantes, incitations au développement dans le cadre d'une politique d'aménagement urbain ou territorial). La base d'imposition correspond au revenu locatif, lequel est égal à 50 % de la valeur locative cadastrale régulièrement mise à jour par les autorités. Le montant de la taxe correspond au produit de la base d'imposition et des taux votés par chaque administration bénéficiaire pour l'année concernée. Exonérations ou réductions automatiques sont accordées aux personnes invalides ou âgées ayant des moyens limités, sous certaines conditions de ressources et d'occupation du logement.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est prélevée annuellement aux propriétaires de terrains non bâtis de toute nature situés en France, sauf s'ils ont droit à une exonération permanente (terrains publics) ou temporaire (incitations à l'agriculture biologique, reforestation et préservation de zones d'intérêt environnemental). Le produit de la taxe revient aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale. La base de calcul du montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties correspond à 80 % de la valeur locative cadastrale de la propriété qui résulte d'estimations régulièrement mises à jour par les autorités. Pour encourager les propriétaires à mettre leurs terrains en vente afin d'accroître le volume de parcelles constructibles, une hausse de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles est appliquée dans les zones où l'immobilier subit les tensions les plus fortes. Les terres agricoles, y compris celles qui sont laissées en jachère, sont exonérées de toute augmentation. Le montant de la taxe correspond au produit du revenu cadastral de chaque propriété et des taux votés par chaque administration locale bénéficiaire pour l'année concernée.

La taxe d'habitation

Les locaux d'habitation meublés sont également imposés en fonction d'une évaluation de la valeur locative cadastrale du terrain bâti mise à jour par les autorités. Pour les locaux d'habitation qui constituent la résidence principale du contribuable, une réduction obligatoire pour les personnes à charge ou une réduction facultative (réduction globale de la base d'imposition, réduction spéciale de la base, réduction applicable aux personnes invalides) est déduite de la valeur locative cadastrale. Le montant de la taxe correspond au produit de la base d'imposition par les taux votés par chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire pour l'année concernée.

Encadré 1.9. **Le système français de taxation foncière** (*suite*)

Certains locaux sont exonérés de taxe d'habitation. Par exemple, les personnes à faible revenu peuvent bénéficier d'une exonération ou d'une réduction automatique du montant de la taxe d'habitation sur leur résidence principale. Pour les contribuables qui ne peuvent pas bénéficier d'une exonération ou d'une réduction automatique, le montant de la taxe d'habitation sur la résidence principale est plafonné en fonction du revenu sous certaines conditions.

À partir du 1er janvier 2015, dans les zones où la taxe d'habitation annuelle sur les logements vacants est applicable, les communes ont le droit d'augmenter de 20 % la part de la taxe d'habitation qui leur revient au titre des logements meublés qui ne sont pas utilisés comme résidence principale. La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les zones où la pression immobilière est la plus forte. Les taux sont fixés à 12.5 % pendant la première année d'imposition, puis à 25 % à partir de la deuxième année.

Source : République française (2015a), « Overview of the French tax system – legislation in force as of 31 July 2015 », Direction des finances publiques, Direction générale des impôts, Bureau A/Section 4, p. 70.

Encadré 1.10. **Concevoir des impôts fonciers favorisant une occupation durable des sols**

L'impact des impôts fonciers sur l'occupation des sols est mitigé

Les taxes basées sur la valeur des terrains et des bâtiments construits dessus sont l'un des exemples les plus emblématiques de l'imposition du foncier. Leurs effets sur l'occupation des sols sont controversés mais, selon toute vraisemblance, ils sont aussi modestes. Étant donné le lien étroit qui existe entre l'imposition foncière et le foncier, ce résultat peut surprendre. Il peut s'expliquer par deux effets des taxes foncières sur l'occupation des sols, effets qui se compensent mutuellement. Tout d'abord, l'imposition renchérit pour les propriétaires fonciers tout accroissement de la densité des bâtiments. Les petits bâtiments à un ou deux étages sont moins chers à construire, en termes de mètres carrés de surface habitable, que des bâtiments plus grands qui font un usage plus efficient du terrain. De ce fait, ils font l'objet de taxes foncières moins élevées, ce qui encourage le développement à faible densité et l'expansion horizontale des villes (Brueckner et Kim, 2003). Parallèlement, les taxes foncières renchérissent le coût de la surface habitable des logements et, par conséquent, les ménages utilisent une moindre surface de logement. Si le rapport entre la surface du terrain et la taille des habitations demeure stable, cela se traduit par une réduction de la consommation de sols et favorise les projets plus compacts (Song et Zenou, 2006). Ces deux effets se compensent partiellement et l'un ou l'autre domine selon le cas.

Plusieurs études portant sur l'impact des impôts fonciers sur l'occupation des sols dans des environnements différents livrent des conclusions divergentes. Haurin (1980) estime que l'effet sur la densité n'est pas clair. Ihlanfeldt (1984) observe que des impôts fonciers élevés se traduisent par la hausse de la surface d'habitation, ce qui, si cette hypothèse se vérifie, contredirait la théorie exposée ci-dessus. Au contraire, Song et Zenou (2006), ainsi que Banzhaf et Lavery (2010), défendent la théorie en question, mais parviennent à des conclusions contradictoires concernant ses conséquences pratiques. Song et Zenou (2006) constatent un lien entre des impôts fonciers plus élevés et un développement plus compact, tandis que Banzhaf et Lavery (2010) aboutissent à la conclusion inverse. S'appuyant sur l'examen de l'occupation des sols en Pennsylvanie, ils observent implicitement que l'imposition foncière est un facteur d'étalement urbain, ce qui montre que le premier effet prend le pas sur le second.

Une imposition foncière bien structurée peut utilement servir à l'occupation durable des sols

Si les travaux de recherche constatent que les impôts fonciers produisent des résultats mitigés, ceux-ci peuvent à l'évidence faciliter les politiques d'occupation durable des sols s'ils sont bien structurés (Blöchliger, 2015). Ainsi, une taxe strictement fondée sur la valeur du terrain qui ne tiendrait pas compte de la valeur des bâtiments peut contribuer à contenir l'étalement urbain et à favoriser la densification des terrains bâtis plutôt que de nouveaux projets. La valeur des terrains est sans lien avec leur utilisation. Le terrain d'un site de friche industrielle en centre-ville, par exemple, possède à peu près la même valeur qu'un terrain situé au pied d'un gratte-ciel, parce que la valeur dudit gratte-ciel n'est pas prise en compte dans le calcul de sa valeur foncière.

Encadré 1.10. **Concevoir des impôts fonciers favorisant une occupation durable des sols** (*suite*)

Avec une taxe fondée sur la valeur du seul terrain, les deux parcelles seraient sujettes à la même imposition. Il serait donc très coûteux pour le propriétaire de la friche industrielle de payer des taxes sur ce site sans en percevoir aucun revenu. De ce fait, une taxe fondée sur la valeur du terrain constitue une forte incitation à développer les sites de friches industrielles. En revanche, si l'imposition foncière est globale et tient compte de la valeur du terrain et de celle des bâtiments, le propriétaire de la friche industrielle devra payer des taxes bien moins élevées que le propriétaire de la parcelle mitoyenne d'un gratte-ciel et, par conséquent, aura moins intérêt à aménager son terrain.

Autre option : des taxes foncières « vertes » spécialement conçues (taxes d'imperméabilisation des sols, frais d'aménagement, etc.) peuvent accroître les coûts de tel ou tel aspect spécifique de l'occupation des sols qui serait particulièrement indésirable du point de vue de l'intérêt général. Elles créent un mécanisme par lequel les propriétaires fonciers compensent les coûts qu'ils imposent à la population en aménageant les sols de telle ou telle manière. Dans la mesure où avec ce type de taxe, il est également plus coûteux pour les propriétaires fonciers d'aménager leurs terrains de manière spécifique, cette solution sera moins répandue. Autrement dit, les taxes foncières vertes forcent les propriétaires à internaliser (en partie) les coûts externes des projets d'aménagement.

Blöchliger (2015) propose une analyse des principales questions à traiter en termes d'action publique pour s'assurer que l'imposition foncière est concrètement utilisée comme un instrument de gestion durable de l'occupation des sols :

- Pour influer sur l'occupation des sols, les impôts fonciers doivent être envisagés à la lumière d'autres outils de l'action publique. Il peut par exemple s'agir de la planification de l'occupation des sols et de la politique des transports, qui contribuent aussi à internaliser les coûts externes de l'étalement urbain. Souvent, d'autres outils ont un impact beaucoup plus fort sur l'occupation des sols que l'imposition foncière, qui est généralement faible. De plus, si cette dernière peut avoir un impact global sur les tendances d'occupation des sols, elle est un outil trop imprécis pour garantir la protection de parcelles particulières ou pour favoriser tel ou tel type d'occupation des sols, par exemple en protégeant des espaces naturels de tout aménagement. Cependant, l'imposition foncière peut servir aux politiques d'occupation des sols – par exemple, planification des espaces urbains ou politique des transports.

- L'impact de la fiscalité foncière sur l'occupation des sols dépend de sa conception. Une taxe purement foncière rend l'accumulation de terrains plus onéreuse et incite à faire des sols l'usage le plus rentable. L'aménagement devient plus attractif, surtout dans les zones où la valeur des terrains est élevée, par exemple autour des infrastructures existantes. Ainsi, une taxe purement foncière favorise l'augmentation de la densité des villes. Comme on l'a précédemment évoqué, l'effet d'une taxe foncière traditionnelle (à deux niveaux) qui couvre à la fois le terrain et les aménagements est moins clair. D'un côté, si la taxe est réorientée en direction des consommateurs, alors les prix immobiliers augmentent, ce qui accroît la demande d'unités de logement plus petites et, partant, la densité de population. D'un autre côté, la taxe foncière risque de favoriser l'étalement urbain à mesure qu'elle réduit le ratio entre capital et surface foncière et, du même coup, le nombre d'unités de logement par parcelle et la densité.

- Là où la valeur du foncier est peu élevée, une taxe sur la surface foncière incite davantage qu'une taxe sur la valeur foncière à faire des sols une utilisation efficiente. Une proposition de taxe sur l'occupation des sols est en cours d'examen en Allemagne : le taux d'imposition varierait en fonction du type d'occupation des sols et des coûts environnementaux qui en découlent. Des taxes applicables aux nouveaux projets – taxes d'aménagement et d'imperméabilisation des sols, visant à internaliser les effets environnementaux externes – sont également en débat. Une taxe sur les pertes sociales liées à la réduction des espaces libres en raison de projets d'aménagement a été examinée aux Pays-Bas et aux États-Unis, mais il est difficile d'estimer la valeur sociale d'un espace libre.

- Les taxes sur les transactions foncières nuisent à la gestion durable de l'occupation des sols. Elles encouragent davantage à acheter des terrains peu chers, qui sont généralement plus éloignés des centres des villes et des infrastructures de transports, et elles dissuadent de conclure des transactions qui pourraient contribuer à faire des sols une utilisation plus efficiente. Elles encouragent aussi à acquérir des terrains à aménager, au détriment de l'amélioration des terrains déjà exploités.

Encadré 1.10. **Concevoir des impôts fonciers favorisant une occupation durable des sols** (*suite*)

- L'imposition foncière peut créer des incitations perverses pour les administrations locales. Celles-ci peuvent envisager une opération d'aménagement ou un changement de zonage pour des raisons purement financières. Elles pourraient même être tentées d'accroître les recettes provenant de taxes foncières écologiques, comme celles sur l'imperméabilisation des sols ou sur les terrains inexploités, sapant du même coup les objectifs initiaux des taxes en question. Les pouvoirs publics devraient lutter contre ces incitations perverses en utilisant des outils adéquats de planification de l'occupation des sols : les administrations locales devraient s'attaquer aux facteurs externes d'occupation des sols locaux, et les niveaux administratifs supérieurs devraient traiter ces facteurs externes en élargissant le champ géographique de leur action.
- L'imposition foncière peut être remaniée de façon à favoriser l'investissement écologique. Aux États-Unis, par exemple, les administrations locales bénéficient de nombreuses incitations fiscales pour accroître l'efficience énergétique et le recours aux énergies renouvelables. L'Espagne, l'Italie, la Norvège et la République tchèque sont autant d'exemples supplémentaires de pays qui offrent des allégements de taxe foncière liés aux équipements d'énergies renouvelables. L'efficience et l'efficacité de ces allégements doivent être évaluées à la lumière du coût que représentent le rétrécissement de l'assiette de la taxe et la baisse de la recette fiscale. Il n'existe pas d'études analysant l'efficience des réductions de taxe foncière destinées à stimuler les investissements dans l'efficience énergétique et les énergies renouvelables. Il est difficile de déterminer si l'imposition foncière, de ce point de vue, est plus ou moins utile que d'autres instruments pour promouvoir les mêmes objectifs.

L'existence de taux de taxe foncière différenciés a une incidence sur l'occupation des sols. Aux États-Unis, par exemple, les États qui pratiquent un taux effectif de taxe foncière moins élevé sur les logements individuels que sur les immeubles collectifs ont connu un recul moins prononcé de la consommation de terrains que ceux qui imposent les logements individuels plus fortement que les immeubles collectifs. La plupart des États des États-Unis taxent les logements individuels à des taux effectifs moins élevés. Lorsque les taux effectifs de taxation ont été ajustés afin d'être identiques pour les deux catégories de logements, de fortes mesures d'incitation à réaliser des projets d'aménagement plus compacts sont prises.

Adapté de : OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en.

Il existe d'autres taxes locales dans des domaines tels que la collecte des déchets ménagers, mais elles ne contribuent qu'assez peu aux recettes totales. Les administrations locales peuvent aussi imposer les revenus immobiliers (par exemple la location de biens privés, la rémunération d'un accord d'occupation dans le domaine public), les revenus provenant des services publics locaux et des autorités compétentes, et les fonds structurels européens. La part que prennent ces sources de revenus dans le total des recettes est elle aussi assez faible.

La région Île-de-France dispose d'outils fiscaux supplémentaires. En 2015, une taxe annuelle spéciale supplémentaire a été instaurée pour permettre à cette région de contribuer au financement des investissements dans les transports publics. Elle est acquittée par tous les contribuables soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou à la cotisation sur les locaux commerciaux dans les communes de la région Île-de-France[16]. Il existe également des taxes spéciales sur les infrastructures qui s'appliquent à tous les contribuables (particuliers et entités publiques) soumis aux taxes locales. En 2011, une taxe de ce type a été instaurée pour soutenir les projets de transports de la métropole de Paris (projet de la Société du Grand Paris).

L'autre source majeure de financement concerne les transferts de l'administration nationale aux administrations locales. Ces transferts se composent de trois éléments principaux : i) les dotations d'amortissement et de fonctionnement, ii) les dotations d'équipement et iii) les dotations de compensation. La plus importante des dotations d'amortissement et de fonctionnement est la dotation globale de fonctionnement, créée en 1979. Les dotations d'équipement comprennent une dotation globale d'équipement attribuée par les préfets aux départements ainsi qu'à certaines communes et groupements de communes afin de les aider à financer leurs équipements et leurs infrastructures. Il existe aussi une dotation d'équipement des territoires ruraux. Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée est aussi une forme de dotation d'équipement qui compense la TVA payée par les administrations locales sur leurs dépenses d'équipement réalisées deux ans auparavant. Enfin, il existe des dotations de compensation. Elles peuvent servir à compenser des transferts de compétences de l'État aux administrations locales pour développer leurs compétences. Les dotations de compensation comprennent la dotation générale de décentralisation et peuvent aussi servir à compenser les exonérations et dégrèvements consentis par l'administration nationale sur la fiscalité locale.

En France, les recettes locales ont plus que doublé depuis le début des années 1990 ; le total des recettes des administrations locales est passé de 87.5 milliards EUR en 1990 à 215 milliards en 2010 et 229.6 milliards en 2013 (République française, 2016). L'autonomie financière des administrations locales est considérée dans les politiques publiques comme un lien important entre les contribuables et leurs collectivités, et comme un moyen d'autonomiser les acteurs locaux. Cette politique a été consolidée par la « règle d'autonomie budgétaire » – selon laquelle le ratio entre les ressources propres et le total des ressources (hors emprunts) ne peut s'établir en deçà du niveau enregistré en 2003. Au total, l'autonomie budgétaire des communes, des intercommunalités, des départements et des régions s'est renforcée au fil du temps, parallèlement à leurs compétences. Entre 2003 et 2013, ce sont les régions qui ont connu une telle augmentation dans les plus fortes proportions (11.9 %), suivies par les départements (9.2 %), puis par les communes et les intercommunalités (5.2 %) (République française, 2016)[17]. En 2013, ce sont les départements qui possédaient le ratio d'autonomie budgétaire le plus élevé, suivis par les communes et les régions (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Ratio d'autonomie financière des administrations locales, 2013**

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ration des ressources propres par rapport au total des ressources	66.00 %	67.80 %	53.60 %

Source : République française (2016), « Transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales », Annexe au projet de loi de finances pour 2016, www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016_collectivites.pdf.

Parallèlement, la dépense des administrations locales a significativement augmenté au cours des 20 dernières années : elle est passée de 8 % du PIB en 1980 à environ 11 % en 2013 (République française, 2016). La hausse de la dépense infranationale a été plus forte dans les régions que dans les départements et les communes. Toutefois, cette tendance à la hausse de la dépense a quelque peu reculé ces dernières années, les administrations locales ayant réduit leurs dépenses d'équipement. Cette modération est en grande partie liée à la crise économique de 2008 qui s'est traduite par une diminution de certains

transferts de l'administration nationale aux administrations locales, et à l'affaiblissement de l'économie dans de nombreuses régions.

Notons qu'un récent exercice de prospective financière des administrations infranationales en France a prévu que les départements et les régions présenteraient des budgets déficitaires avant 2020, avec des ratios financiers dépassant 100 %, soit le seuil critique (Binet et al., 2016)[18]. Au cours de cette période, en revanche, les communes devraient pouvoir conserver leurs niveaux d'investissement jusqu'en 2020.

Les instruments fiscaux pourraient être mieux utilisés

Compte tenu du contexte budgétaire, les collectivités locales sont de plus en plus incitées à réduire leurs dépenses de fonctionnement, renoncer à certains investissements et mutualiser les services, et/ou accroître leurs recettes provenant de la fiscalité locale. La dernière option (accroissement des recettes fiscales) est limitée par les plafonds que fixe l'État et s'avère parfois très impopulaire parmi les habitants. À titre d'exemple, les taux de la fiscalité locale à Nantes et à Saint-Nazaire n'ont augmenté que de manière très marginale au cours de ces dernières années.

Pour s'adapter à ces évolutions, il peut être utile de lier les subventions accordées par l'administration centrale aux administrations locales à leur capacité à contrôler leurs dépenses de fonctionnement (OCDE, 2015b). La loi de programmation des finances publiques pour 2014-19 fixe un montant cible de dépense publique locale, à l'instar de celui qui est fixé en matière de santé : c'est un pas sur la voie du contrôle de cette dépense[19]. Cette cible permet d'éclairer le débat annuel entre l'administration nationale et les administrations locales concernant leur contribution à la réduction programmée de la dépense publique.

Les communes dépendent fortement des taxes foncières sur les propriétés bâties. Dans un contexte de contraintes fiscales croissantes, cela les incite à multiplier les projets de locaux résidentiels et commerciaux, notamment en zone suburbaine et péri-urbaine. De plus, toutes les catégories de taxes locales peuvent donner lieu à des exonérations permanentes ou temporaires qui entravent les stratégies d'occupation des sols. Pour attirer des emplois, les communes accordent souvent des exonérations sur la « contribution économique territoriale », une taxe locale sur la propriété et sur la valeur ajoutée qu'acquittent les entreprises (OCDE, 2015b). Ce faisant, elles encouragent souvent l'investissement en milieu suburbain ou péri-urbain, contrairement aux objectifs d'aménagement du territoire. Enfin, les administrations locales ne tirent pas suffisamment parti de leur pouvoir de modulation des taxes sur les nouvelles constructions de faible densité, alors qu'un certain nombre de mesures visant à faciliter l'accès à la propriété encouragent à l'excès les nouveaux chantiers au détriment des opérations de rénovation (OCDE, 2015). Tout cela alimente l'étalement urbain.

Les communes françaises devraient s'appuyer sur un vaste éventail d'instruments fiscaux pour atteindre leurs objectifs territoriaux, économiques, environnementaux et sociaux. À ce stade, la taxe foncière sur les propriétés bâties génère l'essentiel des recettes, suivie par la taxe d'habitation, la taxe sur la valeur ajoutée prélevée sur les recettes des entreprises, la taxe sur les locaux commerciaux et, enfin, la taxe foncière sur les propriétés non bâties. De nombreux autres outils fiscaux pourraient être exploités afin de contribuer à la réalisation des objectifs d'aménagement territorial (tableau 1.2). Aujourd'hui, par exemple, Nantes et Saint-Nazaire n'utilisent aucun mécanisme de valorisation foncière – outils destinés à récupérer les hausses de valeur foncière liées à des interventions de la puissance publique telles que l'investissement infrastructurel ou

l'attribution de droits d'aménagement – sauf en cas de lien direct avec des transactions immobilières publiques.

Tableau 1.2. **Instruments fiscaux de gestion de l'aménagement**

Outils fiscaux ciblés	Outils fiscaux généraux
Incitations à la réhabilitation de friches industrielles	Taxes affectées (prélèvements pour infrastructures)
Taxe sur les plus-values	Frais d'impact environnemental
Servitudes environnementales	Taxe foncière
Crédits d'impôt sur les opérations de réhabilitation du patrimoine	Droits de compensation
Aménagement conjoint	Taxe sur les propriétés
Prêts axés sur la localisation	Droits de mutation
Zones économiques spéciales	Taxe d'évaluation spéciale
Taxe foncière à taux différencié	Taxes sur les lotissements
Financement par de nouvelles taxes	Frais de raccordement au réseau d'assainissement
Transfert des droits d'aménagement	
Calcul des taxes en fonction de la valeur et de l'utilisation des sols	

Source : Adapté de Silva, E. A. et R. A. Acheampong (2015), « Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries », *OECD Environment Working Papers*, n° 94, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en.

Encadré 1.11. **Les outils fonciers de gestion de la croissance et du développement**

Les pays de l'OCDE utilisent tout un ensemble d'outils pour contrôler, réguler et stimuler les résultats souhaités en matière de développement. Les outils réglementaires tels que les ceintures vertes, les politiques de zonage, les mesures du contrôle du taux de croissance et la limitation géographique des services urbains servent à juguler l'étalement urbain, protéger l'environnement et coordonner les investissements dans les infrastructures en agissant sur le calendrier, la localisation et l'étendue des aménagements physiques. En pratique, les outils fiscaux fonctionnent comme des taxes et des redevances prélevées sur les promoteurs afin de percevoir des recettes et d'atténuer les effets néfastes de l'aménagement, comme l'étalement urbain. Les mesures de type incitatif prennent la forme de subventions, de crédits d'impôt, de droits d'aménagement et d'actions directes de l'administration nationale visant à encourager les acteurs économiques à agir en vue d'améliorer les caractéristiques du milieu bâti et de protéger les milieux naturels.

Dans la plupart des pays (dont les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie), les promoteurs bénéficient d'incitations à la réhabilitation des friches industrielles qui les encouragent à construire dans les centres des zones urbaines. Contrairement à l'aménagement de sites vierges, la réhabilitation de friches industrielles présente un certain nombre d'obstacles pour les promoteurs (McCarthy, 2002). Citons notamment le prix élevé du foncier en centre-ville, les coûts de démantèlement des structures existantes, les coûts de nettoyage/dépollution de sites anciennement industriels, ou encore les restrictions imposées par le zonage réglementaire existant. Cela étant, la réhabilitation des friches industrielles contribue à la revitalisation de zones en déclin et présente de nombreux avantages, notamment ceux d'éviter un étalement urbain non viable, d'accroître la valeur patrimoniale du site et de ses environs, d'élargir la base fiscale et d'améliorer l'emploi, la protection de l'environnement et l'utilisation efficace des infrastructures existantes. L'existence de mesures d'incitation dans ces zones est donc jugée essentielle pour réduire les coûts d'aménagement tout en contribuant à atteindre des objectifs de développement durable.

Au Royaume-Uni, par exemple, l'administration nationale a fixé en 1998 un objectif de reconversion en logements de 60 % des friches industrielles (objectif porté à 80 % en 2008) afin de revitaliser des villes et de fournir une nouvelle offre de logements sur des terrains déjà aménagés (Wong et Bäing, 2010). Pour y parvenir, des incitations fiscales et d'autres mesures de soutien comme des aides aux zones désaffectées et des mécanismes de compensation budgétaire sont prévues afin de lever les obstacles qui entravent la réhabilitation des friches industrielles. Aux États-Unis, la loi sur les friches industrielles (*Brownfield Act*) de 2002 prévoit un mécanisme d'incitations économiques et d'exonérations de responsabilité pour les promoteurs qui aménagent des friches.

Encadré 1.11. **Les outils fonciers de gestion de la croissance et du développement** (*suite*)

La plupart des pays ont adopté des crédits d'impôt de réhabilitation du patrimoine historique afin d'encourager le public à préserver et à rénover les lieux historiques et le patrimoine culturel. Aux États-Unis, les incitations fiscales en vigueur en matière de préservation, établies par la loi portant réforme fiscale de 1986 (PL 99-514 ; *Internal Revenue Code* Section 47) comprennent un crédit d'impôt de 20 % pour la réhabilitation de structures historiques certifiées et un crédit d'impôt de 10 % pour la réhabilitation de bâtiments non classés et non résidentiels construits avant 1936. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, en Belgique, l'ordonnance relative à la conservation du patrimoine immobilier, prise en 1993, offre aux propriétaires de biens classés des incitations de base : les revenus tirés de bâtiments classés et non loués sont exonérés de taxe foncière, les biens classés situés dans la Région et qui lui sont légués sont exonérés de droits de succession, tandis que les propriétaires de bâtiments classés qui en ouvrent l'accès au public peuvent déduire certains coûts de maintenance de leur impôt sur le revenu. Au Danemark, une part des coûts de réparation des bâtiments peut être déduite des revenus tirés de bâtiments classés. Les propriétaires de bâtiments classés ont également droit à des subventions de compensation des coûts de maintenance et de réparation qui dépassent les coûts « normaux » induits dans des bâtiments non classés ; la valeur de la subvention est calculée à partir du taux de « dégradation annuelle » du bâtiment et s'échelonne entre 20 % et 50 % des coûts de réparation (McCleary, 2005).

En France, les monuments enregistrés et classés qui sont ouverts au public peuvent déduire 100 % de leurs dépenses, tandis que ceux qui ne sont pas ouverts au public peuvent en déduire 50 %. En Allemagne, les propriétaires de bâtiments protégés qui ne génèrent aucun revenu peuvent déduire toutes leurs dépenses admissibles d'entretien et de réhabilitation de leur revenu imposable pendant une période de dix ans, dans la limite d'un taux maximal de 10 % par an. Au Japon, les avantages fiscaux visant à financer la préservation du patrimoine historique privé sont enchevêtrés dans un entrelacs très complexe de règles, de conditions, de restrictions et d'exceptions ; la plupart des avantages concernent le transfert d'argent et de biens désignés pour être préservés, ou les droits ordinairement liés à la propriété, plutôt que des allégements et crédits d'impôt liés à des projets de réhabilitation (McCleary, 2005). En Australie, les biens donnés ou légués à une organisation agréée de préservation de la nature sont exonérés de taxe sur les plus-values depuis 2000. Les biens du patrimoine sont totalement exonérés de taxes foncières en Turquie.

Transfert de droits d'aménagement (TDA) : le transfert des droits d'aménagement est un programme incitatif axé sur le marché qui vise à réduire ou éliminer le potentiel d'aménagement de lieux devant être préservés en renforçant le potentiel d'aménagement de lieux où la croissance est souhaitée (Pruetz et Standridge, 2005). Les programmes de TDA partent du principe que les droits d'aménagement d'une parcelle, qui font partie du droit de la reconvertir, peuvent être vendus et utilisés sur une autre parcelle. Ordinairement, un programme de TDA suppose que le propriétaire d'une zone (ou parcelle) de préservation ou d'émission vend ses droits d'aménagement à un promoteur qui les utilise ensuite dans une zone désignée pour être une zone (parcelle) d'aménagement ou de réception. En général, la densité du bâti autorisée dans la zone de réception est plus élevée que la densité de base fixée par la loi grâce à des bonus de densité accordés par les administrations locales, qui incitent les promoteurs à acheter des droits d'aménagement (Tavares, 2003). Pour porter leurs fruits, les programmes de TDA doivent être assortis de règles strictes concernant les zones d'émission, les incitations du marché et/ou les façons dont un projet d'aménagement peut gagner des bonus de densité sans recourir au TDA (Pruetz et Standridge, 2005).

Les programmes de TDA servent à atteindre des objectifs très variés, notamment la protection de terres agricoles, la préservation de l'habitat de la faune sauvage et le contrôle des densités d'aménagement dans des zones où les infrastructures et les services publics sont limités (Johnston et Madison, 1997). Cet instrument est très répandu aux États-Unis, où il a été instauré pour la première fois en 1916 à New York. Une ordonnance de zonage autorisant les propriétaires de lots immobiliers à vendre leurs droits aériens inutilisés aux lots adjacents permettait au lot « récepteur » de dépasser les limites de hauteur et de recul (Johnston and Madison, 1997). Les programmes de TDA existent également dans d'autres pays de l'OCDE comme la Nouvelle-Zélande, la France, l'Italie et la Turquie. Malgré la popularité de ce programme aux États-Unis, les nombreuses difficultés juridiques qu'il présente et sa complexité administrative constituent certains des grands obstacles à son application dans d'autres pays.

Encadré 1.11. **Les outils fonciers de gestion de la croissance et du développement** (*suite*)

Parmi les autres outils incitatifs utilisés dans les pays de l'OCDE, citons le calcul des taxes en fonction de la valeur et de l'utilisation du bien, la taxe foncière à taux différencié et le financement par de nouvelles taxes. Le calcul des taxes en fonction de la valeur et de l'utilisation du bien incite les propriétaires fonciers à préserver les utilisations agricoles dans les zones urbaines et péri-urbaines en imposant l'occupation de terres agricoles à un taux moins élevé que celui qui s'applique aux autres utilisations (Anderson and Griffing, 2000). Au Japon, certaines aires métropolitaines, dont Tokyo, taxent moins les terrains destinés à l'agriculture (OCDE/China Development Research Foundation, 2010). La taxe foncière à taux différencié sert à encourager la réhabilitation de bâtiments obsolètes et facilite la revitalisation de centres-villes vieillissants en appliquant des taxes proportionnellement plus élevées aux terrains qu'aux structures bâties. De ce fait, il est plus coûteux de maintenir des sites centraux vacants ou sous-utilisés. La taxe foncière à taux différencié est utilisée dans de nombreux pays de l'OCDE dont la France, l'Australie, les États-Unis, le Danemark et la Finlande (OCDE/China Development Research Foundation, 2010). Elle peut provoquer des reconversions anticipées de terres situées dans des zones périphériques et, de ce fait, doit être assortie de mécanismes de régulation efficaces pour éviter tout effet de déplacement. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le financement par de nouvelles taxes fait office de méthode de financement public pour attribuer des subventions à des projets de réaménagement et de construction d'infrastructures et autres projets de rénovation locale.

Source : Silva, E. A. et R. A. Acheampong (2015), « Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries », *OECD Environment Working Papers*, n° 94, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en.

Ouvrages cités : McCarthy, L. (2002), « The brownfield dual land-use policy challenge: reducing barriers to private redevelopment while connecting reuse to broader community goals », Land Use Policy, vol. 19/4, pp. 287-296 ; McCleary, R. L. (2005), « Financial incentives for historic preservation: An international view », (mémoire de M.S., Université de Pennsylvanie) ; Johnston, R. A. et M. E. Madison (1997), From land marks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights, *Journal of the American Planning Association*, vol. 63/3, pp. 365-378 ; Pruetz, R. et N. Standridge (2008), « What makes transfer of development rights work?: Success factors from research and practice », *Journal of the American Planning Association*, vol. 75/1, pp.78-87.

Les réformes récentes – clarification des responsabilités et renforcement des pouvoirs des régions

Le système français d'aménagement du territoire prévoit une forte protection pour certains actifs particuliers – historiques/culturels, naturels – qui sont incorporés dans un système intégré d'aménagement où les questions foncières sont prises en compte parallèlement à des considérations d'aménagement multimodal des transports, de logement, d'écosystèmes, d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce dernier. Le système d'aménagement évolue de façon à encourager l'adoption de méthodes d'aménagement plus globales et intégrées : globales au sens où un même schéma englobe une zone fonctionnelle plus vaste, et intégrées au sens où plusieurs questions sectorielles sont traitées simultanément. D'autre part, les réformes récentes renforcent le rôle des régions en matière d'aménagement du territoire et visent à « démêler » les chevauchements de compétences des administrations infranationales.

L'échelon national et l'échelon régional

L'échelon national fixe les grandes « règles du jeu » ainsi que des orientations régionales spécifiques

Il n'existe pas à l'heure actuelle de perspective nationale d'aménagement du territoire, et les tentatives menées en ce sens ces dernières années ont été des pommes de discorde (Geppert, 2015). Il existe plutôt un certain nombre d'orientations sectorielles, ainsi qu'un corpus de règles nationales régissant les nouveaux projets et les aménagements des bâtiments existants, dénommées « dispositions impératives du règlement national d'urbanisme » (RNU). Un petit nombre de dispositions du RNU s'appliquent sur tout le territoire et en toute circonstance ; sinon, lorsqu'il existe un plan local, ce sont les *règles locales* qui priment. En règle générale, en l'absence de plan local, le RNU interdit la construction de nouveaux bâtiments en dehors des zones bâties, à la seule exception des opérations de transformation des bâtiments existants et des bâtiments agricoles. À l'évidence, cela incite les communes à participer à un plan local. D'autre part, il existe également des règles nationales particulières dites « lois d'aménagement et d'urbanisme » (LAU) qui s'appliquent aux zones montagneuses et littorales ; aucune circonstance ne permet de s'en exonérer, pas même les plans locaux. Depuis 1980, les lois sur le littoral et la montagne ont influencé la planification de l'occupation des sols et ont freiné l'étalement urbain dans les zones vulnérables.

De l'échelon national émanent également des directives régionales (la Directive territoriale d'aménagement et de développement durables, DTADD) qui peuvent porter sur une longue durée. Enfin, il existe un ensemble de règles nationales qui fixent des directives pour l'amélioration et la protection des paysages, connues sous l'appellation de directives paysages ou directives de protection et de mise en valeur des paysages[20]. Ces règles concernent principalement les conditions d'aménagement (volume et hauteur des bâtiments, aspects extérieurs des projets) afin, par exemple, de préserver les vues sur un monument historique. Elles peuvent avoir une incidence sur la sélection des demandes d'aménagement.

Au-dessus de l'échelon national, les directives de l'Union européenne et d'autres obligations se traduisent par de nouvelles lois et règles nationales qui, à leur tour, ont des effets sur les administrations locales (encadré 1.12). De plus, l'UE accorde des financements aux programmes et projets infranationaux, y compris en matière de développement régional, qui peuvent avoir une incidence sur le comportement des régions. Certes, ces fonds sont relativement modestes par rapport au PIB de l'UE tout entière mais, pour les administrations régionales, ils sont très attractifs car ils constituent une nouvelle source de fonds qui peut être importante en comparaison des budgets régionaux. Ils sont souvent la seule source significative de fonds dont une région peut disposer sans contrainte, et leur attribution s'étale dans le temps.

Par rapport aux pouvoirs dont elles disposaient il y a une décennie, les régions ont récemment connu un renforcement de leur rôle

Pour bien comprendre les nouvelles réformes, il faut les examiner à la lumière de la structure du système préexistant. Dans le passé, les plans d'aménagement régional ne fournissaient que des lignes directrices et des stratégies non contraignantes aux départements et aux communes. Certes, des plans stratégiques étaient élaborés à l'échelle de territoires plus vastes, mais il n'était pas obligatoire d'imposer la logique du schéma régional dans les plans locaux d'occupation des sols. Il existait en tout quatre schémas

régionaux, l'un d'entre eux concernant l'aménagement du territoire tandis que les autres étaient de nature sectorielle.

Encadré 1.12. **L'aménagement « s'européanise »-t-il ?**

L'expansion progressive du programme de l'Union européenne (UE) se traduit-elle par une européanisation de l'aménagement ? Les traditions variées des pays européens en matière d'aménagement s'en trouvent-elles du même coup rapprochées ? Les outils et méthodes d'aménagement convergent-ils ? La notion d'« européanisation » désigne un processus et non un acte, et peut se mesurer à des aunes diverses : le « changement des règles, des procédures, des paradigmes politiques, des styles », les « manières de faire les choses », des « croyances et des normes partagées » (Stead, 2013 : 4). Elle recouvre à la fois des processus hiérarchiques émanant des instructions de l'UE et des transferts de politiques et des processus d'apprentissage de l'action publique plus participatifs et horizontaux.

Les processus d'européanisation sont un projet de longue haleine. Le rapport du Conseil de l'Europe de 1964 intitulé « L'aménagement régional, un problème européen » place l'aménagement du territoire des pays membres parmi les priorités des pouvoirs publics (Kunzmann). Par la suite, plusieurs conférences et rapports ont approfondi ce programme d'action en ciblant des questions d'ordre transnational. Adoptée en 1983, la Charte européenne de l'aménagement du territoire a fixé les objectifs fondamentaux du développement territorial de l'Europe, objectifs qui, à l'époque, visaient « le développement socio-économique équilibré des régions, l'amélioration de la qualité de la vie, la gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement, et l'utilisation rationnelle du territoire » (cités dans Kunzmann, 2006). Puis, au début des années 1990, l'UE a joué un rôle essentiel dans l'établissement de réseaux transfrontaliers et interrégionaux visant à répondre au besoin de planification par-delà les territoires fonctionnels. Le programme INTERREG favorise les politiques de cohésion en faisant progresser la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. De nombreuses études sur les effets d'INTERREG ont relevé la diffusion dans les pays européens de pratiques et d'idées en matière d'aménagement du territoire grâce à ce programme et à son approche (Dabinet, 2006 ; Tewdwr-Jones et Williams, 2001).

À la fin des années 1990, l'UE avait adopté le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) avec les trois grandes priorités suivantes : i) développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et d'une nouvelle relation ville-campagne ; ii) accès équivalent aux infrastructures et aux savoirs ; iii) développement durable, gestion prudente et protection de la nature et du patrimoine culturel (Commission européenne, 1999). On l'a parfois décrit comme un « manifeste qui souligne l'importance de l'espace dans les politiques sectorielles » et « une puissante source paneuropéenne d'information sur les principes de l'aménagement du territoire » (Kunzmann, 2006). Le SDEC a débouché sur la création du Réseau d'observation européen de l'aménagement du territoire, qui fournit des données comparatives fiables pour l'ensemble de l'Europe.

L'UE n'est certes pas compétente en matière d'aménagement du territoire, mais cela ne l'a pas empêchée de jouer un rôle crucial dans certains domaines – en particulier la coordination transfrontalière et l'analyse comparative. Cependant, les cultures et les pratiques de l'aménagement demeurent très variées en Europe – résultat de différentes traditions disciplinaires et cultures, et de débats (Santamaria et Elissalde, 2015).

Source : Dabinett, G. (2006), « Transnational Spatial Planning—Insights from Practices in the European Union », *Urban Policy and Research*, 24, pp. 293-290 ; Commission européenne (1999), European Spatial Development Perspective (ESDP) (Potsdam, mai 1999), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm (consulté le 17 juillet 2016) ; Tewdwr-Jones, M. et R. H. Williams, (2001), *The European Dimension of British Planning*. London, Royaume-Uni ; Kunzmann, K. (2006), « The Europeanisation of spatial planning » *in Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, pp. 43-64 ; Stead, D. (2013), « Convergence, divergence, or constancy of spatial planning? Connecting theoretical concepts with empirical evidence from Europe », *Journal of Planning Literature,* 28(1), pp. 19-31 ; Santamaria, F. et B. Elissalde, (2015), « Do you speak the European? French practitioners of spatial planning and territorial development questioned on some key-concepts of the European Union regional policy », *Information géographique*, vol. 79/1, pp. 55-71.

Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) était l'outil principal dont disposaient les régions pour formuler leurs politiques d'aménagement[21]. Il contenait des orientations à l'intention des départements et des

communes et servait d'indicateur des ambitions des régions en matière d'aménagement et d'investissement public dans l'immobilier commercial, l'industrie, l'agriculture, l'environnement et les loisirs, et les transports[22]. Il comportait également des objectifs de densité de population. Le SRADDT était un document d'orientation des incitations financières et des politiques régionales contractuelles, mais il n'avait que peu d'influence directe sur les décisions locales d'occupation des sols. Chaque région pouvait adopter ce type de plan (si elle le souhaitait), sauf l'Île-de-France, la Corse et les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM), pour lesquels des plans spécifiques existaient[23].

Au niveau régional, il existait également trois plans sectoriels. Le premier portait sur les transports (Schéma régional des infrastructures, des transports et de l'intermodalité, ou SRIT). C'était un outil de coordination de la mobilité des personnes et du transport de marchandises à l'échelle régionale, et de promotion de l'intermodalité en faveur des autoroutes, des transports en commun, de la navigation et du rail. Ce schéma instaurait une complémentarité entre les systèmes de transport et entre les acteurs publics et privés, et fixait des objectifs de performance pour les services de transport.

Le deuxième type de plan sectoriel avait trait au réseau écologique (Schéma régional de cohérence écologique, ou SRCE). Il consistait notamment à identifier les réservoirs de biodiversité et les couloirs écologiques (Trames vertes et bleues), et les mesures permettant d'assurer leur préservation. Ces plans étaient élaborés conjointement par l'État et la région et couvraient l'ensemble du territoire national. Ils ont été instaurés suite au « Grenelle de l'environnement » (un débat ouvert et multipartite) et à l'adoption de la loi environnementale nationale. Concrètement, le SRCE intégrait la protection des ressources naturelles à l'aménagement régional.

Le dernier plan sectoriel concernait le climat, l'air et l'énergie (Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, ou SRCAE). Il couvrait le territoire dans son ensemble et, là encore, était élaboré conjointement par l'administration nationale et la région concernée[24]. Il présentait une analyse de l'évolution du climat, de l'air et de l'énergie, ainsi que le contexte réglementaire et des orientations relatives à l'adaptation au changement climatique jusqu'en 2020 et 2050 respectivement. Il constituait la déclinaison régionale des engagements français et européens en faveur des politiques climatiques. Le schéma fixait des objectifs qualitatifs et quantitatifs sous une forme cohérente avec les objectifs établis dans la législation européenne sur l'énergie et le climat. Dans chaque région, le SRCAE était élaboré avec les organismes spécialisés dans les domaines de l'énergie et du climat.

Avec la nouvelle loi NOTRe (2015), le rôle des régions en matière d'aménagement du territoire est considérablement renforcé

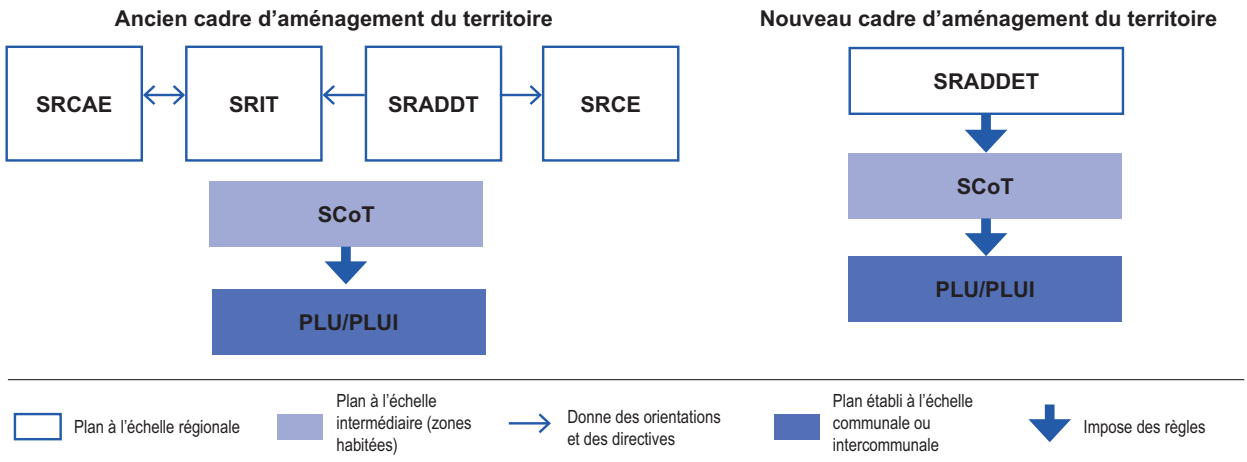
L'aménagement régional est en cours de mutation – l'ancien SRADDT est remplacé par un nouveau type de schéma d'aménagement régional qui impose la conformité des plans émanant d'échelons inférieurs (République française, 2015c). De ce fait, le nouveau Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a une influence beaucoup plus profonde que ses prédécesseurs sur les politiques d'aménagement – il fait des régions les acteurs principaux dans le domaine de l'aménagement et du développement durable. Contrairement à l'ancien processus d'aménagement, qui n'était pas obligatoire, la nouvelle loi oblige les régions à élaborer un plan d'aménagement intégré. Elle remplace les principaux éléments des trois schémas sectoriels (SRIT, SRCAE et SCRE) et y ajoute l'obligation faite aux régions d'élaborer un plan spécifique sur la prévention et la gestion des déchets avant 2017. La date limite

d'adoption du SRADDET par les régions est fixée au 31 décembre 2018 (le graphique 1.4 présente un aperçu des modifications).

Le SRADDET répond à la critique déjà ancienne selon laquelle le système d'aménagement français duplique les fonctions entre échelons administratifs en ôtant la compétence générale aux régions et aux départements, de sorte qu'ils ne sont plus en mesure d'intervenir dans les domaines qui échappent à leur champ de compétences[25]. Il clarifie davantage les domaines de responsabilité entre les différents niveaux administratifs en transférant explicitement certaines compétences[26]. En vertu de la nouvelle loi, les régions, par exemple, ont désormais la responsabilité des transports interurbains[27]. Le SRADDET impose également l'élaboration d'une stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui fixe les orientations régionales pour une durée de 5 ans (et qui doit être adoptée avant le 4 janvier 2017). Une fois les nouveaux schémas en vigueur, les mesures prises par les EPCI et les communes en matière de développement économique devront se conformer à leurs orientations. La nouvelle loi comprend également une disposition selon laquelle le schéma peut fixer des directives dans tout domaine qui relève de sa compétence exclusive. Toutefois, les régions demeurent contraintes par la perte de la « clause générale de compétence » et par le principe empêchant toute collectivité d'exercer un contrôle sur d'autres collectivités lorsque ses compétences ne sont pas explicitement énoncées.

Outre la réorientation des schémas, il existe un autre mécanisme nouveau qui contribue à coordonner les politiques d'occupation des sols. La loi MAPTAM prévoit l'organisation de conférences régulières par les présidents des conseils régionaux de chaque région afin de promouvoir l'utilisation concertée des compétences d'aménagement par les collectivités locales de tous niveaux, afin de favoriser un processus intégré et interdisciplinaire d'aménagement plutôt qu'un processus sectoriel.

Graphique 1.4. **Les cadres d'aménagement : L'ancien et le nouveau**



Source : Élaboré par l'auteur.

Encadré 1.13. **Mécanismes de coordination verticale en matière d'aménagement du territoire**

Nombreux sont les pays qui ne se sont pas encore dotés des structures nécessaires pour parvenir à la coordination requise entre les niveaux administratifs sur les questions d'aménagement du territoire. La France et l'Autriche ont créé des conférences régulières qui en font office, mais à des échelles et sur des sujets différents. En France, les Conférences territoriales de l'action publique privilégient le dialogue entre les régions et les administrations locales et englobent tout un éventail de domaines thématiques, tandis qu'en Autriche, la Conférence sur l'aménagement spatial rassemble des représentants de chaque échelon administratif et est spécialement conçue pour traiter les questions d'aménagement du territoire.

Les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) en France

Les CTAP sont un mécanisme institutionnel relativement récent. Elles ont été créées (mandatées) dans le cadre de la loi MAPTAM (2014) et sont censées renforcer le dialogue entre les administrations locales (y compris les EPCI) et la région, et coordonner les compétences des unes et des autres. Dans chaque région, les CTAP sont présidées par le président du conseil régional. Elles comprennent : les présidents des conseils départementaux et des EPCI de plus de 30 000 habitants ; un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants dans chaque département ; un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants dans chaque département ; un représentant élu des communes de 3 500 à 30 000 habitants dans chaque département ; un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants dans chaque département ; un représentant des administrations locales dans les zones de montagne.

Chaque CTAP organise ses travaux autour de sujets thématiques. Le représentant de l'État dans la région (préfet) est informé des séances de la CTAP et y participe à sa demande ou lorsqu'une collectivité demande à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État. La CTAP fixe les mécanismes applicables aux actions de coopération en adoptant des projets de conventions d'accord entre les parties, qui font l'objet de rapports annuels. Le but recherché est de favoriser un processus d'aménagement intégré et interdisciplinaire, plutôt qu'un processus propre à chaque secteur.

La Conférence autrichienne sur l'aménagement spatial (*Österreichische Raumordungskonferenz,* ÖROK)

La Conférence autrichienne sur l'aménagement spatial a été établie en 1971 ; elle rassemble des représentants de tous les niveaux administratifs afin de débattre des politiques d'aménagement. De plus, étant logée au centre de gouvernement (au sein du cabinet du Chancelier), elle peut également se charger de la coordination intersectorielle des politiques entre différentes branches de l'administration nationale. C'est l'organisation chargée de la coordination des politiques d'aménagement du territoire entre les trois échelons administratifs en Autriche (l'échelon national, les États et les communes). Son organe de décision est présidé par le Chancelier fédéral et comprend l'ensemble des ministres fédéraux, les chefs de tous les États fédérés et des représentants des associations d'administrations locales. En outre, les organisations patronales et syndicales sont représentées à titre consultatif. Pour conduire ses travaux, l'organe de décision s'appuie sur un secrétariat permanent qui emploie 25 à 30 personnes.

L'une des missions principales de l'ÖROK consiste à élaborer la Stratégie autrichienne de développement territorial, qui couvre une période de programmation d'environ dix années et qui fournit en matière d'aménagement spatial une vision et des orientations partagées par tous les échelons administratifs. Outre la préparation de la Stratégie de développement territorial, l'ÖROK assure également le suivi du développement territorial dans l'ensemble du pays. Elle a mis au point un outil en ligne dont l'une des fonctions permet de cartographier tout un ensemble d'indicateurs importants au niveau municipal et régional, et elle publie tous les trois ans un rapport sur l'état du développement territorial.

L'ÖROK est aussi l'organisme de coordination des fonds structurels accordés par l'Union européenne. Elle gère l'intégration des fonds structurels dans les grandes stratégies territoriales et s'est directement chargée des travaux de programmation liés à l'un des 11 objectifs thématiques de la période de programmation 2014-20. L'ÖROK fait également office de point de contact national dans le cadre de la Coopération territoriale européenne.

Source : Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK**,** www.oerok.gv.at/ (consulté le 1er juin 2016) ; Vie publique (2016), « Que sont les conférences territoriales de l'action publique ? », www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html.

Les schémas de cohérence territoriale conservent en France un rôle essentiel de planification par-delà les limites administratives

Au cours des deux dernières décennies, le nombre de plans stratégiques d'aménagement du territoire a considérablement augmenté dans les agglomérations urbaines de l'OCDE (Bertrand et al., 2015). En France comme dans beaucoup d'autres pays, c'est la notion de cohésion qui sous-tend ce projet d'aménagement conjoint du territoire. Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), créé en 2000, est un mécanisme fondamental de planification intercommunale qui repose sur un cadre de développement durable. Il couvre le marché du travail local (« bassin de vie ») ou l'aire urbaine dans telle ou telle partie du pays. Ce type de plan a été instauré par la loi de 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU)[28]. Le schéma fixe un cadre de référence de l'aménagement du territoire pour une période de 20 ans. Il ne prescrit donc pas de détails granulaires sur la planification de l'occupation des sols – cette mission incombant aux décisions d'aménagement prises à l'échelle de la commune (dans les PLU, par exemple), mais ces détails doivent être conformes aux principes et aux grandes orientations figurant dans les SCoT. Les plans d'occupation des sols contenus dans les SCoT sont souvent présentés à l'échelle 1:100 000, tandis que les plans d'urbanisme sont établis à une échelle comprise entre 1:5 000 et 1:2 000.

Tableau 1.3. **Avancement des SCoT**

	SCoT (nombre)	Communes (nombre)	Population (en millions d'habitants)	Surface (km²)
Périmètres arrêtés	51	3 248	4.5	49 093
Élaborations engagées	98	5 955	7.5	98 769
Projets arrêtés	28	1 347	2.7	17 439
SCoT approuvés	271	14 587	37	200 708
Total	**448**	**25 137**	**51.7**	**366 009**

Source : Fédération nationale de SCoT (2015), « Panorama des SCoT au 1er janvier 2015 », www.coeur-herault.fr/sites/default/files//field/pdf/panorama_des_scot.pdf.

Chacune des communes couvertes par un même SCoT s'engage à participer à un aménagement intégré et conjoint, ce qui peut contribuer à la médiation ou à la résolution de litiges territoriaux pour l'ensemble de la zone. Au total, 448 SCoT ont été approuvés ou sont en cours d'élaboration. Ils couvrent 25 137 communes (soit près de 70 % du total), 50.5 millions d'habitants (77 % de la population française) et près de 60 % du territoire national (République française, 2015b).

Un SCoT permet d'établir un lien plus efficace entre les plans de logement, d'urbanisme et de transports, et favorise les stratégies de développement cohérent dans l'ensemble de la zone visée. Les communes et les groupements de communes n'ont aucune obligation de participer à un SCoT, mais ils y sont encouragés. Ainsi, en vertu de la législation nationale, les espaces naturels ne peuvent être aménagés que s'ils se trouvent dans une zone couverte par un SCoT. Ces incitations ont été renforcées par la règle selon laquelle les espaces aménagés qui ne sont pas couverts par un SCoT ne pourront plus faire l'objet d'extensions à partir du 1er janvier 2017. Pour encourager l'adoption de SCoT, l'administration nationale organise chaque année depuis 2010 des appels à propositions visant à accroître la participation à des SCoT de territoires ruraux aux ressources humaines et financières limitées.

Un SCoT contient trois documents : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs (DOO). Le PADD est le document stratégique qui établit les grands axes de l'aménagement du territoire pour les 15 ou 20 années à venir ; le DOO est le document technique opposable aux documents locaux tels que les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les SCoT sont devenus les documents d'aménagement stratégique de référence en matière d'urbanisme et d'aménagement dans les grandes zones résidentielles et urbaines. Ce sont des plans qui dépassent les limites de la commune, de l'intercommunalité et des départements. Le SCoT doit par exemple fixer des objectifs statistiques concernant la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Il doit aussi établir un lien entre l'aménagement et les autres politiques ; il précise par exemple les conditions qui favorisent le développement de l'urbanisation en priorité dans les zones déjà desservies par les transports publics, mais il peut aussi promouvoir la création de nouveaux services de transports publics dans des endroits qui en ont besoin pour améliorer leur accessibilité. Notons cependant que cette politique n'est pas toujours mise en œuvre avec succès. Malgré leurs tentatives, de nombreuses zones urbaines françaises ne sont pas parvenues à établir un SCoT (Hoggart, 2016).

L'échelon communal et l'échelon intercommunal

L'échelon communal et l'échelon intercommunal élaborent des plans d'occupation des sols spécifiques et accordent des permis d'aménager

In fine, c'est au niveau local – communal ou intercommunal – que des plans détaillés d'aménagement des sols (Plan local d'urbanisme, PLU[29], et Plan local d'urbanisme intercommunal, PLUI) établissent un système d'aménagement spécifique et fixent des règles générales d'occupation des sols sur un territoire donné. Ces plans tiennent compte des orientations et directives contenues dans les politiques d'aménagement des niveaux supérieurs (national, régional), mais aussi des conditions locales de développement. Ils fixent un cadre pour le développement durable et déterminent les types d'occupation possible selon les parcelles de terrain. Une fois la loi entrée en vigueur, tous les acteurs doivent s'y conformer et lorsqu'une personne morale ou physique bâtit une structure sans permis d'aménager, elle s'expose à des amendes et le bâtiment peut être démantelé. L'une des principales orientations consiste à consacrer moins d'espace à l'urbanisation. En France, les règles de zonage figurent dans les plans locaux d'urbanisme, qui sont adoptés sous la forme de lois locales et ont une valeur juridique. À l'inverse, au Royaume-Uni, « les plans ne font pas partie de la loi, mais ils sont élaborés en vertu de la loi » (Cullingworth et Nadin, 2003).

Ces plans couvrent soit une commune seule (PLU), soit un groupement de communes (PLUI), à quelques exceptions près en milieu rural[30]. La loi de 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) encourage les communes à participer à un PLUI en concluant un accord intercommunal, en particulier lorsqu'elles se trouvent dans des zones plus urbanisées. Elle dispose que les compétences de planification de l'occupation des sols seront automatiquement transférées à l'échelon intercommunal avant le 27 mars 2017, sauf si les élus locaux en décident autrement. Ces plans comportent quatre parties : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, le règlement (zonage) et des annexes cartographiques[31].

Le PLU et le PLUI doivent, le cas échéant, tenir compte du cadre d'aménagement du SCoT. Dès lors, les choix d'aménagement qui sont formulés dans les plans locaux sont régis par le SCoT. Le PLUI définit les fonctions de planification stratégique et de zonage, notamment les règles applicables à l'occupation des sols pour un usage résidentiel, commercial, industriel ou agricole, ou encore lié aux transports et à la sphère environnementale/parcs/loisirs. Ces plans comportent également des objectifs de densité. Le PLU et le PLUI priment sur les autres mesures et actions des administrations locales et sont juridiquement contraignants, sans exception. Ils sont soumis au vote du conseil municipal et ne sont jamais remplacés – seulement mis à jour. Ces plans étant réglementaires, ils font l'objet d'un niveau élevé de contrôle.

Les plans émanant de niveaux administratifs inférieurs, notamment les plans locaux d'occupation des sols, doivent être conformes aux plans de niveau supérieur

Les règles fixées dans un plan ou un document d'un niveau inférieur (émanant d'un échelon administratif inférieur) ne peuvent pas contredire celles d'un plan d'un niveau supérieur. Tel est par exemple le lien entre le SCoT et le PLU/PLUI (intercommunal ou communal), et entre les anciens SDRIF/SAR/PADDUC/SRADDET et le SCoT (régional et intercommunal). De plus, le SCoT doit être compatible avec les directives de protection et d'amélioration du paysage fixées dans la loi Montagne et dans la loi Littoral. Les règles de compatibilité sont moins contraignantes que les règles de conformité, dans la mesure où la conformité suppose une cohérence totale tandis que la compatibilité autorise d'importantes différentes, à condition que l'intention générale du plan de niveau supérieur soit préservée.

Il existe un autre type de lien : la prise en compte, ou « prise en considération ». Certains documents d'aménagement doivent prendre en considération d'autres plans et lois relatifs au même domaine. Cette restriction signifie simplement que les plans ne peuvent pas s'affranchir des objectifs généraux des autres documents connexes, mais qu'ils peuvent s'en éloigner moyennant des motifs solides. C'est ce lien qui existe entre le SRCAE/SRCE et le SCoT, par exemple. Il est moins contraignant que la règle de compatibilité.

Les dernières réformes confirment l'importance des plans intercommunaux

En 1967, la loi d'orientation foncière a instauré le système actuel de gouvernance de l'aménagement du territoire avec la création du SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) et du POS (Plan d'occupation des sols). Cela correspond à la mise en place d'une stricte réglementation foncière. Avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), les SDAU et les POS ont cédé la place aux SCoT et aux PLU, des documents qui contiennent un plan de développement durable. Ce sont des outils qui procèdent de la décentralisation et de l'influence croissante des communes sur l'aménagement.

La protection de l'environnement naturel et la préservation du bâti sont désormais des éléments obligatoires dans les plans d'occupation des sols

Depuis 1976, tous les documents de planification de l'occupation des sols doivent contenir une étude d'impact du plan. La loi SRU du 13 décembre 2000 a renforcé plus encore la prise en compte de l'environnement et, plus généralement, du développement durable dans les PLU. De même, les récentes lois Grenelle ont encore étoffé ces règles.

De ce fait, la planification de l'occupation des sols doit désormais pleinement tenir compte de l'importance de la préservation des espaces et du patrimoine naturels, et de la qualité de vie en ville, en intégrant ces idées aux objectifs de développement durable. En outre, depuis 2004, la législation relative à l'aménagement environnemental et urbain assortit les PLU d'une procédure d'évaluation environnementale dite « évaluation environnementale stratégique » (EES), conformément aux règles contenues dans la directive européenne 2001/42/EC.

De récentes modifications ont clairement hiérarchisé les plans, limitant ainsi les possibilités de décision aux niveaux inférieurs mais renforçant la cohérence d'ensemble des territoires

La vague de modifications législatives en cours instaure un lien hiérarchique fort entre les échelons administratifs. Cela signifie qu'il existera désormais un lien hiérarchique entre le SRADDET – un plan régional – et le SCoT – un plan intercommunal – qui renforcera le poids des régions dans les décisions d'aménagement. Il en résultera un effet sur les politiques locales dans la mesure où les PLU/PLUI doivent être compatibles avec les SCoT. Autre évolution : les plans intercommunaux gagnent en importance (avec le PLUI). De ce fait, les plans d'occupation des sols actuels dépendront davantage de questions régionales, métropolitaines et partagées, et concerneront moins les sujets très locaux relevant de chaque commune, qui conserve *in fine* la responsabilité d'élaborer un plan destiné à devenir la loi régissant l'utilisation du foncier disponible.

Depuis 2014, trois lois ont eu un effet profond sur le système actuel de gouvernance foncière : la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi NOTRe[32]. Elles comportent les modifications les plus récentes de la structure de l'aménagement en France et renforcent la relation hiérarchique entre niveaux administratifs, qui s'est au bout du compte traduite par l'affaiblissement du rôle des communes dans les politiques d'aménagement. Par ces réformes législatives en cours, l'administration centrale établit un système qui privilégie les niveaux régional et intercommunal de gouvernance (au détriment des communes individuelles) et qui cible les outils d'aménagement en direction de ces échelons.

Permis d'aménager et contrôle

En fin de compte, les plans d'aménagement qui sont élaborés à un échelon supérieur sont déclinés dans des lois spécifiques relatives à la manière dont telle ou telle parcelle de terrain d'une commune doit être utilisée. C'est à ce niveau que les intérêts privés des propriétaires fonciers sont mis en regard de l'intérêt public, sous la forme de restrictions zonales et d'arrêtés spécifiques de développement. Lorsqu'il n'est pas envisagé de modifier l'utilisation d'une parcelle de terrain, l'existence de règles foncières a peu d'impact. En revanche, lorsqu'un changement d'utilisation est souhaité, alors ces règles s'appliquent et la nouvelle utilisation proposée peut y être conforme ou non. En France, le propriétaire doit, dans tous les cas, solliciter l'autorisation de la commune avant de changer la destination de son terrain. Étant d'ordre réglementaire, les plans d'occupation des sols français sont soumis à toutes les règles de procédure applicables à l'ensemble des lois.

Les permis d'aménager

Il existe deux formes de permis d'aménager – un certificat d'urbanisme informel et, d'autre part, un permis d'aménager formel. Le certificat d'urbanisme est délivré par la mairie ou par le préfet et comporte des informations générales concernant l'aménagement d'un site particulier. Il peut être décrit comme un document d'approbation « de principe », mais ne constitue pas un permis d'aménager concernant un projet particulier, pour lequel une approbation spécifique doit être sollicitée, même s'il sous-entend que l'usage proposé est licite en l'état du droit. Les certificats d'urbanisme sont des documents utiles parce qu'ils offrent une garantie solide aux projets ordinaires, mais ces garanties ne sont pas du même niveau que celles d'un permis d'aménager, et sont beaucoup moins détaillées.

Autre différence majeure : les certificats d'urbanisme ne permettent pas à des tierces parties de faire valoir leur droit d'opposition, contrairement aux permis d'aménager. Lorsqu'une première division du terrain est envisagée pour bâtir un ou plusieurs nouveaux logements, une approbation particulière est requise : il s'agit de la déclaration préalable, ou du permis d'aménager s'il est question de bâtir plusieurs logements. Le vendeur doit obtenir l'approbation de cette procédure avant de mettre son terrain en vente sur le marché.

Le plan d'occupation des sols autorise l'aménagement d'une propriété sur laquelle un nouveau chantier de construction est permis

En règle générale, une autorisation formelle est requise pour tout nouveau chantier de construction, mais aussi dans les bâtiments existants lorsque les travaux accroissent l'empreinte de l'édifice ou consistent à ajouter des étages. L'approbation est également requise pour certaines modifications et en cas de changement d'utilisation. Dans ces cas, les autorisations nécessitent parfois le dépôt d'une demande de permis de construire ou d'une demande de déclaration préalable. Il est plus aisé de bâtir une extension d'un bâtiment existant qu'un nouveau bâtiment distinct, à condition que la propriété se trouve dans une zone couverte par un plan local et constructible. Dans la plupart des zones rurales, toute extension supérieure à 20 m² nécessite un permis de construire, à moins qu'il n'existe un plan d'aménagement formel (soit un POS, soit un PLU). Les travaux de construction réalisés dans une zone de préservation obéissent à des règles et processus particuliers, de même que les changements apportés à un bâtiment classé et les travaux effectués à moins de 500 m d'un bâtiment classé. Dans tous ces cas de figure, une approbation préalable de la mairie locale ou du préfet est requise, les exceptions étant rares, voire inexistantes. Le fait d'entamer des travaux nécessitant un permis de construire sans avoir obtenu d'autorisation préalable constitue une infraction pénale. Elle peut être sanctionnée par une amende pouvant aller jusqu'à un maximum de 300 000 EUR et une peine de deux ans d'emprisonnement.

Dans les petites communes qui n'ont pas de plan d'occupation des sols, la responsabilité d'approuver les changements d'utilisation des terrains incombe au cabinet du préfet

Si la commune ne possède pas de plan local ou s'il s'agit d'une petite commune (de moins de 10 000 habitants), alors les permis d'aménagement sont normalement gérés par la préfecture – via la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). La DREAL relève à la fois du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, et du ministère du Logement, de l'Égalité des

territoires et des Ruralités[33]. C'est un département de l'aménagement régional et des autoroutes doté d'un réseau de bureaux locaux dans chaque département. *In fine*, c'est au maire de la commune concernée qu'il appartient de signer formellement l'autorisation (ou le refus) d'aménagement au nom des pouvoirs publics, mais le maire n'est pas forcément à l'origine de la décision finale.

Il n'est pas inhabituel que la préfecture prenne des décisions avec lesquelles le maire est en désaccord. Si le maire/conseil municipal désapprouve le point de vue de la préfecture, et si le conseil n'est pas compétent en matière d'aménagement, alors il dispose de deux mois pour faire appel de la décision auprès du préfet. En revanche, si le conseil municipal est l'autorité d'aménagement, alors le maire peut prendre une décision contraire à l'avis de la DREAL. Le maire n'est pas contraint d'accepter l'avis de la DREAL (sauf dans des circonstances très particulières). Les parties concernées peuvent ensuite présenter leur recours à la préfecture. Il arrive que plusieurs petits conseils municipaux constituent ensemble un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel ils délèguent leurs pouvoirs d'aménagement et d'autres compétences. Dans ce cas, c'est au président de l'établissement intercommunal qu'il appartient au premier chef de prendre les décisions d'aménagement (French Property, 2016).

Expropriation

L'expropriation des propriétés privées à des fins d'utilisation publique est un long processus

En France, tous les échelons administratifs peuvent exproprier, de même que les entreprises de services publics. Il n'est pas possible d'exproprier à des fins privées. Les motifs d'expropriation comprennent la construction d'infrastructures, de bâtiments publics et de projets de logements, ainsi que la création de réserves naturelles. En zones urbaines, les terrains peuvent être expropriés dans des zones de rénovation urbaine identifiées afin de faciliter les projets de rénovation.

Le mécanisme d'expropriation de terrains privés comporte deux étapes : une étape administrative sous la forme d'une enquête publique, afin de recueillir l'avis de la population sur l'intérêt général du projet ; ensuite, une enquête foncière consistant à établir une liste précise des parcelles à exproprier et de leurs propriétaires. C'est au représentant régional de l'administration nationale qu'il appartient de déterminer s'il s'agit ou non d'un projet d'intérêt public et, le cas échéant, de décider du montant de l'indemnisation, qui correspond à la valeur marchande du bien en question. Le processus est long, parce que les propriétaires ont la possibilité de le contester devant un tribunal. Les acteurs habilités à exproprier sont : l'administration nationale, les communes, les autorités régionales et les établissements publics fonciers (EPF). L'expropriation de terrains privés à des fins d'utilisation privée par une autre partie est impossible en France et ne peut être prononcée qu'à des fins d'utilisation publique (voir les exemples comparatifs présentés à l'encadré 1.14).

Encadré 1.14. **Les pouvoirs d'expropriation dans les pays de l'OCDE**

En **Allemagne**, les communes ont la possibilité d'exproprier des terrains si l'intérêt public est en jeu. Il s'agit d'une mesure de dernier ressort qui n'est permise que lorsque toutes les autres possibilités d'arrangement à l'amiable ont été épuisées. Les principales raisons pouvant justifier l'expropriation consistent à libérer des terres afin qu'elles soient utilisées en application des règles contraignantes contenues dans le plan d'occupation des sols, à

Encadré 1.14. **Les pouvoirs d'expropriation dans les pays de l'OCDE** (*Suite*)

développer des parcelles vierges ou peu aménagées dans les zones urbaines, et à mener des projets de réhabilitation urbaine. Dès lors qu'un projet est jugé d'intérêt général, la loi ne fait aucune distinction entre usages privés et publics. Toutes les mesures d'expropriation doivent s'accompagner d'une indemnisation explicite dont le montant est calculé par des experts indépendants. L'indemnisation peut prendre la forme d'une somme d'argent, d'un terrain ou du transfert d'autres droits.

En **Finlande**, l'expropriation foncière peut se produire pour plusieurs raisons : construction d'infrastructures et de logements publics, création d'aires de protection de la nature et activités extractives. Lorsque les plans locaux établissent un zonage de telle sorte que les propriétaires privés ne peuvent pas générer un rendement raisonnable de leurs terrains, l'administration publique peut être obligée d'exproprier la zone moyennant une indemnisation. L'obligation d'indemniser les propriétaires fonciers ne s'applique cependant pas aux zones utilisées pour construire des routes. L'expropriation de terrains privés à d'autres fins n'est pas autorisée, mais l'administration nationale peut exproprier des terrains et les vendre à un autre promoteur privé. Permise par la loi, cette procédure se heurterait cependant à d'importants obstacles politiques et à un strict contrôle juridique.

En règle générale, les terrains peuvent être expropriés aux **Pays-Bas** si un projet d'aménagement répond à l'intérêt public et si le propriétaire du terrain concerné ne peut ou ne veut pas le mettre en œuvre lui-même. De plus, le projet proposé doit être urgent et l'organisme public doit d'abord avoir cherché à acquérir le terrain à l'amiable. La nature de l'investisseur, public ou privé, qui exécutera le projet n'entre pas en ligne de compte. Il existe en outre des cas particuliers d'expropriation, en matière de sécurité de l'eau, de défense nationale et de remembrement de parcelles fragmentées, par exemple. Une fois les critères juridiques remplis, les procédures d'expropriation sont assez simples et l'indemnisation à payer est déterminée par des experts.

En **République tchèque**, l'expropriation est autorisée pour les projets d'intérêt public à condition que toutes les autres tentatives d'acquérir le terrain nécessaire aient échoué. Les raisons pouvant justifier une expropriation sont les suivantes : construction d'infrastructures, projets de services collectifs, projets de renouvellement urbain, protection contre les inondations, défense nationale et réserves naturelles. L'expropriation de terrains ne peut se produire à des fins privées que pour ouvrir l'accès à une parcelle. En pratique, les expropriations sont rares parce que la menace de l'expropriation suffit à convaincre les propriétaires de vendre leur parcelle de leur plein gré. L'indemnisation d'une expropriation correspond : soit i) au montant du prix ordinaire de la terre ou du bâtiment, y compris les accessoires, si les droits de propriété du propriétaire initial ont été annulés ; soit ii) au montant du prix des droits de propriété en fonction de preuves factuelles si ces droits ont été limités.

Au **Royaume-Uni**, la propriété foncière et les droits d'aménagement sont envisagés de manière distincte. En général, la propriété ne donne pas automatiquement le droit d'aménager un terrain et tous les projets nécessitent un permis d'aménager. L'expropriation est possible pour des projets d'aménagement publics et privés, y compris des projets d'infrastructures, d'équipements publics, mais aussi des projets de nature commerciale comme des locaux commerciaux ou résidentiels. Les propriétaires sont indemnisés pour la perte de leur terrain ou de leurs locaux à raison du prix du marché en vigueur. Les expropriations furent nombreuses au cours des décennies qui ont suivi 1945 mais, depuis les années 1980, on y recourt avec parcimonie, en dépit du fait qu'elles ne présentent guère de difficultés juridiques.

Source : OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, Éditions OCDE, Paris ; République tchèque (2006), Zákon č. 184/2006 Sb Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) [Coll., sur le retrait ou la restriction des droits de propriété des terres et des bâtiments (Loi sur l'expropriation)], www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-184 ; Finlande (1999), Maankäyttö- ja rakennuslaki [Loi sur l'occupation des sols et des bâtiments 132/1999], www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990132.pdf ; France (2016), Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, www.legifrance.gouv.fr/affichcode.do?cidtexte=legitext000006074224&datetexte=20160807 ; Allemagne (1960), Baugesetzbuch (BauGB) [Code fédéral de la construction] www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf ; Pays-Bas (2015), « Onteigeningswet » (Loi sur l'expropriation), http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/2015-07-01, Royaume-Uni (2004), « Planning and Compulsory Purchase Act 2004 », www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents.

Recours

Procédures d'appel des décisions relatives au changement de destination des sols

Les recours sont généralement déposés lorsqu'un propriétaire dont la demande de changement d'utilisation a été rejetée sollicite un nouvel examen. Pour ce faire, il faut qu'il y ait eu un vice de procédure au cours de la démarche initiale car la loi détermine les utilisations des sols autorisées et ne peut être directement contestée. Sinon, il se peut que le changement d'utilisation des sols soit autorisé mais que d'autres parties tentent de l'empêcher. Les possibilités de recours sont nombreuses et peuvent favoriser le phénomène NIMBY (*Not in my backyard*) ou, comme on le dit en France, « pas dans mon jardin ». Il peut s'agir d'efforts destinés à empêcher la délivrance de permis de construire, à contester le processus d'aménagement ou à contester l'objectif du schéma lui-même. Toute personne ou association peut se rendre au tribunal administratif pour déposer une plainte relative à une décision d'occupation des sols prise dans le cadre d'un PLU/PLUI ou d'un SCoT, ou à un permis individuel de nouvel aménagement ou de changement d'utilisation d'une parcelle.

Une étude de 2009 sur le contentieux en matière de planification de l'occupation des sols en France a révélé qu'environ 10 % des affaires traitées par les tribunaux administratifs portaient sur l'annulation de documents d'aménagement spécifiques (Melot, 2009). De ce fait, le contentieux relatif à des décisions individuelles portant sur des parcelles spécifiques est beaucoup plus courant. La majorité (63 %) des plaintes liées aux schémas d'aménagement sont rejetées. De plus, les plaintes déposées par les associations obtiennent de meilleurs résultats que celles des particuliers (Melot, 2009). Autrement dit, les tribunaux confirment généralement la validité des règles locales d'aménagement.

Une autre étude analysant le contentieux en matière d'occupation des sols au niveau national a constaté que les litiges avaient tendance à être plus nombreux dans les zones où les sols sont soumis à de fortes pressions de réaménagement, comme aux marges des grandes villes (zones péri-urbaines) ou dans les zones littorales et montagneuses (où les règles nationales sont particulièrement strictes) (Aubusson de Cavarlay et al., 2005). Ce n'est guère étonnant, dans la mesure où ces zones sont celles où la pression est la plus forte en matière de concurrence foncière et de changement de destination des sols. Pour une analyse plus détaillée des contentieux en matière d'occupation des sols dans les zones péri-urbaines, voir l'encadré 1.15.

Encadré 1.15. **Le contentieux relatif à l'occupation des sols en milieu péri-urbain**

L'espace péri-urbain – c'est-à-dire le paysage de transition entre les marges urbaines et les zones rurales – est une source fréquente de litiges fonciers. L'expansion des villes altère et renouvelle la nature de l'utilisation des franges urbaines (en y créant notamment des zones résidentielles, industrielles et commerciales) et les éloigne de leurs traditionnelles fonctions sociales et économiques (Seret et al., 2014). Les autorités chargées de la planification de l'occupation des sols doivent trouver un équilibre entre les différents intérêts qui existent dans ces zones, qu'il s'agisse de la nécessité de protéger les espaces verts et les milieux naturels ouverts ou encore les terres agricoles, de fournir des infrastructures et des équipements de transports indispensables à la croissance des zones urbaines, ou de répondre aux besoins de logement. Le mouvement de va-et-vient entre ces différentes utilisations est par essence lié à la question de la gouvernance de cet espace et à celle de la définition de l'intérêt public dans la manière dont les sols doivent être utilisés et aménagés (ou non, selon les cas).

Le tableau ci-dessous illustre le rythme de la périurbanisation en France. L'analyse de l'artificialisation des sols fondée sur les données de CORINE Land Cover révèle que les villes de banlieue et les villes-centres abritent

Encadré 1.15. **Le contentieux relatif à l'occupation des sols en milieu péri-urbain** (*suite*)

environ 57 % des espaces artificialisés, tandis que les communes isolées et les communes rurales proches des villes en représentent 11 % et 32 % respectivement (voir le tableau 1.4 ci-dessous). S'agissant du poids de ces différentes catégories dans l'artificialisation qui s'est produite entre 2006 et 2012, l'évolution est peu importante tant dans les zones urbaines, où la plupart des espaces sont déjà artificialisés, que dans les communes rurales isolées où la demande foncière et immobilière est faible. En revanche, les communes rurales proches des zones urbaines représentent l'essentiel de l'artificialisation avec 38.7 % de toutes les reconversions ; elles sont suivies par les villes de banlieue, avec 29.0 %.

Tableau 1.4. **Évolution de l'artificialisation des sols par type de commune, en proportion de la superficie totale de la France, 2012**

Type de commune	Poids dans les espaces artificialisés en 2012	Poids dans l'artificialisation entre 2006 et 2012
Ville de banlieue	33.7 %	29.0 %
Ville centre	23.1 %	18.0 %
Ville isolée	10.7 %	14.3 %
Commune rurale	32.5 %	38.7 %
Surface totale dans les communes	**100 %**	**100 %**

Source : Commissariat général au développement durable (2015), « L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », *Observations et statistiques*, volume 219, p. 3.

Les données administratives constituent une source d'informations relatives à la nature des litiges fonciers dans les zones péri-urbaines. Les changements d'utilisation des sols donnent lieu à des procédures administratives et peuvent être contestés à condition que le plaignant ait le droit de saisir le tribunal administratif. Les plaintes peuvent émaner de particuliers, d'associations de défense de l'environnement, du préfet, de promoteurs immobiliers ou encore d'entreprises, entre autres.

L'étude de Kirat et Pham (2010) sur les procédures administratives en Île-de-France du 1er janvier 1981 au 31 décembre 2005 analyse la nature des contentieux péri-urbains. Les données couvrent 448 décisions dans 340 communes et les plaintes se répartissent en trois grandes catégories : i) espaces industriels et agricoles ; ii) services publics et infrastructures ; iii) règles et documents d'urbanisme. De ces trois catégories, ce sont les documents d'urbanisme – c'est-à-dire les schémas d'urbanisme, les règles de zonage et les permis de construire – dont les tribunaux ont le plus souvent été saisis (178 arrêts). Suivent les contentieux liés aux espaces industriels et agricoles (103 arrêts) et, enfin, ceux qui concernent les équipements et infrastructures de service public (78 arrêts).

L'analyse spatio-temporelle des décisions administratives montre que les processus d'artificialisation actuels suscitent des contentieux fonciers dans des zones de plus en plus éloignées de Paris. Le territoire urbain de Paris poursuit son expansion, rognant du même coup sur les terres agricoles. Les auteurs observent que le taux d'artificialisation (calculé en fonction du nombre annuel moyen de permis d'aménager qui sont accordés) est significativement corrélé avec les contentieux concernant les infrastructures et l'urbanisme (Kirat et Pham, 2010). Cela correspond aux conclusions d'autres études sur la périurbanisation et les litiges fonciers autour de Paris : « La plupart des litiges sont liés à une initiative collective locale visant à empêcher ou à contrôler les effets néfastes de l'urbanisation sur les paysages et les produits agricoles » (Darly et Torré, 2013).

Les litiges fonciers possèdent également une forte dimension socio-économique. L'étude constate que « les contentieux en matière d'urbanisme et d'équipements publics sont liés à la présence d'une population composée de catégories socio-professionnelles plutôt aisées, tandis que les contentieux qui portent sur des installations industrielles sont plus nombreux dans les banlieues proches de Paris, socialement plus défavorisées, bien que l'initiative en revienne plus souvent qu'on ne le croit à l'administration nationale » (Kirat et Pham, 2010).

Source : Kirat, T. et H.-V., Pham (2010), « Conflicts in suburban land use and administrative litigation : The case of the Île-De-France Region », *IEIF - Réflexions immobilières*, n° 54 ; Darly S. et A. Torré (2013). « Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the greater Paris region », *Land Use Policy*, vol. 33, pp. 90–99, doi:10.1016/j.landusepol.2012.12.014 ; Serret, H. et al., (2014), « Potential contributions of green spaces at business sites to the ecological network in an urban agglomeration: The case of the Ile-de-France region, France », *Landscape and Urban Planning*, vol. 131, pp.27-35.

Principaux objectifs des politiques territoriales

L'aménagement du territoire, un outil de développement économique

L'aménagement du territoire s'inscrit dans la volonté plus large de l'administration nationale et des diverses administrations locales d'améliorer les niveaux de revenu et d'emploi. À Nantes Saint-Nazaire, par exemple, l'objectif principal qui sous-tend les différents schémas locaux consiste à entretenir la croissance économique. La préservation de l'environnement et une meilleure répartition des fruits de la croissance sont des impératifs fondamentaux, mais l'objectif est d'accroître le niveau de l'activité économique pour attirer davantage de personnes et augmenter les revenus locaux. De même, à Clermont-Ferrand, le premier objectif des différents échelons d'aménagement du territoire consiste à renforcer l'agglomération afin qu'elle puisse relancer la croissance économique face au ralentissement des principales industries et aux effets potentiellement néfastes de la perte du statut de région *per se*.

La logique du pôle de croissance consiste à permettre aux administrations d'exercer une influence, par leurs choix d'actions, sur le niveau de l'activité économique dans tel ou tel endroit. Les politiques d'occupation des sols peuvent interdire certains types d'utilisation sur des parcelles de terrain en précisant dans le plan d'occupation des sols qu'un autre type d'activité correspond à l'intérêt public et en refusant tout changement d'utilisation en cas de demande. Dans une économie de marché, cependant, il est plus difficile de s'assurer que les sols sont réellement consacrés aux usages prévus par le plan d'aménagement. Ainsi, si les plans d'aménagement visent à préserver la vocation agricole de certaines parcelles, il se peut que celles-ci soient tout simplement abandonnées si le rendement est trop faible. Cette asymétrie témoigne de la difficulté cruciale qui caractérise l'aménagement du territoire : il est beaucoup plus facile d'interdire tel ou tel usage indésirable des sols que de parvenir aux usages souhaités.

Cette asymétrie est particulièrement importante pour les décisions que prennent les ménages et les entreprises lorsqu'il leur est possible de s'installer dans d'autres endroits, y compris hors du territoire de l'autorité chargée de l'aménagement. Même au niveau de l'administration nationale, il peut être difficile de convaincre les entreprises de se relocaliser dans des régions relativement sous-développées afin d'atteindre les objectifs nationaux d'une croissance équilibrée. En général, ces endroits sont moins développés parce que les coûts de production y sont plus élevés, ou en raison de tel ou tel autre aspect dissuasif. Pour surmonter la réticence des entreprises, les administrations doivent le plus souvent accorder une incitation financière sous forme de réduction d'impôt, de subventions aux infrastructures, de formation du personnel ou d'un autre type de compensation. Les subventions peuvent satisfaire aux objectifs de répartition territoriale d'une administration mais elles s'accompagnent du coût que représente le fait de puiser dans des recettes publiques déjà rares pour convaincre une entreprise de s'implanter dans un lieu qui pourrait s'avérer par nature moins profitable. Cela peut ensuite se traduire pour l'économie locale et nationale par des pertes sèches d'efficience.

La protection des milieux naturels est un objectif d'aménagement qui s'impose peu à peu

De nombreux éléments de l'environnement sont des biens publics que les marchés fournissent en quantité insuffisante. Dans ces conditions, les pouvoirs publics sont sans doute mieux placés que les marchés pour déterminer les volumes qui doivent être fournis. Les plans d'aménagement constituent un précieux mécanisme de gestion de la qualité de

l'environnement, parce qu'ils montrent par définition comment les mesures prises affectent l'environnement et où se trouvent les parcelles de terrain qui en subissent les conséquences. Le fait que les effets extérieurs soient des facteurs externes peut constituer une raison supplémentaire de s'appuyer sur les pouvoirs publics pour gérer le niveau des effets environnementaux sans valeur économique. Les plans d'aménagement peuvent interdire les comportements qui ont des conséquences environnementales néfastes ou s'assurer qu'ils ne se produisent que là où leur impact sur d'autres lieux est minime.

En France, la préservation et l'amélioration de la protection environnementale sont jugées de plus en plus essentielles. En effet, notamment, le changement climatique s'impose comme une préoccupation croissante à l'échelle mondiale, la France devant en outre se plier à diverses directives de l'Union européenne et à d'autres obligations internationales en la matière. Elle témoigne aussi de la prise de conscience par les administrations locales que les citoyens attachent une plus grande importance à leur qualité de vie, et que l'état des milieux naturels est un élément central de la qualité de vie locale.

Il est important de choisir l'échelon administratif le plus adapté pour gérer les politiques environnementales, parce que les limites administratives des pouvoirs locaux ne correspondent que rarement au périmètre géographique des effets environnementaux. En France, le niveau administratif qui gère les effets environnementaux varie selon l'importance de la question. L'administration nationale est prioritaire dans les zones littorales et montagneuses, où les conséquences d'une mauvaise gestion peuvent être considérables. Les impacts environnementaux plus localisés sont gérés par les administrations infranationales[34]. Les externalités très locales sont gérées au niveau municipal.

Ces forces influencent les plans d'aménagement au niveau municipal de différentes manières. L'élaboration d'un plan d'aménagement est un exercice d'optimisation contrainte, où l'autorité de planification exprime des objectifs et résultats souhaités mais se heurte à des contraintes et des restrictions pesant sur ses moyens d'action. L'un des facteurs limitant les choix des autorités locales d'aménagement tient à la nécessité de respecter les plans d'aménagement nationaux et régionaux, qui imposent des contraintes sur les plans locaux d'occupation des sols afin que soient réalisés leurs objectifs environnementaux supérieurs. À l'inverse, lorsque l'électorat local exige l'amélioration de la qualité de l'environnement, cela devient un élément des objectifs des administrations locales – plutôt qu'une contrainte.

Objectifs communs visant à accroître la densité du logement et à concentrer les nouveaux logements dans les centres urbains

De plus en plus préoccupée par le changement climatique, la France, comme la plupart des pays de l'OCDE, s'efforce de se doter des moyens de réduire ses émissions. Une stratégie nationale très répandue consiste à encourager davantage de personnes à s'installer dans des logements plus petits mais plus proches des centres urbains existants, là où les transports en commun peuvent remplacer les voitures. Les villes en tirent un deuxième avantage : l'élargissement de leur base fiscale, qui intéresse particulièrement les communes ayant connu un déclin économique et une émigration vers de nouveaux quartiers périphériques. En France, les plans d'aménagement ont généralement adopté cette approche, en particulier les plans intercommunaux dans lesquels une commune tient un rôle pilote. La stratégie la plus répandue consiste à réduire le volume de terrains

périphériques susceptibles d'être transformés en logements, et à réintégrer d'anciennes friches industrielles dans les centres urbains afin qu'y soient construits des logements.

Conserver des terres agricoles est une priorité essentielle et un objectif clé de l'aménagement en France

L'agriculture demeure l'un des piliers de l'identité française, même si la part qu'elle représente dans l'économie nationale recule et si la proportion de la population française qui exerce une activité agricole recule à un rythme encore plus rapide. En France, le volume et la valeur de la production agricole continuent d'augmenter, mais l'activité agricole se concentre progressivement dans des exploitations plus grandes situées dans des zones disposant de meilleures capacités agronomiques. Dans les zones où les terres sont moins productives et où il est difficile de créer des exploitations de grande taille sur des parcelles adjacentes, les rendements agricoles sont moins élevés et dissuadent les jeunes agriculteurs de s'y installer. Dans un nombre croissant de situations, cela conduit à l'abandon des exploitations dont les coûts de fonctionnement sont les plus élevés. Ce processus de « désertification » a peu d'incidences sur l'offre alimentaire, mais il peut affecter gravement les écosystèmes locaux lorsqu'ils dépendent de la gestion active des sols par les agriculteurs.

Les politiques d'aménagement du territoire peuvent juguler l'étalement urbain en interdisant la reconversion de terres agricoles à d'autres fins, mais elles ne peuvent guère freiner le phénomène d'abandon des exploitations. Seule une hausse des profits agricoles aurait cet effet. La baisse obligatoire des prix et des aides agricoles dans ces pays, dans le cadre des accords de libre-échange, limitent les possibilités de soutien à l'agriculture. La France a pris des mesures de soutien en faveur des jeunes agriculteurs qui consistent à réduire le coût d'installation et à contribuer à l'assainissement budgétaire des exploitations. Ces mesures d'incitation, toutefois, ne suffisent pas à produire un effet significatif sur le taux de rendement des activités agricoles. De même, l'Union européenne déploie des mesures de soutien spécifiques en direction des exploitations situées en zone montagneuse ou défavorisée, mais elle aussi n'offre qu'une assistance limitée.

Les espaces naturels et les bassins-versants bénéficient d'un degré de protection élevé contre l'aménagement

En vertu des politiques en vigueur en France comme dans l'Union européenne, les plans locaux d'occupation des sols doivent protéger l'environnement naturel dans l'intérêt de tous. Aux niveaux régional, départemental et local, la protection des milieux naturels présente l'avantage supplémentaire de créer les conditions d'un tourisme de plein air qui peut avoir une incidence sur le développement économique, surtout dans les communes rurales qui ont peu d'autres possibilités de développement. De plus, les milieux naturels peuvent constituer un bien public local qui contribue à la qualité de vie des habitants, même s'il présente peu d'avantages pour les habitants d'autres territoires. L'instauration de contrôles stricts en matière de préservation du milieu naturel local permet aussi de préserver utilement les usages des sols en l'état, ce qui permet de contribuer à l'objectif d'aménagement visant à concentrer la construction de logements nouveaux dans les zones urbaines existantes.

Les grands défis de l'occupation des sols en France

L'un des principaux défis de l'occupation des sols en France a trait aux mécanismes de gouvernance. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la planification de l'occupation des sols relève des administrations locales ; au contraire, la difficulté propre à la France tient à la forte variabilité de la capacité des communes à réaliser et à mettre en œuvre un aménagement efficace. Les petites communes – du point de vue de la superficie comme de la population – étant très nombreuses, l'élaboration autonome de plans portant sur des surfaces aussi réduites par des administrations locales aux capacités de planification insuffisantes se traduit inévitablement par des querelles d'incompatibilité avec les communes adjacentes. C'est une situation problématique, car ce sont les communes qui exercent concrètement la compétence d'aménagement, et la majorité des 36 000 communes ont moins de 1 000 habitants. Certes, la commune conserve la responsabilité d'élaborer les plans spécifiques d'occupation des sols parce que c'est à ce niveau que les décisions concrètes offrent la granularité nécessaire pour bien gérer telle ou telle parcelle de terrain, mais on peut s'interroger sur l'aptitude des petites communes à mettre au point des plans conformes à la pléthore de lois, règles et autres accords à respecter. Les communes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour recruter des professionnels en interne doivent recourir à des consultants. En conséquence, il arrive qu'un plan respecte les règles et contraintes imposées à la commune mais qu'il ne réponde pas pleinement aux intérêts locaux en matière d'occupation des sols, parce que le consultant externe ne maîtrise pas réellement les sujets de préoccupation de la population locale et que les élus locaux, qui ont cette connaissance, ne peuvent pas participer comme il le faudrait à la définition des objectifs du processus d'aménagement.

Il en résulte un cadre général de l'aménagement qui, souvent, ne permet pas de résoudre des problèmes d'aménagement partagés. L'aménagement serait beaucoup plus intégré et interdisciplinaire si les décisions d'aménagement et d'occupation des sols étaient plus souvent prises à un échelon administratif plus élevé. C'est toute la difficulté d'encourager le recours plus fréquent aux SCoT et aux PLUI au motif que ces mécanismes permettent de faire le lien entre les plans particuliers des communes lorsqu'ils ont d'importantes retombées sur les juridictions voisines. Aujourd'hui, le processus employé pour parvenir à une telle collaboration manie tout à la fois la « carotte » et le « bâton ». Dans certains cas, l'administration nationale oblige les communes à agir conjointement parce qu'elle veut que des mesures soient prises mais ne peut s'attendre à ce que les intérêts rivaux de telle et telle commune soient surmontés de manière coopérative. C'est très souvent le cas lorsqu'un dispositif de protection des milieux naturels couvre plusieurs communes. Dans d'autres cas, de modestes incitations à coopérer suffisent à ce que les communes prennent conscience de tous les avantages qu'elles peuvent tirer d'une action conjointe et, une fois le processus engagé, il peut se poursuivre. Dans une évaluation du système français d'aménagement du territoire, Geppert fait observer que « bien qu'il existe une coordination entre les différents niveaux administratifs, elle se traduit par des investissements conjoints plutôt que par des visions partagées du territoire et/ou des objectifs communs » (2015 : 109). Cette critique du système d'aménagement est ancienne. En 1982, Laurini formulait une analyse du même ordre, remarquant que « le processus d'aménagement français s'apparente à une procédure de résolution de conflits plutôt qu'à une procédure de résolution de problèmes » (Laurini, 1982 : 203).

Autre difficulté majeure : tous les effets des cycles successifs de réformes sur le nombre, la taille et les responsabilités des différents niveaux administratifs infranationaux ne sont pas encore connus. La France a procédé à une refonte approfondie des règles d'aménagement du territoire en assez peu de temps, et ces réformes ont de fortes

incidences tant sur les administrations locales, qui doivent adapter leur manière d'élaborer les schémas, que sur les propriétaires fonciers qui doivent évaluer dans quelle mesure les réformes ont modifié leurs perspectives d'aménagement. Il est trop tôt pour savoir comment la planification de l'occupation des sols évoluera après toutes les modifications apportées par la dernière vague de réformes législatives (lois ALUR, MAPTAM et NOTRe). Les compétences intercommunales gagnent du terrain et les nouvelles régions (13 au lieu de 22) devraient exercer une influence plus forte en matière d'aménagement. Étant donné le monopole traditionnellement accordé aux communes en matière d'occupation des sols, les régions ne cernent pas encore avec certitude leur champ de compétences. L'intention était d'aboutir à un processus d'aménagement mieux coordonné et d'établir plus clairement les responsabilités attribuées à chaque niveau, mais cela a parfois eu pour effet de déstabiliser les liens existants qui avaient été noués sous l'ancien système et qui doivent désormais être adaptés aux nouvelles règles. Cela peut se produire en cours d'exécution d'accords pluriannuels et peut en affecter les résultats. Dans une analyse du système français, Reiner et al. font observer que le système français d'aménagement du territoire se trouve « encore à un carrefour » après les réformes adoptées il y a une décennie, « ayant échoué à trouver un équilibre » (2014). À long terme, le nouveau processus sera sans doute meilleur, mais il entraîne à court terme des coûts évidents qui échoient pour l'essentiel au niveau local.

Les politiques nationales et les directives de l'Union européenne ajoutent une dimension supplémentaire. La France est encore un État centralisé et l'administration nationale, même si son rôle direct dans les plans d'occupation des sols a beaucoup reculé, demeure très impliquée par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Étant donné que la France est un État unitaire, toute compétence transférée peut être modifiée et les fréquentes réformes de ces dernières décennies portent à croire que d'autres changements sont possibles à l'avenir. D'autre part, si la France a considérablement renforcé les administrations locales, l'État conserve un rôle direct dans l'administration des affaires courantes via le préfet et la responsabilité des maires devant l'administration centrale. Enfin, bien qu'elles ne portent pas directement sur l'occupation des sols, les directives de Bruxelles peuvent avoir de profondes incidences sur les décisions et les schémas d'occupation des sols.

En dernier lieu, il existe une tension entre les politiques de protection des territoires et les politiques de bien-être social. Les SRCAE et les SRCE sont des schémas régionaux qui ont trait à la protection environnementale, tandis que la loi SRU privilégie l'augmentation de la densité de logements dans les villes. Ces mesures sont sans doute nécessaires, mais elles entraînent logiquement la hausse du coût du logement, qui pèse sur les personnes à faible revenu. La hausse des prix peut s'expliquer par le manque de locaux, l'augmentation des coûts de réhabilitation des friches industrielles pour de nouveaux usages et, éventuellement, la spéculation foncière consistant à ne pas mettre des biens en vente jusqu'à ce que les prix augmentent. En outre, il se peut tout à fait que les particuliers aient une préférence pour de nouveaux logements dans des banlieues qui ne sont pas clairement identifiées dans les schémas d'aménagement. À ce stade, l'élaboration des politiques de bien-être social, en termes de priorités de logement, est complexe. Leur existence est sans doute l'argument le plus solide en faveur du maintien à l'échelon communal de la responsabilité en dernier ressort de la réglementation de l'occupation des sols. De ce point de vue, ce sont probablement les élus locaux, parce qu'ils sont les plus exposés aux doléances de l'électorat, qui sont les mieux placés pour résoudre les tensions sociales que connaît depuis longtemps la France entre un État fort qui entend fixer des règles et des politiques uniformes pour tous et une foi tout aussi forte dans l'importance de la démocratie locale où les citoyens façonnent eux-mêmes leur cadre de vie.

Notes

1. Avant les réformes de 1982reltaive à la décentralisation, cette fonction exécutive incombait au préfet, qui était un représentant désigné par l'administration nationale.
2. Les noms des départements proviennent des rivières et des montagnes situées sur leur territoire afin de rompre radicalement avec les noms des provinces de l'Ancien Régime.
3. Les cantons ont été créés à la même période comme subdivision électorale du département. Un canton est un territoire de 16 à 20 km² environ, dont les limites sont déterminées sur le modèle de celles du département (la ville-centre devant se trouver à une journée non pas à cheval, mais à pied).
4. Les OIN ont servi à exécuter des projets tels que des villes nouvelles, de grands projets d'infrastructures nationales comme des aéroports, des ports et des zones industrielles, et des opérations de renouvellement urbain.
5. Les agences d'urbanisme ont un statut d'organisme à but non lucratif, à l'exception de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, qui est une fondation d'utilité publique.
6. Le développement durable est l'un des objectifs fondamentaux de l'aménagement du territoire en France. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 appelle au « développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement ».
7. L'Agence a été créée le 14 février 1963 sous l'appellation de « Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale » (DATAR). Elle a été rebaptisée en 2006 « Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires » (DIACT), puis de nouveau en 2009 « Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale » (DATAR).
8. À la fin des années 1980 et tout au long des années 1990, la DATAR a continué de produire des travaux de prospective territoriale afin d'éclairer le développement territorial dans le pays. Ces travaux présentent différentes visions de la manière dont le pays pourrait se développer en fonction de différents scénarios économiques et démographiques afin de susciter un débat et un dialogue publics.
9. Pour une analyse détaillée des types d'aménagement du territoire, voir CEC, 1997, *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies Commission of the European Communities* (Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg).
10. Gaston Defferre a dirigé le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation dans le gouvernement de François Mitterrand.

11. La loi MAPTAM a créé 9 zones métropolitaines de droit commun à partir de janvier 2015, et 3 zones métropolitaines spéciales (Lyon, Aix-Marseille-Provence et le Grand Paris) à partir de janvier 2016.

12. En France, l'aménagement du territoire fait l'objet d'un débat permanent au sujet de l'équilibre à trouver entre les objectifs d'égalité des territoires et ceux qui visent la croissance économique et la compétitivité. L'argumentaire en faveur de l'égalité territoriale trouve sa source dans la période de l'après-guerre, lorsque Paris et plusieurs autres grandes villes ont connu une croissance sans précédent tandis que de nombreuses autres régions du pays faisaient face à un déclin économique et à une mutation structurelle (déclin des industries manufacturières, notamment).

13. La taxe locale sur les entreprises (ou taxe professionnelle) a été supprimée le 1er janvier 2010 et remplacée par une contribution économique territoriale (CET) qui se compose d'une cotisation sur les locaux commerciaux fondée sur la valeur locative des biens et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises calculée à partir de la valeur ajoutée générée par une entreprise (République française, 2015a). La taxe professionnelle a été réformée parce qu'elle était en partie fondée sur la valeur de l'équipement et, de ce fait, pouvait dissuader d'investir dans les biens d'équipement – en particulier dans le secteur industriel.

14. Notez que le total de ces valeurs n'atteint pas 100 en raison des arrondis.

15. La valeur locative cadastrale désigne le solde des recettes et des dépenses liées à l'utilisation du logement.

16. Le rendement de cette taxe supplémentaire est établi chaque année par le Conseil régional d'Île-de-France, dans la limite d'un plafond de 80 millions EUR en 2015.

17. En 2003, le ratio d'autonomie financière des communes, des départements et des régions était de 60.8 %, 58.6 % et 41.7 % respectivement.

18. Les projections de cette étude sont basées sur les données annuelles de 1982 à 2010 (CAIRN, 2016).

19. L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) est un outil d'analyse et de prévision de la dépense locale. Il a été créé par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2014-19. Il institue un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle. La trajectoire d'évolution de la dépense locale sur une période de quatre ans est la suivante : 2014 : 1.2 % ; 2015 : 0.5 % ; 2016 : 1.9 % ; 2017 : 2 %. Pour les dépenses de fonctionnement, l'évolution est la suivante : 2014 : 2.8 % ; 2015 : 2 % ; 2016 : 2.2 % ; 2017 : 1.9 %. Vie publique (2016). ODELEL. URL:www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/depenses/qu-est-ce-que-odedel.html (consulté le 18 juillet 2016).

20. Créée par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, et désormais codifiée aux articles L. 350-1 et suivants du code de l'environnement.

21. Ce schéma inclut des croquis à l'échelle, n'est jamais remplacé et est mis à jour tous les 60 mois.

22. Le SRADDT vise à la fois les schémas de niveau inférieur et les autres plans des administrations publiques de même niveau hiérarchique.

23. Ces exceptions sont couvertes par un Schéma d'aménagement régional (SAR) pour les territoires français d'outre-mer , le Schéma directeur de la Région Île-de-France

(SDRIF) et le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

24. Il existe également des schémas régionaux de développement économique (SRDE) qui comprennent des contrats d'agglomération, lesquels portent principalement sur les centres des villes et les communes les plus grandes, et des contrats de pays, qui sont très répandus dans tout le pays.

25. Les administrations peuvent toutefois conserver des compétences conjointes dans les domaines du sport, du tourisme, de la culture, de la jeunesse et des affaires internationales.

26. Il confirme notamment le transfert aux intercommunalités des compétences communales concernant l'eau et l'assainissement à compter du 1er janvier 2020.

27. Le transfert aux régions des compétences des départements concernant les transports publics locaux doit prendre effet le 1er janvier 2017. S'agissant du transport scolaire, la compétence départementale sera transférée à compter du 1er septembre 2017. Des délégations de compétences sont toutefois possibles. Les gares routières départementales (à l'exception de celles de l'Île-de-France et de la métropole de Lyon) seront transférées aux régions à compter du 1er janvier 2017.

28. Il a pour objectif de mettre à jour les politiques urbaines en regroupant les questions d'urbanisme, de logement et de transport au sein d'une même agglomération urbaine. La partie « Urbanisme et logement » de la loi vise à organiser un développement urbain cohérent et à promouvoir la mixité sociale en termes de logement. Concrètement, la loi stipule que chaque ville ou agglomération urbaine de plus de 50 000 habitants doit comporter au moins 20 % de logements sociaux. La loi a également créé les SCoT et les PLU pour remplacer les anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et plans d'occupation des sols (POS). Ces nouveaux outils de planification de l'occupation des sols répondent à une exigence de développement durable.

29. Jusqu'en 2000, les plans locaux étaient appelés plan d'occupation des sols (POS), mais ils ont depuis été remplacés par le plan local d'urbanisme (PLU). Le principal objectif de ce changement consistait à simplifier le processus dans son ensemble et à atténuer la complexité du plan local. Cela étant, l'élaboration d'un PLU demeure une tâche d'envergure et il se peut fort que certaines petites communes rurales en soient dépourvues. C'est pourquoi l'administration nationale a accepté que les petites communes rurales élaborent une carte communale. Les conseils municipaux les plus petits se regroupent de plus en plus souvent pour produire un plan local (PLU) sur une base intercommunale.

30. Certaines communes ne sont pas couvertes par un PLU. Elles se trouvent pour l'essentiel dans des zones rurales. En matière d'aménagement, elles se réfèrent donc au Règlement national d'urbanisme. Dans le Grand Clermont, par exemple, seules 5 communes n'ont aucun document d'aménagement et sont soumises au Règlement national d'urbanisme (RNU), qui limite le développement urbain. À l'exception des bâtiments publics, des bâtiments requis pour les exploitations agricoles, etc., les secteurs se trouvant en dehors des zones déjà aménagées d'une commune couverte par le RNU ne peuvent pas être bâties.

31. L'échelle des annexes cartographiques est comprise entre 1:2 000 et 1:5 000.

32. La loi de 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) vise à réduire les coûts du logement pour les locataires et à favoriser le développement du

logement locatif. Elle fixe aussi des plafonds de loyer. Les normes de construction vont changer, de même que les bases de l'urbanisme aussi, en particulier le coefficient d'occupation du sol, qui va disparaître. Cette suppression va dans le sens de la mixité sociale : elle signifie qu'un plus grand nombre de petits bâtiments peuvent être construits et loués. La loi crée également le PLUI et incite les intercommunalités plutôt que les communes à élaborer un plan local urbain.

33. La DREAL est le bras régional du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et des Politiques rurales. Les DREAL ont remplacé les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions régionales de l'équipement (DRE) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

34. Ces missions et ces compétences sont définies dans les lois de protection des territoires fragiles et à enjeu telles que la loi Montagne et la loi Littoral. Depuis 1980, ces lois influencent la planification de l'occupation des sols et ont freiné l'expansion urbaine dans les zones fragiles.

Références

Agence France Locale (2016), http://www.agence-france-locale.fr/investir-dans-lagence-france-locale.

Ahrend, R. et al. (2014), « What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/05, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en.

Aubusson de Cavarlay, B., M.-D. Barré et M. Zimolag (2005), « Dynamique du contentieux administratif : analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004) », *Études et données pénales*, HS, CESDIP, Guyancourt.

Banzhaf, S. H. et N. Lavery (2010), « Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania », *Journal of Urban Economics*, vol. 67, n° 2, pp. 169-179.

Bertrand, N., D. Cremer-Schulte et M. Perrin (2015), « Strategic Spatial Planning and Territorial Asymmetries. Grenoble and Greater Geneva: Two Alpine City Regions Put to the Challenge of Coherence », *Journal of Alpine Research/Revue de géographie alpine*, vol. 103, n° 4.

Binet, M.-E. et al. (2016), « Soutenabilité des finances locales en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 3, pp. 557-586.

Blöchliger, H. et M. Nettley (2015), « Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 20, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbshd-en.

Boulhol, H. (2011), « Making the French Housing Market Work Better », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 861, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kgcd9w73qvf-en.

Brueckner, J. K. et H. Kim (2003), « Urban Sprawl and the Property Tax », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n° 1, pp. 5-23.

Cole, A. (2011), « Prefects in Search of a Role in an Europeanised France », *Journal of Public Policy*, vol. 31, n° 3, pp. 385-407.

Commissariat général à l'égalité des territoires (2016), « Métropole », www.gouvernement.fr/action/les-metropoles (consulté en juin 2016).

Commissariat général au développement durable (2015), « L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », *Observations et statistiques*, vol. 219, pp. 1-4.

Commission européenne (1999), European Spatial Development Perspective (ESDP) (Potsdam, mai 1999), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm (consulté le 17 juillet 2016).

Crézé, P. (2011), « Policies for regional competitiveness », *in* Richardson, H. W. et al. (dir. pub.), *Reshaping regional policy*, Edward Elgar Publishing, pp. 124-129.

Cullingworth, B. et V. Nadin (2006), *Town and Country Planning in the United Kingdom*, 14e édition, Abington, Routledge.

Dabinett, G. (2006), « Transnational Spatial Planning-Insights from Practices in the European Union », *Urban Policy and Research*, vol. 24, n° 2, pp. 283-290.

Darly, S. et A. Torre (2013), « Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the Greater Paris Region », *Land Use Policy*, vol. 33, pp. 90-99.

DATAR (2011), Pôle d'excellence rurale. Ragréage de la filière pierre volcanique ou le retour à l'âge de pierre, Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Carte des projets, http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/ (consulté en juin 2016).

DATAR (2015), *La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire*, http://www.logement.gouv.fr/la-datar-50-ans-au-service-de-l-amenagement-du-territoire (consulté le 23 juin 2016).

Decourcelle, J. P., P. Narring et J. Peyrat (2016), « Repurposing urban rural France - A strategy for managing fringes and peri-urban areas », *The General Council of the environment and sustainable development*, août 2015, pp. 1-124.

Direction générale des collectivités locales (DGCL) (2015), « Rapport de l'Observatoire des finances locales : les finances des collectivités locales en 2015 », www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2015_00.pdf .

Dupuy, C. et J. Pollard (2014), A dethroned king? The limits of state infrastructural power in France, Public Administration, vol. 92, n° 2, pp. 359-374.

Fédération nationale de SCoT (2015), « Panorama des SCoT au 1er janvier 2015 », www.coeur-herault.fr/sites/default/files//field/pdf/panorama_des_scot.pdf.

French Property (2016), Making a Planning Application in France, www.french-property.com/guides/france/building/planning/applications/ (consulté le 23 juin 2016).

Garner, J. W. (1919), Administrative Reform in France, *American Political Science Review*, vol. 13, n° 1, pp.17-46.

Geppert, A. (2015), Planning Without a Spatial Development Perspective? The French Case, *in* Knaap, G.-J., Z. Nedovic-Budic et A. Carbonell (dir. pub.), Planning for States and Nation-States in the U.S. et Europe, The Lincoln Institute of Land and Policy.

Ministère français des Affaires étrangères (2006), « Spatial planning and sustainable development policy in France », p. 24.

Gravier, J. F. (1949), Paris et le Désert français, *Esprit Nouvelle Série*, vol. 153, n° 2, pp. 331-334.

Guet, J.-F. (2005), « French urban planning tools and methods renewal », congrès ISoCaRP 2005, www.isocarp.net/data/case_studies/684.pdf.

Gueverra, S. et V. Valles (2016), Analyses INSEE : Auvergne-Rhône-Alpes n° 2, numéro de janvier, www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=30&ref_id=23866 (consulté le 2 mai 2016).

Hilber, C. A. L. (2015a), « United Kingdom Housing and Planning Policies: The Evidence from Economic Research », *Centre for Economic Performance 2015*, Election Analysis Series, #EA033.

Hilber, C. A. L. (2015b), « Deep-rooted Vested Interests are to Blame for Our Housing Crisis », Disclaimer, 4 mai.

Hilber, C. A. L. (2016a), « The United Kingdom planning system-Proposals for reform », *Planning and Building Control Today*, octobre.

Hilber, C. A. L. et O. Schöni (2016b), « Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned », *ADBI Working Paper,* n° 569, Asian Development Bank Institute, Tokyo.

Hoggart, K. (2016), The city's hinterland: dynamism and divergence in Europe's peri-urban territories, Londres, Routledge.

Hulbert, C. et C. Vammalle (2014), « A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I - Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/2, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en.

Ihlanfeldt, K. R. (1984), « Property taxation and the demand for housing: An econometric analysis », *Journal of Urban Economics*, vol. 16, n° 2, pp. 208-224.

Johnston, R. A. et M. E. Madison (1997), From land marks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights, *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, n° 3, pp. 365-378.

Kantor, P., H. V. Savitch et S. V. Haddock (1997), The Political Economy of Urban Regimes A Comparative Perspective, *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 3, pp.348-377.

Kirat, T. et H.-V.Pham (2010), « Conflicts in suburban land use and administrative litigation: The case of the Île-de-France Region », *IEIF - Réflexions immobilières*, n° 54.

Korom, A. (2014), « The Role of Micro-Regional Cooperation in Spatial Planning. The Case of France », *Journal of Settlements and Spatial Planning*, vol. 5, n° 2, pp. 99.

Kropf, K. (2011), Coding in the French planning system: From building line to morphological zoning, *Urban Coding and Planning*, Routledge, Londres, pp. 158-249.

Kropf, K. S. (1996), « An alternative approach to zoning in France: typology, historical character and development control », *European planning studies*, vol. 4, n° 6, pp. 717-737.

Kunzmann, K. (2006), « The Europeanisation of spatial planning », *in Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, pp.43-64.

Laurini, R. (1982, réimpression), « French local planning practice », *in* Hutchinson, B. et M. Batty (2012), Systems analysis in urban policy-making and planning, *Springer Science and Business Media*, vol. 12.

Lefèvre, P. (2008), Voyages dans l'Europe des villes durables, Paris, CERTU-PUCA.

McCann, E. J. (2003), « Framing space and time in the city: Urban policy and the politics of spatial and temporal scale », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, pp. 159-178.

McCarthy, L. (2002), « The brownfield dual land-use policy challenge: reducing barriers to private redevelopment while connecting reuse to broader community goals », *Land Use Policy*, vol. 19, n° 4, pp. 287-296.

McCleary, R. L. (2005), « Financial incentives for historic preservation: An international view », *mémoire de M.S.*, Université de Pennsylvanie.

Melot, R. (2010), « Zonage, planification foncière et intérêts protégés par le droit : les enseignements de l'analyse du contentieux administratif en France », www. ciheam. org/index. php/fr/publications/options-mediterraneennes (consulté le 2 mai 2016).

OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, Éditions OCDE, Paris? http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en.

OCDE (2015a), *Études économiques de l'OCDE : France 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2015-fr.

OCDE (2015b), « Aix-Marseille, France », dans *Governing the City*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-7-en.

OCDE (2014), France structural reforms: Impacts on growth and options for the future, www.oecd.org/newsroom/France_StructuralReforms.pdf.

OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en.

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-fr.

OCDE (2010), « Gestion et rationalisation des réglementations existantes », dans *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087170-9-fr.

OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264022683-fr.

OCDE (2006b), *Le nouveau paradigme rural: Politiques et gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264023932-fr.

Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, www.oerok.gv.at/ (consulté le 1er juin 2016).

Parr, J. B. (1999), Growth-pole strategies in regional economic planning: a retrospective view, Part 1, Origins and advocacy, *Urban Studies*, vol. 36, n° 7, pp.1195-1215.

Petitet, S. (2010), « French SCOTs and inter-SCOTs. The right way to face global challenges? » Polycentric regions facing global challenges: a way to face strategic spatial planning, Conference proceedings, Bruxelles, 8 octobre 2010, www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/RWO_polycentricregions_proceedings.pdf.

Pole, A. G. (1996), Clermont-Ferrand. *Geography*, vol. 81, n° 2, pp. 133-141.

Porter, M. E. (1998), *The Competitive Advantage of Nations* (with a new introduction by the author), Macmillan, Basingstoke.

Porter, M. E. (1980), Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors, The Free Press, New-York, Macmillan, Basingstoke.

Pruetz, R. et N. Standridge (2008), « What makes transfer of development rights work?: Success factors from research and practice », *Journal of the American Planning Association*, vol. 75, n° 1, pp.78-87.

Purian, R., N. Ahituv et A. Ashkenazy (2012), « The richness of barriers to public participation: Multi-layered system of real estate data from multiple sources », *MCIS 2012 Proceedings*.

Reimer, M., P. Getimis et H. Blotevogel (2014), Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes, Routledge.

République française (2016), *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Annexe au projet de loi de finances pour 2016*, www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016_collectivites.pdf, pp.13-14.

République française (2016), *Vie publique*, www.oecd.org/gov/regional-policy/cities-and-water-governance.htm (consulté le 2 mai 2016).

République française (2015a), « Overview of the French tax system – Legislation in force as of 31 July 2015 », Direction générale des finances publiques, Direction générale des impôts, Bureau A/Section 4, pp. 1-89.

République française (2015b), Présentation générale du SCoT, www.logement.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot (consulté le 2 mai 2016).

République française (2015c), Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, www.legifrance.gouv.fr/affichtexte.do;jsessionid=1d1fd37d94f4becaff0f957ebb7d4f26.tpdila17v_3?cidtexte=jorftext000030985460&datetexte=29990101 (consulté le 23 juin 2016).

République française (2013), *Qu'est-ce que l'égalité des territoires?*, Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, www.logement.gouv.fr/qu-est-ce-que-l-egalite-des-territoires (consulté le 2 mai 2016).

République française (2012), Territoires 2040. Programme de prospective de la Datar. DATAR, www.pacte-grenoble.fr/wp-content/uploads/PresentationT20401.pdf

Santamaria, F. et B. Elissalde (2015), « Do you speak the European? French practitioners of spatial planning and territorial development questioned on some key-concepts of the European Union regional policy », *Information géographique*, vol. 79, n° 1, pp. 55-71.

Schmidt, V. A. (2007), Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization, Cambridge University Press.

Serret, H. et al. (2014), Potential contributions of green spaces at business sites to the ecological network in an urban agglomeration: The case of the Ile-de-France region, France, *Landscape and Urban Planning*, n° 131, pp. 27-35.

Silva, E. A. et R. A. Acheampong (2015), « Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 94, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en.

Song, Y. et Y. Zenou (2006), « Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities », *Journal of Urban Economics*, vol. 60, n° 3, pp. 519-534.

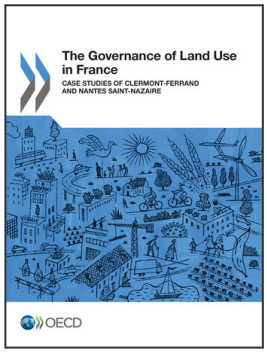
Stead, D. (2013), « Convergence, divergence, or constancy of spatial planning? Connecting theoretical concepts with empirical evidence from Europe », *Journal of Planning Literature*, vol. 28, n° 1, pp. 19-31.

Tarrow, S. (1974), Local constraints on regional reform: a comparison of Italy and France. *Comparative Politics*, vol 7, n° 1, pp.1-36.

Tewdwr-Jones, M. et R. H. Williams (2001), *The European Dimension of British Planning*. Londres, Royaume-Uni.

Torre, A. et S. S. Bourdin (2015), Big Bang territorial. La réforme des Régions en débat. Researchgate, www.researchgate.net/publication/286732395 (consulté le 2 mai 2016).

Vie publique (2016), « Que sont les conférences territoriales de l'action publique ? », www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html (consulté en juin 2016).



Extrait de :

The Governance of Land Use in France

Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/9789264268791-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2017), « Aménagement du territoire et planification de l'occupation des sols en France », dans *The Governance of Land Use in France : Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264273399-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.