La rurbanisation : inévitable, légitime et souhaitable

Des préjugés tenaces, une crise entretenue, un droit inefficace ont engendré une situation de pénurie de l'habitat et de mal-être.
Un certain étalement urbain ne serait pas moins économique, ni moins respectueux de l'environnement que nos actuelles cités.

Max FALQUE
Sc.Po.,1959,
MBA Queen's University
Délégué Général de l'ICREI (Aix-en-Provence)

« Avec 5550 000 km² et seulement 60 millions d'habitants, la France apparaît aux Anglais, Allemands ou Hollandais qui la traversent, comme une sorte de désert. Avoir réussi à y créer une pénurie de terrains constructibles relève de l'exploit. L'Etat l'a fait !» Philippe François, in : « Société Civile » (mars 2006).

De quelques préjugés

Depuis près d'un demi-siècle on entend la même chanson : les espaces ruraux aux paysans, la ville aux urbains et des slogans comme « Non au mitage », « Halte à l'étalement urbain ». On peut se demander pourquoi puisque depuis au moins 3 000 ans la ville s'est forcément étendue aux dépens des terres agricoles souvent les plus fertiles car alluviales. Or malgré (ou à cause) d'une planification urbaine particulièrement contraignante non seulement on n'est pas arrivé à contenir la ville dans ses limites (lesquelles ?) mais son extension inévitable dans les territoires ruraux a tourné au cauchemar chaque fois qu'elle a été planifiée bureaucratiquement. Pourquoi ce mépris à l'égard de ce que désirent les citoyens ? Comment se fait-il que la « Suburbia » américaine ou celle de la plupart des pays d'Europe désigne des lieux où il fait bon vivre et qu'en France, au moins dans les grandes métropoles, le substantif « banlieue » ait pris une connotation négative ?
Pourtant, chaque argument asséné pour justifier la densification urbaine relève plus du slogan que du rationnel. Laissons de côté le caractère idéologique pour passer en revue les prétendues rationalités.[1]

L'habitat individuel dévorerait l'espace

Certes la consommation d'espaces à des fins résidentielles est supérieure mais porte sur seulement 30 % car les autres 70 % de l'espace urbanisé concernent les infrastructures, les industries, les services... L'habitat individuel est un choix qui ne modifie pas l'espace que nécessitera un cimetière ou une école ou un hôpital ![2]

Les terres agricoles et les espaces boisés seraient menacés

Concernant les espaces boisés suburbains l'administration a jadis trouvé commode de faire passer les infrastructures dans les forets, notamment publiques, de préférence aux terres agricoles afin d'éviter l'opposition aux procédures d'expropriation. Aujourd'hui, on aurait plutôt tendance à sanctuariser les espaces boisés. Si localement cette politique peut être justifiée (notamment en fonction de la qualité écologique et paysagère) elle n'a pa pas beaucoup de sens au niveau global lorsque l'on sait que la forêt recouvre aujourd'hui 30 % du territoire national et progresse de 50 000 hectares par an, fermant les paysages et aggravant les risques d'incendie. Loin d'être menacée... elle constitue parfois une menace !
Cependant, si les terres agricoles étaient une ressource rare, les prix refléteraient cette caractéristique. Ce qui est rare ce sont les excellentes terres agricoles qui précisément sont celles dont l'urbanisation a été planifiée. En effet, comment expliquer qu'en Provence les documents d'urbanisme s'efforcent depuis 40 ans de prévenir l'urbanisation de collines boisées de médiocres pin d'Alep (dont l'incendie est la destination quasi certaine) tandis que les rares bassins agricoles sont désignés comme urbanisables. Ainsi, la très importante zone d'activité des Milles (1966) à l'ouest d'Aix-en-Provence a détruit les meilleures terres (dont la qualité agronomique était attestée par les grands domaines romains) ainsi que le réseau d'irrigation qui venait d'être mis en place au frais du contribuable.

La rationalité actuelle serait fondée...

L'architecture rurale qui a façonné et enrichi nos paysages n'a été le fruit d'aucune réglementation. On peut même avancer que des milliers d'édifices classés, inscrits ou protégés à d'autres titres ne passeraient le test du permis de construire. Un exemple, le fameux facteur Cheval, humble constructeur de son « palais » dans la Drome serait aujourd'hui sinon en prison tout au moins condamné à la démolition de ce qui est depuis « classé ». En toute logique, on devrait ordonner leur destruction comme témoin d'une atteinte à la planification et aux canons de la Charte d'Athènes

---

1 Le 13 février 2006 sur France Culture, Robert Lion, un des acteurs principaux du « Logement social » déclarait :
« La circulaire Guichard (arrêt de la construction des grands ensembles) constitue un retournement de religion, d'une idéologie, véritable rouleau compresseur, mise en œuvre avec enthousiame... Le terme « grand ensemble » est un écho du Front Populaire qui pensait que le collectif était la bonne réponse au plaisir de vivre ensemble »...
sans commentaire !

2 « La densité urbaine globale ne varie pas de façon parallèle à la densité urbaine résidentielle. Lorsque l'habitat s'organise dans des formes moins denses la densité urbaine décroît moins rapidement que celles des seules zones d'habitation ».
Association des Etudes Foncières ADEF 2001.

dont est encore secrètement nostalgique la bureaucratie aménageuse[3].

Les coûts économiques et environnementaux de l'habitat dispersé seraient excessifs...

Ils sont dans la plupart des cas inférieurs à ceux de l'urbanisation de dense, notamment lorsque les immeubles dépassent quatre étages (contraintes d'ascenseur et de sécurité) et que les transports en commun s'imposent. Il en est de même pour les dépenses publiques locales, les coûts de gestion et les coûts de chauffage qui diminuent à mesure qu'augmente le taux d'individuels dans le parc de logement. Reconnaissons cependant que la prédominance de la propriété privée (et donc de la responsabilité) joue certainement un rôle aussi important que la forme de l'habitat.

La crise du logement : la responsabilité des Pouvoirs publics

Les Pouvoirs publics sont directement responsables (au moins autant que la Seconde Guerre mondiale) de la crise due au blocage des loyers de 1920 à 1948 et au-delà. Le moratoire socialement justifié de 1920 a découragé l'investissement privé par sa prolongation[4]. Or, pour des raisons différentes, nous assistons à un phénomène moins dramatique mais comparable.

En effet, la réglementation a progressivement transféré aux Pouvoirs publics l'essentiel des droits de propriété, d'abord au nom des contraintes urbanistiques évidentes, puis plus récemment, environnementales beaucoup moins évidentes[5], plus subjectives et trop souvent troublées par des jeux politiciens. Par le biais de « l'expropriation réglementaire », (évidemment moins coûteuse financièrement et politiquement que l'expropriation physique) les élus sont naturellement amenés à redistribuer les droits ainsi acquis gratuitement au gré des nécessités publiques et parfois des amitiés privées.

Mais se pose alors un problème politique à savoir que les électeurs ne veulent pas de nouveaux arrivants et s'opposent au titre de la défense de l'environnement (en fait leur cadre de vie) à l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, phénomène bien connu fils sous les vocables de NIMBY (not in my backyard) et de « snob zoning ». On en arrive au paradoxe que la création de zones artisanales, industrielles et commerciales, pourtant énormes consommatrices d'espace suburbain, est mieux acceptée que l'habitat, consommateur de services coûteux[6]... surtout si les nouveaux arrivants sont pauvres.

Ainsi, quasi propriétaires de l'espace communal, les maires sont timides pour procéder à sa transformation en terrain à bâtir. Ils sont naturellement guidés par des préoccupations politiques et non celles du marché : les futurs habitants ne votent pas encore !

La pénurie de terrains à bâtir est donc bien le fruit d'une transformation radicale de la répartition des droits de propriété entre puissance publique et personnes privées.

La décadence du droit

La superposition des réglementations

Nos codes sont nombreux (urbanisme, rural, forestier, environnement...) mais s'agit-il de Droit ou d'une superposition hétéroclite de couches réglementaires introduisant des outils combinant inefficacité et contraintes : POS, SDAU, COS, SAFER, ZAC, ZAD, ZUP, ZPAU, PLU, PADD, SCOT, RNU, etc. ?

Indépendamment de leur style, les contradictions réciproques entre ces différentes réglementations alimente régulièrement les sections du contentieux du Conseil d'Etat.

Un tel arsenal aurait dû, par exemple, éviter la délivrance de permis de construire « agricoles » à de nouveaux et nombreux convertis à l'élevage d'escargots sur quelques dizaines de m^2 . D'ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure un droit réel peut-il dépendre d'un statut personnel.

Les réglementations concernant l'urbanisme lentement élaborées au cours des siècles ont connu une mutation importante en 1943 avec la généralisation du principe de non-indemnisation des servitudes, ce qui aboutissait de fait à une expropriation réglementaire... facilitant d'ailleurs l'expropriation physique. Cette atteinte au droit de propriété, pourtant garanti par les textes constitutionnels (cf. l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) trouvait sa justification dans la complexité des contraintes urbaines.

Mais à partir des années soixante, les préoccupations environnementales et le souci d'éviter l'étalement urbain ont eu recours à l'extension du code de l'urbanisme au territoire rural. Au lieu d'inventer une réglementation nouvelle fondée sur la « servitude environnementale » on a étendu la servitude d'urbanisme.

Or, la protection de l'environnement nécessite toujours la gestion, ce qui implique la collaboration active du propriétaire... sauf à recruter des dizaines de milliers de jardiniers-fonctionnaires et à étendre, par exemple, le périmètre de compétence du Conservatoire du Littoral à l'ensemble de l'Hexagone. On peut s'interroger sur l'opportunité d'une telle perspective !

De la servitude au contrat

En l'occurrence il est donc nécessaire de substituer, partout ou cela est possible, le contrat à la réglementation et par conséquent, de renoncer au moins partiellement à l'expropriation réglementaire. Non seulement il faut faire évoluer le droit, mais encore plus les modalités d'action des Pouvoirs publics, peu préparés à la négociation.

---

3 Cette charte, élaborée en 1943 et popularisée par Le Corbusier, préconisait la suppression de la rue, le zonage des fonctions et l'habitat vertical collectif.

4 « Entre un mauvais et un bon économiste, voici toute la différence : l'un s'en tient à l'effet visible, l'autre tient compte et de l'effet qu'on voit et de ceux qu'il faut prévoir. Mais cette différence est énorme car il arrive presque toujours que lorsque la conséquence immédite est favorable, les conséquences ultérieures sont funestes et vice versa ». (Frédéric Bastiat, 1848)

5 Depuis la plus haute Antiquité, les règlements ont légitimement imposé des contraintes sur la hauteur des immeubles, l'alignement des rues, le rapport hauteur des immeubles/largeur des rues, les mesures de sécurité contre l'incendie...

6 Globalement, les communes ne sont pas en mesure (ou renoncent) de récupérer la totalité des coûts d'aménagement (VRD) et des services (écoles, aide sociale, santé...).

Cette décadence du droit des sols est résumée en quelques lignes dans le dernier n° de la revue « Etudes Foncières » (mars 2006) :

« La loi n'ose plus dire la norme et régresse en un discours prolixe où l'affichage des bonnes intentions tient lieu de dispositif... Avec le recul du temps, la lutte procédurière que l'on avait cru pouvoir engager contre l'étalement urbain en adoptant la loi SRU, révèle sa vanité. Les entraves juridico-administratives imaginées contre l'extension des agglomérations en première couronne aura eu pour seul résultat de reporter plus loin, en l'amplifiant, le processus de périurbanisation ».

Accompagner l'étalement urbain

Plutôt que de stigmatiser l'étalement urbain, les Pouvoirs publics devraient l'accompagner. En effet :

- Les prix fonciers ont cru dans des proportions anormales en raison d'une offre raréfiée par des préoccupations politiques et électorales. Si l'on veut que les jeunes générations aient accès à la propriété d'un logement correspondant à leur vœux, il convient de mettre sur le marché chaque année quelques dizaines de milliers d'hectares supplémentaires car l'augmentation de l'offre fait baisser les prix.
- Une autre raison est d'ordre sociologique ou plus exactement éthologique : l'homme, à l'instar des autres espèces vivantes, a besoin d'un territoire. Certes, ce besoin est largement modulé par l'acquis culturel, mais il demeure et toutes les enquêtes indiquent une large préférence pour une maison individuelle avec un jardin, si modeste soit-il. Pourquoi refuser aux Français ce que des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne... dont les densités sont doubles ou triples, n'ont pas osé interdire à leurs citoyens ?
- Une 3ème raison est d'ordre environnemental : dans certaines régions, la déprise agricole de terres marginales va connaître une accélération dramatique due à la délocalisation des productions agricoles[7] analogue à celle que l'on connaît pour les activités industrielles.

L'habitat, sous réserve d'un cahier des charges environnemental, semble tout désigné.

Enfin l'extraordinaire diffusion de l'Internet affranchit de nombreuses activités de services d'une localisation urbaine, ce qui signifie une préférence sociale, économique et environnementale pour la diffusion des activités et de l'habitat.

Comment accompagner ce mouvement ?

De toute façon, le mouvement est irréversible et s'y opposer, fût-ce avec une volonté politique dictatoriale, ne saurait suffire ; en effet il faudrait pour cela élaborer des documents d'urbanisme à partir d'une volonté centralisée et non la confier à 36 000 commune ; il faudrait en outre tenir pour négligeable quelques 4 millions de propriétaires fonciers inquiets d'une redistribution aléatoire et inéquitable des valeurs foncières. Il faudrait aussi limiter les infrastructures en routes, eau, assainissement... au périmètre urbain. Il faudrait surtout aller contre l'opinion, les préférences individuelles et le marché... voire le bon sens.

Faisons un rêve : que se passerait-il si l'on supprimait la planification urbaine et que l'on puisse construire sans autres contraintes à l'extérieur du périmètre urbain que les obligations du Code Civil concernant le respect des droits des tiers et du principe de responsabilité et bien entendu de l'impact sur l'environnement[8] et quelques normes simples de construction ? On peut penser que la localisation de l'habitat serait fonction des infrastructures existantes et que tout naturellement de nouvelles agglomérations à taille humaine verraient le jour. Compte tenu des résultats socio-économiques calamiteux de l'aménagement urbain depuis 1950 on peut difficilement imaginer pire. En tout cas, cela diminuerait les prix fonciers, le nombre de fonctionnaires et les multiples organisations qui entendent faire malgré eux le bonheur des Français quitte à dynamiter sans état d'âmes ni remord les fruits de leur mégalomanie idéologique.

Or, au lieu de se demander pourquoi cette usine à gaz ne fonctionne pas le législateur n'imagine pas autre chose que la taxation des terrains à bâtir et la création « d'agences régionales des espaces agricoles et naturels périurbains » intentions partant d'un bon sentiment mais dont les effets pervers sont prévisibles.

La sagesse serait de simplifier et de remettre à plat une législation qui à force de vouloir contrôler le marché aboutit à la pénurie sans gérer l'espace. Le courage serait d'imaginer une péréquation entre plus-value et moins-value et donc se conformer au principe du droit public d'égalité des citoyens devant les charges du service public.

Une vaste et libre évaluation des politiques d'aménagement du territoire conduites depuis un demi siècle s'impose si l'on veut imaginer les outils du contrôle social de l'espace du XXIème siècle. ◆

MAX FALQUE

7 Par exemple, les admirables paysages créés par la viticulture en Provence, Languedoc, Bordelais ... ne survivront pas à la délocalisation de la production en Australie, Californie, Afrique du Sud, Chili... pays moins réglementés.

8 La mission essentielle de la puissance publique consisterait à définir à partir de critères environnementaux le niveau de sensibilité de chaque espace à la modification du milieu, ce que nous avions proposé dès 1973 sous le terme de « planification écologique » suivant les enseignements de Ian McHarg. Ceci est entrepris enfin avec les « Chartes paysagères ».

Éléments bibliographiques

- **« Couts-avantages des basses densités résidentielles : état des lieux », ADEF, 2001, 93 p.**
- **« Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées en Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-kong » 2001 Plus n° 49, 59 p.**
- **« How smart growth makes housing unaffordable » Randal O'Toole, American Dream Coalition , Mars 2006, 47 p.**
- **« De l'espace au territoire » M. Falque, Options Méditerranéenne, n° 23, 1976, 12 p.**
- **« La ville aux champs » ADEF, actes du colloque du 7 mars 2000, 190 p.**