

Le zonage réglementaire

toujours nécessaire, souvent insuffisant et parfois contre-productif

Si l'on comprend bien l'utilité du zonage réglementaire pour l'harmonisation des modes constructifs d'un quartier, le problème devient différent s'il s'agit d'organiser la bonne gestion des espaces naturels car la « non construction » ne garantit nullement la qualité environnementale. Il devient pour cela nécessaire de s'appuyer sur les propriétaires.



© GUIGNARD P. URBA IMAGES SERVER

Saint Raphaël, région PACA

Depuis l'apparition de la ville moderne, les documents d'urbanisme ont posé des limites à l'urbanisation, puis se sont efforcés de spécialiser l'espace en zones différenciées, essentiellement pour des raisons de lutte contre les nuisances, de sécurité et de ségrégation sociale. Lewis Mumford note que Venise, à la différence de la cité médiévale, « a inventé un nouveau type de cité, fondé sur la différenciation et le zonage des fonctions urbaines, séparées par des voies de circulation et des espaces ouverts. Il s'agissait d'un zonage à grande échelle »¹. A ce titre, on peut considérer le concept comme prometteur et il a présidé depuis lors à la réflexion urbaine depuis *Utopia* de Thomas More (1516) jusqu'à celle d'Ebenzer Howard développée dans *Garden cities of tomorrow* (1902) et au-delà, celle relative aux « villes nouvelles ».

Pour autant, on a assisté depuis une cinquantaine d'années à quatre phénomènes qui ont bouleversé le système et l'ont rendu largement inopérant :

□ Généralisation du zonage à l'ensemble du territoire communal alors que traditionnellement il ne concernait que l'agglomération proprement dite et son périmètre immédiat².

□ Prise en compte de problèmes environnementaux souvent indéfinis et subjectifs tels que le bruit, les odeurs, les valeurs paysagères

□ Généralisation (depuis la loi de juin 1943) de l'interdiction d'indemniser des servitudes d'urbanisme

□ Mise en place de la décentralisation à partir des années 1980

Si le zonage apparaît comme l'outil de l'indispensable gestion de l'espace, encore faut-il qu'on en analyse les effets pervers et que l'on invente de nouveaux outils pour sa mise en œuvre efficace.

Du zonage urbain au zonage écologique

Les documents d'urbanisme prennent mal en compte les aptitudes et les contraintes du milieu naturel et humain car ils sont établis sans

les moyens financiers et scientifiques permettant de procéder aux analyses et synthèses en vue « d'aménager avec la nature »³. Il est d'ailleurs significatif que la rémunération des missions d'étude des PLU⁴ ou des SCOT ne dépasse guère le SMIC⁵ et que la prise en compte de l'environnement ne semble pas avoir vraiment changé le montant des rémunérations.

La définition par ces documents de larges « patates » homogènes et monofonctionnelles ne traduit aucunement la diversité environnementale et urbaine. Dans ces condi-

L'auteur :
Max Falque,
délégué général de l'ICREI*

* International Center for Research on Environmental Issues www.environnement-propre.org

1. *The city in History*, 1961, p. 323. Bien entendu la spécialisation spontanée et informelle intra muros des quartiers a toujours existé mais ce qui est nouveau c'est un zonage délibéré, réglementaire et couvrant l'ensemble du territoire.

2. Voir l'article de M. Pâques « Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation » in *Le zonage écologique*, CEDRE, Bruylant, 2002.

3. Titre de l'ouvrage de Ian McHarg traduit et publié par l'IAURIF en 1980 sous la direction de M. Falque

4. Nous avons souvent constaté qu'une simple étude

d'impact sur l'environnement d'une ligne à haute tension était mieux rémunérée que la réalisation du POS de la commune concernée !

5. L'intervention « gratuite » des services de l'Etat a longtemps entravé le développement de la profession de « planners » telle qu'on la trouve dans les autres grands pays développés. On pourrait aussi faire remonter ce problème aux années de la Reconstruction où l'architecte réalisait quasi gratuitement le plan d'urbanisme étant entendu tacitement qu'il « se paierait sur la bête » en réalisant ultérieurement les constructions

Personne ne croit vraiment à la pérennité du zonage. Il suffit pour s'en rendre compte, de constater les prix des terrains réputés non constructibles dans les zones de forte pression foncière

tions, les espaces naturels et agricoles correspondent trop souvent, en pratique, à des réserves foncières informelles dont la gestion est laissée à la charge des propriétaires. Quant à la rentabilité souvent négative des terres agricoles marginales, elle compromet la pérennité de leurs fonctions environnementales.

Le zonage environnemental est paradoxalement devenu l'un des meilleurs outils de ségrégation sociale dans la mesure où il justifie le gel de terrains potentiellement constructibles et où il permet préserver la tranquillité des habitants souvent récemment arrivés. Ce « *snob zoning* » est souvent la meilleure garantie de la réélection de l'équipe municipale mais il reporte l'urbanisation dans des zones plus éloignées, aggravant ainsi l'étalement urbain que le document d'urbanisme prétendait limiter.

Le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme généralisé par le gouvernement de Vichy en 1943 dans la perspective de la reconstruction, répondait à une certaine logique. On peut s'interroger sur les raisons de sa permanence dans l'ensemble des lois relatives non seulement à l'urbanisme (ce qui est parfois légitime) mais aussi, désormais, à l'environnement.

Toute cette construction législative⁶ aboutit finalement à transférer l'essentiel des droits attachés à la propriété foncière aux pouvoirs publics, désormais libres d'organiser l'espace en fonction d'un « intérêt public » dont personne ne peut préciser la nature et les limites. En outre, ces dispositions sont de toute évidence contraires à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 et à l'article 544 du Code civil. La « socialisation de fait » des droits de propriété d'abord au profit de l'Etat puis, depuis une

vingtaine d'années, au profit des communes⁷, entraîne des risques non négligeables de corruption directe ou indirecte⁸ partout où la pression foncière est forte. Elle provoque d'autre part une distorsion dans la prise en compte objective de la sensibilité environnementale des espaces. Il est clair que la tentation est grande pour les responsables de redistribuer la plus-value foncière. Bien que tabou, le phénomène de la corruption est bien réel, même s'il est sans doute limité.

Dans son ouvrage *Utopie Foncière*⁹ qui avait connu un certain succès, Edgar Pisani avait déjà clairement identifié le problème : « *Tant que le tire ligne de l'urbaniste et de l'ingénieur fera et defera les valeurs sans justification claire, nous pourrions craindre deux phénomènes également graves :*

- *Nul ne peut supputer que les fonctionnaires qui tranchent resteront toujours, partout, à l'abri des tentations. Lorsque l'acte administratif fait et défait les fortunes, la morale publique est bien vite menacée et c'est miracle que notre administration ait si bien résisté.*

- *Nul n'a le droit de penser que les citoyens auront durablement le respect des disciplines urbanistiques, s'ils ont le sentiment que la décision urbaine est livrée au hasard, à l'arbitraire, à la concussion.* »

Il n'y a rien à changer à ce texte sinon le vocabulaire : il suffit de remplacer « tire-ligne » par « ordinateur », « ingénieur » par « élu local », « discipline urbanistique » par « protection de l'environnement ». Bien que nous ne partagions aucunement les propositions socialistes de l'auteur, il faut bien reconnaître que trente ans plus tard, la situation a plutôt empiré dans la mesure où elle s'est étendue aux problèmes d'environnement autrement plus complexes. Quand à la corruption, elle a trouvé un terrain favorable dans la multiplications des décideurs qu'implique la décentralisation et l'extension des règlements à l'ensemble du territoire communal à partir d'une incertaine et variable rationalité écologique.

La réalité est que personne ne croit vraiment à la pérennité du zonage. Il suffit pour s'en rendre compte, de constater les prix des terrains réputés non constructibles dans les zones de forte pression foncière. Par exemple, il y peu de chance d'acquérir une vigne classée en NC sur le littoral varois à sa valeur d'usage (15.000 €). Comment se fait-il que des espaces en friches, sans aucune possibilité de rendement économique, s'y vendent encore plus cher que les terres agri-

coles, sinon à soupçonner que les dérogations seront plus faciles? D'ailleurs, en cas de succession, l'administration fiscale requalifie ces terrains, sans partager la fausse naïveté de celle de l'urbanisme. Cette incertitude sur la valeur des biens est la cause de nombreux effets pervers sur la gestion environnementale qui exige des options à long terme et de la stabilité.

Vers des solutions

Si nous voulons véritablement assurer un habitat de qualité pour tous et sauvegarder l'environnement, il convient d'envisager d'autres institutions¹⁰ dont la mise en œuvre prendra des décennies compte tenu des conservatismes et des intérêts coallés.

Faire émerger le concept de « servitude environnementale »¹¹ distinct de la servitude d'urbanisme

La « servitude environnementale » doit pouvoir faire l'objet d'une possibilité d'indemnisation pour plusieurs bonnes raisons :

□ l'environnement nécessite presque toujours une gestion¹² que les propriétaires sont de toute évidence les plus qualifiés à assurer pour autant qu'ils y soient encouragés et non spoliés : on n'a jamais connu une gestion bureaucratique plus performante qu'une gestion privée !

□ l'indemnisation permettra d'organiser l'espace en fonction des seuls impératifs d'intérêt public (notamment environnementaux) et non sous la pression des intérêts électoraux et financiers.

□ le respect des principes constitutionnels et de l'égalité de tous les citoyens devant les charges du service public nous sera progressivement imposé par la Cour de Strasbourg, qui critique déjà nos modalités de l'expropriation physique.

□ Enfin, pour ceux qui doutent de la sagesse des décisions politiques¹³, l'indemnisation peut utilement jouer le rôle de ticket modérateur pour les décideurs publics dans la mesure où chacun sait que la gratuité d'une ressource et le libre accès entraînent à terme sa destruction.

Vers une meilleure planification

La socialisation du sol, via la multiplication des réglementations, est loin d'être optimale. Outre l'expropriation légitime pour cause d'utilité publique et qui donne lieu à une

6. Tous les pays industrialisés ont adopté le même principe mais en France, sa mise en œuvre est particulièrement stricte et n'a pas évolué en fonction des nouvelles contraintes environnementales.

7. On peut avancer que l'on est passé de la nationalisation à la municipalisation

8. Or, comme le déclarait déjà aux hauts fonctionnaires Royer Collard sous la Restauration, « l'important n'est pas ce que vous ferez mais ce que l'opinion pense que vous avez le pouvoir de faire ».

9. Gallimard 1977 avec une préface de Michel Rocard

10. Ces solutions sont largement discutées dans les actes de la conférence internationale ICRIE, *Droits de propriété, économie et environnement : les ressources foncières*, Falque Max, Lamotte, Saglio, 550 p. environ à paraître chez Bruylant

(Bruxelles) novembre 2007

11. Voir dans *Etude Foncières*, n°59, mai-juin 1993 le débat entre V. Renard, F. Haumont et M. Falque. Plus récent, l'article d'A. Rébillard « La notion de servitude environnementale : essai d'identification des critères constitutifs » cf note 10

12. Un ruisseau, une pièce d'eau, une ancienne terre agricole, un bois, un parc...impliquent un minimum d'entretien sous peine de disparaître (notamment par l'incendie) ou de retourner à l'état sauvage

13. La théorie des choix publics a depuis longtemps démontré que l'action des pouvoirs publics, loin d'être au service de l'intérêt général, est influencée par les groupes de pression minoritaires mais fortement structurée (par exemple les agriculteurs, les travaux publics, les industries militaires...).

indemnisation, s'est progressivement mise en place une « expropriation réglementaire », gratuite et mal fondée.

L'expérience montre qu'en s'affranchissant du marché et en vidant d'une partie de sa substance les droits de propriété par les règlements, les pouvoirs publics ont toujours été incapables de fournir aux citoyens des biens en quantité et qualité. Le désastre environnemental des pays du « socialisme réel » illustre parfaitement la corrélation qui existe entre droits de propriété et qualité environnementale¹⁴ !

Des outils sont envisageables et largement utilisés dans d'autres pays

La contractualisation avec les propriétaires pour la maîtrise foncière environnementale est nécessaire et possible. Au lieu d'acquérir en toute propriété, les pouvoirs publics devraient recourir à la négociation de servitudes conventionnelles : cela coûtera beaucoup moins cher, permettra la gestion environnementale par le propriétaire et assurera l'équité.

□ Les transferts de COS offrent eux aussi des possibilités de protection d'espaces ouverts au cœur des zones urbaines (pour autant que la bureaucratie veuille bien recourir aux procédures complexes qu'ils imposent)

□ La mise en œuvre effective de la directive européenne 2001/42/CE relative à l'extension des études d'impact sur l'environnement aux plans et programmes va contraindre à réaliser des SCOT et des PLU d'une autre nature et avec des moyens appropriés (ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004). La mise en œuvre semble poser des problèmes car il s'agit d'une véritable mutation des modalités de la planification de l'espace¹⁵.

□ La création de conservatoires d'espaces par les collectivités locales ou des fondations privées pourrait participer à la pérennité des espaces sensibles. Le National Trust britannique et les quelques 1.500 *Land Trusts* américains (pour la plupart privés et associatifs) acquièrent¹⁶, protègent et gèrent à long terme des millions d'hectares.

□ La réglementation allemande qui considère comme constructible en principe les seuls terrains contigus à un terrain déjà construit obéit à une logique claire et de bon sens, permet l'extension concentrique des agglomérations, économise l'espace et

n'introduit pas de modification mal justifiée des valeurs foncières, source de soupçons et de discorde dans nos villages.

□ Si l'on doit imposer des contraintes environnementales légitimes d'intérêt public, il convient d'indemniser les propriétaires qui en seront éventuellement les gestionnaires, quitte à récupérer une partie des plus-values sur ceux qui en profitent. Par ailleurs, pourquoi les riverains des autoroutes, des TGV, des industries polluantes, des aéroports... dont les habitations perdent l'essentiel de leur valeur, devraient-ils être les seuls pénalisés ?¹⁷

□ Les réseaux d'irrigation agricole, financés par la puissance publique, ne devraient pas servir à favoriser la transformation des meilleures terres agricoles en terrains à bâtir. Il suffirait pour cela d'introduire une clause dans le contrat de livraison d'eau exigeant le remboursement des investissements en cas de modification d'utilisation du sol entraînant une plus-value considérable.

□ La réalité de la moins-value foncière éventuelle résultant d'une réglementation environnementale n'apparaît (comme en bourse) qu'au moment d'une vente (d'autant plus que bien souvent la réglementation aura évolué). Dans ces conditions une « réglementation compensable » serait à même de rassurer le propriétaire et d'économiser les deniers publics.

□ La procédure du *Remembrement-Aménagement*¹⁹ imaginée par Philippe Lamour a permis de combiner justice foncière et protection de l'environnement dans de nombreux villages alpins. Tout zonage environnemental devrait envisager le recours à la fiscalité incitative analogue à celle mise en œuvre pour la protection des monuments historiques.

□ En substituant le zonage contractuel à la réglementation publique, *les communautés privées de voisinage*²⁰ peuvent participer à la protection de l'en-

vironnement à très long terme et à l'économie d'espace.

On comprend la résistance à modifier un système vieux d'un demi siècle même s'il est de toute évidence de moins en moins capable de protéger l'environnement et assurer la production de logement à l'ensemble des citoyens.

Face à cet échec, on assiste à une folle course poursuite réglementaire qui aboutit à s'affranchir du marché et des droits de propriété. Il en résultera inévitablement plus de contraintes, plus de corruption et surtout une atteinte à la liberté tant il est vrai que celle-ci n'existe que si elle s'appuie sur les droits de propriété comme l'avait bien noté Proudhon (qui dans sa jeunesse avait imprudemment déclaré « la propriété c'est le vol ») : « *La propriété est la plus grande force révolutionnaire qui existe et qui puisse s'opposer au pouvoir. Servir de contrepoids à la puissance publique, balancer l'Etat, par ce moyen assurer la liberté individuelle, telle sera dans le système politique la fonction principale de la propriété... Le peuple est gai quand il doit faire la guerre propriétaires et pourtant l'alleu est la base de la république* » La mission première des pouvoirs publics est de protéger les droits de propriété en les adaptant aux modifications économiques et sociales, comme aux légitimes aspirations de leurs citoyens, et non de les détruire par réglementation interposée.

La légitime extension du zonage à la protection et à la gestion de l'environnement implique une évolution drastique des outils de mise en œuvre, si l'on veut lui conférer efficacité et crédibilité à long terme. Ceci implique un diagnostic, une réflexion et surtout le courage politique de se démarquer du « politiquement correct » qui s'apparente à un tabou. Il est temps d'ouvrir ce chantier à la réflexion car ce ne sont pas les institutions des années 1950 qui apporteront les solutions aux défis du XXI^{ème} siècle. Serions nous en retard d'une guerre ? ■

En substituant le zonage contractuel à la réglementation publique, les communautés privées de voisinage peuvent participer à la protection de l'environnement à long terme

14. La production de chaussures, de voitures ou de logements dans les pays communistes n'est pas vraiment un exemple à suivre. Notre logement social « modèle soviétique 1950, modifié Grand Ensemble 1960 » n'est-il pas comparable à la fameuse voiture « Trabant » de la défunte RDA : rare, faite pour les pauvres, polluante, dangereuse, laide et inconfortable ? D'ailleurs il connaît un sort comparable puisqu'on le détruit sans état d'âme à coup d'explosifs

15. Il sera intéressant de suivre la jurisprudence administrative. On peut espérer que le Conseil d'Etat jouera le même rôle que celui qu'il a joué pour sanctionner les études d'impact de projets (loi du 10 juillet 1976) en avançant le concept « d'insuffisance d'étude d'impact »

16. La moitié des espaces est acquise en simple servitude conventionnelle afin de minorer les coûts de

l'acquisition et de gestion

17. La proposition de loi du député Moyné-Bressand définissant une procédure d'indemnisation n'a jamais abouti (voir *Etudes Foncières*, n° 61 décembre 1993, commentaires de M. Falque)

18. Il s'agit de procéder à une évaluation de la valeur foncière d'un bien avant le zonage environnemental. La moins-value éventuelle ne donnera lieu à indemnisation qu'au moment d'une vente. En effet, parfois, une contrainte environnementale peut augmenter la valeur d'un bien. (cf article d'A.-L. Strong cité en note 10)

19. Code rural, article L 123-18

20. cf Max Falque, « L'arrêt Kelo, un an après », *Etudes Foncières*, p.20, novembre-décembre 2006

21. Terme du droit féodal désignant la propriété complète et directe