

L'ÈRE DES MÉGAPOLES

Max Querrien

Que chacun ait le droit de disposer d'un lieu où vivre dans le confort et la sécurité, cela pourrait aller de soi. Mais le système actuel, tout en malmenant volontiers les petits propriétaires, permet une spéculation et des abus qui nuisent à l'aménagement du territoire.

Les villes du monde occidental sont lentement englouties dans une abstraction corrosive, qui n'est autre que la propriété privée du sol, avec l'étrange consistance que l'histoire économique lui a donnée. On serait tenté de confier à un film d'urbanisme-fiction le soin de sonner l'alerte, mais il est difficile de "faire peur" avec une abstraction. C'est pourtant l'abstraction, comme support diabolique d'une dynamique concrète, qui est au coeur du drame.

Peut-on d'ailleurs se battre contre la force de l'habitude ? La propriété, n'est-ce pas d'abord la qualité de ce qui est propre, adapté, personnalisé ? Et, en tant que droit réel absolu sur des parcelles de sol, la propriété foncière ne produit-elle pas, pour le plaisir de tous, des ensembles urbains comme Down Manhattan ou le port de Honfleur, devant lesquels il est d'usage de s'extasier ?

Malheureusement, il y a au moins trois motifs de rejeter ce raisonnement. D'abord, la technologie de la construction, la nature des programmes d'aménagement urbain et l'existence de règles administratives telles que le permis de construire ne permettent plus, dans les conditions actuelles, d'espérer l'éclosion quasi biologique d'ensembles spontanés, irrationnels et séduisants. D'autre part, à côté de quelques réussites, combien l'ordre parcellaire aura-t-il engendré de désordres urbains, dont l'univers désolé des banlieues linéaires et la géométrie grise et glacée de bien des "grands ensembles" sont deux illustrations significatives ? Enfin, là n'est pas la question : on n'urbanise pas pour les photographes, non seulement parce qu'on ne saurait pas maîtriser cette entreprise, mais surtout parce que le but et la justification de l'urbanisme et de l'urbanisation, c'est d'offrir un cadre de vie acceptable pour l'habitation, les activités et le loisir.

La vérité tient dans deux constatations préoccupantes : la propriété foncière est l'objet d'un immense malentendu social et conceptuel, largement responsable de la dégradation simultanée et réciproque de la ville et de la campagne ; elle réduit l'urbanisme à n'être qu'un compromis entre la société et son cancer urbain ou sous-urbain.

Ce n'est, bien sûr, qu'une question d'échelle, mais qu'au milieu d'un univers qui est peut-être infini et paraît bien avoir treize milliards d'années d'âge il y ait une petite boule qui se prend au sérieux au point que sa peau soit devenue un cadastre, c'est assez drôle ! Il est vrai qu'au temps des voleurs de feu nos lointains ancêtres ont pu être sensibles très vite à l'idée d'un périmètre au-dedans duquel les resquilleurs ne devraient pas s'aventurer sous peine d'être mis à mal. De là à percevoir ce lopin de terre comme "approprié" par le groupe, il n'y avait qu'un pas. Un pas franchi le silex à la main et l'innocence en tête, sur une planète encore vaste et peu peuplée. C'est seulement beaucoup plus tard que le silex serait remplacé par des forces spéciales de répression, et l'innocence par un corps de représentations psychosociales forgé par les groupes dominants et propre à donner à la propriété le caractère absolu, inviolable et sacré que le monde moderne connaît bien pour le citer toujours et le violer souvent.

Ce raccourci un peu leste n'est qu'une invitation à prendre du recul et à crever l'écran idéaliste qui masque la véritable nature de la propriété foncière. Il n'allait déjà pas de soi que la croûte terrestre, qui est une donnée géophysique et non un produit de l'activité humaine, pût être appropriée, c'est-à-dire divisée en parcelles sur chacune desquelles s'exercerait une souveraineté proprement fantastique. A ce compte-là, pourquoi ne pas admettre que l'air respirable soit, lui aussi, objet d'appropriation privée ? Qu'on ne s'y trompe pas : ce qui lui a épargné cette aventure juridique, c'est qu'il est difficile à attraper et que le coût de l'opération eût été trop élevé au regard du prix de vente au détail... C'est peut-être aussi que, dans la conception civiliste, la propriété de l'espace aérien, comme celle du tréfonds, est inséparable de la propriété du sol ! Magnifique construction de l'esprit, qu'il a fallu bien vite démolir en inventant le droit minier pour rendre possible, moyennant redevance, l'extraction des richesses du sous-sol, et en échafaudant la théorie de l'abus du droit pour empêcher les propriétaires de crever les

dirigeables avec des poteaux pointus ! Amusante revanche de l'analyse concrète sur l'idée pure ; jolie leçon de dialectique juridique à l'usage des juristes qui s'étaient faits les théologiens de l'immuable.

Mais la leçon n'est pas allée au-delà de ce que rendait strictement nécessaire la conciliation des intérêts fonciers et des intérêts industriels et commerciaux. La théorie de la propriété fonction sociale n'a servi, en définitive, qu'à sanctifier le droit de propriété, avec ses attributs classiques, c'est-à-dire non seulement le droit d'user et de jouir de la chose, mais aussi celui d'en disposer.

Et c'est bien là qu'est le malentendu. Chaque fois qu'une menace se dessine, les spécialistes des transactions immobilières poussent en avant la piétaille des propriétaires modestes qui, grâce à une épargne persévérante, ont acquis une petite maison individuelle ou un appartement en copropriété, comme si quelqu'un songeait à les leur confisquer. Mais la réalité économique qui se perpétue à l'abri de ces images émouvantes, c'est le marché immobilier, et plus spécialement le marché du sol.

A la réalité matérielle de la croûte terrestre sur laquelle nous posons les pieds depuis les premiers âges, la société marchande a substitué, en fait et en droit, la notion purement monétaire de valeur du sol. Ce qui compte, c'est la valeur d'échange et non la valeur d'usage. Il est probable que, dès le XIII<sup>e</sup> siècle, quand la bourgeoisie des villes a fait basculer à son profit le rapport de forces qui l'opposait au seigneur foncier, la propriété urbaine, support d'une offensive économique, a été vécue, au niveau du subconscient, avec certains traits d'un droit mobilier. Aujourd'hui, en tout cas, notre législation n'est pas faite pour la propriété comme traduction juridique d'une insertion concrète dans un cadre de vie, mais pour la propriété en tant qu'elle confère le droit absolu de réaliser la contre-valeur en argent d'un bien qu'on ne posséderait que pour le monnayer au prix de spéculation qu'autorise le marché du sol. On fait peu de cas de l'usus. Ce qui compte, c'est l'abusus, si bien nommé, c'est-à-dire une abstraction qui s'accommode du cynisme social et porte en elle une dynamique urbaine incontrôlable.

Or le lieu par excellence où s'exerce le droit de disposer, c'est la ville, parce que le sol y prend la valeur d'échange que lui donnent le droit de construire et la rente de situation, qui sont, l'un et l'autre, des produits immatériels de l'activité sociale : plans d'urbanisme, équipements publics financés par les contribuables, engouement et marketing. Non seulement le profit foncier est une plus-value acquise sans travail, mais encore, du fait de cette plus-value, le développement urbain secrète ses propres inhibitions financières et les contribuables sont pressurés pour financer des surprofits. Les logements sociaux fuient les centres, la ségrégation urbaine s'installe, la division des classes s'accroît. Pour trouver des sols à un prix accessible, on grignote l'espace rural, on "mite" les exploitations agricoles. La campagne est corrompue, la ville ruralisée. Les réseaux s'étirent, les finances communales s'alourdissent, la qualité des réalisations se dégrade. Et, pendant ce temps-là, les propriétaires fonciers encaissent la plus-value.

Comment s'étonner, dans ces conditions, si l'urbanisme apparaît beaucoup moins comme un ensemble de projets pour les villes que comme un compromis de l'organisme social avec le cancer foncier et ses dérèglements ? Le glissement du concret à l'abstrait, du topologique au monétaire, qui affecte la propriété du sol condamne la collectivité soucieuse de faire accepter l'intolérable, à se situer elle-même dans l'abstraction pour en corriger les effets tant bien que mal. Au lieu de façonner la ville future, elle invente les astuces juridiques qui permettront d'écarter les abus les plus criants, de déverrouiller les blocages les plus mal supportés.

Certes, il y a, ici et là, des lentilles d'urbanisme opérationnel, mais elles ont creusé leur place à grand-peine dans un tissu législatif et réglementaire d'une effroyable complexité, d'où les simples sont exclus et où seuls les retors peuvent se glisser. L'histoire du droit de l'urbanisme, dans un pays comme la France, est celle des stratagèmes légaux de plus en plus sophistiqués grâce auxquels on cherche à déjouer les manœuvres spéculatives et, plus généralement, à limiter les surcoûts imputables au marché du sol. Mais, ce marché contre-nature, non seulement on le conserve, mais, à l'occasion, on se voit contraint de s'y référer avec le respect dû aux lois naturelles, comme c'est encore le cas pour le jeu de la préemption dans les zones d'intervention foncière de la loi du 31 décembre 1975 (1).

Dans le même temps, d'ailleurs, les tenants de la propriété traditionnelle sont parfaitement fondés à dénoncer sa dégradation. Pourrissement et glorification vont de pair, comme pour certaines fins de règne. C'est bien vrai qu'on n'a plus le droit de faire ce qu'on veut chez soi. Règles d'urbanisme,

servitudes d'architecture, protection des monuments et des sites, protection des forêts, accès aux rivages, servitudes de télécommunications ou d'aérodromes et bien d'autres encore, réduisent et parfois même suppriment le prétendu droit absolu d'user comme on l'entend de sa parcelle de sol. Mais, précisément, ces amputations ne s'attaquent de manière directe qu'au droit d'user. Dans le compromis entre la collectivité et la propriété individuelle, c'est le « jus abutendi », la dimension monétaire et abstraite de la propriété, qui est en principe épargnée, ce que l'on peut illustrer par des exemples.

Ainsi la société se considère comme quitte vis-à-vis de l'exproprié si elle lui verse la valeur vénale de son bien, sans faire de différence, sauf dispositions spéciales, entre l'habitant modeste qu'on chasse de son cadre de vie et le propriétaire de valeurs foncières qui ne sera guère troublé d'avoir à faire un réemploi. Avec le jeu du marché du sol, l'expropriation, c'est la loterie : ici la confortable plus-value, là l'indemnité chichement comptée. D'où l'embarras des municipalités et certaines scléroses du tissu urbain.

L'attention portée au droit de réaliser la valeur monétaire du sol est si forte qu'on a imaginé, avec les transferts de coefficients d'occupation du sol, d'offrir au propriétaire d'un terrain inconstructible la faculté de céder, moyennant finance, un droit de construire fictif que lui octroierait, à cette seule fin, un plan d'occupation des sols subtilement dosé. Cette métaphysique de l'abus n'est pas sans risque : ou bien le système se généralise et c'est toute la législation de l'urbanisme qui saute ; ou bien on le limite aux zones protégées en raison de la qualité de leurs paysages et, pour réduire quelques inégalités locales, on crée institutionnellement une inégalité de traitement supplémentaire. On mesure ainsi à quel slalom l'urbanisme est condamné.

Autre exemple : lorsqu'on a inventé le plafond légal de densité, on avait d'abord écrit bravement qu'au-dessus de ce plafond, le droit de construire appartiendrait à la collectivité. Le droit de construire, c'est-à-dire en fait la valeur du terrain qu'on cède d'un bloc à un promoteur ou, sous forme de parts, à des copropriétaires. Cette "collectivisation" a été écartée au profit d'un simple versement fiscal qui, certes, a les mêmes effets, mais ne porte en principe nulle atteinte au droit de propriété "inviolable et sacré" de l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. C'est déjà significatif, mais il y a plus : pour lutter contre la densification du centre des villes, les pouvoirs publics s'en remettent au jeu aléatoire d'une nouvelle abstraction monétaire - le plafond légal et le versement - plutôt qu'à un volontarisme concret portant sur le devenir urbain.

Le plus frappant, dans cette relation conflictuelle de la propriété et de la ville, c'est qu'on voit le projet concret s'évanouir au creux d'un théâtre d'ombres. Qui décide ? Les habitants ? Sûrement pas. Le pouvoir, municipal ou étatique ? Guère davantage. En définitive, le meneur de jeu, c'est une dialectique monétaire, déifiée, imprévisible, aléatoire, que l'on feint de confondre avec la liberté. La ville prend naissance dans une nouvelle forme de jungle, sophistiquée, légalisée, codifiée. Si, dans le monde où nous sommes, beaucoup se plaignent d'être impuissants malgré les responsabilités dont ils sont censés être investis, ce n'est pas un hasard...

Que faire ? De tels constats justifieraient la révolution violente. Mais c'est un processus coûteux dont il vaut mieux faire l'économie. Et, en particulier, dans un pays où il y a treize millions de propriétaires fonciers (en 1975), historiquement amalgamés de telle manière que l'immense troupeau des modestes et des fragiles serve à tout moment de rempart aux puissants, la situation n'est pas objectivement révolutionnaire.

Il est probable que la seule politique possible pour libérer la créativité urbaine des maléfices qui l'étranglent, c'est une législation volontairement différenciée en fonction des situations concrètes, de manière à créer une nouvelle dynamique sociale. Une législation qui, certes, consolide la propriété personnelle et familiale comme l'un des moyens naturels de s'insérer dans un cadre de vie et d'améliorer le visage de la terre, mais qui règle son compte à l'abus, consacre et protège l'usage, et cesse de faire du sol une marchandise alors qu'il ne devrait donner lieu qu'à un droit d'usage.

***Max Querrien, ancien président de l'Institut français d'architecture, ancien maire de Paimpol et conseiller d'État***