

## Planification urbaine

# De l'ouverture de l'espace à l'organisation de la pénurie foncière

*L'objet de la planification urbaine a longtemps été l'aménagement de nouveaux espaces ouverts au développement de l'urbanisation. La lutte qui était menée en parallèle contre le mitage et la dispersion d'implantations anarchiques visait autant à garantir la cohérence de cette urbanisation que la préservation des espaces naturels et agricoles. L'inversion des priorités organise la pénurie foncière et la flambée des prix des terrains.*

**E**xtension urbaine ou blocage de l'urbanisation ? Ce dilemme traverse un siècle d'urbanisme en France. « *Les seuls moyens de parer dans une certaine mesure à une hausse exagérée des prix de terrains, c'est d'abord de multiplier les moyens de transports qui permettent à la population d'aller se loger plus loin* »<sup>1</sup>, expliquait le député Henri Cornudet, en présentant en 1913 le projet de loi qui devint la loi du 14 mars 1919 sur les « plans d'extension et d'aménagement des villes ». L'extension urbaine avait droit de cité.

Mais après bien des débats autour du projet de plan Prost de 1934, la V<sup>e</sup> République approuva en 1960 le Padog (Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne). Celui-ci mettait en place un urbanisme de *containment*, en reprenant le concept de « périmètre d'agglomération ». Il voulait organiser l'urbanisation à l'intérieur de celui-ci, notamment par des opérations de densification. En réalité, toutes les grandes opérations nécessaires pour lancer énergiquement la construction de logements se développaient par dérogation à ce document, et souvent juste au-delà des limites annoncées. C'était logique, le terrain y était moins cher<sup>2</sup>.

Alors l'État changea de pied. Paul Delouvrier présenta en 1965 un projet de schéma directeur qui ouvrait largement l'espace constructible. Des textes légis-

latifs concomitants<sup>3</sup> mirent en place une politique dynamique sur la base de POS, de SDAU et de ZAC. La doctrine officielle de l'urbanisme avait fortement évolué. Le nouvel horizon de la planification était une France de 100 millions d'habitants, dont 14 millions en Île-de-France, avec au moins un doublement de la surface urbanisée. Les rapports prospectifs sur l'urbanisation parlaient, en 1963<sup>4</sup> comme en 1970<sup>5</sup> ou 1979<sup>6</sup>, de la nécessité « d'ouvrir l'espace » afin de dégager des espaces pour les urbanisations à venir. Et l'institut La Boétie, sous la plume de Bernard de La Rochefoucauld plaidait pour « l'abondance foncière ».<sup>7</sup>

En parallèle s'affirmait une volonté de maîtrise foncière : la puissance publique devait se trouver opérateur pour toute action d'intérêt général, ou comme substitut aux défaillances privées. Dans cette optique elle avait mis en place, à partir de 1950, une politique foncière active, avec un compte de commerce *ad hoc* – le Fnafu (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme), et des dispositifs juridiques assez vigoureux<sup>8</sup>. Leur atténuation, voire leur disparition progressive au fil des ans

<sup>3</sup> La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1977.

<sup>4</sup> « Prospective de l'urbanisation », P. Massé et alii, *Revue de prospective*.

<sup>5</sup> Rapport de la Commission des villes pour le VI<sup>e</sup> Plan, 1970.

<sup>6</sup> « Demain l'espace », Rapport Mayoux, La Documentation française.

<sup>7</sup> « L'abondance foncière », B. La Rochefoucauld, institut La Boétie, 1982.

<sup>8</sup> Cf. « L'impossible prise en compte de valeurs foncières », O. Piron, in *La revue foncière*, n° 8.

<sup>1</sup> H. Cornudet, exposé des motifs de son projet de loi de 1913 sur l'extension des villes.

<sup>2</sup> *Non à l'uburbanisme*, P. Dufau, 1964.

n'entamait en rien l'optique générale d'organisation des extensions urbaines, dont les villes nouvelles représentaient un fleuron.

La création en 1975 du PLD (plafond légal de densité), qui revenait de fait à municipaliser les plus-values foncières au-delà d'un COS de 1,5 à Paris, et de 1 dans le reste de la France, pesait sur les valeurs foncières. Comme souhaité, il servit d'éteignoir pour les valeurs foncières en centre-ville, favorisant ainsi l'urbanisme périphérique et le démarrage des villes nouvelles. Mais il disparut sous les coups portés par la *loi Méhaignerie* de 1986 qui le rendit facultatif, puis *in fine*, par la loi de finances pour 2010, qui fit disparaître, dans le cadre de la création de la « loi d'aménagement », les restes de ce qui pouvait être considéré comme un obstacle fiscal à la densification.

### L'évolution des doctrines d'urbanisme

Le vote de décentralisation de l'urbanisme en 1982 inhiba pendant un temps toute velléité de réfléchir aux problèmes de fond. L'État était-il encore légitime à exprimer un avis, s'interrogeaient les hauts fonctionnaires de l'époque. Car on présenta le pouvoir d'urbanisme comme radicalement déconcentré, sous le seul contrôle du juge. Mais cette décentralisation de l'urbanisme, mise en place en 1982 et 1983, se révéla n'être qu'une simple décentralisation de la prise de décision locale en matière d'urbanisme, l'État édictant des principes généraux de plus en plus rigoureux, via des lois de portée générale, comme les lois « montagne » et « littoral », puis des lois dites « d'aménagement du territoire »<sup>9</sup> qui se voulaient le cadrage de tout le travail local d'élaboration des documents d'urbanisme.

Des études conduites en 1994 par les agences d'urbanisme montrèrent que les surfaces constructibles dans les schémas directeurs avaient été utilisées par des urbanisations bien moins denses que prévu, à base de maisons individuelles, alors que les hypothèses initiales avaient prévu des logements collectifs. Le thème de la lutte contre l'étalement urbain, syno-

nyme de gaspillage d'espace, commença à fleurir un peu partout. « L'urbanisme, c'est l'organisation de la pénurie foncière » expliquait publiquement Gérard Blanc, un influent directeur d'agence d'urbanisme. Par ailleurs le rapport Brundtland de 1987 servit de base en 1992 au lancement d'une politique dite de développement durable. Les deux thèmes fusionnèrent pour mettre à mal les anciennes doctrines fondées sur l'expansion urbaine. Le projet de schéma directeur de 1990 concernant l'Île-de-France mettait encore la construction de logement en tête des priorités. Mais dans sa version approuvée de 1994, cet objectif fut relégué en fin de document, avec des objectifs quantitatifs abaissés, alors que les thèmes de protection de l'agriculture et des espaces naturels venaient désormais en tête.

Dans ces conditions la politique officielle vise désormais à fermer l'espace, au nom de la « lutte contre l'étalement urbain », thème mis à l'agenda politique par la *loi SRU*. Les multiples textes<sup>10</sup> et déclarations au niveau national sont relayés au niveau local par une administration *ad hoc* – les autorités environnementales mises en place en 2005 – qui sont toujours prêtes à tonner contre toute nouvelle urbanisation un peu organisée. Une tendance signalée dès 1986<sup>11</sup>. Bien sûr l'organisation de cette pénurie de terrains aménagés ou aménageables devait se traduire, sans surprise, par une flambée des prix et un véritable « émiettement » (J. Castel, 2010) des constructions neuves. La PVR<sup>12</sup>, instituée par la *loi SRU*, était passée par là. Et l'augmentation des prix bénéficie aux collectivités locales, via les impôts sur les mutations.

« Refaire la ville sur la ville » devint un slogan de base. Il passait forcément par l'inflation foncière : seule l'augmentation des valeurs immobilières permet de transformer des terrains urbains déjà occupés, en terrains à aménager, les mutations les plus courantes étant celles de terrains industriels ou d'entrepôts vers des activités résidentielles ou tertiaires. Cela revient à dire d'une façon plus générale que leur vente à des fins de changement de destination

s'avère plus rentable que leur exploitation dans le cadre initial<sup>13</sup>. Le carnet de chèques des promoteurs est plus efficace que des mécanismes longs et complexes de réaménagement urbain. Ce mouvement a des conséquences économiques et fiscales positives pour tous les acteurs de la chaîne de production, y compris les vendeurs de terrains, et se trouve donc populaire dans ces milieux professionnels.

### Les allègements réglementaires réussis

En 1967 la loi d'orientation foncière qui se voulait la base d'un urbanisme rationnel, avec des objectifs annoncés à l'avance, avait défini un instrument : le COS (Coefficient d'occupation des sols), instrument de jauge quantitative qui précisait le concept de « coefficient d'utilisation des sols » figurant déjà dans les textes de 1958 sur l'urbanisme<sup>14</sup>. Il était prévu un mécanisme de surdensité, par exemple en cas de regroupement de parcelles, avec une participation financière supplémentaire : la taxe de surdensité. Par ailleurs des villes comme Paris utilisèrent la technique du COS différentiel (par exemple, 1 pour du tertiaire, 3 pour du résidentiel) afin de freiner l'explosion du tertiaire à la place du résidentiel.<sup>15</sup>

La suppression de la taxe du PLD, puis de la taxe de surdensité, firent donc sauter le frein fiscal.

Une dynamique semblable s'occupa des COS. En 2000 la *loi SRU*, en voulant faire disparaître les modes de gestion de la constructibilité résiduelle sur une parcelle, amorça le thème de la disparition du COS. En mars 2012, via le dernier texte de l'ancienne législature, les COS furent majorés de 30 % de façon automatique. Mais ce texte fut abrogé de toute urgence en juillet 2012, car, comme le soulignait alors la ministre Cécile Duflot, lors d'une séance à l'Assemblée nationale<sup>16</sup>, une libération des COS est d'abord synonyme d'augmentation des valeurs foncières et de blocage des opérations.

C'est donc en toute connaissance de ➔

<sup>9</sup> Cf. la création des « directives territoriales d'aménagement » dans le cadre de la loi LOADT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) d'avril 1995.

<sup>10</sup> Cf. « Le droit public contre la production foncière » O. Piron, in *La revue foncière*, n° 7.

<sup>11</sup> « Développement périurbain », A. Bouteille, in « Produire des terrains à bâtir », colloque ADEF, mars 1986.

<sup>12</sup> PVR : participation pour voies et réseaux.

<sup>13</sup> Cf. « Faire avec la hausse », Olivier Piron in *Études foncières*, 1986.

<sup>14</sup> Article 5-2 du décret du décembre 1958.

<sup>15</sup> Mécanisme encore présent dans le PLU voté par la Ville de Paris.

<sup>16</sup> Assemblée nationale, compte rendu des débats du 25 juillet 2012, p. 394.

→ cause que celle-ci fit voter en 2013, dans le cadre de la *loi ALUR*, avec d'ailleurs les mêmes rapporteurs parlementaires, une suppression définitive des COS pour les PLU afin de faciliter l'augmentation des densités en zone urbaine.

Cette stratégie juridique rentra en congruence avec la politique de financement du logement. Fondée initialement sur une politique d'urbanisme qui se donnait comme objectif de fabriquer du terrain à bâtir à coûts maîtrisés, la politique du logement dut s'adapter à une politique d'urbanisme qui tendait au contraire à réduire l'offre foncière. Elle en devient « illisible »<sup>17</sup>, et fort dispendieuse pour les finances publiques. Les aides à la pierre, dont la montée en puissance du dispositif APL aurait dû sonner le glas, retrouvèrent une vigueur certaine.

Ainsi, avec les aides à l'acquisition de logement en zone urbaine – PTZ étendu à l'existant en 2003, le dispositif financier<sup>18</sup> de la loi TEPA en 2007, enfin le très généreux dispositif Scellier sur l'investissement locatif<sup>19</sup>, tout se conjuga entre 2003 et 2010 pour organiser une flambée des prix de sortie. Il y a eu un doublement des dépenses d'aide à la pierre<sup>20</sup> entre 2007 et 2012. Ce fut l'irrigation pendant le déluge. Soumis à ce traitement énergétique, le niveau général des prix immobiliers répercuta convenablement l'ensemble des efforts consentis en sa faveur. Il flamba. Les lois économiques sont solides.

Tous ces dispositifs facilitèrent effectivement la mobilisation du foncier, comme prévu, par le changement d'affectation de secteurs pouvant muter sous l'effet de prix suffisamment de sortie escomptés à un niveau permettant de couvrir l'ensemble des frais liés à un changement d'affectation. Cela favorisa le tertiaire, public comme privé, ainsi que les logements de petite taille, les plus rentables, – l'APL étudiant y jouant un rôle décisif. Du coup le parc résidentiel des familles – 4 pièces et plus – alla se localiser en zone périur-

baine ou rurale<sup>21</sup>. Le PTZ<sup>22</sup> y contribua. Un thuriféraire habituel de la densification expliquait en octobre 2014 dans un séminaire *ad hoc* organisé par l'administration centrale pour ses services territoriaux : « Les familles, on oublie, les familles, c'est du passé » sans que l'auditoire ne bronche. Effectivement, c'est ce qui se passe dans les zones denses.

Le taux d'occupation des logements y est désormais en moyenne au-dessous de 2 dans la plus part des villes centres des grandes agglomérations, contre 2,6 en zone périurbaine. Et bien entendu, tout ce qui est foncier économique sans grande valeur ajoutée par M2 au sol – usines et entrepôts – suivit le même mouvement. Que ce soit pour leurs emplois comme pour leur résidence, la ville dense n'aime guère les ouvriers.

Cela revient à organiser une dualisation du territoire :

- d'un côté, des villes et agglomérations denses à prix élevés de l'immobilier, pour des activités ou des ménages pouvant supporter une charge foncière et immobilière conséquente ;
- de l'autre, le reste du territoire, occupé par des ménages, souvent retraités, ou avec de plus faibles revenus, ainsi que des activités ayant besoin d'importantes surfaces au sol (usines de production ou entrepôts), et les employés ou les ouvriers qui y travaillent.

Centrée sur la ville dense, une certaine pensée urbaine en oublie le territoire.

Finalement, à l'opposé de ce que prônait la première loi d'urbanisme en France – *la loi Cornudet* de 1919 –, la doctrine urbaine actuelle revient à organiser la fermeture de l'espace, et par la même sa rareté, facteur imparable de hausse des valeurs foncières. Du coup, que les familles, que les ménages avec enfants, aillent de préférence en zone périurbaine, est logique. La croissance démographique se loge désormais globalement hors zone métropolitaine<sup>23</sup>. Qu'à l'inverse les pauvres en zone urbaine dense, hormis ceux qui ont un accès privilégié au logement social, aient vu leurs conditions

de vie se dégrader<sup>24</sup>, entre peu en ligne de compte : ce sont en pourcentage croissant des immigrés<sup>25</sup>, qui ne votent ni aux élections nationales, ni aux élections locales, et qui ne possèdent aucun bien immobilier.

Alors, déplorer cet état de fait sans réfléchir à ses causes, traduit une certaine schizophrénie, voire une hypocrisie d'habitude mal assumée. Comme le disait Bossuet : « *Dieu se rit des hommes qui déplorent les effets dont ils vénèrent les causes* »<sup>26</sup>. ■

<sup>24</sup> Cf. les différents rapports de la fondation Abbé-Pierre sur le mal logement, dont on parle largement le jour de leur sortie, voire même le lendemain.

<sup>25</sup> Au sens du HCI, « Personnes nées étrangères à l'étranger », thème qui est largement et licitement documenté à chaque recensement dans des tableaux Insee disponibles en ligne.

<sup>26</sup> Formule usuelle transposant un texte un peu plus long de Bossuet.

<sup>17</sup> Cf. V. Renard in *Esprit*, 2012.

<sup>18</sup> Aide fiscale complémentaire pour les accédants.

<sup>19</sup> On peut compter, du dispositif Quilès de 1985 à celui de 2014, dénommé Pinel, environ 10 dispositifs différents d'appui à l'investissement locatif privé en zone urbaine. Leur examen fournit un inventaire presque complet des différents ministres en charge du logement durant cette période.

<sup>20</sup> En cumulant les dépenses budgétaires directes et les dispositifs fiscaux qui se traduisent plus ou moins vite par des pertes de recettes fiscales pour l'État.

<sup>21</sup> Données plus précises in *L'Urbanisme de la vie privée*, *op. cit.*

<sup>22</sup> PTZ, prêt à taux zéro, mis en place en 1995, et fermement défendu par le Parlement, toutes couleurs politiques confondues, contre les velléités récurrentes des Finances pour le rogner.

<sup>23</sup> « Un nouveau modèle de développement, le cas du monde rural », Magali Talandier, thèse de doctorat, Institut d'urbanisme de Paris, 2008.