

4. - LE SOL ET LA VILLE

*La loi foncière et la politique
des terrains*

PAR REMI AUBIN

INCLUSE dans le plan quadriennal de construction pour des raisons de fond autant que de tactique, votée comme un des volets de la « Loi Courant », la loi foncière du 6 août 1953 a eu le mérite de rappeler qu'il n'existe pas de politique de construction sans politique de terrains. Ce rappel serait superflu si précisément les sociologues, les géographes, les urbanistes ou les hommes politiques ne sous-estimaient constamment les termes de cet impératif. En ce qui concerne les sociologues, il serait facile, en effet, de constater que ceux qui, trop rares depuis Halbwachs¹, se sont aventurés en France dans le périmètre des villes, n'ont que très imparfaitement réussi à intégrer le prix des terrains dans leur explication des structures urbaines. Il en est de même des géographes qui s'attardent presque toujours² sur le « site urbain » au lieu de descendre dans l'examen, pénible peut-être, mais combien plus riche, de la structure foncière.

Mais il est plus anormal encore que ceux des urbanistes français qui travaillent sur autre chose que sur maquettes n'aient pas demandé avec plus d'insistance les outils légis-

1. Maurice HALBWACHS, *Les expropriations et le prix des terrains à Paris*, 1909. Voir également l'étude récente sur *Paris et l'Agglomération parisienne*, Introduction à l'étude d'une grande cité, par P. H. Chombart de Lauwe, S. Antoine, L. Couvreur, J. Gauthier, J. Bertin..., P. U. F., 1952.

2. Les ouvrages de J. Tricart sont une heureuse exception. Voir notamment *L'habitat urbain*, p. 94, C. D. U., 1950 : « l'établissement de cartes du prix de terrain au m² et au mètre-façade à diverses époques et le calcul secteur par secteur, du rapport : prix de construction de l'immeuble, prix de terrain, sont indispensables pour asseoir sur une base solide la notion d'occupation plus ou moins intensive du terrain. »

latifs que leurs collègues européens possèdent depuis quelques années. Il est vrai que la France a maintenant sa loi foncière (ou du moins croit en avoir une), mais son contenu limité et son vote tardif sont révélateurs du retard des milieux parlementaires dont l'âge urbanistique en est encore, dans notre pays, à la défense de l'absolue propriété et du petit pavillon de banlieue. Bien des parlementaires seraient surpris si on leur apprenait que les trois quarts des gestes financiers qu'ils font en faveur de la construction vont en définitive enrichir inutilement les détenteurs de terrains. Il est vrai que les ministres ne font pas mieux : la « maisonnette Courant » est un véritable contresens au Havre, dont M. P. Courant est maire et où le problème n° 1 est celui du manque de terrains.

La loi foncière aura-t-elle servi à dégager les rapports qui existent entre la propriété foncière et l'habitat ? Le vote, d'ailleurs pénible, d'une loi tronquée en deuxième lecture ne saurait en tout cas constituer un prétexte à considérer une question aussi délicate comme réglée. La loi dite foncière a posé la question : elle est loin de l'avoir résolue, parce qu'elle ne traite d'ailleurs qu'un aspect limité d'un problème plus vaste : celui de la politique des terrains. Comment se pose-t-il ?

1. — *Les conséquences désastreuses du « marché libre »
des terrains*

La structure foncière pèse, on l'oublie trop souvent, de deux manières sur l'habitat et la construction. Par son dessin, le parcellaire a tout d'abord une influence que nous qualifierons de « cadastrale ». Par son prix, c'est-à-dire par ses détenteurs, la propriété foncière entre largement dans le coût de la construction.

Les relations « cadastrales » qui existent entre la structure foncière et la structure urbaine ont jusqu'ici été assez peu étudiées. Le poids de cette structure foncière sur la morphologie urbaine est pourtant un des plus lourds qui soient, un de ceux qui résistent le plus aux initiatives des urbanistes, un de ceux qui remontent souvent dans le plus profond de l'histoire rurale. Le fait est surtout frappant pour les banlieues nées d'un développement des villes au XIX^e siècle par l'éclatement du centre historique et le débordement sur les zones rurales avoisinantes. Ces zones rurales qui sont d'ailleurs le plus souvent, non des terrains de bocage, mais des terres de culture et des zones maraîchères (schéma de Von Thünen) ont gardé en s'urbanisant un dessin parcellaire qui remontait à des centaines d'années. Le passage de ces terres de culture à l'habitation urbaine a parfois provoqué une division de la propriété (lotissement), mais, dans

la plupart des cas, il est possible de retrouver, souvent intégralement, le parcellaire rural ancien. Il est frappant, par exemple, de confronter le parcellaire urbain anglais et le parcellaire urbain de bien des banlieues françaises ; on y retrouverait l'opposition entre deux systèmes de cultures, entre des champs plus ramassés et carrés et des champs allongés en lanière. Par des études effectuées en 1952 dans six banlieues de grandes villes françaises, l'équipe de P. H. Chombart de Lauwe s'est efforcée de déterminer dans quel sens jouait cette influence. Encore qu'il soit trop tôt pour en donner des résultats précis, il est possible d'affirmer que cette influence du cadastre est fondamentale, et qu'elle est même, dans certains cas, déterminante. En l'absence d'un urbanisme conscient, il est indéniable qu'à Petit-Quevilly, par exemple (banlieue ouvrière de 20.000 habitants de l'agglomération rouennaise), les rues parallèles et longues quelquefois de 600 mètres, épousant les limites de parcelles, sont un des éléments fondamentaux d'un faible développement de la vie sociale. A Saint-Dizier cette trame foncière a été à l'origine des « voyottes », où seule la façade sur rue est relativement habitable.

Non seulement le dessin des parcelles prises séparément a ainsi son importance, mais également le dessin de la trame d'ensemble. C'est ainsi que la division excessive de la propriété, ce qu'on a appelé le « hachage du sol », et l'enchevêtrement des parcelles posent au constructeur ou à l'urbaniste d'inextricables problèmes. Un tel inconvénient était peu sensible au temps des petites unités de constructions et le domaine du voisin n'importait guère que par les servitudes de murs mitoyens ou les détériorations du site. Il n'en est plus de même aujourd'hui où la construction est groupée. Une indivision, un propriétaire négligent, passif ou même malveillant peuvent empêcher la réalisation d'une zone résidentielle homogène en obligeant le constructeur à se déporter plus loin, sur les zones rurales. C'est ainsi que le maire de Dijon se plaignait, lors du débat sur la loi foncière, d'être à la merci de la mauvaise volonté d'un propriétaire sur vingt pour réaliser la construction d'un hôpital régional.

D'une façon plus générale, le marché libre des terrains a eu pour conséquence une extension démesurée des villes, la collectivité devant équiper et entretenir des zones périphériques de plus en plus coûteuses parce qu'insuffisamment denses et mal situées par rapport aux lieux de travail et de loisir. A l'intérieur même du périmètre urbain, l'automatisme libéral a fait naître un faux équilibre d'utilisation du sol grâce auquel (le deuxième Plan de Modernisation l'a récemment souligné) subsistent, en plein XV^e arrondissement, des dépôts de charbon déme-

surés et des entrepôts de toute nature. Il n'est pas exagéré de dire qu'un tiers à peine du XII^e arrondissement est utilisé comme il pourrait l'être. Sans avoir besoin de reprendre l'analyse Keynesienne, il est facile de constater que l'automatisme libéral a entraîné un sous-emploi des terrains centraux¹ et, d'une façon générale, une mauvaise utilisation du sol des zones résidentielles.

Le morcellement du sol et les enclaves gênent aussi les implantations industrielles. Pour être en France actuellement moins important que celui du logement, du fait de la stagnation économique, le problème n'en est pas moins caractéristique. L'exemple particulièrement intéressant de l'opposition de l'industrie textile d'Elbeuf à l'implantation d'une annexe de Renault a été précisément à l'origine d'une grande part de la loi foncière. Les faits se résument ainsi : la Régie ne pouvant se moderniser dans le cadre trop étroit de ses ateliers de Billancourt, décide d'installer des prolongements en dehors de Paris. Le M.R.U., pour qui Renault est l'exemple même d'un écrasement de la banlieue parisienne (40.000 ouvriers, 120 hectares), à moitié satisfait d'une première extension à Flins, trop proche de Paris, accepte, en mai 1951, le projet d'importation à Cléon, dans la banlieue d'Elbeuf. Cette fonderie, qui aurait groupé de 2.000 à 6.000 ouvriers, aurait permis de diversifier l'activité d'Elbeuf, dominée à 70 % par la laine. La décadence des industries lainières, encore insuffisamment concentrées, laissait libre une main-d'œuvre où le chômage est depuis trois ans assez important. L'implantation de Renault, qui aurait également évité l'exode journalier d'environ 1.000 salariés qui vont à Rouen chercher chaque jour du travail, était souhaitée par les syndicats ouvriers, les commerçants de la région et toutes les municipalités du canton. La crainte de se voir astreint à relever les salaires (dont le niveau à Elbeuf est particulièrement bas), jointe à des motifs politiques inavoués, ont conduit certains industriels du textile elbeuvien à s'opposer à cette implantation par l'achat d'une enclave de 30 hectares au milieu des 150 hectares déjà acquis par la Régie. Depuis deux ans, ce qui s'appellerait dans les pays anglo-saxons, un *unfair practice* et dont on se demande pourquoi il ne constitue pas en France un « abus de droit », est l'exemple d'une mise en œuvre par les intérêts privés, au moyen d'une enclave de terrain, d'un malthusianisme dont les répercussions, dans ce cas précis, atteignent en définitive la classe ouvrière.

1. Sans parler de l'Armée, qui a joué ici le jeu du parfait propriétaire en gardant dans les centres urbains des terrains et bâtiments inutilisés ou mal utilisés. (Commission de construction du deuxième Plan de Modernisation.)

Ainsi, par leur dessin, par leur trame générale, les terrains exercent sur l'urbanisme un poids considérable et constituent un des principaux freins d'un aménagement rationnel de la cité : l'opinion, peu consciente du phénomène, ne réagit qu'aux abus les plus criants. Par leur prix, les terrains entrent aussi dans le coût de la construction et pèsent cette fois financièrement sur la politique de construction : mais l'opinion, tant sur le plan national que sur le plan local, réagit là encore faiblement devant un phénomène qu'elle considère comme un mal nécessaire à l'automatisme des mécanismes classiques.

L'automatisme à l'échelon national est parfait : la courbe du prix des terrains est en corrélation exacte avec celle du nombre des constructions en chantier (ou escomptées). Plus on construit, plus il faut de terrains et plus le terrain est cher. Plus on va construire, plus les prix montent. Plus on aide les constructeurs, plus le prix des terrains augmente. Les experts et les notaires savent fort bien que les prix de terrains montent dès la parution des textes législatifs. Lors des débats sur la loi foncière, excédé par les pamphlets que la Chambre syndicale des propriétaires avait fait distribuer aux députés, M. Claudius Petit a ainsi rappelé que « la valorisation du sol en France découle essentiellement des lois d'aide à la construction, des prêts du Crédit Foncier à taux réduit, des primes à la construction et du système de l'allocation-logement, sans parler de la loi sur la revalorisation des loyers... Cette idée que la plus-value du sol n'appartient pas logiquement au propriétaire, mais devrait revenir à la communauté est tout de même, dans cette loi, laissée de côté : sur ce point le principe n'est même pas posé. »

Aucune résonance chez les parlementaires pressés n'a permis de reprendre cette remarque incidente qui avait pourtant le mérite de profiter de l'occasion de la loi foncière pour remettre en question les fondements de la propriété urbaine. On a trop l'habitude de considérer la propriété comme un ensemble homogène, alors que celle-ci revêt des aspects extrêmement différents selon les objets sur lesquels elle porte¹. C'est ainsi qu'il existe une coupure radicale entre le sol-producteur (terre cultivable) et ce que l'on appelle le sol-support urbain². Bien que l'économie urbaine et industrielle qui est la nôtre ait dénaturé tant de terre productrice en sol-support, cette différenciation est souvent passée inaperçue. Peut-on cependant parler par exemple d'un « marché libre des ter-

rains urbains », comme il existe pour les terres de culture, alors que dans les périmètres urbains, limités par la loi ou le fait, la faiblesse de l'offre les survalue monstrueusement ? La différence est pourtant grande entre une propriété (sol-producteur) dont la valeur vénale est, pour partie, fonction de l'activité du propriétaire et dont l'autre (sol-support) est due uniquement à la société elle-même. Les deux sols ne devraient pas en toute justice subir le même régime et c'est ainsi que dans certains pays comme au Danemark ou en Angleterre, la collectivité récupère systématiquement, par un impôt foncier, radicalement différent de l'impôt français, les plus-values offertes aux propriétaires par la société.

A l'échelon local, qui est celui de l'urbaniste, l'automatisme n'apparaît plus ; les mouvements paraissent désordonnés et les variations sont importantes et imprévues dans le temps, dans l'espace (il faudrait ajouter dans la réglementation). Ce qui fait dire à l'urbaniste que le prix moyen du terrain n'existe pas ; que c'est une fiction d'économiste.

Que les prix de terrains varient de façon considérable d'un mètre carré à l'autre est l'évidence même, et il n'y a là rien d'anormal. Il va de soi que tel coin de rue ou tel tronçon d'avenue sont plus intéressants commercialement que d'autres, que l'histoire, l'ensoleillement, l'affluence, le niveau de vie de l'habitat voisin jouent, entre autres, sur le prix des mètres-façades. Des études extrêmement précises ont été faites à ce sujet aux Champs-Élysées ou rue du Faubourg-Saint-Honoré, et la revue *Loyers* donne quelques autres exemples étonnants.

L'évolution rapide dans le temps est plus anormale lorsqu'elle est fonction d'un réaménagement du quartier, de travaux publics ou même d'une simple construction privée. On se rappelle que le système de percement des voies par Haussmann et les conditions, favorables pour les propriétaires, de la loi d'expropriation de 1841 ont provoqué, dans les quartiers touchés, des hausses spéculatives considérables. La récupération des plus-values par l'Etat a toujours été illusoire. Mais les travaux publics ne sont pas les seuls à provoquer un renchérissement du terrain : les architectes savent bien que la construction d'un immeuble « valorise » les terrains environnants.

Il existe enfin une autre variation des prix de terrain, qui se fait non plus dans le temps ou dans l'espace, mais, pourrait-on dire, dans la réglementation. La multiplication des règlements et des servitudes d'urbanisme ou de voirie (sens uniques) et leur extraordinaire variation dans le temps en fonction des différents ministères et surtout des différentes municipalités ont provoqué une grande instabilité des prix des terrains. Il est évident que ceux-ci ne

1. H. MULTZER, *La propriété sans le vol*, Editions du Seuil, Paris, 1945.

2. CANAUX, « Le sol n'est pas la terre : remarques pour une politique foncière », *La vie urbaine*, avril-juin 1951, et :

Hans BERNOULLI, *Die Stadt und ihr Boden*, Zurich, 1946.

sauraient être stables si du jour au lendemain le gabarit et la hauteur de l'immeuble sur lequel il serait bâti viennent à changer. Cette perturbation des prix est la rançon inévitable de cette réglementation pourtant nécessaire, et contrairement à ce que l'on pense, peu développée en France. Mais ce qui est grave c'est qu'actuellement l'urbanisme (dans la mesure où il existe), soit un urbanisme clandestin, comme s'il était l'affaire d'agents voyers ou d'employés du cadastre. Il est trop facile alors d'obtenir de la municipalité des complaisances pour qu'on donne un coup de pouce à un plan lorsque celui-ci n'existe pas, qu'il est informe, qu'on s'abrite derrière des « zones non affectées » et que, de toutes façons, il n'a pas été approuvé. Il va sans dire que les autorités de tutelle, même non complices, auront du mal à déceler les vraies raisons d'une modification. C'est ainsi que nous pourrions citer, par dizaines, des cas de propriétaires qui, gênés par la réglementation, ont revendu leurs terrains et se sont aperçus que leurs acheteurs obtenaient, quelques mois après l'autorisation qui leur était refusée de construire, par exemple, un immeuble de six étages. De telles complaisances seront inévitables tant que l'urbanisme ne sera pas chose publique et que l'on n'y aura pas associé ceux qui, en fin de compte, sont bien les premiers intéressés : les populations.

2. — *L'intervention publique par l'expropriation est devenue anachronique*

Dans l'analyse qui précède, nous avons volontairement laissé de côté l'intervention consciente des pouvoirs publics. Or si celle-ci est inexistante en matière de prix et même, nous venons de le voir, néfaste quand elle est inconsciente, elle a, par l'expropriation, une arme considérable pour diminuer la puissance des détenteurs du sol et corriger le poids de la structure urbaine. Mais il faut avouer que le régime de l'expropriation n'est plus adapté aux nécessités de l'urbanisme actuel. L'état d'esprit de la législation, dans le détail de laquelle nous n'entrerons pas, remonte, en effet, à l'époque d'Hausmann, et il faut lire ses étonnants mémoires¹ pour la rattacher à la personnalité d'un préfet dont les idées en urbanisme ont peut-être amélioré la circulation, mais modelé malheureusement en France des générations d'urbanistes. Le mécanisme des expropriations de cette période, est celui-ci : la puissance

1. Egalement de Robert AUZELLE et Marcel RAVAL dans *Destinée de Paris* (Ed. du Chêne, 1943) et M. HALBWACHS, *op. cit.*

publique « assainit » les quartiers par un percement de voies le long desquelles vont pouvoir s'aligner de régulières et austères constructions. Le processus est linéaire; il s'agit d'un système fondé sur l'artère et non sur l'arasement d'une surface. C'est le percement d'une voie publique nécessitant un travail public qui autorisera juridiquement l'expropriation : en d'autres termes, *la rue est, en général, la cause d'utilité publique.*

C'est grâce à ce système qu'en France des agents voyers d'origine usurpent le titre d'urbanistes en s'occupant de bordures de trottoir. Qu'il y a même, en dehors d'eux, peu d'urbanistes. C'est grâce à la survivance de ce système que le Français identifie l'urbanisme aux grandes avenues souvent philistines, toujours tracées au cordeau.

C'est cet état d'esprit que l'on retrouve dans l'arsenal législatif dont le droit commun était, avant la loi foncière, constitué par la procédure d'expropriation du décret-loi du 8 août 1935. Cette procédure avait le défaut d'être longue, la procédure d'urgence, limitée à certains cas, ne possédant même pas l'avantage de la rapidité. Parmi les raisons de cette lenteur figure, en bonne place, le régime hypothécaire français, inchangé depuis Napoléon, et l'in vraisemblable désuétude des documents cadastraux : 18.300 communes sur 38.000, et parmi elles Marseille, Bordeaux, Nantes, Rouen..., ont des cadastres non révisés depuis le Premier Empire. La procédure avait aussi l'inconvénient de ne pas assurer avec régularité le paiement des indemnités aux expropriés.

Mais l'obstacle majeur de cette expropriation était de reposer sur un critère d'utilité publique devenu insuffisant. Il est vrai qu'un certain nombre de lois (14 mars 1919, 19 juillet 1924, 25 juillet 1935), avaient permis à la jurisprudence compréhensive du Conseil d'Etat d'évoluer largement. Mais malgré la dernière évolution en date (l'article 76 de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 : « Peut être déclarée d'utilité publique l'acquisition par une collectivité publique de terrains bâtis ou non bâtis, lorsque cette acquisition est de nature à favoriser la réalisation d'un projet d'aménagement en cours d'établissement ou approuvé »), malgré les possibilités qu'offre l'« expropriation par zones », prévue par une loi de 1918 et reprise par l'article 67 du décret du 8 août 1935, il demeurait nécessaire, pour qu'une expropriation soit possible, qu'un ouvrage public lui serve de support. C'est dire qu'on reposait encore sur le système hausmannien : l'urbanisme par les rues ou les grands ouvrages publics. Toute commune qui veut exproprier doit le faire pour ouvrage public : la jurisprudence la plus élastique ne lui permet pas d'exproprier un secteur et de le lotir sous prétexte qu'il y aura plus tard une voirie à aménager. Elle lui interdit de

toutes façons d'exproprier un terrain pour le revendre en imposant à l'acheteur un cahier des charges, parce qu'elle considère l'opération comme un simple transfert de propriété.

En dehors de cette expropriation définie par le décret de 1935 existaient encore différents textes de portée ou d'application plus limitée. En tout premier lieu, la loi du 15 juin 1943 organisant le remembrement urbain, avec possibilité de création obligatoire d'associations syndicales de propriétaires. Cette loi, appliquée de diverses façons dans les villes sinistrées (remembrement plancher ou sol), n'a pour ainsi dire pas été utilisée ailleurs¹. Enfin les possibilités d'expropriation données aux collectivités locales, tant par la loi de 1884 (salubrité, etc...), que par celle du 31 octobre 1919 sur l'accession des travailleurs à la petite propriété, d'ailleurs reprise et étendue dans la loi de finances du 7 février 1953, offraient certaines possibilités, mais le plus souvent étroitement limitées.

3. — *L'embryon de loi foncière et la notion d'intérêt public*

Après les destructions de la guerre et par suite de l'insuffisance du renouvellement du capital immobilier, qui nécessitaient une reprise de la construction, une réforme devenait urgente dans tous les pays européens. Le 6 août 1947 les travaillistes et conservateurs anglais votent ensemble le « Town and country planning Act ». La Hollande, en 1949, l'Allemagne, le 13 avril 1950, se donnent une loi foncière. La France, une fois de plus, est en retard² sur ses voisins ou même ses protégés, la Belgique, la Norvège, le Portugal, le Maroc (dahir du 30 juillet 1952). Une fois de plus, à l'Assemblée Nationale, certains députés n'auront pas de mal à se servir de l'exemple étranger comme principal argument. Le 2 novembre 1950, appuyé par quelques techniciens du M.R.U. et quelques urbanistes, le ministre de l'époque, M. Claudius Petit, dépose un projet devant le Parlement. La loi foncière, dans son texte initial, doit permettre aux collectivités locales françaises qui, dans l'ensemble, n'ont pas pratiqué la politique de réserves foncières, d'acquérir par voie d'expropriation des terrains des-

tinés, soit à la construction, soit à l'aménagement de zones industrielles, dans le cas où elles n'y arriveraient pas à l'amiable. Les terrains pourraient être loués ou vendus à des utilisateurs effectifs qui respecteraient les intentions des collectivisés. En février 1951, par soixante-six voix contre cinquante, le Conseil Economique accueille défavorablement le projet : la C.G.T. parle d'expropriation pour utilité privée. En dehors d'un contre-projet Minjot (S.F.I.O.), l'Assemblée se désintéresse d'un projet que son ministre, obstiné, « réactivise » en l'accrochant à son plan quadriennal de construction. Les successeurs, Courant et Lemaire, qui n'auraient sans doute pas pris cette initiative, se soumettent à la règle de « l'œuvre commencée par le précédent ministre », à l'obstination de leurs bureaux qui tiennent à leur projet, et cela avec d'autant plus de poids que leur teinte politique est plus rassurante pour l'Assemblée et que la position « avancée » de M. Claudius Petit arrange bien des choses...

Etudié séparément le 27 mars 1953 après deux ans et demi d'attente, le projet, fortement soutenu par le Président de la Commission de la Construction, M. Coudray (sans lequel il n'y aurait probablement pas eu de loi), est adopté, légèrement remanié, par l'Assemblée Nationale par 466 voix contre 104 (communistes, progressistes). Les indépendants paysans (des départements de l'Ouest et du Centre presque exclusivement) s'abstiennent largement, hostiles au projet. Au Conseil de la République le projet est littéralement mis en pièces : le débat, s'il en était besoin, consacrerait la réputation du Sénat chambre d'agriculture ou du Sénat dernier défenseur de la petite propriété privée. Devant une assistance relativement fournie le rapporteur se déclare favorable à l'expropriation pour la construction de logements, mais concentre l'attention sur « les dangers de l'expropriation par zone pour des implantations industrielles » et la possibilité pour les collectivités expropriantes de louer les terrains ainsi expropriés.

Pour éluder les expropriations pour zone industrielle avec une pointe d'hypocrisie, le rapporteur se place d'abord sur le plan de la forme et manifeste son étonnement de voir, dans un texte consacré au logement, mêlé un alinéa relatif à l'aménagement du territoire qui, dit-il, « méritait mieux qu'une incidente » ; mais le fond de sa pensée, ou plus exactement du sentiment que partagent d'ailleurs presque tous les sénateurs, ne tarde pas à se dégager : « On désire créer des zones industrielles..., mais où les fera-t-on ? Vers nos faubourgs, vers les banlieues de nos villes ! Qui trouverons-nous dans ces secteurs ? Des gens de situation modeste, des retraités, des ouvriers qui ont su toute leur vie économiser pour acquérir un terrain, une

1. La Commission de la construction du deuxième Plan de Modernisation en recommande l'extension.

2. Mme Jacqueline SIALELLI : « Acquérir le sol pour construire », revue « Urbanisme », nos 2-3, 1950, et « Aménagement du territoire », M.R.U., premier rapport, décembre 1950, « Les moyens », p. 24..., et M.-A. PROTHIN et P.-A. THIÉBAUT : « La Politique foncière » : Droit social, déc. 1950, p. 13...

petite propriété et qui, du jour au lendemain, se trouveraient dépossédés. Nous y trouverons nos maraîchers, un monde rural pour lequel le terrain à proximité des villes a une valeur extrêmement importante par leur travail, leurs efforts... » Sans dresser un tableau-repoussoir aussi hypothétique, M. Chazette, sénateur socialiste de la Creuse, qui parle lui aussi d'expropriation pour intérêt privé, souligne « qu'il serait de mauvaise méthode d'aborder aujourd'hui un problème aussi complexe que celui des zones industrielles ».

L'unanimité se fait donc au Sénat qui, par 294 voix contre 17 (communistes), adopte un texte extrêmement éloigné du projet initial. L'obligation pour l'Assemblée d'obtenir alors la majorité absolue pour reprendre son propre texte permet à la droite qui s'était abstenue de marchander ses voix. Le dernier jour de sa session d'été, l'Assemblée, pressée, parvient avec 499 voix contre 104 à reprendre l'essentiel de son projet, maintenir notamment l'expropriation pour zones industrielles, mais céder sur deux points importants : d'une part, les collectivités locales expropriantes devront revendre les terrains expropriés sans pouvoir les louer. D'autre part, l'expropriation ne pourra se faire qu'en vertu d'un plan d'aménagement approuvé, la « prise en considération » ne suffisant plus.

Les limitations apportées en deuxième lecture à un texte déjà fort étroit font de la loi foncière française une innovation bien timide. Le premier inconvénient de la procédure d'expropriation qu'elle institue est sa lenteur. Se mouvant en effet sur celle du décret du 8 août 1935, elle ne recourt à des expropriations pour zones industrielles qu'une fois le plan d'aménagement approuvé qui retardera l'application de la loi d'environ un ou deux ans au minimum. L'approbation se situe en effet après quatorze étapes administratives; en dehors des villes sinistrées, il n'existe en 1953 qu'un ou deux plans approuvés et aucun dans la région parisienne.

Plus grave encore¹ que la lenteur d'application, l'insuffisance des moyens financiers mis à la disposition des collectivités expropriantes réduira considérablement l'intérêt de cette loi. Le ministre de la Reconstruction a opposé

l'article 48 du règlement de l'Assemblée à un amendement du parti communiste visant à affecter 40 milliards du Crédit Foncier aux opérations d'expropriation effectuées par les communes et départements. Même si cette loi n'était pas le cadre d'un tel déblocage, il est facile de remarquer qu'en trois ans la France a consacré 4 milliards pour le Fonds national d'aménagement du territoire, pendant que l'Angleterre dépensait la valeur de 160 milliards, soit quarante fois plus. Il est certain que le vote d'une loi foncière sans argent ne contribuera pas à la faire appliquer; il est même pensable qu'elle sera déformée et que le goulot financier ira à l'encontre d'un aménagement rationnel.

Le rejet, en deuxième lecture, par 300 voix contre 212 (et abstention communiste) d'un article prévoyant le droit pour les collectivités expropriantes de louer les terrains expropriés soit à des constructeurs d'habitations, soit à des industriels, est révélateur de l'impossibilité des responsables français actuels à dépasser les notions traditionnelles. La location du terrain avec un bail emphytéotique de quatre-vingt-dix-neuf ans aurait permis aux communes de ne pas vendre immédiatement un terrain, en réservant son utilisation définitive pour le jour où un aménagement d'ensemble aurait été décidé. On aurait eu provisoirement, ou même définitivement, une dissociation entre ce que Bernouilli appelle le « droit de superficie » et le « droit de fonds » qui serait maintenu à la collectivité. Une petite porte était ouverte dans un renouvellement du droit urbain que d'autres pays, la Suisse ou l'Angleterre en particulier, ont entrepris. En retrouvant la distinction entre le domaine utile et le domaine éminent que ces pays n'ont jamais perdue, elle aurait complété l'intéressante modalité, incluse dans l'article 11 de la loi foncière, qui permet à la collectivité de mettre en demeure les propriétaires d'utiliser leur terrain de telle ou telle façon, limitant, en d'autres termes, le droit d'usage de la propriété.

Le motif invoqué pour refuser l'autorisation aux communes de louer des terrains a été fondé sur la crainte de voir celles-ci jouer de favoritisme, en pratiquant dans certains cas des prix dérisoires: motif ou plus exactement prétexte, les autorités de tutelle ayant pourtant les moyens suffisants pour contrôler les prix de location.

Enfin, la loi foncière qui visait à compenser l'influence, que nous avons qualifiée de cadastrale, de la structure foncière, a négligé le problème de l'incidence financière de cette structure. Nous avons vu que rien n'avait été fait pour que la collectivité récupère les plus-values apportées par elle aux terrains urbains. Bien plus, personne, lors des débats, ne paraît avoir envisagé le problème de savoir si cette loi foncière ne provoquera pas une hausse des prix

1. Nous ne parlons pas ici de certaines modalités de la loi qui constituent une entrave certaine au travail de l'urbaniste. Voir ci-dessous « Urbanisme et logement ».

de terrains dans certaines zones, et si en définitive, il ne valait pas mieux se préoccuper d'abord de la spéculation elle-même avant de lui apporter, par une loi foncière incomplète, une nouvelle occasion de se développer.

Demi-échec en tant que texte, parce que la France a cru se donner une loi foncière; elle s'est rassurée, ce faisant, de son retard sur l'étranger, mais si la loi remédie bien à certains abus qui faisaient crier, son existence n'a pas remis en question les fondements mêmes de la propriété du sol urbain, comme des pays voisins, pourtant capitalistes, l'ont déjà fait; dans ce cas les abus ne seront même plus là pour sortir les responsables de leur confort intellectuel et alerter l'opinion. En définitive, la France, en 1953, en dépit des illusions, n'a qu'une loi foncière très limitée, un embryon de loi foncière.

Mais en tant qu'elle a suscité quelques remous (combien légers), quelques oppositions et quelques inquiétudes, la loi foncière est un signe. *Un signe de l'évolution continue et inéluctable de la notion d'utilité publique* qui, avec cette loi, évolue dans le sens du développement historique dans lequel elle s'est inscrite depuis près de trente ans. Et ceci quels que soient les pays et les régimes. Il viendra un moment, s'il n'est pas déjà venu, où la construction d'un immeuble ou l'implantation d'une usine intéresseront, non plus le voisin seul, pour la vue ou la fumée, mais une collectivité beaucoup plus large. L'affaire « privée » devient publique et les pouvoirs publics ne peuvent plus s'en désintéresser. La loi foncière est un signe de l'évolution qui tend à rendre impossible la ségrégation absolue entre les intérêts publics et les intérêts privés. Parler à propos de loi foncière d'« expropriation pour utilité privée » montre qu'on n'a rien compris à l'évolution actuelle.

Sous cette perspective, l'attitude des tendances politiques face à la loi foncière apparaît clairement : une large fraction de la droite, une fois de plus, n'a rien compris à l'évolution ou veut l'ignorer. Quant au parti communiste, on ne saurait lui reprocher de voter contre, parce qu'il cherche logiquement à freiner la « collusion » entre le privé et le public. Mais peut-être est-il intellectuellement plus honnête de donner aux urbanistes et aux techniciens les moyens de travailler en les jugeant non sur l'outil mais sur les résultats. La loi foncière du 6 août 1953, ainsi que le rappelait M. A. Sauvy au Conseil Economique, « est bonne ou mauvaise comme tous les instruments : seul le *statu quo*, lui, est tout à fait négatif ». La loi foncière est avant tout un outil, mais, tronquée comme elle l'a été, c'est

un outil bien imparfait. Il n'empêche que les urbanistes français de notre époque, irresponsables en fait dans leur isolement technocratique, travaillant sur la masse et non avec elle, sont capables avec cet outil de faire bien des erreurs ou de laisser faire, par faiblesse, les pires spéculations. Notre embryon de loi foncière méritera donc, quand même, l'attention constante des syndicats et des populations quotidiennement touchées par l'urbanisme ou l'absence de logement.

Rémi AUBIN.