

Assemblée générale Urbamet – 15 juin 2001

La loi SRU

Bernard ECREMENT, Président de l'Institut d'Urbanisme de Paris

Ce travail est destiné à une revue hongroise que la SRU intéresse beaucoup. La commande porte sur une présentation simple du contexte institutionnel récent qui est marqué par le vote de trois lois importantes, pour faire rapide, les lois Gayssot-Besson, Chevènement et Voynet. Il est difficile d'expliquer une loi à des étrangers hors du contexte historique, institutionnel et territorial .

Je prends cette précaution parce que finalement, ce n'est pas très éloigné de ce que certaines et certains d'entre vous souhaiteraient faire dans le cadre de l'extension du système Urbamet. Au lieu d'une information brute avec systèmes de tri, nous nous orientons vers une information dont la mise en forme est meilleure. L'intérêt de cet exercice est de s'adresser à des Hongrois. Il faut donc éviter tout langage technocratique, administratif ou urbanistique et replacer la loi dans son contexte.

Cette présentation s'articule autour de deux interrogations. Premièrement, comment replacer cette loi dans son contexte historique d'un demi-siècle ? La première loi a en effet été élaborée dès les premières destructions de la guerre, puis promulguée en 1967 sous le nom de LOF. L'étape suivante se situe en 2000. Deuxièmement, comment parler d'un document qui traite de l'aménagement de l'espace sans parler de son organisation, comment parler de l'urbanisme sans parler de ce qui se trouve autour ? Il faut se mettre à la place du lecteur pour décrire cet événement historique. Or on a trop souvent tendance à écrire pour soi. C'est toujours la demande qui forme l'offre même si le domaine commercial pense parfois l'inverse.

Le contexte historique de la loi SRU

La Seconde Guerre mondiale et la reconstruction

La Seconde Guerre mondiale est un choc physique pour les villes européennes meurtries. On voit le sous-sol un peu comme un parchemin qu'on gratte. Une remise en question s'ébauche. Dans l'Allemagne nazie, des plans de restructuration urbaine , prenant en compte les destructions, engageaient des travaux qui devaient être réalisés dans une optique de stratégie militaire. Par exemple, les autoroutes allemandes traversaient le territoire d'Est en Ouest ,pour pouvoir transporter les troupes entre les fronts Est et Ouest. En France, la structure est au contraire rayonnante.

Pour la reconstruction, la France se trouve dans une situation extrêmement difficile. Cette situation est attribuée à la phase d'avant-guerre c'est-à-dire à une période de décroissance urbaine, de non-investissement immobilier. La crise de 1929 se retrouve immédiatement en 1939, puis c'est la débâcle. La France est donc dans un état pitoyable ; très vite, les problèmes vont changer de dimension.

L'empire colonial

C'est un sujet peu abordé ou simplement de façon anecdotique. La guerre d'Algérie est l'extrême fin du système colonial avec les conséquences que l'on connaît. Mais l'époque

coloniale est très importante car elle a formé toute la pensée urbaine, architecturale de l'avant-guerre et de l'immédiat après-guerre. Avec le rétrécissement massif de l'espace colonial sont revenus en France des gens qui travaillaient hors des échelles, règles et lois. Le Ministère de l'Équipement a été un réceptacle énorme de cette population de fonctionnaires ainsi que l'Éducation Nationale, la Justice, l'administration territoriale. Toutes ces administrations vont tenter de reconstruire l'appareil d'organisation de l'espace français, à l'image de leur culture acquise dans les colonies.

L'exception historique française

La France sort de la guerre avec une exception historique : elle est le seul pays, parmi les pays industrialisés, à avoir encore une majorité de sa population ayant une culture et une activité rurale. A la fin de la guerre, 60 % de la population française est rurale. Elle passe vite à 40 %. Aujourd'hui le nombre de ruraux s'élève à seulement 600 000. L'évolution de l'agroalimentaire est liée à ce processus. L'agroalimentaire est le premier poste d'exportation en France. C'est aussi tout un univers qui s'est transformé, l'univers rural est emprunt de nostalgie inspirant le discours politique et de la grande presse. Cet espace n'est plus un espace rural au sens du XIX^{ème} siècle. Cette population est désormais urbanisée et ce sont les vieux urbains qui essaient de se "ruraliser".

Les effets de la démographie

Ce problème a toujours été sous-estimé. Dans les années 30, la France était un pays en voie de régression démographique. Le baby-boom est un phénomène assez courant qui n'est pas que le résultat du retour du guerrier. La France l'a cependant subi massivement et assez longtemps pour qu'il ait des effets significatifs. Curieusement, ce baby-boom est terminé : la génération du baby-boom va partir à la retraite et dégager les rangs de l'administration, de l'armée, de la police. Ce phénomène affole tous les ministères car il faut remplacer environ 30 % des effectifs en 10 ans.

Le plus curieux reste le renouvellement démographique français. La France a le deuxième plus fort taux de natalité de l'Europe des Quinze, immédiatement après l'Irlande. Le nombre d'enfants mis au monde par des femmes âgées de 20 à 30 ans est inférieur au nombre de ceux mis au monde par des femmes de plus de 30 ans. On voit la modification extraordinaire de l'organisation sociale française.

Le morcellement territorial et la culture jacobine sont un autre handicap

Avec 36 000 communes, la France possède la moitié de la totalité des collectivités locales de l'Europe des Quinze. Corrélation intéressante, elle possède aussi la moitié de la surface forestière de l'ensemble des Quinze.

Le rôle des grands hommes

Charles De Gaulle

De Gaulle n'est pas que le libérateur de la France. C'est un visionnaire. Je ne suis pas particulièrement gaulliste, mais il faut souligner ses deux apports majeurs en termes d'histoire et d'urbanisme.

D'abord, il a organisé l'économie française de façon identique à Staline pour le régime soviétique. Il a programmé l'indépendance énergétique en s'appuyant sur l'idée léniniste selon laquelle si l'électricité va, tout va. Il a programmé la production automobile, le nucléaire, l'agroalimentaire, la recherche. Nous vivons encore dans ce système mis en place

dès son arrivée au pouvoir, ce qui explique la difficulté à le réaménager par rapport à la mondialisation et à l'organisation européenne.

Ensuite, De Gaulle a réussi à se servir d'un nationalisme fervent, je dirais presque d'un régionalisme et, en même temps, à être très actif dans la structuration européenne. Il a surfé sur les clivages de la société française, clivages toujours présents.

La célébrité des architectes français

Dans les années 20-30, la France avait une aura mondiale pour la conception architecturale et urbanistique. A cette époque, une vingtaine d'architectes ont construit une vingtaine de villes dans le monde, au Viet-Nam, en Afrique, en Syrie, en Amérique du Nord à Philadelphie. A Caracas, le chauffeur de taxi connaît l'architecte urbaniste qui a fait la ville. La France pensait pouvoir redémarrer rapidement sur les ruines de la guerre. Or, le démarrage attendu n'a pas eu lieu : ces architectes étaient à bout de souffle. Ils avaient jadis construit dans le « désert réglementaire ». Effectivement, la France a ses contraintes, ses lourdeurs administratives, ses montées de pouvoirs dans les Ministère de la Construction et de l'Intérieur. Ces architectes étaient un peu mal à l'aise. Avec l'apparition du corps des Ponts et Chaussées, on a assisté à une grande compétition alors que ni l'Etat, ni les organisations publiques n'avaient les moyens de reconstruire. Le démarrage fut donc très lent.

Au début des années 70, la France passa de 30 000 à 300 000 logements. Bouygues a débuté son activité dans les années 50 en rachetant une petite entreprise du bâtiment en faillite. Sa croissance est exactement corrélée avec cette croissance de 30 000 à 300 000 logements. Ainsi, les grandes écoles étaient inadaptées, les universités pauvres (le corps enseignant était composé d'anciens combattants, de prisonniers de guerre, de professeurs d'avant-guerre) et les banques sans argent. Le BTP, basé sur les petites entreprises du bâtiment, le génie civil avaient exporté quelques techniques sur la préfabrication mais sans plus. Cette croissance de 30 000 à 300 000 logements représente aussi la mise en place d'une infrastructure extrêmement lourde qui fait qu'aujourd'hui, les grands consortiums mondiaux du bâtiment sont français.

Je voudrais souligner un point. Dans les années 60, le Commissariat au Plan a mis en œuvre toutes les restructurations industrielles de la France. Vous imaginez les dégâts sur la ville. Le développement de l'industrie, de l'alimentaire ne se font pas sans des répercussions énormes sur le tissu urbain. Or, personne ne s'en souciait. Le seul objectif était d'amener de l'emploi près des usines, donc de construire. Les prévisions du Plan, basées sur la démographie, étaient que la France allait doubler sa surface urbanisée en 20 ans. Historiquement, aucun pays industrialisé moderne n'a subi une telle force de croissance. Ce n'est ni le cas de l'Allemagne, ni de l'Angleterre urbanisée à la fin du XIXème siècle, ni des Etats-Unis. Seuls les Pays en Voie de Développement, les grandes métropoles du Tiers-Monde vivent une telle évolution.

Par une amnésie collective, on oublie le contexte et l'on entend : " Ah, les incapables, ils ont fait de l'urbanisme criminogène ! " Ce fond de commerce que nous avons construit en 20 ans a été quasiment le paradis pour ceux qui l'ont habité par rapport à leur habitat préalable. Hélas, la société a oublié de le rénover. Le système des grands ensembles est une bonne idée et fonctionne très bien ailleurs. Ce système ne fonctionne pas chez nous car nous avons construit des " cages à lapins " pour permettre aux ouvriers de travailler dans l'industrie la plus proche en banlieue parisienne ou ailleurs. Ensuite, personne ne s'en est plus préoccupé. Il existe donc une réelle responsabilité collective. L'exorcisme collectif résumé dans des formules du type " vous allez voir ce que vous allez voir " est inutile. Nous n'avons pas su faire, nous ne saurons pas mieux aujourd'hui. Il faut réapprendre. C'est l'objet de cette présentation.

De la LOF à la SRU

La Loi d'Orientation Foncière

Deux événements sont à l'origine de la LOF. En 1947, Jean-François Gravier publie *Paris et le désert français*. Rappelons toutefois qu'il n'a rien inventé, il s'appuyait sur des travaux de l'INED. En 1954, l'Abbé Pierre s'insurge. Comme il n'y a pas d'industrie spécialisée, c'est toute la société française qui s'est mobilisée, surtout le mouvement associatif soutenu par les communes. Pendant ce temps, le système de production s'est mis en place comme un bulldozer, en rasant tout sur son passage. Heureusement, ce système associatif réapparaît aujourd'hui : ce travail de petites mains est nécessaire, pas celui des bulldozers .

De Gaston Deferre à Dominique Voynet

Je souhaite rendre hommage à Gaston Deferre. Il aura sa statue dans les livres d'histoire, aux côtés de De Gaulle et de Mitterrand. Il est l'unique homme de la SFIO à s'être ouvertement opposé à la torture en Algérie. Il est à l'origine de deux lois : la loi de décolonisation et la loi de décentralisation. En jouant sur ces deux aspects, il est à la source de la transformation profonde de la France. Malgré l'image de légèreté collée au maire de Marseille, Deferre était un homme très sérieux et courageux. Après la deuxième partie de la décentralisation avec la loi Chevènement, la France sera méconnaissable, battant en brèche tous les clichés des pays anglo-saxons à son encontre (chapeau melon, baguette, clocher, mairie, vin rouge).

La France est en pleine transformation. Cette évolution foudroyante de la société civile est invisible aux hommes politiques. Le fossé croissant entre sociétés civile et politique permet d'avancer plus vite dans la transformation. De Gaulle l'avait compris. En 1968, il déclara : « L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais . Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme le ressort de sa puissance économique de demain. » Cette déclaration fut suivie du référendum qui fut un échec. Il a fallu quinze ans à la classe politique pour s'en remettre. Mitterrand déclare le 15 juillet 1981 : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » Quinze années séparent ces deux déclarations et pourtant, la même vision de la France est affirmée. Si le référendum de De Gaulle a été un échec, Mitterrand a laissé faire Deferre. 1968, la crise du pétrole de 1973, la crise économique et le chômage des années 80 ont repoussé cette loi. 1999 apparaît comme le bon moment pour entreprendre cette réforme emblématique du passage à l'an 2000. Les grands défis du XXIème siècle étant l'éducation et la ville, nous étions nombreux à penser qu'une unité administrative s'occupant de la ville dans son ensemble était nécessaire au lieu de quatre ministères différents. Or trois ministères promulguent trois lois à la cohérence parfaite. Chevènement, républicain laïc et jacobin, a fait la plus belle des lois de décentralisation, à son insu. Le système de communauté fonctionne : 2 000 communautés sont sur les rails, plus de 80 % de la population sera organisée en communautés. Madame Voynet gère le solde avec sa très subtile notion de pays. Les lois Chevènement et Voynet conduisent à la loi Solidarité, Renouvellement, Urbain. Les trois lois s'emboîtent parfaitement.

Thèmes principaux de la loi SRU

L'agglomération est placée au cœur du développement urbain

C'est le premier texte de loi depuis 40 ans qui privilégie les structures institutionnelles et territoriales dans lesquelles l'urbanisme s'inscrit. La Loi d'Orientation Foncière devait sa création à la nécessité de produire du terrain pour combler un manque crucial ; le souci de la structure était second. Avec la SRU, c'est un problème d'organisation de l'espace urbain, pas de terrain. L'espace urbain n'est plus ni la ville, ni la banlieue, ni la petite ville ; c'est un espace relativement continu avec des interférences extrêmement complexes. Cet espace est identifié : c'est une agglomération, et avant tout une communauté.

Il existe trois sortes de communautés : urbaine, d'agglomération, de communes. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est transformé en Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Le terme de cohérence est majeur, tout comme celui de solidarité. Chevenement a repris le terme de communauté, le Ministère de l'Équipement celui de territoire. Les deux sont liés : sur un territoire, il y a une communauté. Voynet a ensuite rebâti le concept de pays. Ce n'est pas un retour en arrière des provinces. C'est une unité géographique qui porte un certain réseau de population. Le texte parle de Plans Locaux d'Urbanisme. Le terme " local ", préféré à municipal ou à communal, implique des structures continues sans enclaves. La carte communale est très souple. C'est la fin de l'État républicain basé sur le principe que toute commune est égale aux autres et à l'État. La réalité montre des communes inégales, de tailles différentes, aux problèmes divers.

Les mesures de la loi

A propos des différentes mesures, le mot de dépoussiérage est souvent employé. Si plusieurs tentatives ont eu lieu, elles n'avaient aucun objet. Maintenant la stratégie est là et le ménage est fait.

En filigrane de ce projet, le processus de subsidiarité va permettre à la loi Chevenement de décentraliser des compétences sans que le vieux débat entre jacobins et girondins ne resurgisse. Parmi les mesures de la loi, il faut citer les dispositions fiscales, la mixité urbaine qui assure une offre d'habitat diversifiée et de qualité, la loi des 20 %, le patrimoine locatif. Deux points sont magnifiques : d'une part, les droits des locataires et, d'autre part, la copropriété. Les gestionnaires de biens immobiliers, avec tous leurs procès en cours nous ont d'ailleurs bien aidés. Parfois, les scandales permettent de reconstruire le paysage tout en nettoyant les écuries d'Augias.

Le dernier volet, celui des politiques de déplacement

Il est plus connu car des expériences ont été menées dans certaines régions pour créer des autorités organisatrices du transport collectif d'intérêt régional. En 2002, la création de telles autorités a été généralisée. Le problème avec la SNCF est en voie de règlement. Chaque transfert de compétence importante du niveau national au niveau régional s'accompagne d'une amélioration très nette, pour les transports comme pour les lycées.

Le retour du débat sur les 36 000 communes

Je souhaite faire une remarque sur un vieux débat appeler à être à nouveau d'actualité, celui des 36 000 communes. Lorsque j'étais étudiant, le leitmotiv était de supprimer ces communes qui faisaient de la France un pays retardataire. Avec le temps, je me suis demandé pourquoi les faire disparaître.

Dès lors que les transferts de compétences sont parfaitement clairs selon les niveaux de communautés, ils sont dégressifs et volontaires ; selon la taille et le statut choisi. Le maire est donc dépouillé, mais de fonctions qu'il était incapable d'assumer puisque l'Etat les gère. Le transfert à une unité, la communauté, dont la légitimité sera le suffrage universel aux prochaines élections, va permettre aux communes d'investir dans des domaines qui sont totalement impossibles à gérer dans les grandes agglomérations. Ces domaines sont les relations de solidarités, le dialogue démocratique, les problèmes de cohérence locale, l'animation culturelle. Les maires auront un énorme travail à assumer. Les responsabilités au niveau local gonflent considérablement.

Les catastrophes qui se succèdent depuis de nombreux mois, illustrent très bien le rôle irremplaçable des collectivités locales. Elles sont toujours disponibles, prêtes à se mobiliser. L'opinion reproche à l'Etat et au gouvernement de ne pas répondre rapidement ! ! !

Le local est présent dans la quotidienneté et la proximité. Il faut le maintenir. 36 000 communes qui représentent 600 000 volontaires qui se consacrent à ces unités territoriales. Ce chiffre est multiplié par quatre si l'on compte ceux battus aux élections. Leurs services sont gratuits. Imaginez que tout ça soit rayé de la carte ? Que coûterai la constitution et la création des services civils nationaux et territoriaux mobilisables à tout instant et partout. Tous les pays ayant supprimé l'échelon local, dont l'Allemagne, ont de sérieux problèmes pour couvrir " l'infra-ville ", " l'infra-quartier " de structure solidaire, gratuite et efficace.

Je n'ai pas le temps de prolonger cet entretien sur les modalités précises de la SRU. Je vous renvoie au CDU, que je remercie pour l'aide documentaire et vous prie d'attendre le mois de septembre pour la sortie de la revue hongroise.