

## **Allocution du président, Monsieur Denis Grandjean**

### **Faut-il protéger la France des Français ?**

On peut admettre sans être étroitement chauvin, ni candidat à la présidence de la République, que la France est un des plus beaux pays du monde par la variété de ses paysages, de ses montagnes, de ses côtes, de ses villes et villages. Tous ces terroirs si différents, du Cap Gris Nez au Canigou, de l'Alsace aux marais poitevins sont une expression puissante de l'identité française, dont l'une des socles est justement cette extraordinaire diversité dans un territoire limité. Lorsqu'on circule en France, on est frappé par la beauté de Bayonne, toujours protégée par ses remparts, de Besançon dans sa boucle du Doubs, de tant de villes historiques, des bourgs et des villages, Riquewih, Collonges-la-Rouge, Port-Vendres, et on est en même temps consterné à la vue des piscines dressées en enseignes aux abords de ces mêmes villes et bourgs, de leurs zones commerciales anarchiques qui en sont les nouveaux remparts. On finit par être résigné à la vue des lotissements qui constituent maintenant l'enveloppe de nos villages. On est désolé par les urbanisations périphériques, débordantes sur les champs et les vallées, et par le mitage progressif, inexorable, des paysages.

L'étalement périurbain, l'invasion des zones commerciales, semblent être des maux typiquement français qui tiennent à un ensemble de causes : l'idée que le territoire est vaste et qu'on peut le gaspiller allégrement, l'indifférence aux enjeux qualitatifs et même, osons dire, esthétiques de l'espace, et surtout la décentralisation de l'urbanisme. Introduite en 1983, elle confère aux communes une responsabilité sur le droit des sols que les petites mairies (2/3 des communes ont moins de 1000 habitants) n'ont pas les moyens intellectuels, techniques ni financiers de maîtriser. Ce qui les laisse en position d'arbitre sur un enjeu majeur, la maîtrise du foncier, où la complaisance et les pressions tiennent souvent lieu de stratégie. On le voit sur la prolifération des centres commerciaux de périphéries qui sont largement responsables du déclin des commerces de centre-ville, ou sur celle des lotissements qui aggravent la vacance des logements de villes et la désertification des centres, phénomènes très sensibles dans les petites villes de notre région dont le patrimoine urbain est menacé.

On aurait pu penser que donner davantage de responsabilités aux collectivités locales aurait accru la conscience des identités territoriales et de l'urgence de les défendre ; c'était trop d'optimisme : la décentralisation des compétences d'urbanisme a provoqué une accélération du mitage, de l'étalement urbain, d'une consommation désordonnée de l'espace. Les conséquences esthétiques se voient d'emblée ; il faut parler aussi de la vulnérabilité aux inondations, aux submersions, glissements de terrain et autres risques naturels. Il faut ajouter les effets sur la biodiversité avec le déclin de nombreuses espèces animales.

Dans son rapport « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés » remis au Premier ministre en septembre 2016, Yves Dauge, ancien directeur de l'Urbanisme au Ministère de l'Équipement, ancien sénateur, insiste sur cette situation. À propos des zones commerciales il écrit que « Nous sommes ici dans un des pires exemples des politiques contradictoires que mènent les collectivités locales. Elles le font face à la faiblesse, sinon la complicité de l'État. D'un côté elles affichent fort leur intérêt pour le soutien aux commerces des centres villes, de l'autre elles ne renoncent pas aux risques de nouvelles implantations périphériques pour quelques taxes, sans mesurer les emplois perdus ni la destruction de leur patrimoine paysager et environnemental ».

On a tendance à penser que cette urbanisation suit l'augmentation de la population, mais c'est loin d'être le cas : les logements construits sont pour une large part consacrés à la fragmentation des ménages, à la décohabitation, et surtout au développement des maisons individuelles. Au niveau national, l'urbanisation est en moyenne quatre fois plus rapide que la croissance démographique. Ainsi dans le périmètre du Schéma de cohérence territoriale de Meurthe-et-Moselle, la moitié sud du département, la croissance de l'artificialisation des terres depuis une décennie est d'environ 10 % alors que la croissance démographique est de 2,2 %... Cette rurbanisation s'explique par les prix bas du foncier en zone rurale, mais le laxisme du droit des sols associé à un modèle typiquement français qui imprègne fortement les esprits, l'idéal du pavillon isolé sur son terrain, concourent au gaspillage de l'espace. On peut rappeler à cet égard que le village rue lorrain représente environ 20 logements à l'hectare, avec une qualité urbaine que la réhabilitation de certains villages a mis en évidence, alors que les lotissements ruraux sont souvent de 6 à 10 logements à l'hectare... C'est bien ce que soulignait récemment une secrétaire d'État au logement, en parlant de la maison individuelle non groupée comme d'une impasse écologique, économique et sociale. On pourrait ajouter paysagère, mais il fallait un certain courage, quand on est au gouvernement, pour le dire.

Et d'autres atteintes à nos sites sont à nos portes, avec le développement des éoliennes. Là aussi, comme en urbanisme, l'effet d'aubaine est à proscrire absolument. On voit des propriétaires louer leurs terrains pour quelques machines et dégrader ainsi tout un paysage. Comme on en voit d'autres laisser planter un énorme panneau publicitaire dans leur jardin de ville et nuire ainsi à toute une rue ou un quartier. C'est pourquoi la planification est un impératif catégorique : des schémas régionaux éoliens avaient été établis il y a quelques années, en concertation avec les services de protection du patrimoine, ils doivent être appliqués et les contraintes patrimoniales strictement respectées.

Quant à l'agriculture, elle a sans doute trop de problèmes pour s'intéresser aux paysages. Après les remembrements ravageurs des années 70 à 90, qui ont radicalement simplifié et appauvri nos sites ruraux et leur diversité biologique, on constate que moins il y a d'agriculteurs, plus il y a d'installations agricoles disparates et dispersées dans la nature. Bref, ces dernières années, la consommation d'espaces agricoles ou forestiers était de 28 000 hectares par an destinée aux deux tiers à l'urbanisation pour le logement. Si l'on constate une légère baisse due à la crise, au coût des transports, sans doute aussi à une approche plus restrictive de l'application du droit de l'urbanisme, c'est bien l'équivalent d'un de nos départements qui est ainsi artificialisé tous les 10 ans.

Vous me direz qu'il y a encore de beaux sites, ruraux ou urbains en France : c'est vrai, heureusement, et en contraste avec la banalisation de notre territoire, ils illustrent de manière spectaculaire une réalité invisible. Les villes, les villages, les grands paysages dont on admire l'authenticité ou l'harmonie sont rarement le fruit du hasard ou de l'oubli ; ce sont la plupart du temps le fruit de cette réalité invisible qu'est le droit. Lorsqu'en France on admire le cirque de Navacelles, la roche de Solutré, les bassins du Doubs, ou la pointe du Raz, tant de villes historiques comme Chinon, Figeac ou Nancy, ce ne sont pas seulement des héritages intacts ou authentiques que l'on admire, ce sont aussi des lieux adossés au droit, protégés et pérennisés par le droit. Il ne s'agit pas là du droit de l'urbanisme, dont on a vu qu'il laisse faire beaucoup d'erreurs, mais d'un droit dont l'application est sous la responsabilité directe de l'État et de ses services spécialisés en région ou en département, le droit du patrimoine, celui des protections de l'architecture ou des sites. C'est un droit étatique car il existe peu d'outils juridiques de protection durable du patrimoine au niveau des collectivités territoriales puisque ce qu'une collectivité a voté, la majorité suivante peut le défaire, et les exemples abondent de dispositions prises par un exécutif local nouvellement élu pour contrarier les dispositions précédentes, surtout lorsqu'elles sont contraignantes. Seules les protections étatiques ont la pérennité indispensable à une préservation durable du patrimoine, qu'il soit historique, urbain, ou naturel.

Ces outils de protection du patrimoine sont diversifiés et font de la France un des pays les

plus avancés en la matière. Ils sont pour la plupart anciens, éprouvés par le temps et ont su s'adapter aux évolutions de la conception du patrimoine. Les résultats sont là : 44 000 monuments protégés, et toujours de nouvelles protections en cours tant l'approche du patrimoine évolue. Qui eut cru, en 1913, lors du vote de la loi, que l'on classerait un jour le Palais du Facteur Cheval ? Depuis 1930 et la loi sur la protection des sites, on compte aujourd'hui 2700 sites classés, très protégés qui représentent environ 2% du territoire. Dans les années 60, on crée les parcs nationaux, 11 aujourd'hui, dont la zone de protection forte représente 4% du territoire. En 1962, André Malraux invente les secteurs sauvegardés, un système d'urbanisme très contrôlé qui permet de sauver les quartiers historiques voués à la démolition (Dont n'ont pas bénéficié le quartier Saint Sébastien à Nancy ou le Pontiffroy à Metz). À l'époque, les services du Ministère des affaires culturelles avaient identifié 400 villes susceptibles de rentrer dans cette catégorie. On en compte 120 aujourd'hui et leur nombre est en augmentation.

On oublie souvent que c'est sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing que des avancées majeures ont été réalisées pour la protection de la nature et des paysages : d'abord la création du conservatoire du Littoral en 1975 qui a permis depuis l'acquisition et donc la protection de 220 000 ha de littoral, sur 1600 km de côtes, environ 15% du linéaire côtier. Certains de ces sites ont été obtenus grâce au système fiscal de la dation en paiement, inventé et mis en œuvre à cette époque. L'année suivante, en 1976, la loi sur la protection de la nature institue, entre autres dispositifs de protection, les réserves naturelles, espaces fortement protégés environ 1% du territoire. En 1979, les directives Littoral et Montagne sont des instructions du ministre Michel d'Ornano aux préfets pour limiter l'urbanisation sur les côtes et en montagne. Circulaires très courageuses, qu'aucun ministre n'oserait signer aujourd'hui, transformées ultérieurement en loi à la suite de contentieux et qui ont permis de limiter la spéculation immobilière massive qui menaçait ces espaces très convoités et donc menaçait de les soustraire à tous les Français pour le profit de quelques-uns. La décentralisation a créé quelques outils utilisables par les collectivités locales : espaces naturels sensibles des départements, réserves naturelles régionales en 1985, protections en progression.

Mais au-delà des villes protégées et des grands sites, qui sont maintenant pour la plupart adossés au droit du patrimoine, il faut aussi parler des paysages qui font notre environnement quotidien : ce sont eux qui sont les plus menacés. On pourrait espérer que l'ancienneté et la permanence de nos dispositifs de protection du patrimoine historique comme naturel imprègnent d'une dimension qualitative la gestion de nos territoires ; c'est un peu le contraire qui se passe : en dehors des espaces protégés, qu'ils soient urbains ou naturels, on a le sentiment que tout est permis. L'espace rural apparaît trop souvent comme la page blanche en attente de projets, investissements, équipements de toutes natures.

Pourtant les paysages ruraux ordinaires : prairies, bocages, vergers, vignobles, hortillonnages, cultures en terrasses sont aussi le reflet des cultures rurales de notre pays. Pour Georges Duby, « Le paysage, c'est un héritage, c'est un patrimoine. Celui d'une commune, d'un canton, d'une province...Et ce patrimoine est un monument vénérable, au même titre qu'une cathédrale ou un palais. Il mérite les mêmes soins et la même attention parce qu'il est aussi précieux et aussi fragile, sinon plus... puisqu'il repose sur des équilibres qui ont été durement conquis et améliorés ».

Alors que faire aujourd'hui ? Faut-il protéger la France des français ? Faut-il em...bêter les Français ? Le code de l'urbanisme apportait une réponse digne de la question dans son article 110 lui-même repris du préambule de la loi de décentralisation de 1983 – il y a donc 40 ans : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques harmonisent leurs compétences pour gérer le sol de façon économe ». Tout était dit dans cette belle phrase qui était aussi un texte de loi. Mais c'était sans doute une affirmation trop encombrante : comme souvent, cet article, que la jurisprudence a utilisé pour annuler des documents locaux d'urbanisme jugés laxistes, a été modifié par ordonnance en 2015. Si le nouvel article 101 dispose encore que le

territoire français est le patrimoine commun de la nation, il n'est plus question de gérer le sol de façon économe : « les collectivités publiques harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie ». On est passé d'une grande idée à une préoccupation de boutiquiers : ne pas se gêner les uns les autres et le patrimoine commun est bien gardé...

Et pourtant, ce patrimoine commun qu'est notre territoire exprime bien une « communauté de destins, la solidarité d'intérêts entre les membres de la nation... Patrimoine commun, intérêt commun, n'y a-t-il pas là la formulation nationale d'un intérêt général ? Ou plutôt l'expression d'un intérêt supérieur devant être protégé ? » S'interroge une professeure de Droit public dans la Revue française de droit. Elle ajoute que « cette approche patrimoniale relève d'une véritable éthique du futur<sup>1</sup> ». On devait dire aujourd'hui « relevait... ».

C'est pourquoi je pense qu'il faut en effet amplifier sans complexe l'effort de protection de nos espaces naturels, agricoles et forestiers. Je dis sans complexe, car protéger n'est pas rétrograde, cela n'est pas archaïque, c'est au contraire prospectif. Ce n'est pas être contre le progrès, c'est être pour un développement qualitatif. On le voit bien dans les terroirs et villages viticoles, car un bon vin ne se conçoit pas dans un paysage abîmé. Au demeurant, le tourisme en France qui représente 7,5 % du PIB s'appuie largement sur le patrimoine historique et paysager protégé.

Il faut donc protéger les sites encore intacts, même lorsqu'il n'y a pas de problème car dès qu'un projet s'installe sur un espace, c'est déjà perdu : toute protection engagée trop tard dégénère en conflit et risque fort de ne pas aboutir. On peut estimer les protections fortes et pérennes à 10% de l'espace national métropolitain. La récente « Loi climat et résilience » du 22 août 2021, issue de la convention citoyenne pour le climat, consacre une quarantaine d'articles à la lutte contre l'artificialisation des sols et à la protection de la biodiversité. J'en cite trois : le grignotage du territoire doit être divisé par deux d'ici 2030, la construction de nouveaux centres commerciaux est interdite sur des sols naturels et 30% du territoire devrait être couvert par des aires naturelles. Espérons que cette loi, vaste catalogue de mesures vertueuses, sera mise en œuvre par des ministres courageux.

Mais protéger c'est imposer, dans l'intérêt général, des sujétions aux propriétaires, aux collectivités, parfois aux usagers, il faut donc sans cesse justifier et argumenter et si possible, convaincre. Au-delà des arguments économiques, soutenus par la croissance du tourisme intérieur, les arguments liés à la culture, à l'histoire, à l'esthétique, à la biodiversité, à l'identité, au partage, à la transmission, doivent être développés afin de construire une pensée sur les enjeux qualitatifs de l'aménagement de notre territoire. Certains professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement élaborent des doctrines sur la ville du troisième type, une sorte d'urbanisation discontinue, sur les paysages de la périphérie, et voient dans l'artificialisation de notre territoire une forme de modernité incontournable. Il faut argumenter contre ces doctrines fatalistes qui justifieraient le remplacement de nos terroirs par une banalisation continue de l'espace.

Or en consultant les mémoires des sociétés savantes de différentes régions, je n'ai pas trouvé de contribution récente sur cette question alors que cela me semble constituer un enjeu marquant de notre société, présent et à venir. Je m'étonne et je regrette que les académies, qui cultivent la pluridisciplinarité, et aspirent à être en phase avec notre société et ses problèmes, ne soient pas à la pointe d'une réflexion sur l'avenir de notre territoire commun. On ne peut que les encourager à s'en saisir et à reprendre l'héritage des écrivains, artistes, intellectuels, journalistes, qui se sont mobilisés pour protéger le patrimoine de la France. C'est dans leur rôle de nourrir et actualiser l'argumentaire indispensable à nos concitoyens, aux pouvoirs publics, aux élus nationaux et locaux afin que la France reste pour les générations qui nous suivent, un des plus beaux pays du monde.

---

<sup>1</sup> Isabelle SAVARIT, *Revue française du droit administratif* (mars-avril 1998).