

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### SÉNAT

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des **DEBATS DU SENAT** : FRANCE ET OUTRE-MER : 16 F ; ETRANGER : 24 F

(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone .....

{ Renseignements : 579-01-95

{ Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

COMPTE RENDU INTEGRAL — 11<sup>e</sup> SEANCE

Séance du Jeudi 6 Novembre 1975.

#### SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 3197).
2. — Démission d'un sénateur (p. 3198).
3. — Conférence des présidents (p. 3198).
4. — Représentation à un organisme extraparlamentaire (p. 3198).
5. — Candidature à une commission (p. 3198).
6. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 3198).
7. — Réforme de l'urbanisme et de la politique foncière. — Discussion d'un projet de loi (p. 3198).

Discussion générale : MM. Paul Pillet, rapporteur de la commission de législation ; Michel Chauty, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Pierre Brousse, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Michel Miroudot, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Robert Galley, ministre de l'équipement.

PRÉSIDENCE DE M. LOUIS GROS

MM. Jean-Marie Girault, Fernand Chatelain, Georges Berchet, Robert Laucournet, Pierre Vallon, Henri Fréville.

*Suspension et reprise de la séance.*

★ (1 f.)

MM. Max Monichon, Guy Petit, Paul Jargot, Auguste Pinton, Edgard Pisani, Henri Fréville, Mme Brigitte Gros, MM. Jean Auburtin, Pierre Brousse, le ministre.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. — Nomination à une commission (p. 3230).
9. — Dépôt d'un rapport (p. 3230).
10. — Ordre du jour (p. 3230).

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à quinze heures dix minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du mardi 4 novembre 1975 a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

**DEMISSION D'UN SENATEUR**

**M. le président.** J'ai reçu une communication par laquelle M. Saïd Mohamed Jaffar El Amdjade me fait connaître qu'il déclare se démettre de son mandat de sénateur du territoire des Comores.

Acte est donné de cette démission.

— 3 —

**CONFERENCE DES PRESIDENTS**

**M. le président.** I. — La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

**Mercredi 12 novembre 1975**, à seize heures et le soir :

**Judi 13 novembre 1975**, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir ;

**Vendredi 14 novembre 1975**, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

— Projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière. — Discussion des articles.

(L'examen des articles devant être poursuivi jusqu'à son terme ; les explication de vote et le vote sur l'ensemble étant reportés au mardi 18 novembre à quinze heures.)

La conférence des présidents a, antérieurement, fixé au mercredi 12 novembre 1975, à dix heures trente, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

II. — Les dates suivantes ont été d'ores et déjà fixées :

A. — **Mardi 18 novembre 1975** :

Le matin :

— Questions orales sans débat à Mme le ministre de la santé.

— Questions orales avec débat jointes de M. Jean Gravier (n° 107) et de Mme Catherine Lagatu (n° 176) à Mme le ministre de la santé, relatives à la politique familiale.

A quinze heures et, éventuellement, le soir :

— Projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière : explications de vote et scrutin public sur l'ensemble.

— Question orale avec débat (n° 163) de M. Crôze à M. le ministre du commerce extérieur relative à l'équilibre de la balance commerciale.

— Questions orales avec débat, jointes, de M. Pisani (n° 158) et de M. Pelletier (n° 173) à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, relatives à la politique régionale du Gouvernement.

— Question orale avec débat (n° 148) de M. Jargot à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de la vie (jeunesse et sports) relative aux mouvements de jeunesse et d'éducation populaire.

— Question orale avec débat (n° 153) de M. Boucheny à M. le ministre de la défense relative à la situation de l'industrie aéronautique.

— Questions orales sans débat.

B. — **Mercredi 19 novembre 1975** :

L'après-midi :

Ordre du jour prioritaire :

1° Projet de loi modifiant les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la compétence des tribunaux français pour connaître des actes accomplis à bord des aéronefs ou à l'encontre de ceux-ci (n° 495, 1974-1975).

2° Projet de loi complétant l'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer (n° 500, 1974-1975).

3° Projet de loi relatif à la fixation du prix des baux commerciaux renouvelés en 1975 (n° 26, 1975-1976).

4° Projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (n° 507, 1974-1975).

5° Projet de loi autorisant la ratification de la convention entre la Communauté économique européenne et les Etats africains, des Caraïbes et du Pacifique, signée à Lomé le 28 février 1975 et l'approbation des accords internes d'application faits à Bruxelles le 11 juillet 1975 (n° 37, 1975-1976).

C. — **Judi 20 novembre 1975** :

L'après-midi :

Ordre du jour prioritaire :

1° Projet de loi relatif au régime fiscal de certains investissements dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie (urgence déclarée) (n° 46, 1975-1976) ;

2° Projet de loi portant modification de l'article 95 du code de la famille et de l'aide sociale (n° 20, 1975-1976) ;

3° Projet de loi portant validation de l'arrêté du 4 décembre 1972 portant réglementation du concours de recrutement des maîtres de conférences agrégés des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion (n° 38, 1975-1976).

D. — **Du vendredi 21 novembre au mercredi 10 décembre 1975** :

Ordre du jour prioritaire :

Projet de loi de finances pour 1976 (n° 1880, A. N.).

J'indique dès à présent au Sénat que nous siégerons le samedi 22 novembre.

E. — **Mardi 16 décembre 1975** :

— Question orale avec débat (n° 145) de Mlle Scellier à Mme le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (condition féminine), relative à la promotion de la condition féminine ;

— Diverses questions orales avec débat concernant les affaires européennes.

— 4 —

**REPRESENTATION****A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE**

**M. le président.** J'ai reçu une lettre par laquelle M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation d'un de ses membres en vue de le représenter au sein de la commission nationale d'urbanisme commercial, en remplacement de M. Raoul Vadepiéd, démissionnaire (application de l'article 33 de la loi n° 73-1193 d'orientation du commerce et de l'artisanat).

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite la commission des affaires économiques et du Plan à présenter une candidature.

La nomination du représentant du Sénat à cet organisme extraparlémentaire aura lieu ultérieurement.

— 5 —

**CANDIDATURE A UNE COMMISSION**

**M. le président.** J'informe le Sénat que le groupe communiste a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de M. Louis Namy, démissionnaire de son mandat de sénateur.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

— 6 —

**DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT**

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi d'une question orale avec débat dont je vais donner lecture :

M. Michel Kauffmann attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur le fait que l'I. V. D. (indemnité viagère de départ), complément de retraite, n'a pas été revalorisée depuis 1969, alors que le Smic a plus que doublé depuis cette date.

Il en résulte pour les bénéficiaires une véritable spoliation de leur pouvoir d'achat, qui constitue non seulement une injustice flagrante à leur égard, mais encore atténue le but poursuivi par l'I. V. D., qui est essentiellement de provoquer en faveur des jeunes agriculteurs désirant s'installer, la libération anticipée des terres par leurs aînés.

Il lui demande quelles mesures il compte prendre, afin que cette importante disposition qu'est l'I. V. D. retrouve son plein effet (n° 178).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 7 —

**REFORME DE L'URBANISME ET DE LA POLITIQUE FONCIERE****Discussion d'un projet de loi.**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière. [N°s 27 et 42 (1975-1976).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Pillet**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en examinant aujourd'hui le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, le Sénat aborde un très vieux problème qui a été posé par la venue des hommes à un point précis du territoire, par ce phénomène que l'on appelle communément le phénomène d'urbanisation. Il s'est poursuivi depuis longtemps, mais il a pris un tour aigu au moment de l'industrialisation de nos pays, c'est-à-dire au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est à ce moment-là qu'on a vu les territoires agricoles se dépeupler petit à petit et les hommes, à la recherche de l'emploi qu'ils pensaient plus rémunérateur, s'approcher des villes et créer par là même le problème que nous examinons aujourd'hui.

La progression des problèmes d'urbanisation s'est accentuée d'une manière redoutable au cours de l'époque moderne. Il faut voir quelle est l'ampleur actuelle de ceux-ci pour déterminer leur importance et pour comprendre comment ils se posent sous un jour aussi grave que celui que nous percevons maintenant.

La venue des hommes dans les villes a créé, surtout à partir du premier quart du XX<sup>e</sup> siècle, un problème humain délicat. Une politique du logement néfaste, qui s'est poursuivie entre les deux guerres, a provoqué une véritable pénurie de logements que nous avons été obligés d'affronter dans des conditions souvent difficiles.

Il faut voir quelle est l'ampleur actuelle du problème. Nous constatons que 70 p. 100 de la population du territoire national sont concentrés dans les zones urbaines. Cela a nécessité, au cours des dernières années, un immense effort de construction qui a été le souci essentiel, nous pouvons l'affirmer, de tous les responsables.

L'essentiel était de construire des logements. Il fallait le faire et on a vu du reste, sous les efforts des Gouvernements successifs, la cadence de la construction s'accroître. Elle est passée de 120 000 logements à 180 000 et même à 200 000 par an. Puis on a largement dépassé ce chiffre et on atteint maintenant les 500 000 logements annuels.

Avons-nous du même coup résolu le problème ? Il est sûr qu'en dehors de certaines agglomérations importantes, on peut considérer que l'acuité du problème du logement a tendance à s'atténuer. On a construit beaucoup, mes chers collègues, mais de quelle manière, à quel prix et pour quel résultat ? Si l'on peut, sur le territoire national, faire état d'un certain nombre de réussites assez remarquables, nous sommes obligés de constater que, bien souvent, cette construction à outrance a amené un véritable entassement des hommes dans des conditions qui créent des situations sociales parfois explosives. Il est indiscutable également que, pour faire des constructions accélérées, tous les moyens ont été employés, acceptés ou tolérés et je fais ici allusion à certaines dérogations accordées dans des conditions qui ont été ensuite largement contestées. Mais, après tout, le but recherché était de construire à outrance. C'est là qu'est la justification.

Certes, cet entassement des hommes est profondément regrettable. Mais une autre incidence de cette politique de construction à outrance a été, à n'en pas douter, la mort de ce que j'appelle la cité, car, mesdames, messieurs, la cité, c'est-à-dire la ville, est un être vivant qui a sa personnalité propre. Cette personnalité varie suivant l'implantation géographique qui entraîne une architecture différente. Tout cela définit un esprit. A partir du moment où l'on rompt avec les formes traditionnelles et où l'on essaye d'implanter à tout prix des constructions pour loger le plus grand nombre, il est certain que l'on détruit l'esprit même de la cité. Je crois qu'il y a là une des principales critiques que l'on peut formuler contre la manière dont la construction s'est faite dans notre pays : on n'a pas tenu compte de la valeur sociale de la cité. Aussi notre préoccupation de ce jour, alors que nous sommes à même de constater les erreurs qui ont été commises, est-elle de faire en sorte que l'on puisse remédier à cette situation ou, tout au moins, d'éviter qu'elle ne se renouvelle.

Quelle est l'ampleur du problème actuel, je dirai presque de la menace qui pèse sur les zones urbaines françaises ? Mesdames, messieurs, réfléchissons, étudions les chiffres, examinons les progressions telles qu'elles ont été réalisées jusqu'à ce jour. Voyons les estimations qui sont à notre disposition pour nous permettre de cerner d'une manière approximative certes, mais très sérieuse, le problème auquel nous devons faire face dans les années qui viennent.

Avant la fin de ce siècle, ne nous y trompons pas, même si la progression était inférieure à ce qu'elle a été jusqu'à ce jour, dix millions de logements nouveaux devraient être créés dans les zones urbaines. Ce chiffre est effrayant. Je le sais.

Nous pouvons alors nous poser la question : comment faire face à cette demande ? Il faudra évidemment disposer des sols nécessaires pour la construction de ces dix millions de logements. Par conséquent, si nous continuons à la cadence qui, monsieur le ministre, a été atteinte ces dernières années, c'est-à-dire celle de 500 000 logements par an, nous pouvons considérer que, dans les dix années qui viennent, il faudra disposer de 250 000 hectares de terrains constructibles. C'est évidemment redoutable.

Comment se procurer ces terrains ? Comment contrôler ce développement qui jusqu'à maintenant s'est fait très souvent d'une manière assez anarchique ? Comment faire pour que l'urbanisme de demain ne continue pas à écraser les hommes ?

Il faut reconnaître que les gouvernements ne sont pas restés insensibles à la situation que je viens d'évoquer. Longuement, des recherches ont été faites, des propositions de lois ont été acceptées par le Parlement, des règlements ont été établis et je ne veux en aucune manière dire que tout ce qui a été fait jusqu'à ce jour a été inopérant. Très souvent les dispositions prises ont eu un effet salutaire sur le déroulement de la construction et de l'urbanisme en France. Mais — nous sommes obligés aujourd'hui de le constater — les moyens qui ont été mis en œuvre, s'ils n'ont pas été inopérants, ont eu tout au moins des effets insuffisants. Si échec il y a, comme je le déclarais tout à l'heure, il ne faut pas en généraliser l'importance. Cependant nous devons constater que les conséquences de la politique qui a été suivie dans ce domaine jusqu'à ce jour nous ont amenés à une montée, absolument vertigineuse, du prix des terrains, c'est-à-dire des valeurs foncières. Je crois que le chiffre le plus spectaculaire que l'on puisse donner à ce sujet est celui de la région parisienne : en dix ans, les prix des terrains à bâtir y ont été multipliés par dix-huit.

Quelles ont été les conséquences sociales de cette progression des prix que l'on nomme spéculation, encore que le mot doive couvrir beaucoup d'autres choses ? Vous les connaissez tous. Il s'est créé une véritable discrimination dans le logement. On a rejeté, par le fait même du prix élevé du terrain dans les centres des villes, la construction de logements sociaux et, ce qui est plus grave, les populations les moins bien pourvues vers les périphéries avec tout ce que cela comporte à la fois de peines, de dépenses et de complications de vie aussi bien pour les hommes que pour les cités qui ont à assumer pareil développement.

L'urbanisation à laquelle nous avons assisté ces dernières années, quelles que soient les réussites que j'évoquais tout à l'heure, a le plus souvent été désordonnée. Elle n'a pas pu maîtriser les éléments qui constituent son essentiel et c'est la raison pour laquelle nous sommes obligés de parler d'un certain échec.

Le problème foncier, vous le voyez, est un des éléments essentiels de l'urbanisation des villes, de l'urbanisation des terrains et des espaces. L'un et l'autre vont bientôt conditionner la vie de 80 p. 100 des habitants du territoire national, ce qui nous amène à penser que ce sont là les deux problèmes essentiels de l'organisation de notre société.

Cela nous permet de mesurer toute l'importance du projet qui est aujourd'hui présenté par le Gouvernement et l'attention qu'il doit appeler de la part des assemblées parlementaires. Monsieur le ministre, tous les sénateurs sont conscients de l'importance de ce projet. Il aurait certainement justifié de leur part un long examen. Force est toutefois de constater que, si l'Assemblée nationale a disposé de six mois pour procéder à cet examen, il n'a été réservé au Sénat que quatre semaines, ce qui est assez regrettable. Quoi qu'il en soit, cet examen a été fait par votre commission de législation et je suis sûr qu'il sera fait également par le Sénat avec tout le sérieux qu'il exige.

Quelles sont donc les grandes lignes du projet initial du Gouvernement ? Ce projet comportait cinq titres dont quatre m'apparaissent essentiels. Le titre I<sup>er</sup> concerne le droit de construire et la création du plafond légal de densité. Le titre II définit la zone d'intervention foncière, notion nouvellement créée, et le droit de préemption qui y est attaché. Le titre III comprenait une soixantaine d'articles modifiant les règles générales du code de l'urbanisme. Enfin, le titre IV réformait le régime de l'expropriation.

Le titre III a été disjoint du texte initial pour des raisons de procédure et des raisons conjoncturelles que nous n'avons pas ici à apprécier. Il sera donc présenté au Parlement sous la forme d'un projet de loi séparé.

Je dois vous dire, monsieur le ministre, que la commission de législation du Sénat, frappée par l'aspect indiscutablement complémentaire des dispositions contenues dans le titre III du projet de loi, souhaite que la discussion en soit poursuivie dans les meilleurs délais. En effet, si le texte que nous examinons aujourd'hui était pris isolément, nous serions obligés de conclure que, sur certains points, il reste incomplet.

Si vous le voulez bien, je vais procéder à un examen rapide de la philosophie même du texte pour voir quels sont les éléments nouveaux qu'il apporte dans notre politique foncière et d'urbanisme et ce que l'on peut espérer de son application.

Dans le titre I<sup>er</sup>, l'innovation, c'est l'institution du plafond légal de densité. Il est certain que cette institution, par définition, restreint le droit de construire qui est attaché à la propriété. Voilà qui nous amènera sans doute à réfléchir sur l'évolution du droit de propriété et, sans nul doute, à nous interroger sur sa valeur actuelle.

Ce vieux droit de propriété était absolu dans le droit romain et — on peut le dire — dans tout le droit écrit. On le voit réapparaître avec la même dureté, le même caractère absolu dans le droit révolutionnaire. Au fond, le code civil lui-même lui a maintenu sa plénitude. Nous avons tous appris le vieil article 552 : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. »

Cependant, depuis lors, des évolutions se sont faites et il est nécessaire de considérer l'état actuel du droit de propriété qui n'est certes pas celui qui existait à l'origine, car, au cours des siècles, le droit de propriété tel qu'il était défini par le droit romain a subi des atteintes successives. Les premières servitudes qui ont été instaurées étaient déjà une atteinte : Charles VI en avait déjà imposé aux propriétaires.

Dans l'époque moderne, on en voit apparaître successivement à une cadence accélérée, ce qui signifie, sans nul doute, que notre époque tolère mal le droit absolu qu'était, à l'origine, le droit de propriété.

Quelles sont donc ces atteintes ? Les premières, mesdames, messieurs, ont été celles qui résultaient du droit minier. Quels que soient les droits des tréfonciers, il s'agissait tout de même d'une atteinte à l'article 552 que j'évoquais à l'instant.

A une époque beaucoup plus récente, l'institution de la loi sur la propriété commerciale, créant sans que cela soit dit clairement, un droit qui, à mon avis, est un véritable droit réel à l'intérieur de la propriété, n'était-elle pas une atteinte directe au droit de propriété ? Le statut du fermage, dans certaines de ses dispositions essentielles, n'était-il pas également attentatoire au droit absolu ?

Enfin, toutes les réglementations que nous sommes en train de mettre en place, celles, par exemple, qui concernent les plans d'occupation des sols, en imposant un coefficient d'occupation des sols, modifient profondément les droits du propriétaire.

Le fait de dissocier de la propriété le droit de construire, comme le fait clairement le titre I<sup>er</sup> du projet de loi, ne constitue-t-il pas une autre atteinte au droit de propriété ? Je suis tenté de répondre par l'affirmative. Mais cette atteinte n'est-elle pas dans l'évolution normale des sociétés modernes ? Nous allons le voir ensemble.

Comment est déterminée et de quoi se compose la valeur du sol, car, au fond, c'est bien de cela qu'il s'agit ?

Certes, il existe une valeur de base. Celle-ci est constituée par la nature même du sol, son emplacement géographique dans la nation, voire dans la cité. Mais, compte tenu des systèmes d'estimation retenus actuellement, le terrain a, en réalité, la valeur de l'usage que l'on peut en faire. Si c'est un terrain agricole, il a une valeur agricole. Si l'on peut y installer une industrie, il a une valeur de terrain industriel. Si l'on peut y construire des logements, c'est le nombre de logements que l'on peut y édifier qui détermine sa valeur globale.

Mais, pour arriver à ce résultat, pour qu'une certaine clientèle soit intéressée par les logements construits sur un emplacement donné à l'intérieur de la cité, la collectivité locale doit faire un effort d'équipement considérable car, sans cet effort, il n'y aurait pas de cité et, sans cité, il n'y aurait pas d'attrait. Dans la valeur vénale du terrain telle qu'elle s'exprime actuellement, il entre, certes, cet élément de base, mais également une véritable valeur ajoutée, conséquence directe des équipements généraux qui ont été payés par la collectivité.

Dès lors, mesdames, messieurs, dans la situation actuelle, qui profite véritablement de ce que j'appelais à l'instant même cette valeur ajoutée, produit de l'effort de la collectivité ? A défaut de freins autres que ceux qui ont été institués jusqu'à ce jour et dont nous verrons, si nécessaire, à quel point ils ont pu être inefficaces, nous pouvons considérer que cette plus-value, qui normalement a coûté de l'argent aux contribuables de la collectivité, ne profite qu'à des privilégiés qui tirent, grâce à elle, le prix maximum du terrain qu'ils ont à négocier.

C'est ainsi, suivant le calcul que j'évoquais tout à l'heure, que l'on assiste à un désir de « surdensification », éclatant en certains points du territoire, et que l'on voit fleurir les demandes de dérogation destinées à obtenir des pouvoirs publics la possibilité de majorer très largement la valeur du terrain qui reste à négocier. C'est là, mesdames, messieurs, ce que j'appellerai un véritable enrichissement sans cause, il me semble nécessaire qu'on en prenne conscience.

Puisque c'est le droit de construire qui, pour une très large part, valorise le prix du sol, il semble qu'en toute justice la partie de ce droit qui reste attachée à la propriété du terrain doive être récupérée par le propriétaire, mais aussi que l'autre partie doive revenir à la collectivité qui — je le rappelle — par les efforts qu'elle a consentis, est l'élément générateur de cette plus-value.

C'est de cette idée que procède la création du plafond légal de densité, qui est, à n'en pas douter, une véritable innovation. Le plafond légal de densité constitue un élément de base du texte qui nous est présenté et correspond à une dissociation du droit de construire attaché au sol.

Quel sera le champ d'application de ces dispositions ? Telle est la première question que l'on doit nécessairement se poser, en raison de l'émotion que le texte a parfois soulevée auprès d'un grand nombre de personnes qui ne seront nullement concernées. En effet, seules les zones urbaines relèveront du texte que nous étudions. Dans quelles proportions et pour quelles surfaces ?

L'étude de l'application du plafond légal de densité au niveau de un a permis de déterminer le pourcentage des permis de construire pour lesquels la densité est supérieure à 1 : ils ont représenté, pour l'année 1973, 1,5 p. 100 des permis attribués.

Quelle surface concernaient ces permis de construire ? Créer, dans ce domaine, une statistique d'application sur la dénomination des permis de construire ne correspond pas — je suis le premier à le reconnaître — à une réalité. Un permis de construire peut être délivré pour une petite construction sur une petite parcelle, un autre le sera pour tout un ensemble et dans l'un et l'autre cas, il n'y aura délivrance que d'un seul permis de construire.

Donc, ce qui me semble le mieux recouvrir la réalité, c'est la surface des terrains pour lesquels les permis de construire que je viens d'évoquer sont délivrés. Or il ressort que pour l'année 1973, les terrains concernés, c'est-à-dire sur lesquels les constructions ont dépassé le plafond légal de densité fixé à 1, représentent 0,8 p. 100 de la surface des terrains qui ont servi à ces constructions.

Mais il faut aller plus loin et voir exactement ce dont on parle et préciser la valeur des terrains sur lesquels ont été édifiées les constructions dépassant de beaucoup ou de peu le plafond légal de densité.

L'examen des terrains considérés nous amène à constater que ce 0,8 p. 100 de surface de terrain représentait, pour l'ensemble des sols employés à la construction, 45 p. 100 des valeurs foncières. On peut en conclure que les terrains qui seront principalement concernés par la loi instituant le plafond légal de densité sont ceux des centres, c'est-à-dire les terrains chers. C'est d'ailleurs, à n'en pas douter, la volonté du Gouvernement qu'il en soit ainsi.

Le plafond légal de densité donne lieu à la redevance au profit de la collectivité locale lorsqu'il est dépassé, simplement dans la proportion du simple au double, c'est-à-dire lorsqu'il passe à Paris de 1,5 à 3 ou dans les autres périmètres urbains, de 1 à 2. La plus-value est alors récupérée pour les trois quarts par la commune, le quart restant allant à un fonds de péréquation. Au-dessus de ce dépassement de plafond, elle va en totalité au fonds de péréquation.

Quels sont les effets que l'on peut attendre d'une semblable disposition ? Le premier effet qu'en attend le Gouvernement est indiscutablement une action sur les prix et, par conséquent, sur la spéculation. Normalement, puisque les possibilités de construction offertes au détenteur du terrain vont diminuer, il devrait y avoir un ajustement de la valeur même du sol.

On peut s'interroger sur l'efficacité de la mesure ; la question peut se poser de savoir si elle aura pour effet de faire baisser le prix du terrain. Le propriétaire, au contraire, n'aura-t-il pas tendance à maintenir son prix ? Si tel était le cas, la conséquence qui en résulterait serait simplement une augmentation générale de la charge foncière des logements construits puisque, à n'en pas douter, il faudrait ajouter à cette charge initiale les éléments de la taxe.

Cette possibilité ne doit pas être exclue. Mais l'on peut tout de même penser qu'à long terme, après une certaine raréfaction par un gel des terrains, la valeur de l'argument prévaudra et que l'on verra baisser le prix des terrains. Un des résultats essentiels recherchés serait donc ainsi obtenu.

Je ne crois pas non plus que ce système aura pour conséquence de rejeter systématiquement vers la périphérie les constructions car, là encore, la recherche permanente qui était faite dans ce domaine n'a aucune raison de s'accroître. En revanche, ce qu'il y a de certain, c'est que nous assisterons à un freinage de la densification, car la charge imposée aux constructeurs sera telle qu'il n'est pas possible qu'il n'en résulte pas de conséquence sur la densification des terrains très chers situés dans les centres urbains.

Le dernier effet attendu, évoqué bien souvent, est celui des ressources que l'institution du plafond légal de densité peut procurer aux communes. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous dire que si, véritablement, la loi a pour objet et surtout pour effet, de réduire la densification des centres des villes, on peut considérer que le produit de la taxe sera peu important et ne pourra être considéré comme un moyen de procurer des ressources aux collectivités locales. A n'en pas douter, il s'agit là d'un des effets subsidiaires de la loi et, quoi qu'il ait pu en être dit à cette tribune par des voix parfois autorisées, le système, vu dans cette optique, n'améliorera pas la situation financière des collectivités locales.

Votre commission de législation a accepté la philosophie de ce texte, c'est-à-dire le titre I<sup>er</sup> de ce projet de loi.

Le titre II crée des zones d'intervention foncière et le droit de préemption qui y est attaché. Il s'agit d'un élément nouveau, d'un moyen d'action permanent mis à la disposition des collectivités locales. Les zones d'aménagement différé — les Z.A.D. — existaient déjà et elles étaient largement utilisées. Elles ont fait l'objet de très grandes opérations, très souvent bénéfiques pour l'urbanisme ; mais la zone d'intervention foncière — la Z.I.F. — et le droit de préemption qui y est attaché me semblent d'un caractère tout à fait différent.

Alors que la Z.A.D. était créée par autorisation administrative, la Z. I. F. est instituée de plein droit dans un périmètre urbain. Le conseil municipal de la collectivité peut évidemment en restreindre la surface et il peut même la supprimer complètement, mais cette possibilité est à la libre disposition des autorités locales.

Je crois que la Z. I. F. a un objet fondamentalement différent de celui de la Z. A. D. Alors que la Z. I. F. permet d'avoir une vue générale de l'aménagement, la Z. A. D. était un élément d'équipement précis d'une surface donnée et dans un temps limité. La Z.A.D. est limitée dans sa durée, vous le savez, au maximum à quatorze ans, tandis que la Z. I. F., créée de plein droit, a une durée illimitée. C'est un état nouveau créé pour les propriétés qui sont situées à l'intérieur de la Z. I. F. C'est une possibilité offerte aux collectivités locales ; lorsque les propriétaires décideront d'aliéner un bien, elles pourront se porter acquéreur de ce bien pour satisfaire un besoin à caractère social, d'ailleurs nettement défini dans la loi.

Cette possibilité ne devrait, en aucune manière, interrompre la libre circulation des biens à l'intérieur de la zone, contrairement à ce qui se passe dans les zones d'aménagement différé.

Le droit de préemption, c'est-à-dire la possibilité donnée à la commune de se porter acquéreur dans une zone d'intervention foncière, n'est pas une création nouvelle. Ce droit existait déjà dans un grand nombre de systèmes, notamment s'exerçait d'une manière presque impérative à l'intérieur des zones d'aménagement différé. Mais il convient de préciser que dans la zone d'intervention foncière, selon l'esprit même de la loi, la vente amiable doit être la règle et que l'exercice du droit de préemption ne doit être que l'exception.

Les communes peuvent en attendre, mesdames, messieurs, à l'intérieur d'une zone d'intervention foncière, la maîtrise progressive des sols pour tout objet intéressant la vie sociale de la collectivité, non pas par le canal d'une spoliation quelconque, mais simplement par une appropriation, par substitution d'acquéreur chaque fois qu'un propriétaire souhaitera vendre un bien.

Nous examinerons, tout à l'heure, les conditions dans lesquelles votre commission de législation a jugé qu'il était nécessaire d'apporter certains assouplissements à cette possibilité d'exercice du droit de préemption à l'intérieur des zones d'intervention foncière.

Il est certain que cette création peut également avoir une action sur les prix, par le fait même que les collectivités locales seront amenées à détenir progressivement des surfaces foncières de plus en plus importantes, et favoriser un progrès en matière d'urbanisme, car les communes, ayant une maîtrise des sols nécessaires aux grandes opérations d'urbanisme, seront plus à l'aise pour les opérer et, je le pense, pour le bien de tous.

Je crois donc que l'institution de la zone d'intervention foncière est un élément fondamental du projet de loi qui nous est présenté. Votre commission de législation l'a examiné soigneusement et, sous la réserve que j'évoquerai tout à l'heure, y a donné un avis favorable, tout au moins dans sa philosophie.

Enfin, dans le projet de loi, l'Assemblée nationale a inséré un article qui a soulevé une très longue discussion, je veux parler de l'article 24 bis. Cet article 24 bis institue un comité d'études dont le but est parfaitement précisé ; d'abord, envisager la création et la généralisation du livre foncier, c'est-à-dire la création d'un livre foncier national ; ensuite étudier une forme nouvelle de fiscalité ; enfin, définir les moyens qui pourront être mis en œuvre pour atteindre les buts que nous évoquons tout à l'heure, c'est-à-dire la création d'un impôt foncier.

En ce qui concerne la création d'un livre foncier, je voudrais d'ores et déjà, monsieur le ministre, présenter une remarque qui a été formulée lors de la discussion à la commission de législation. Puisqu'il est dans les attributions de ce comité d'étudier la généralisation du livre foncier, je crois bon, d'ores et déjà, de proposer une solution qui me paraît au moins aussi efficace et certainement plus simple, celle du fichier immobilier. Mesdames et messieurs, ce fichier immobilier existe depuis 1955 dans un grand nombre de départements français et il sera généralisé lorsque la totalité des cadastres anciens auront été rénovés.

On peut déjà trouver dans le fichier immobilier tous les éléments qui permettent d'avoir une vue exacte de la propriété foncière en France. Mais la loi pourrait certainement en ajouter d'autres. En tout cas, notre pays sera, dans les prochaines années, doté d'un système moderne de connaissance à la fois des personnes et des éléments immobiliers attachés à chacune d'elles. Ce système, qui n'est pas négligeable, pourrait être exploité dans le sens souhaité par le législateur.

Monsieur le ministre, j'ai été chargé par la commission de législation de vous dire combien elle attachait d'intérêt à la création du comité d'études. La mission qui lui est confiée apparaît, en effet, comme très importante. Cependant, la commission appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité absolue, pour ce comité d'études, de remplir correctement son rôle et dans les délais qui lui seront impartis. On attribue souvent un sens péjoratif à l'expression : « création de commission ». Le sujet est trop grave, monsieur le ministre, pour qu'il en soit ainsi et nous espérons en la vigilance du Gouvernement pour que ce comité puisse faire œuvre utile et en rendre compte dans les délais fixés par le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis.

Je ne veux pas reprendre ici l'étude qui a été faite par la commission. Je me bornerai simplement à énumérer les quelques points de mon rapport écrit qui seront évoqués à l'occasion de la discussion des articles.

La commission a tout d'abord été animée d'un souci de codification. Je vous le dis d'emblée pour que vous ne soyez pas effrayés par le nombre d'amendements qu'elle a déposés. Il a paru absolument essentiel, pour la clarté du débat, d'insérer la loi que nous discutons aujourd'hui dans le code de l'urbanisme, cela afin d'éviter les perpétuels reports d'un texte à un autre. Cette codification, qui, depuis 1958, je vous le rappelle, relève de la compétence du législateur, a donc fait l'objet d'un grand nombre d'amendements.

Un autre souci de la commission de législation a été de faire en sorte que soit maintenu le caractère général des dispositions de la loi, c'est-à-dire de ne pas admettre, au départ, des dérogations. C'est la raison pour laquelle elle vous présentera plusieurs amendements tendant à supprimer toutes les dérogations qui ont été introduites au cours des débats de l'Assemblée nationale.

Enfin, la commission de législation a estimé qu'il ne convenait pas de laisser détourner le produit de la taxe provenant du plafond légal de densité. Celui-ci doit revenir aux communes et non pas aller vers d'autres destinations, quel que puisse en être l'intérêt.

La commission a examiné très attentivement le droit de préemption institué à l'intérieur des zones d'intervention foncière. Elle a estimé qu'à partir du moment où les communes avaient recouru à ce droit elles devaient utiliser le sol ainsi acquis dans les conditions fixées par la loi. Elle considère que, d'une manière générale, il n'est pas sain que les communes puissent revendre, c'est-à-dire rejeter dans le domaine privé, des biens qu'elles auraient acquis de cette manière.

La commune doit rester, sauf les exceptions prévues dans les amendements qui vous seront soumis, propriétaire du sol ainsi acquis. Elle peut l'utiliser, aux fins que j'évoquais précédemment, par le moyen de la concession, employé déjà dans un certain nombre de villes de France — je ne parle pas de l'étranger — et aussi par un certain développement du bail à construction, dont nous aurons à connaître au cours des débats.

Il semble donc nécessaire que les communes qui entendent conserver — sauf cas exceptionnels — les biens qu'elles auront préemptés soient très attentives aux conditions de la préemption.

J'achèverai ce rapide examen en vous faisant part des réserves qui ont été formulées par la commission en ce qui concerne le titre III. Votre commission a jugé nécessaire, dans le cadre de l'expropriation, au moment où l'on estime le bien exproprié, de garantir le propriétaire contre des manœuvres à caractère dolosif émanant de la commune. Je veux parler de l'institution, sur un terrain à exproprier, de servitudes qui auraient pour effet de diminuer la valeur prise en compte lors de l'expropriation.

La commission de législation a été sensible à cette garantie due au propriétaire du terrain. C'est pourquoi elle proposera, dans un amendement, que les manœuvres dolosives puissent être établies par le propriétaire exproprié et que le juge ait à en connaître pour déterminer si la servitude instituée a été faite dans le sens de ces manœuvres dolosives ou, au contraire, dans le sens de l'intérêt général.

Voilà, mesdames, messieurs, quelles sont les observations générales qui ont été faites par votre commission de législation. Elle a examiné minutieusement ce projet de loi dont elle ne méconnaît en aucune manière l'importance.

Sous réserve des amendements qu'elle a déposés, elle proposera au Sénat l'adoption du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui par le Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées de l'union des démocrates pour la République, de l'U.C.D., à droite et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

**M. Michel Chauty, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan a demandé à émettre un avis sur le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

Après l'exposé complet, j'ose dire presque exhaustif, en tout cas très brillant, de M. Pillet, vous comprendrez aisément que notre commission y apporte son adhésion et n'éprouve pas le besoin de redire ce qu'il y a exprimé si excellemment.

Le Sénat sait déjà que nous rapporterons sur le fond le titre III, qui fait l'objet d'un projet de loi distinct. Nous aurons alors l'occasion de laisser votre attention. (*Sourires.*)

Dans ces conditions, notre avis d'aujourd'hui sera bref ; peut-être même le trouverez-vous trop bref.

Notre commission, vous le savez, est très attentive à tous les mécanismes qui permettent ou conditionnent l'aménagement du territoire, plus spécialement à ceux qui utilisent la législation de l'urbanisme en vue d'aboutir à une meilleure politique foncière.

En conséquence, nous avons étudié exclusivement les titres I et II de la présente loi, nous attachant à connaître les mécanismes nouveaux proposés et à en apprécier la valeur et les capacités. Nous avons laissé à nos collègues de la commission de législation l'appréciation totale des titres IV et V.

Les problèmes fonciers sont devenus une des préoccupations sociales et politiques les plus importantes de notre temps. Le désir des hommes d'une vie plus épanouissante se heurte, en particulier, à des formes d'organisation sociale plus ou moins satisfaisantes dépendant de réglementations urbanistiques, bien ou mal conçues et plus ou moins bien appliquées. Par ailleurs, l'organisation sociale dans le cadre urbanistique se réalise exclusivement sur les sols et dépend pour son succès du poids des problèmes fonciers, lequel, par suite de la pression des récents mouvements démographiques, devient de plus en plus lourd et paralysant.

Des situations sociales explosives naissent de ces contraintes, rapidement ou à long terme, et il devient très urgent de procéder à des réformes fondamentales dans ces domaines. Nous n'avons que trop tardé, trop hésité et trop remis à demain des décisions pressantes.

Le Gouvernement apparaît si conscient de l'importance majeure du problème que le Président de la République a parlé de la présente loi comme d'une pièce fondamentale de la politique qu'il propose au pays. Nous allons étudier calmement les dispositions principales de ce projet qui nous est soumis et vous communiquer nos observations et conclusions.

Les mesures proposées par la loi dans ses titres I et II tendent à engager une nouvelle conception de la propriété foncière et de son usage, d'une part, et à donner aux collectivités des pouvoirs plus complets pour conduire une politique foncière à long terme, d'autre part. Il est bon de remarquer, dès le départ de notre analyse, qu'aucun problème d'urbanisme n'a de solution si les problèmes fonciers afférents n'ont pas été réglés au préalable. Il était donc logique et sain de s'attaquer en priorité à la situation foncière.

Deux mesures sont proposées à cet effet : la création d'un plafond légal de densité, par le titre I, et les possibilités d'intervention foncière nouvelles, dans le cadre de la création des zones d'intervention foncière, par le titre II.

Si vous le permettez, nous allons entreprendre l'examen du titre I, plus spécialement lié à l'institution d'un plafond légal de densité.

Comme vous le savez, les communes de plus de 10 000 habitants sont tenues de posséder un plan d'occupation des sols qui

codifie l'utilisation des sols en les orientant vers des usages déterminés pour une durée de temps de l'ordre de dix à vingt ans. Chaque zone possède un coefficient d'occupation des sols, lequel exprime la volonté politique de la collectivité sur le devenir de la zone, car ce C. O. S. est calculé en fonction de la capacité des équipements existants ou prévisibles, ceux-ci correspondant à l'équilibre de vie que l'on veut donner à l'ensemble urbain.

Il est donc important que le C. O. S. prévu soit respecté car, étant lié à des capacités d'équipements en tout genre, s'il venait à être dépassé, il mettrait en sous-capacité tous les équipements prévus et compromettrait ainsi la vie même de la cité. Donc, un C. O. S. correspond à une utilisation déterminée. Il se peut que, localement, il soit dépassé, pour des circonstances précises, sur une parcelle ; mais l'équilibre est maintenu par l'abaissement de la potentialité des autres parcelles de la zone.

D'ailleurs, la loi de 1967 avait prévu la création d'une redevance de surdensité — elle existe dans la loi actuelle — qui était due par le propriétaire de la parcelle favorisée à ses voisins qui étaient tenus d'abaisser leurs prétentions. C'était reconnaître un droit à bâtir lié à chaque parcelle. Rapportant ces dispositions, à l'époque, j'en avais proposé — c'est de l'histoire — le refus et le Sénat m'avait suivi en première et en deuxième lecture. La commission mixte paritaire ayant rétabli cette disposition, j'avais fait remarquer qu'elle serait sans doute quasiment inapplicable. Mes renseignements me permettent de dire au Sénat, huit ans après, que cette mesure n'a pratiquement jamais joué. Or, c'est son esprit qui est repris par l'établissement du plafond légal de densité, avec cependant des modifications très importantes, car au-dessus d'un certain plafond la redevance est payée, non plus à un privé voisin, mais à la commune, ce qui est fondamental.

Ainsi, il est établi un plafond légal de densité, fixé à 1 pour toute la France et à 1,5 pour Paris.

Lorsqu'un constructeur désire dépasser le plafond de 1, il doit payer à la collectivité un droit de construire égal au prix de la surface du terrain supplémentaire qu'il aurait dû posséder pour construire en respectant ce plafond de 1.

Cette mesure est très importante, car elle introduit une brèche dans la conception que les citoyens se font, depuis le code Napoléon, de la valeur foncière. A partir d'aujourd'hui, on admet qu'un terrain à bâtir n'a plus de valeur en soi, mais qu'une part de cette valeur dépend ou provient de la collectivité à laquelle on doit en rendre l'équivalent lors d'une construction effective. Nous sommes certainement devant une révolution, et il faut l'admettre, mais ce qui n'est pour l'instant qu'une évolution doit être accepté car elle apparaît juste en face des besoins humains.

Plusieurs questions viennent à l'esprit, mais la principale se formule ainsi : « Quelle sera l'efficacité réelle de la proposition ? »

Quand un promoteur désire entreprendre une réalisation, il entame ce que j'appelle « une opération compte à rebours » pour prendre sa décision. Après avoir établi le bilan de son projet, il enlève du compte toutes les dépenses peu ou non compressibles, par exemple l'opération industrielle de construction, les intérêts financiers, les frais commerciaux, et en fin d'opération, il obtient le prix qu'il peut donner pour acquérir le terrain. Tel est le raisonnement du promoteur.

Le propriétaire, de son côté, part d'un prix du sol généralement subjectif. Il procède ensuite par accumulation, ce qui conduit à augmenter la densité.

C'est alors que le mécanisme prévu par le projet de loi joue en sens inverse. Le promoteur se rendra compte que la hausse de la densité n'est pas la meilleure solution, car la surcharge qui en résulte par l'application du plafond légal le conduit, au contraire, à limiter la hausse de la densité pour maintenir l'équilibre financier.

C'est un mécanisme que j'ai vu fonctionner de très nombreuses fois depuis dix-sept ans que je suis maire, et l'on peut penser sincèrement que l'application du plafond légal de densité conduira à un respect des C. O. S. existants, et à une pression directe sur le prix des terrains, qui se traduira d'abord par un refus de vente — il ne faut pas le nier ; ce sera le réflexe immédiat du propriétaire, et cela pendant plusieurs années — ensuite par l'établissement d'un prix de marché avec une tendance à la baisse.

Il n'est jamais bon — et l'on ne doit pas le faire à cette tribune, je crois — de donner des exemples personnels. Je puis cependant dire que dans des Z. A. D. que je connais très bien, les propriétaires acceptent de vendre actuellement à l'amiable à des prix qui sont de moitié inférieurs à ceux qu'ils refusaient voilà treize ans. Cela signifie qu'en valeur absolue les prix ont baissé considérablement. C'est vrai pour les Z. A. D.,

où l'on parle de foncier, et cela jouera de la même manière dans les zones à haute densité. Cet effet de dissuasion sera sans doute le résultat le plus positif de cette nouvelle disposition.

Dans ce cas, il faudra admettre que les ressources provenant de cette redevance seront très faibles, sinon quasi inexistantes. Par conséquent — et je le dis sans aucune cruauté, croyez-le bien — deux déclarations ministérielles optimistes sur les possibilités financières de cette loi, faites voilà un an à cette tribune, vont se révéler regrettables ou tout au moins inopportunes. Je ne voudrais pas que l'on prenne cela pour une critique méchante ; c'est simplement une constatation, car une déclaration ministérielle a toujours des résonances, surtout quand il s'agit des corps municipaux.

Notre commission proposera quelques modifications, dont l'une tient à la philosophie fondamentale de la loi, et pour le reste, rejoindra la commission de législation.

Il n'en reste pas moins qu'une difficulté demeure, malgré la netteté de la loi sur ce sujet : elle consiste en la fixation du prix du terrain par le propriétaire ou son appréciation par la collectivité. Il manque donc une pièce fondamentale à cet édifice, et l'amendement Fanton, quel que soit le sort qu'il a subi, constituait une tentative de solution à ce problème.

Faute d'avoir envisagé des solutions pratiques, à moins que la commission spéciale prévue à l'article 24 bis n'en propose et qu'elles n'aient l'aval du Gouvernement, ce problème de l'appréciation du prix du sol demeurera une pomme de discorde permanente entre les partenaires.

En ce qui concerne le titre II, le système proposé apparaît très clair, mais d'importantes questions demeurent posées et non résolues.

Ce titre II crée de droit, dans toutes les zones urbaines du P. O. S., un droit de préemption permanent au profit de la collectivité. Celle-ci peut supprimer ou modifier les surfaces d'application de ce droit. Cette mesure apparaît en soi comme révolutionnaire, car elle donne à la commune des moyens permanents et illimités d'action foncière.

Il faut avant toute chose se convaincre qu'une action foncière demande du temps et n'est payante qu'autant de nombreuses années. Rassembler un puzzle de différents de temps que le nombre des pièces est important et l'assemblage compliqué surtout lorsqu'on est dans une zone d'intervention foncière.

La première conséquence sera, pour la collectivité, de calculer les risques financiers qu'elle pourra envisager, afin d'entreprendre une action foncière adaptée à ses possibilités. Mais, elle devra, pour cela, posséder des ressources provenant avant tout de l'Etat, lequel va se trouver dans l'obligation de mettre enfin sur pied une politique foncière adaptée et totalement nouvelle. La masse et l'importance des transactions possibles peuvent dépasser de très loin le volume financier nécessité par la politique des Z. A. D.

Il ne faut pas se cacher que, dans une zone d'intervention urbaine dont nous ne connaissons pas les surfaces définitives, l'inventaire de base, avec les probabilités de préemption, fera sans doute apparaître un volume de transactions extrêmement important ; mais, actuellement, on ne peut pas encore l'évaluer. Des dispositions financières importantes sont à prévoir dans les années qui viennent.

Si notre commission pense que ces dispositions générales sont bonnes, elle n'en demeure pas moins préoccupée par le problème financier.

Afin de mieux appréhender les risques de cette politique pour les collectivités, elle propose de permettre à celles-ci, par de nouvelles dispositions, de mettre sur pied un inventaire foncier complet à leur usage. Nous sommes devant le problème de l'appréciation du bien, mais du simple point de vue de la collectivité locale.

Il n'en demeure pas moins que le problème qui reste posé sera celui de l'appréciation du prix des propriétés et, devant la masse des transactions que l'on peut envisager, on se rend compte que des pièces nouvelles manquent pour rendre ces dispositions efficaces et supprimer les conflits entre les partenaires : les collectivités et les propriétaires ou leurs représentants.

Par ailleurs, notre commission pose nettement la question du devenir des propriétés ainsi acquises, en particulier celui de la concession des sols, car, en bonne logique, on ne devrait plus, sauf cas exceptionnels, revendre les sols ainsi acquis et remembrés.

Il nous reste enfin l'article 24 bis.

La lecture des débats de l'Assemblée nationale nous a informés de l'origine du dépôt de cet article 24 bis au cours du débat. Nous serons francs et nous nous exprimons sans détour au sujet des problèmes qui demeurent posés.

Notre commission souhaite — beaucoup plus, monsieur le ministre — elle adjure vraiment le Gouvernement de faire en sorte que le comité d'études fonctionne effectivement et que le Gouvernement retienne pour la session d'automne de 1976, s'il le peut, ses propositions sous la forme de projets de loi complémentaires de la présente loi.

S'il n'en était pas ainsi, les intentions exprimées au sujet de la loi par le Président de la République s'évanouiraient et, avec elles, toute la confiance dans une politique qui rejoindrait les bonnes intentions dont l'enfer est pavé.

Ces observations exprimées, notre commission pense néanmoins que le texte proposé contient d'excellentes dispositions, dont elle approuve les principes et dont elle cherchera à améliorer les conditions de fonctionnement en proposant divers amendements au cours du présent débat. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., de l'U. D. R., de la gauche démocratique et sur certaines travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des finances.

**M. Pierre Brousse, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en cette période budgétaire, l'ordre du jour de votre commission des finances est particulièrement chargé, ce qui ne lui a pas permis de tenir autant de réunions qu'elle l'eût souhaité. Aussi s'est-elle bornée, comme c'était normal et logique — et je suis conforté dans cette idée après avoir entendu les deux excellents rapporteurs, nos collègues Pillet et Chauby — à examiner plus spécialement l'exercice du droit de construire qui crée, sans employer le terme, une nouvelle sorte d'imposition.

Le but de la nouvelle réglementation est de combattre, autant que faire se peut, la spéculation. Je ne peux pas ne pas rappeler que, dans le passé, de nombreuses tentatives ont eu lieu — je ne vais pas les reprendre car vous les trouverez précisées dans mon rapport écrit.

Qu'il me suffise de rappeler que la loi du 31 décembre 1961 sur la redevance d'équipement a été abrogée par la loi de finances pour 1964 ; que la taxe de régularisation des valeurs foncières créée par l'article 8 de la loi de finances pour 1964 n'a jamais été appliquée et qu'elle fut supprimée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 ; que la taxe d'urbanisation instituée par l'article 61 de la loi du 30 décembre 1967 n'est jamais entrée en application. La taxe locale d'équipement est appliquée. La redevance de surdensité préfigure dans une large mesure le projet de loi actuel. Il reste l'imposition des plus-values foncières, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle pose de nombreux problèmes.

Il n'est pas inutile de rechercher les raisons de ces échecs successifs. Il a semblé à votre commission des finances que la cause profonde de l'inefficacité des différents systèmes élaborés jusqu'à présent réside dans le fait que l'on a voulu atteindre des buts multiples et souvent incompatibles les uns avec les autres. Certains recherchaient avant tout le moyen de procurer aux communes des recettes nouvelles — mes collègues y ont fait allusion et nous y reviendrons tout à l'heure ; d'autres souhaitaient trouver un système permettant de dégeler les terrains à bâtir ; d'autres, enfin, désiraient conserver à l'environnement urbain un caractère humain, désiraient décourager la spéculation et les constructions abusives.

Il est probablement plus raisonnable de se fixer des objectifs peut-être plus limités, mais au moins plus cohérents. C'est dans cette optique et à la lumière d'une réflexion qui déborde légèrement le domaine dévolu à la compétence de la commission des finances — mais cette réflexion était nécessaire pour procéder à un examen exhaustif du texte — que nous avons examiné ce projet qui, pour nous, se réduit essentiellement au problème du plafond légal de densité.

Le projet de loi a donc institué un plafond légal de densité — le rapporteur au fond, M. Pillet, a excellemment développé ce point — et, à partir de cette donnée, il convient, vous le concevez aisément, d'examiner ce que peut donner le système. Il semble à votre commission des finances que le système envisagé soit mieux équilibré que certains mécanismes précédemment institués et que les buts poursuivis ne soient pas incompatibles, ce qui est, à mon avis, très important.

Cela dit, quelle efficacité peut-on attendre de ce système ? La réponse est bien sûr difficile à donner, c'est un domaine où les textes sont une chose et la volonté de les appliquer en est une autre. Mais on peut penser que l'application de la loi aura deux conséquences qui répondront aux buts recherchés : d'une part, une certaine limitation de la densité des constructions nouvelles et, d'autre part, un ralentissement de la hausse du prix des terrains.

La limitation de la densification pourrait résulter du fait que les collectivités locales n'auront pas un intérêt financier important, compte tenu des dispositions du texte, à la surdensification des zones urbaines où le prix du terrain est le plus cher. Elles n'y auront pas intérêt si cette surdensification reste modérée; et, au-delà, le bénéficiaire en échappera complètement à la commune intéressée. Il ne peut donc, en cette matière, y avoir excès et il a semblé à votre commission que le verrou proposé par le projet de loi était efficace.

Par ailleurs, les constructeurs ne devraient pas avoir, eux non plus, intérêt à densifier au maximum puisque, par nature, la densification entraînera pour eux des charges supplémentaires, ce que M. Pillet a parfaitement démontré.

Enfin, en ce qui concerne le prix des terrains, le poids du versement devrait conduire les constructeurs à réviser leurs conceptions et à éviter d'acheter à n'importe quelles conditions des terrains à bâtir. De ce fait, les propriétaires de maisons anciennes, mais non vétustes, auraient beaucoup moins intérêt à vendre leurs immeubles qui, une fois démolis, laisseraient la place à des constructions spéculatives.

Votre commission des finances estime donc que, finalement, un équilibre raisonnable se réalisera pour limiter la multiplication des constructions désordonnées, assurant ainsi une certaine protection de l'environnement urbain.

Toutefois, votre commission des finances estime que ce projet de loi portant réforme foncière ne saurait résoudre, à lui seul, l'ensemble des problèmes qui se trouvent posés par la spéculation foncière, l'urbanisme, le logement et les conditions générales de l'habitat. Il ne peut en constituer qu'un élément et doit être complété — ce qui rejoint la proposition que M. Chauty faisait il y a quelques minutes — par un certain nombre d'autres mesures.

Ainsi, monsieur le ministre, s'insérera-t-il dans un ensemble cohérent que vous souhaitez vous-même.

En ce qui concerne le plafond légal de densité, la commission des finances pense que deux écueils doivent être évités. Le premier serait, bien sûr, que certaines collectivités locales, à la recherche de ressources financières immédiates, obtiennent une modification des coefficients d'occupation des sols, tels qu'ils sont ou vont être définis, en vue de la réalisation d'opérations de surdensification qui seraient contraires à la fois à l'intérêt général et au but poursuivi par le présent projet de loi.

Le second écueil réside dans le fait que, si le texte proposé aboutit, en définitive, à l'effet recherché, c'est-à-dire à l'arrêt de la densification dans les centres urbains, il existera en contrepartie un risque de voir se développer, à la périphérie, une urbanisation plus ou moins désordonnée.

L'expérience que nous pouvons avoir à travers la France — je le dis à titre personnel — montre que, lorsqu'on le veut, on peut maîtriser cette urbanisation et les Z. A. D. donnent un excellent exemple du résultat auquel on peut parvenir. M. Chauty en a fait une démonstration éclatante tout à l'heure.

Au total, si le projet qui nous est soumis atteint pleinement son but, il ne devrait rapporter aucune ressource. C'est bien, monsieur le ministre, le paradoxe de votre texte et aussi sa qualité essentielle.

On peut tout de même penser que, en fonction de l'évolution des choses, de la force du passé, des recettes seront dégagées, et c'est dans cet esprit que la commission des finances vous proposera un premier amendement important.

Celui-ci s'appliquera à l'article 8 ter et traitera de l'affectation des sommes ainsi comptabilisées. En effet, le fonds d'équipement des collectivités locales, vous le savez, a été créé principalement pour permettre de compenser, pour les communes, la charge que leur impose le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée sur les travaux d'équipement.

Il serait fâcheux que les sommes à provenir du versement pour dépassement du plafond légal de densité, c'est-à-dire les recettes résultant de ce projet de loi, soient finalement utilisées au remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, car ces sommes devraient être, dans le cadre du fonds d'équipement des collectivités locales, comptabilisées spécialement afin, nous nous en expliquerons plus longuement au moment de la discussion des articles, de fournir la base de la péréquation de ressources pour les toutes petites communes qui ne bénéficieront pas beaucoup du reversement de la T. V. A. Tel est le sens du premier amendement que vous proposera la commission des finances à l'article 8 ter.

Son deuxième amendement aura trait à la période transitoire. Le Gouvernement avait prévu, dans son texte initial, une période transitoire de trois ans; l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition. La commission des finances, après en avoir longuement débattu, a estimé que cette suppression était regrettable. Elle pense que la mise en application brutale au 1<sup>er</sup> janvier 1976 du nouveau régime — qui constitue une novation très impor-

tante par rapport à la situation actuelle, comme l'a bien montré M. Pillet — risque, si aucune précaution n'est prise, de bloquer, pendant un délai plus ou moins long, les constructions nouvelles dans les villes.

Les constructeurs, ayant à faire face à un très lourd versement, vont demander aux propriétaires de terrains de fortes réductions de prix; de leur côté, les propriétaires, surpris par ce nouveau régime et espérant peut-être que la loi évolue comme un certain nombre de textes qui l'ont précédée, seront enclins à ne plus vendre leurs terrains; c'est une réaction de bon sens et M. Chauty l'a fort bien remarqué.

Aussi la commission des finances vous proposera-t-elle de rétablir, à l'article 16, un délai que toutefois elle estime pouvoir être ramené de trois à deux ans.

Telles sont, monsieur le ministre, les principales observations qu'avait à formuler la commission des finances.

Je dirai, pour conclure, après avoir évoqué la cohérence qui a constitué quelque peu le fil conducteur de notre commission dans son examen de ce texte, que la volonté, tant des maires et conseillers municipaux que du Gouvernement et de l'administration, est tout aussi nécessaire que la cohérence.

En effet, mes chers collègues, il n'est de bonne loi que si elle est claire. Je reconnais qu'en matière d'urbanisme, il est difficile d'y parvenir, compte tenu du passif qui existe et dont vous avez hérité, monsieur le ministre.

Mais il n'est aussi de bonne loi que si les hommes qui les appliquent ont la volonté de le faire honnêtement. Or, que constatons-nous? Actuellement, lorsque les pouvoirs publics, qu'ils soient locaux ou nationaux, l'ont voulu, des résultats remarquables ont été obtenus; mais l'on constate également que, dans d'autres cas, on est arrivé à un urbanisme monstrueux.

M. le président de la commission des finances, bien placé pour en parler, évoque souvent le « cancer » de la banlieue parisienne.

Donc la volonté compte au moins autant que les textes.

Aussi, monsieur le ministre, personnellement, je veux croire qu'avec ces moyens supplémentaires — même s'ils doivent être complétés — qu'offre le projet de loi dans sa forme actuelle, des résultats meilleurs pourront être obtenus et qu'au-delà de la quantité de logements, la qualité des sites et de la vie dans les villes s'améliorera. Les populations en ont bien besoin dans le monde actuel de violence et de déchirement. (*Applaudissements à droite, sur les travées de l'U.D.R., de l'U.C.D.P., de la gauche démocratique et sur certaines travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

**M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il m'appartient, au début de cette introduction, de circonscrire très nettement le champ d'intervention de la commission des affaires culturelles à propos d'un projet de loi qui est d'une très grande ampleur — les précédents rapporteurs l'ont déjà démontré — et qui touche à la fois au droit de construire et aux problèmes économiques.

Le texte qui avait été soumis tout d'abord au Parlement comportait donc cinq titres, comme l'ont déjà rappelé excellemment les précédents rapporteurs. Le titre III, qui a été distrait du projet primitif, fera l'objet d'un examen très attentif de notre commission puisqu'il traite notamment des secteurs sauvegardés, de la protection de la nature et du permis de démolir.

Notre commission n'est pas intéressée par toutes les dispositions des quatre titres du texte primitif qui sont actuellement soumis à notre examen. Nous porterons seulement notre attention sur le titre I<sup>er</sup> du projet de loi qui concerne l'exercice du droit de construire.

Ce faisant, nous resterons à l'intérieur des limites de la compétence de la commission des affaires culturelles dont les préoccupations ont toujours été très vives devant le développement urbain incontrôlé, souvent anarchique, qui est trop souvent apparu comme un défi aux intérêts fondamentaux de l'homme.

Je voudrais, avant de définir d'une façon précise les préoccupations de la commission sur le sujet qui nous occupe, faire une rapide analyse des faits de civilisation qui ont provoqué les déviations et les erreurs fondamentales que nous n'avons cessé, dans nos rapports, de dénoncer. Disons nettement ici combien nous sommes heureux qu'enfin l'autorité la plus haute de l'Etat les ait reconnues et vienne inciter le Gouvernement, comme tous ceux qui détiennent un pouvoir de décision en la matière, à reconsidérer un problème fondamental, non seulement pour notre civilisation, mais aussi pour notre culture gravement compromise par un urbanisme sans âme.

Le premier fait de civilisation qui me paraît fondamental est la production et le développement de l'automobile.

Je citerai également l'évolution des techniques de construction et aussi le développement même de l'industrialisation qui a provoqué l'exode rural et l'urbanisation.

Enfin, notre génération n'aurait garde d'oublier qu'en 1946, lorsque la deuxième guerre mondiale prit fin, notre pays était détruit et qu'il ne disposait plus que d'un capital immobilier vétuste et médiocre.

L'automobile est responsable de la rupture du tissu conjonctif social. Elle coupe la rue en deux, elle introduit au cœur de la cité la discontinuité. La rue n'est plus un espace de vie et l'automobile est responsable de la disparition de la marche, de la flânerie, de la promenade, de la découverte d'une ville riche d'un passé sans égal. Qui dirait encore, à propos de Paris, comme Musset : « J'ai flâné dans les rues, j'ai marché devant moi, libre, baillant aux grues » ?

Le deuxième fait de civilisation est l'évolution des techniques en matière de construction.

Trois conséquences de cette évolution sont apparues très vite. En premier lieu, l'évolution des techniques permet d'introduire, à un rythme rapide, dans le tissu urbain des changements nombreux et radicaux qui, non contrôlés, modifient l'écologie et les traditions familiales.

La deuxième conséquence de l'évolution des techniques de construction est la possibilité de construire avec les matériaux et les méthodes que l'on veut, en quelque lieu que ce soit. Il en résulte, d'une part, une grande uniformité, les villes se distinguant de moins en moins les unes des autres et, d'autre part, une rupture de l'harmonie des sites.

La troisième conséquence, plus grave peut-être que les précédentes, a été une transformation du logement en « objet » industriel. Le système moderne de construction oublie que la maison abritant un être vivant devrait avoir avec lui quelque chose de commun, c'est-à-dire constituer un tout organique, un ensemble. Le « mécanique » s'est substitué à l'« organique », la juxtaposition de cubes à l'organisation. On a oublié la distance que peut parcourir un piéton, la dimension d'une place où l'on aime s'arrêter.

En acceptant les tours, les échangeurs, les voies express, les parallélépipèdes rectangles, l'uniformité des constructions, le manque total de fantaisie, en renonçant aux espaces verts, l'homme se transforme lui-même et transforme profondément ses modes de pensée. Il se fait à l'image de ce qu'il crée : un pur objet.

C'est pourquoi votre commission des affaires culturelles estime indispensable, en premier lieu, de supprimer la surdensification des villes, d'en décongestionner les centres, tout en leur gardant leur vie. Il convient donc de limiter résolument la croissance des grandes agglomérations.

La deuxième préoccupation de votre commission est la protection du patrimoine architectural, des sites historiques. L'homme vit avec son passé, il s'épanouit dans un certain climat, à partir d'un certain « donné architectural ». La continuité lui est aussi nécessaire que l'esprit créatif.

La troisième préoccupation de votre commission est de protéger les espaces verts ou d'en susciter la création. Il faut donner à l'homme la possibilité de disposer, dans les villes, d'un cadre de détente où la nature retrouve ses droits.

Je reprendrai rapidement chacun de ces trois points fondamentaux.

La surdensification des villes est la cause fondamentale de la pollution atmosphérique, du bruit, des nuisances de toutes sortes ; elle est aussi la cause de névroses, de nombre de maladies mentales, comme d'un accroissement de l'agressivité et de la criminalité.

Eviter la surdensification n'est donc pas une préoccupation d'esthète, encore que ce souci serait parfaitement respectable ; elle ne relève pas d'un jugement esthétique que d'aucuns, à tort, qualifient de « subjectif ».

Le rapport sur la criminalité en France, récemment publié par le ministre de l'intérieur, apporte la preuve de rapports très étroits qui existent entre la densité urbaine et la criminalité.

Tandis que se poursuivait l'urbanisation de la France de 1963 à 1974, la population n'augmentait que de 10,94 p. 100, tandis que le nombre des crimes et délits progressait de 182,79 p. 100.

Pour ne pas allonger ce débat, je ne vous citerai pas d'autres chiffres et vous demande de bien vouloir vous reporter à mon rapport écrit.

Les auteurs du rapport du ministère de l'intérieur signalent eux-mêmes, à maintes reprises, que la criminalité suit l'évolution démographique des concentrations urbaines et qu'elle est en relation directe avec la densité de la population.

Le maintien de la vie dans les centres urbains devient impératif. C'est la vie même d'un quartier dont il s'agit. Il se produit en effet une véritable osmose entre la personnalité d'un quartier et celle de ses habitants. Toute intervention dans un

quartier, et plus généralement dans une ville, doit donc être prudente, afin que ne soient pas détruits les équilibres fragiles qu'ils constituent.

Il faut donc lutter avec énergie contre toutes les interventions intempestives dans les centres des villes. Pour ce faire, il faut protéger, dans les centres urbains convoités par les puissances financières, ceux que la fortune n'a pas favorisés et qui risquent, dans des opérations de rénovation, de perdre leur logement. Nous insistons ici sur ce point : la commission des affaires culturelles ne se place pas, du point de vue social, au sens d'assistance à des personnes en difficulté financière ; elle reste sur son terrain, qui est celui de l'équilibre culturel de la cité.

Les problèmes concernant le patrimoine architectural seront davantage traités lors de l'examen du projet de loi portant réforme du code de l'urbanisme. Mais, déjà, le titre I<sup>er</sup> du présent projet de loi nous donne matière à réflexion.

L'attitude des pouvoirs publics à l'égard du patrimoine architectural n'a pas toujours été assez positive, mises à part, bien entendu, les actions désespérées de quelques ministres et de quelques associations. Aussi enregistrons-nous avec un immense plaisir les inflexions récentes de cette politique, car nous avons eu trop souvent le sentiment que le problème n'était pas véritablement compris.

L'essentiel est de conserver dans toute sa beauté, dans toute son intégrité, le patrimoine architectural qui est l'une de nos plus grandes richesses culturelles. Votre commission des affaires culturelles y sera extrêmement attentive.

En ce qui concerne les espaces verts, il n'est peut-être pas nécessaire d'insister longuement pour dire qu'ils correspondent à un besoin fondamental de l'homme de retrouver la nature et d'échapper au monde mécanique qu'il s'est lui-même forgé. Ils sont d'une nécessité évidente, mais trop souvent méconnue par les urbanistes.

La deuxième raison de donner aux espaces verts une importance particulière réside dans le lien profond qui existe entre l'architecture, d'une part, et, d'autre part, le jardin ou le parc. Cela est vrai dans toutes les demeures de campagne, châteaux ou maisons de moindre importance. Cela est également vrai de la ville. Que serait notre Palais du Luxembourg s'il n'était inséré dans un jardin que la monarchie nous a légué ?

S'il n'y a pas de bonne architecture qui ne s'intègre dans un ensemble d'arbres, de pelouses, dans un paysage, il n'y a pas non plus de bon urbanisme qui ne comporte des lieux de rencontre, des lieux de promenade et de détente.

J'ai tenu à vous exposer les préoccupations de la commission des affaires culturelles. Permettez-moi de me demander à présent dans quelle mesure le projet de loi y répond.

Quel est le mécanisme conçu par les auteurs du projet de loi ?

L'article premier institue un « plafond légal de densité » dont on a déjà longuement parlé et au-delà duquel « l'exercice du droit de construire relève de la collectivité et ne peut s'exercer que dans les conditions fixées par la loi ». Il est donc clair que le droit de construire n'est pas mis en cause par le texte du projet de loi, mais seulement son exercice, et que celui-ci est transféré du propriétaire ou constructeur à la collectivité lorsque la construction dépasse un certain plafond légal de densité.

La commission des affaires culturelles n'est pas entièrement convaincue des effets favorables des dispositions du projet de loi sur la surdensification des villes, point qui nous préoccupe particulièrement. Pour quelles raisons ? Le projet de loi, comme nous venons de le remarquer, n'interdit pas au propriétaire de construire au-delà du plafond légal de densité. Il a simplement pour objet de mettre à la charge du constructeur, dans le cas où il dépasse ce plafond légal de densité, « le versement d'une somme égale à la valeur du terrain qui serait nécessaire pour la construction, de la densité supérieure à ce plafond ». Les questions financières étant, pour l'instant, mises entre parenthèses, ce qui peut empêcher le constructeur d'édifier une surface trop considérable de plancher, ce n'est pas l'existence du plafond légal de densité, c'est le coefficient d'occupation des sols : le C. O. S. On aurait pu concevoir que le texte en question fixe un maximum, sur l'ensemble du territoire et à Paris, pour la fixation du coefficient d'occupation des sols. Ce n'est pas le cas.

Comme le mécanisme prévu par la loi comporte le versement à la commune, ou au groupement de communes, des sommes dues en application des dispositions de l'article 2, il est clair que les communes qui sont en train d'élaborer des plans d'occupation des sols ont un intérêt direct à fixer le coefficient d'occupation des sols de manière à percevoir des ressources financières aussi importantes que possible, cela a déjà été dit.

Le mécanisme créé par la loi apparaît donc comme un mécanisme d'incitation à la surdensification.

Nous nous demandons si, en particulier, dans le centre de grandes villes et de Paris spécialement, les promoteurs seront vraiment gênés et s'ils ne construiront pas aux limites fixées par le coefficient d'occupation des sols. L'institution du plafond légal de densité n'aurait alors que la valeur d'un mode de financement des investissements des collectivités locales ; il ne constituerait plus un moyen de lutte directe contre la surdensification.

Ces considérations ont amenés votre commission à réduire le plafond légal de densité, comme il sera expliqué au cours de l'examen des articles.

La deuxième question que la commission avait à se poser était de savoir si les dispositions de la loi permettaient la création d'espaces verts ou y incitaient. La conjugaison des dispositions de l'article 2 et de l'article 8 devrait, théoriquement, donner aux communes des ressources importantes pour réaliser un certain nombre de projets dont — et nous sommes heureux qu'on les ait cités en premier — la constitution d'espaces verts publics.

Nous approuvons pleinement l'esprit de ce texte mais nous craignons que les espaces verts ne risquent d'être, une fois de plus, sacrifiés à d'autres priorités et aux autres affectations prévues par le texte, dont nous ne songeons nullement, du reste, à minimiser l'importance.

C'est pourquoi, tout en reconnaissant aux communes une très large autonomie pour l'utilisation des fonds qui leur seront directement remis, nous estimons qu'il conviendrait d'affecter un pourcentage minimal de ces fonds à la constitution d'espaces verts.

De même, votre commission a manifesté un grand intérêt pour l'article nouveau introduit par l'Assemblée nationale et qui prévoit qu'un pourcentage des sommes faisant l'objet de la péréquation entre l'ensemble des communes est attribué aux établissements régionaux, qui devront les affecter au financement de travaux de reboisement, d'enrichissement et de régénération dans les espaces boisés classés à conserver. Je regrette d'être en désaccord avec la commission saisie au fond sur ce point.

Nous vous proposerons, de même, d'augmenter ce pourcentage et de prévoir que ces sommes pourront également être affectées au financement de l'acquisition d'espaces boisés classés, souvent nécessaire pour assurer leur protection et leur ouverture au public.

Si les dispositions que nous proposons sont adoptées, les pré-occupations essentielles de la commission — protection, acquisition et création d'espaces verts — seraient mieux prises en compte.

C'est dans le même esprit que nous vous proposerons de revenir au texte du Gouvernement prévoyant l'attribution des fonds du district de la région parisienne.

J'aborde à présent le problème du maintien de la complexité et de la vie sociale dans les centres des villes. Votre commission est très satisfaite de constater que les communes devront affecter une part des ressources qu'elles obtiendront à des interventions foncières et à des subventions destinées à faciliter la réalisation de logements sociaux, d'équipements collectifs et de H. L. M. locatives. Elle est également favorable aux dispositions relatives au logement des travailleurs immigrés, en vue de mettre fin à la regrettable ségrégation que, trop souvent, nous constatons.

Cependant, nous voudrions que soit mieux marqué le désir de maintenir et de développer la vie sociale dans les centres urbains.

Le mécanisme de la loi, à supposer même qu'il soit, malgré nos craintes, très bénéfique en ce qui concerne la limitation de la surdensification des villes, ne jouerait très probablement pas d'une façon si rigoureuse que les villes ne restent tentées de rejeter les logements sociaux à leur périphérie. Il est probable, en effet, que, malgré le jeu du plafond légal de densité, les terrains encore disponibles au centre des villes resteront plus chers que ceux de la périphérie.

Il faut donc permettre aux communes de procéder à des acquisitions foncières, de rénover des immeubles existants et de construire des logements sociaux, mais il faut aussi que ces interventions facilitent le maintien de leurs habitants dans le centre des villes. C'est pourquoi nous vous proposerons de prévoir, nous inspirant d'une idée exprimée par l'Assemblée nationale, que les interventions foncières de communes financées par le produit du versement devront permettre aux populations disposant de ressources modestes de rester ou de revenir dans les centres urbains.

Cette disposition se rattache directement à notre souci de maintenir la vie, dans toute sa complexité sociale, au centre des villes.

Je voudrais, enfin, exprimer les inquiétudes de la commission quant aux conséquences que certaines dispositions du texte — celles de l'article 5 — pourraient avoir sur la protection du

patrimoine architectural. Les dispositions de cet article, sous le prétexte de réserver les droits acquis, permettent à un constructeur qui démolirait et reconstruirait un immeuble, d'échapper au versement prévu à l'article 2 pour la partie des surfaces de plancher actuellement supérieure au plafond légal de densité.

Il ne faut pas nous dissimuler — et j'aurai l'occasion d'y insister lors de la discussion des articles — que cet article 5 constitue, en fait, une incitation directe à ces « démolitions-reconstructions » que nous connaissons bien et qui ont déjà si largement saccagé les quartiers anciens de nos villes.

Ces dispositions sont également une puissante incitation à la spéculation sur les terrains bâtis et, comme l'a très justement relevé l'association des maires de France, elles auront pour effet d'augmenter encore la densité dans les quartiers bâtis.

Nous vous demanderons donc la suppression de cet article 5, qui nous paraît d'ailleurs directement contraire, non seulement aux idées développées dans l'exposé des motifs, mais aussi à toutes les déclarations gouvernementales sur les finalités et la philosophie du projet de loi, comme à l'esprit même de ce projet.

Mes chers collègues, la commission des affaires culturelles attend beaucoup du texte qui est soumis au Sénat. Mais elle m'a chargé de vous exprimer ses craintes quant aux risques de surdensification qui peuvent résulter de certaines de ses dispositions. C'est pourquoi nous vous demanderons d'adopter les amendements que nous avons déposés dans le but de réduire ces risques.

Mais nous voudrions aussi, en conclusion, demander à tous les maires de France et aux représentants du pouvoir central de ne pas oublier que la clé du problème urbain réside dans la définition des P. O. S. et surtout dans celle des C. O. S., comme l'a rappelé très justement tout à l'heure M. Brousse. Si ces coefficients d'occupation des sols devaient être fixés à un niveau élevé, ceux qui auraient pris la décision de le faire porteraient une lourde responsabilité, non seulement pour le mode de vie et le bonheur des Français, mais aussi pour notre civilisation et, plus encore, pour notre culture. (*Applaudissements à droite, sur les travées de l'U. D. R., de l'U. C. D. P. et de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Robert Galley, ministre de l'équipement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, après deux longues semaines de débats passionnés, et à bien des égards passionnants, à l'Assemblée nationale, après les quatre exposés remarquables que je viens d'écouter avec attention, comme vous-mêmes, je suis heureux, à mon tour, de présenter aujourd'hui au Sénat le projet de réforme de l'urbanisme et de la politique foncière que le Gouvernement propose à votre approbation. Comme cela a été dit et longuement marqué dans les discussions que nous avons eues en commission, il ne s'agit pas seulement d'une question technique dont nous avons à débattre aujourd'hui, mais bien d'un choix politique. C'est sur ce point que je voudrais insister devant vous.

Ce choix politique pourra apparaître en pleine lumière grâce à la connaissance qu'a votre assemblée des réalités locales et grâce à la place qu'occupent en son sein les élus locaux.

L'aménagement et l'urbanisme en raison des efforts de mes prédécesseurs ont été élevés au rang d'une politique nationale. C'est maintenant une politique qui intéresse tous les Français, car ceux-ci mesurent clairement qu'elle conditionne à la fois leur avenir et leur vie quotidienne. « Changeons la ville » nous proposait récemment M. le Président de la République, pour que soit enrayée une urbanisation désordonnée et quelquefois inhumaine, et pour répondre aux aspirations de chacun à un meilleur cadre de vie.

Ce sont des changements que je vous invite à provoquer en votant un projet qui repose sur des principes clairs et vise des objectifs à la fois simples et nécessaires.

Ce projet de loi répond à l'une des questions politiques les plus difficiles, posées par le développement des villes : celle de l'injustice. Une injustice vivement ressentie lorsqu'à l'évidence certains bénéficient de trop grands avantages, tandis que d'autres cumulent inconvénients et difficultés. Injustice plus grave encore lorsque d'autres ont à subir des contraintes très lourdes, celles qui résultent, par exemple, de douloureuses expropriations.

C'est en supprimant les profits excessifs et les contraintes insupportables qu'un meilleur aménagement et un meilleur environnement pourront être décidés dans nos villes et nos campagnes.

Je compte donc vous parler d'abord des principes et des buts de ce projet de réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, ainsi que des résultats concrets qu'on peut en attendre.

Je vous dirai ensuite comment ce projet de loi, qui est né de l'observation attentive des faits, est un projet réaliste et immédiatement efficace, à la différence de certaines formules de taxation foncière, en général mal étudiées, que l'on prône ici ou là.

L'importance du travail effectué en peu de temps dans vos commissions et la qualité des rapports présentés par MM. Pillet, Brousse, Chauty et Miroudot, me permettront aujourd'hui de me limiter à l'essentiel pour ouvrir ce débat dont j'attends personnellement beaucoup.

Mon premier propos sera de marquer que cette réforme a pour ambition de rendre la ville plus humaine. Une ville humaine, c'est une ville moins soumise aux seuls critères de la rentabilité. C'est aussi une ville qui accueille dans les meilleures conditions tous les citoyens, quels que soient leurs revenus.

Pour atteindre cet objectif, il faut des moyens ; le projet de loi vous en propose deux qui sont puissants et qui se complètent. Le premier, comme vous le savez, est le plafond légal de densité ; le second est le droit de préemption. Ils concernent les quartiers centraux, en général denses, des villes, c'est-à-dire les zones où les prix des terrains ont subi les plus fortes hausses et où les constructions sont en général les plus coûteuses. Or, ce sont ces zones qui avaient été jusqu'à maintenant les plus mal contrôlées par la collectivité.

Le plafond légal de densité va créer un droit nouveau qui mettra fin aux espoirs de spéculation, qui bloquera la course aux densités trop fortes et qui rendra définitivement vaines les pressions destinées à obtenir, au besoin par voie de dérogations, l'autorisation de construire des bâtiments qui écrasent la ville et détruisent à la fois son site et son équilibre.

Le plafond légal assurera aussi une égalité entre les propriétaires, car dans les zones où il s'applique la règle sera la même pour tous, et une plus grande égalité entre les habitants, car les ressources qui proviendront du plafond légal de densité permettront à la collectivité d'acquérir des terrains pour les équipements publics au service de tous et pour des logements sociaux plus proches des centres. Il assurera une plus grande solidarité, car ceux qui ont les moyens d'acheter les meilleurs emplacements pour construire verseront en même temps des sommes qui permettront à la collectivité d'agrandir son patrimoine, de restaurer l'habitat ancien, de maintenir dans les centres ceux qui, aujourd'hui, sont bien souvent repoussés à l'ultime périphérie ou dans les lointaines banlieues.

Ce qu'il y a d'essentiel dans ce mécanisme, c'est qu'il assure la séparation radicale de deux domaines dont la confusion crée une contradiction et engendre sur le terrain des compromis médiocres.

Le premier de ces domaines est celui de la responsabilité de l'urbanisme qui relève de la décision publique. Celle-ci doit être libre de rechercher la meilleure forme urbaine : ici un peu plus haut et un peu plus dense, là des constructions plus modestes. Elle doit pouvoir s'adapter, s'ajuster au site, aux particularités locales et exprimer l'art de la composition urbaine.

Le deuxième de ces domaines, très distinct, est celui de la propriété du sol, du droit de construire qui s'y attache, de la valeur qui en résulte. Là, au contraire, le vif sentiment de justice des Français, qui n'est pleinement satisfait que dans l'égalité, exige le plus parfait alignement sur une norme unique fixée par la loi, sur tout le territoire, à l'exception de Paris qui pose un cas particulier.

Le plafond légal de densité répond au fond à cette exigence de justice et laisse ainsi les urbanistes — et, par là, j'entends à la fois les maires responsables et les techniciens de l'Etat qui collaborent dans la définition de l'urbanisme — choisir librement, en urbanistes et non plus en distributeurs de profits, les coefficients d'occupation des sols.

La deuxième arme puissante proposée par la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière est le droit de préemption dans les zones nouvelles que sont les zones d'intervention foncière. En complément du plafond légal, qui a pour but de briser la brutalité aveugle du marché foncier, la collectivité doit pouvoir agir plus directement dans les centres des villes. Mais elle doit le faire avec finesse et souplesse, et non seulement à travers de lourdes opérations de rénovation, car nos quartiers chargés d'histoire, comme le disait M. Miroudot, supportent bien mal des opérations chirurgicales conduites comme si l'on était en terrain vierge.

Le droit de préemption, qui s'étendra à l'intérieur des zones d'intervention foncière, permettra à chaque collectivité d'apprécier, à chaque occasion, si l'intervention du secteur privé est préférable, ou si, au contraire, l'intervention publique paraît plus opportune.

Le droit de préemption permettra d'éviter de nombreuses opérations d'expropriations longues et mal supportées par les propriétaires. Ces expropriations sont pour l'instant souvent la

seule possibilité dont dispose la collectivité pour réaliser les équipements et les espaces verts si nécessaires dans nos centres.

La déclaration d'intention d'aliéner, qui est liée au droit de préemption, donnera, en outre, à la collectivité le moyen d'être mieux informé sur l'évolution du marché foncier et lui permettra donc d'intervenir en meilleure connaissance de cause.

En troisième lieu, nous examinerons l'aménagement du droit de préemption.

Alors que les zones d'intervention foncière permettent de limiter le recours à l'expropriation, le projet de réforme propose aussi d'améliorer ce droit. C'est un sujet sensible entre tous, pour les citoyens comme pour les parlementaires, et il faut reconnaître que notre droit de l'expropriation n'a pas encore, et de loin, atteint le stade de la perfection. La loi met fin à trois défauts.

Le premier défaut, c'est celui qui empêche un agriculteur exproprié de requérir l'emprise totale quand une expropriation crée un déséquilibre grave dans son exploitation.

Le second est de ne pas prendre en compte les dommages qui résultent d'expropriations successives.

Le troisième défaut provient de l'incertitude sur la date à laquelle se fera effectivement l'expropriation. Le projet de loi que je vous présente apporte des réponses qui suppriment au moins ces trois inconvénients.

Mon deuxième propos a pour objet de montrer que ce projet de loi est la clé d'un nouvel urbanisme.

Cet ensemble de mesures doit permettre de pratiquer un nouvel urbanisme ; car, mesdames, messieurs, il ne faut pas juger aujourd'hui en se contentant de condamner certaines réalisations qui s'achèvent sous nos yeux. Il faut savoir que les opérations qui vont sortir de terre sont déjà conformes aux orientations de ce nouvel urbanisme. Des décisions difficiles ont été prises qui prouvent la volonté du Gouvernement d'empêcher la réalisation de certains projets pourtant largement engagés : un exemple récent est celui de la grande tour de bureaux à Paris, dite *Tour Apogée*, à laquelle je viens de dire personnellement, non ; les deux projets de loi que je propose vont dans le même sens et faciliteront la tâche des responsables à tous les niveaux.

En premier lieu il faut casser la hausse vertigineuse des prix du sol qui est une des causes de l'inflation. Avec le plafond légal de densité, comme l'ont très bien démontré vos rapporteurs, la collectivité se donne le moyen de calmer les accès de fièvre les plus menaçants. De plus, elle récupère légitimement la plus-value des terrains les mieux situés, confisqués actuellement par quelques privilégiés. La collectivité pourra ainsi investir ces ressources dans une politique plus juste d'équipements collectifs, de logements sociaux et de restauration des immeubles anciens.

Moins soumises aux pressions spéculatives, les collectivités éviteront ainsi les densités trop fortes, qui sont des sources de gaspillages et qui entraînent des coûts d'équipements disproportionnés.

En second lieu, comme l'ont excellemment fait remarquer vos rapporteurs, il y aura moins d'avantages à démolir pour faire du neuf et les propriétaires comme les collectivités seront ainsi incités à entretenir le patrimoine existant. On évitera plus facilement de faire de véritables brèches dans les quartiers anciens pour bâtir des immeubles de bureaux et des résidences de luxe. Ainsi seront préservés l'échelle humaine, l'harmonie et très souvent le charme qui caractérisent les villes françaises. Ainsi les populations résidentes, les artisans, les commerçants éviteront ce que certains n'ont pas craint d'appeler une « déportation », à la suite d'opérations de rénovation conçues sur des échelles trop vastes, menées trop systématiquement, sans tenir compte des habitants.

L'aménagement des villes doit être respectueux de l'environnement et soucieux du détail de la vie quotidienne des Français ; comme le disait si justement M. Pillet, le temps du béton à n'importe quel prix et du boteur aveugle est maintenant révolu.

En troisième lieu, c'est donc bien un autre urbanisme qu'il s'agit de faire et, pour cela, il faut aussi que les praticiens dans leurs tâches quotidiennes aient le souci prioritaire de la qualité du cadre de vie.

C'est pourquoi le Gouvernement envisage des orientations en faveur d'une nouvelle architecture. J'ai envoyé à mon administration, il y a quelques semaines, une circulaire dans ce sens.

J'ai aussi été amené, à la demande de M. Michel Guy, à déposer devant le Sénat un amendement afin que soient dégagés sans attendre la mise en forme définitive de la réforme de la profession d'architecte, les moyens financiers de mise en œuvre, dans tous les départements, d'un service de conseil architectural. Le Gouvernement a eu à cœur, monsieur le président, que votre Haute assemblée qui a débattu, il y a deux ans, de la réforme de l'architecture ait la primeur de cette proposition.

Enfin, comme cela a été marqué très clairement, le second projet, que vous aurez à examiner prochainement, vient compléter ces dispositions en faveur du patrimoine existant, mais aussi les étendre à la protection des milieux naturels et des zones rurales menacés par l'urbanisation. C'est bien évidemment le complément du projet que je vous présente aujourd'hui.

Les critiques et les objections constitueront mon troisième chapitre. Naturellement, ce projet, qui a suscité beaucoup d'intérêt, a également suscité des objections, des craintes, des critiques. Il me paraît indispensable à ce stade de répondre aux principales d'entre elles.

Certains ont exprimé — votre commission des affaires culturelles l'a fait sans ambages — la crainte que le plafond légal de densité n'incite les communes à prévoir, dans les plans d'occupation des sols, des densités excessives pour se procurer des ressources supplémentaires. Votre commission des finances a fait la même remarque sous une forme un peu différente.

Pour répondre à vos critiques et à vos craintes, je dirai de la manière la plus nette que ces craintes ne me paraissent pas fondées. Les densités trop élevées augmentent, nous le savons, le coût des équipements et heurtent de plus en plus l'opinion. Cela, les élus locaux le savent concrètement et en tiendront compte. Des précautions sont, par ailleurs, prises dans le projet de loi pour éviter tout excès ; c'est ainsi qu'a été prévue la disposition qui prive les communes de tout intérêt financier direct lorsque est édiflée une construction au-delà d'une densité double de celle du plafond légal, ce qui constitue bien évidemment un blocage absolu quand on connaît la disposition des maires à cet égard.

Enfin, il ne faut pas ignorer — vous, les responsables locaux, le savez — le rôle que joue l'Etat dans l'élaboration conjointe des plans d'occupation des sols. Soyez assurés que mes services prendront dans ce domaine toutes leurs responsabilités et ne laisseront pas remettre en cause arbitrairement les densités actuellement décidées ou envisagées qui, dans les zones concernées, sont presque toujours voisines de la densité existante du quartier.

Je compte, d'ailleurs, dès la fin de nos débats, adresser à mes services une circulaire, qui est en cours de préparation et qui précisera la position qu'ils devront tenir en matière de densité dans l'élaboration des plans d'occupation des sols ; il est bien évident que cette circulaire tiendra le plus grand compte des observations que vous avez présentées.

On a beaucoup parlé aussi des atteintes au droit de propriété qu'apporterait ce projet. A vrai dire, les débats dans vos commissions ne m'ont pas semblé faire un sort particulier à ce droit de propriété. Il s'agit pour moi, au contraire, de redonner au droit de propriété une dignité et une clarté nouvelles. Dans l'urbanisme d'aujourd'hui, le droit de propriété est déréglé. Les rentes de situation conduisent pour certains terrains à de véritables abus de ce droit, d'où la spéculation, la densification et l'anarchie des constructions que nous connaissons et que vous avez tous dénoncées.

Hélas ! C'est la ségrégation par l'habitat : le centre est progressivement réservé aux tours de bureaux et aux résidences de luxe et les familles aux revenus modestes sont progressivement repoussées vers la périphérie. Un carré de verdure vaut de l'or et la collectivité ne peut plus réaliser les équipements publics dont la place au centre de la ville serait si justifiée.

Cette situation est anormale à un double titre : certains intérêts particuliers ne doivent pas l'emporter sur l'intérêt général et les plus-values de l'urbanisation, qui sont essentiellement le fruit d'investissements collectifs, n'ont pas à être confisquées au profit d'un petit nombre.

Il convient de mettre fin à ces abus sans tomber pour autant dans l'extrême que serait la collectivisation systématique, ni interdire toute initiative aux propriétaires qui doivent légitimement pouvoir disposer de leur bien. Plus que jamais, en France, chacun a droit à la sécurité, à l'enracinement, à la valeur sociale que représente la possession de son logement. J'y suis personnellement — croyez-le, mesdames, messieurs — très attaché aussi.

C'est pourquoi je propose une solution raisonnable : limitons par la loi le droit de construire puisque c'est l'abus de ce droit qui engendre les désordres.

C'est une solution raisonnable ; mais, comme l'a dit excellemment le rapporteur de votre commission de législation, c'est également une solution efficace. M. Pillet rappelait tout à l'heure qu'avec le plafond légal de densité de un et en choisissant l'année 1973 comme référence, guère plus de 4 000 permis de construire, soit près de 1,5 p. 100 du nombre total de permis délivrés, auraient été touchés. Mais — il l'a souligné et je tiens à le faire après lui — cette très faible part du nombre de constructions correspond en fait à près de la moitié des valeurs foncières échangées au cours d'une année : peut-on imaginer système plus sélectif et aussi efficace avec une telle économie

de moyens ? Cette réforme ne peut donc en aucune manière être présentée comme une remise en cause du droit fondamental de la propriété, mais elle en est un renouvellement.

Je voudrais maintenant évoquer ce que j'appelle la quatrième nécessité : la décentralisation.

Réduire les inégalités sociales, faire respecter le droit et le rendre respectable : voilà donc quelques-unes des idées maîtresses de la réforme de l'urbanisme.

Mais, pour atteindre ces objectifs dans de bonnes conditions, les décisions doivent se prendre au bon niveau.

On ne progressera pas sans redéfinir les responsabilités réciproques de l'Etat et des collectivités locales.

Pendant longtemps, l'urbanisme a été le fait presque exclusif de l'Etat. La grande loi de l'urbanisme du 15 juin 1943 est sans ambiguïté à cet égard : les documents d'urbanisme sont élaborés au nom de l'Etat, les permis de construire sont délivrés au nom de l'Etat.

Mais ces principes ont été rapidement dépassés par la réalité et l'amplitude de l'urbanisation. De nombreuses et nouvelles forces économiques, politiques et administratives ont été progressivement concernées par le développement urbain. Il nous faut en tirer les conséquences et aller plus loin.

L'un des buts de la réforme est donc clairement de permettre aux communes et aux communautés urbaines d'élaborer et de conduire des politiques plus autonomes et plus efficaces pour contrôler réellement le développement urbain dont elles sont responsables.

Des politiques plus autonomes, car le droit de préemption sera exclusivement l'affaire des élus locaux et leur permettra d'agir avec discernement, souplesse et sélectivité sans en référer à quiconque. Plus autonomes, car une information complète sur le marché immobilier et foncier pourra être donnée aux élus locaux. Plus autonomes, car les ressources du plafond légal de densité permettront aux élus locaux soit directement, soit à travers le fonds d'équipement des collectivités locales, de donner à leurs administrés de nouvelles possibilités. A ces ressources — c'est un point fondamental — viendront s'ajouter celles du fonds d'aménagement urbain que nous sommes en train, M. Barrot et moi-même, de mettre en place. Dans le même esprit que le droit de préemption, ce fonds et les réformes des procédures opérationnelles de la rénovation urbaine, de la restauration immobilière, de la résorption de l'habitat insalubre qui doivent l'accompagner ont pour but d'assouplir, de simplifier et de rendre plus efficaces et mieux adaptées aux volontés locales les différentes interventions dans les centres des villes.

Des politiques plus efficaces, ai-je dit, car les élus locaux disposeront de nouvelles armes pour faire un urbanisme moins dense, moins brutal dans ses formes et ses méthodes ; plus efficaces, car plus attentives aux équilibres de la société locale et au sort des hommes de demain.

Plus sociales enfin, parce que les élus locaux auront de nouveaux moyens pour améliorer la vie des habitants dans les quartiers anciens, aménager des espaces verts et, s'ils le souhaitent, construire des logements sociaux plus près du centre de leurs villes.

C'est une réforme sérieuse et réaliste, ai-je dit au début de mon propos. C'est un projet né de la pratique et venant en son temps.

Le projet que je vous présente aujourd'hui — soyez-en sûrs — n'est pas le fruit du hasard, ni une improvisation. Il est le résultat d'une continuité de l'effort législatif fait dans notre pays depuis plus de quinze ans. Cet effort a peu d'équivalent dans le monde ; il faut bien le dire.

Notre réforme résulte du mûrissement des idées dues aux impulsions et aux réflexions de mes prédécesseurs, MM. Olivier Guichard et Albin Chalandon, mais je tiens à rappeler qu'elle prolonge la loi d'orientation foncière de 1967, dont vous avez, monsieur Pisani, été l'artisan. Elle résulte aussi de la critique serrée et sérieuse qui est née de la pratique et qui a été le fait d'abord des responsables locaux, au premier rang desquels les maires.

Cette loi du 30 décembre 1967 avait jeté déjà les bases d'une responsabilité accrue des élus locaux dans l'aménagement et dans la mise au point des documents d'urbanisme. Soucieux de mieux protéger l'environnement, mes prédécesseurs avaient déjà pris des mesures significatives. Ils ont, pour ne prendre qu'un exemple, interdit la construction des tours et des barres dans les petites villes et les villes moyennes et proscrit les grands ensembles.

Toute une politique urbaine a été mise en marche que nul ne peut nier : schémas directeurs, plans d'occupation des sols, réserves foncières, zones d'aménagement concerté. Ces instruments très efficaces ont changé les conditions locales des opérations d'aménagement. Je vous propose de confirmer ces orientations en développant ce que l'expérience permet aujourd'hui de développer. Les connaissances accumulées par la pratique des dernières années, l'énergie déployée pour élever la politique d'aménagement des villes au rang d'une politique

nationale, mise en œuvre par chaque agglomération, sont là pour témoigner que nos efforts commencent à porter leurs fruits, même s'ils sont loin d'être tous mûrs.

Il nous faut aller plus loin. Les changements à opérer ne doivent pas être seulement de nouvelles orientations de principe ou des modifications de détails de procédure. Ils doivent être aussi, et surtout, des changements pratiques qui permettent d'améliorer la vie quotidienne des Français.

Je pense personnellement apporter des réponses adaptées à tous les problèmes posés et à l'extrême diversité des situations, que vous avez signalés ; je le ferai avec une très grande économie de moyens administratifs. Vous savez que la meilleure réforme dans son principe est vaine si le rassemblement des moyens nécessaires à son application est hors de portée.

Le fonctionnement complexe des villes, la nécessité d'une mise en œuvre rapide des mesures, la pesanteur énorme des habitudes sociales ne laissent pas la liberté d'improviser ou de bouleverser des édifices sans connaître les conséquences que cela entraînerait. Nous devons de plus en plus savoir apprécier le rapport qui s'établit entre l'efficacité attendue d'une réforme et les perturbations sociales qu'elle engendre. La réforme qui vous est soumise, parce qu'elle s'attache à réduire au maximum les remous possibles, peut entrer immédiatement en application et produire sur-le-champ des effets bénéfiques.

Je tiens spécialement à vous dire ici que vos rapporteurs ont parfaitement compris la nécessité de compléter le projet par des dispositions que l'observation attentive des réalités fait apparaître comme utiles pour une application plus aisée et plus efficace. Ainsi votre commission de législation, dont je voudrais dire ici combien son président a été pour moi un interlocuteur précieux par ses conseils, a effectué sur la proposition de son rapporteur, M. Pillet, un travail d'approfondissement particulièrement précis et sérieux sur le droit de préemption dans les zones d'intervention foncière.

M. Chauty et votre commission des affaires économiques ont pris position en faveur du rétablissement des mesures transitoires pour la mise en application du plafond légal de densité. Ils ont appuyé leur proposition sur une parfaite connaissance des mécanismes économiques de la construction et sont parvenus, sur ce point, aux mêmes conclusions que nous.

Ni révolution, ni panacée, certainement pas « poudre aux yeux », cette réforme constitue un pas important dans la maîtrise de notre environnement là où il échappe à la volonté des hommes. Et ce pas, je vous demande de permettre qu'il soit fait.

On a aussi parlé des impôts fonciers. C'est ce que je nomme un contre-débat.

Je sais bien — et c'est de bonne guerre — que l'opposition s'est efforcée de détourner ce débat de son objet en soutenant le principe d'un impôt foncier.

**M. Edgard Pisani.** Et M. Fanton ?

**M. Paul Jargot.** Et M. Claudius-Petit ?

**M. Robert Galley,** ministre de l'équipement. L'opposition n'était pas seule dans ce débat, j'en conviens bien volontiers avec vous, comme vous semblez le souhaiter.

Au lieu de parler d'urbanisme et de politique foncière, on voudrait nous entraîner sur le terrain de la fiscalité et des finances locales. Il n'est pas très souhaitable, me semble-t-il, de mélanger ainsi les genres. Je crois que le débat sur l'impôt foncier eût été plus fructueux s'il avait été replacé dans le cadre des réformes de la fiscalité locale, notamment de celles portant sur les taxes foncières.

Mais je ne veux pas me dérober au débat, puisque plusieurs d'entre vous ont déposé des amendements à ce sujet.

Alors, voici quelques remarques initiales que le bon sens et l'observation des faits permettent de faire, sans passion, ni préjugé.

La première remarque c'est que, quelle que soit la position que l'on ait sur l'impôt foncier, la réforme que je vous propose garde tout son intérêt et peut recueillir vos suffrages. En particulier, il n'y a pas incompatibilité entre le plafond légal de densité, le droit de préemption et les impôts fonciers, puisqu'il s'agit de domaines parfaitement distincts.

La deuxième remarque, c'est que l'idée qui se trouve au centre de la quasi-totalité des propositions — celle de la déclaration de la valeur vénale par le propriétaire — est un formidable pari. Qui parmi vous peut en douter ? Qui parmi vous est sûr que ce pari est gagnant ? Pour ma part, je ne néglige pas les objections considérables que font les services fiscaux, objections basées sur une sérieuse et séculaire connaissance des réactions du contribuable. Comme ces objections rejoignent mon intuition de maire — qui connaît lui aussi les contribuables, ses électeurs — je suis persuadé de l'impossibilité de gagner ce pari, et au fond la plupart d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, vous l'êtes aussi.

Est-il concevable que chaque propriétaire, je dis bien chacun d'entre eux, tranche chaque année de la valeur de son bien ? Est-il imaginable, par exemple, que chaque année un propriétaire agricole revoie l'évaluation de chacune de ses parcelles, qu'un propriétaire d'appartement en ville tente l'appréciation de la part de la valeur du sol attachée à son appartement ? Cela implique qu'on lui tienne la main : soit l'administration — mais alors que signifie la libre déclaration ? — soit les experts et agents immobiliers qui, seuls, ont les moyens d'analyse et de comparaison. Je n'aime pas cette perspective, car elle fait de chaque propriétaire qui jouit paisiblement de son bien, un marchand de biens, sinon un spéculateur potentiel.

Croyez-vous que la sanction qui frapperait celui qui déclare une valeur trop faible sera assez dissuasive, et partout dissuasive ? Car, soyons sérieux ! La menace de l'expropriation ne pèserait réellement et de la même manière sur toutes les catégories de biens et sur tout le territoire que si la menace de la municipalisation générale des sols se précisait.

La troisième remarque que je ferai, c'est qu'on peut débattre utilement de l'impôt foncier seulement si l'on précise de quel impôt foncier on parle.

Votre commission des finances et son rapporteur, M. Brousse, réaliste et soucieux comme moi des problèmes concrets, ont souligné avec beaucoup de justesse que les objectifs des tenants de l'impôt foncier étaient, en général, multiples et contradictoires.

Pour certains, il s'agit de substituer un impôt foncier sur la valeur vénale aux actuelles taxes foncières sur la valeur locative. En dehors du cas des terrains à bâtir, il n'y a pas de différence notable entre imposer l'une ou taxer l'autre.

Je ne vois donc pas l'avantage fondamental de substituer la valeur vénale à la valeur locative. A moins qu'il ne s'agisse de demander plus au contribuable ? Mais alors, il faut le dire et il fallait le dire lors des réformes des impôts locaux. Et quelles ressources supplémentaires attend-on ? Je rappelle que les taxes foncières rapportent en ce moment quelque six milliards de francs. L'ordre de grandeur de ce qu'apportera le plafond légal de densité me paraît en toute hypothèse supérieur au surcroît de rendement que peuvent espérer les promoteurs d'un tel impôt foncier.

D'autres, plus réalistes, ne prétendent pas appliquer ce nouvel impôt à l'immensité des zones rurales et ne le proposent que pour les zones urbaines. Il va de soi que les hypothèses de rendement seraient réduites à due proportion et je comprends d'ailleurs que les partisans de cet impôt soient quelque peu muets sur ce sujet.

D'autres, plus prudents encore, proposent que cet impôt ne porte pas sur les immeubles bâtis, mais seulement sur les terrains qui les supportent. Ce serait peut-être une bonne idée si l'on savait réellement distinguer la valeur du terrain de la valeur des bâtiments qui y sont construits. Dans la pratique, vous savez bien que c'est difficile.

D'autres enfin — et ceux-là me paraissent voir plus juste — proposent qu'un tel impôt foncier frappe les seuls terrains à bâtir, c'est-à-dire les terrains non bâtis des zones urbaines délimitées comme telles par les plans d'occupation des sols.

A ce point du débat, encore faut-il étudier sérieusement les conséquences d'un tel impôt, préciser son assiette et les modalités de sa détermination, en particulier décider du partage que l'on va faire entre les terrains non bâtis et les parcelles de terrain très faiblement bâties, comme on en trouve souvent dans nos banlieues urbaines. Il faut aussi savoir s'il pourra être mis en œuvre de façon pratique et efficace.

Je sais que votre commission de législation, avec sa sagesse habituelle, a repoussé le principe de l'impôt foncier. Il me paraît sérieux de ne pas décider précipitamment et, à la réflexion, je crois qu'il est très sage de confier à un comité d'études le soin d'examiner sereinement cette question. Je puis vous donner la garantie, qui m'a été demandée par deux de vos commissions, qu'il ne s'agit pas d'une quelconque commission chargée d'étudier un quelconque projet, mais d'un comité d'études sérieux auquel j'apporterai tous les moyens de mon ministère et auquel je fais aujourd'hui toute confiance pour aborder le problème sur le fond.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ne voyez pas dans ces propos un refus du Gouvernement d'envisager un impôt foncier mais, au contraire, l'expression du respect que le Gouvernement porte aux travaux parlementaires (*Mouvements divers à gauche*) et sa volonté d'examiner les différentes solutions dans le détail.

Aujourd'hui, il s'agit d'une réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, d'une réforme mûrie et prête à entrer en application, d'une réforme que je crois réaliste et efficace. Je ne doute pas que vous saurez la considérer et la critiquer telle qu'elle est et non pas telle qu'elle pourrait être.

En conclusion, je vous dirai que j'ai attaché la plus grande importance au travail accompli dans vos commissions et beaucoup d'intérêt aux amendements très nombreux qui ont été déposés. Ils donnent une preuve supplémentaire de l'intérêt que vous portez à ce projet de loi et j'y suis très sensible.

Son but est clair : permettre un nouvel urbanisme en donnant de nouveaux moyens d'action, pour rendre nos villes plus humaines. D'ici à quelques semaines, avec le deuxième projet de loi portant réforme de l'urbanisme — qui, je le répète, dans mon esprit, est inséparable du premier projet — nous aurons beaucoup à parler de l'espace naturel et de nos campagnes.

Nous devons aujourd'hui nous donner les armes nécessaires pour soustraire nos villes au seul critère de la rentabilité économique et financière.

Les citoyens ne doivent plus être jugés sur leur seule capacité de consommation ou sur leur seule solvabilité. L'autorité municipale doit avoir les moyens d'insuffler dans les quartiers les fonctions collectives qui leur manquent et de sauvegarder celles dont la présence est menacée.

C'est une ville moins mécanique, mais plus organique que nous voulons, comme le disent si bien, dans leur rapport, M. Miroudot et la commission des affaires culturelles. Un peu moins une machine économique, davantage une collectivité humaine, voilà la ville que chaque Français réclame.

Cette réforme s'inscrit dans les préoccupations nées au cours des dernières années, et notamment le souci de l'environnement. Ces préoccupations ont mis en lumière des exigences nouvelles chez les citoyens, heurtés par les excès de la densification et surtout par les profits qu'elle engendre, inquiets des transformations rapides de la ville qui frappent les plus démunis.

Cette réforme propose une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales dans le sens de la décentralisation et de l'autonomie des politiques locales d'urbanisme.

Cette réforme, enfin, est conforme aux orientations de la politique de changement voulue par le Président de la République. Voici quelques jours, devant le haut comité de l'environnement, le chef de l'Etat a qualifié la réforme foncière de « loi essentielle pour l'environnement », et il a ajouté :

« Grâce à cette réforme, les collectivités locales devraient disposer d'armes nouvelles et efficaces pour lutter contre la spéculation foncière et les constructions trop denses ou très élevées qui ont contribué à défigurer nos villes. Grâce à cette réforme, les Français devraient être mieux protégés contre les atteintes à leur cadre de vie. »

Voilà ce qu'affirme M. le Président de la République. C'est ma responsabilité et ma fierté que de défendre aujourd'hui devant vous cette idée et ce projet. (*Applaudissements au centre devant vous cette idée et ce projet. (Applaudissements à droite, sur les travées de l'U.D.R., de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.)*)

(M. Louis Gros remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.)

#### PRESIDENCE DE M. LOUIS GROS,

vice-président.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous qui siégeons sur ces bancs et qui sommes, pour la plupart, des élus locaux, nous avons été frappés directement par ce projet de loi et par les propos qui ont été tenus à la fois par les rapporteurs et, il y a un instant, par M. le ministre de l'équipement.

Parce que nous avons des responsabilités locales, nous pouvons suivre point par point le cheminement de ce projet, en connaître facilement les faiblesses et les qualités, et nous référer à notre expérience personnelle pour porter un jugement sur ce qui peut être bon, sur ce qui est clair, sur ce qui est ambigu et sur ce qui est mauvais.

Il est vrai qu'une pratique idéale de l'urbanisme n'a pas encore trouvé son maître. Si l'on veut bien se plonger dans l'histoire des législations qui ont été adoptées par le Parlement français au cours des dernières décennies, on s'aperçoit que la plupart des lois foncières ont été décevantes ; on peut même considérer certaines d'entre elles comme de véritables canards boiteux.

Aujourd'hui, un nouveau projet de loi nous est proposé. Je voudrais tout de même rappeler, monsieur le ministre, bien que vous vous défendiez que ce soit le fond du débat, qu'il s'agissait bien, initialement, des ressources des collectivités locales. Vous n'avez pas été le seul à le dire. Ici même, le ministre de l'intérieur se faisait fort d'abonder les finances locales par les produits de la nouvelle ressource qui va être instituée.

Et puis, sans doute s'est-on aperçu que les produits escomptés ne correspondraient pas aux besoins des collectivités ; c'est alors que vous nous avez annoncé — et cela, je l'admets plus volontiers — que vous vouliez nous aider à définir une politique d'urbanisme et à l'imposer mieux dans les villes, spécialement dans le centre des villes.

Plus généralement, vous voulez donner une nouvelle impulsion aux efforts qui ont déjà été faits pour juguler la spéculation, pour empêcher les densifications et, à défaut de pouvoir à coup sûr les éviter, pour les imposer au profit des collectivités locales.

Je vois aussi dans le dépôt de ce projet une coïncidence — et là, je crois que nous sommes au fond du problème — avec une conversion récente des mentalités. Il y a quelques jours, me plongeant dans les rapports qui avaient été établis par des fonctionnaires très compétents et même par des élus locaux à l'époque où, dans l'agglomération où je vis, on discutait d'un plan de modernisation et d'équipement — c'était au cours des années 1962-1963 — j'y lisais des choses absolument délirantes sur l'avenir des villes. On proposait de créer une autoroute le long d'une immense prairie — j'en connais une au cœur de Caen (*Sourires*) ; on indiquait que 50 p. 100 des Français circulaient dans le centre des villes en automobile, qu'en 1975, 90 p. 100 utiliseraient la voiture, mais l'on ne parlait pas de transports en commun.

On a tout fait pour livrer la rue à la voiture et lorsque j'entendais tout à l'heure notre collègue Miroudot nous dire que la rue a parfois coupé la ville en morceaux, combien je l'approuvais, car j'en suis le témoin et la victime, comme beaucoup d'entre nous. Il est certain qu'il y a dix ou quinze ans, des conceptions différentes ont été admises et je crois qu'ici nous pourrions les uns et les autres battre notre coulpe si alors nous fûmes les « décideurs ».

C'est la réaction populaire autant que la réflexion progressive des élus qui ont amené une conversion des mentalités nous ramenant vers ce que l'on pourrait appeler la mode « rétro », mais une mode qui nous ramène, elle aussi, à l'échelle humaine et dont les fonctionnaires que j'évoquais tout à l'heure disaient alors qu'il s'agissait d'une « litanie sans consistance ».

Eh bien, aujourd'hui, nous y voici revenus, mais est-il encore temps de redresser la situation ? Dans certaines villes, c'est possible ; dans d'autres, le mal est fait. A cet égard, par conséquent, votre projet est « dans le vent », car il crée le sentiment que l'on va s'attaquer aux excès d'urbanisation et annihiler certains profits.

M. Pillet, rapporteur de la commission de législation, a dit tout à l'heure qu'il fallait condamner l'enrichissement sans cause. Que de fois, mes chers collègues, vous qui êtes maires, avez-vous protesté contre cet enrichissement de propriétaires fonciers dont le seul mérite était d'avoir un titre de propriété alors que la cause de l'enrichissement provenait du dynamisme de la collectivité dans laquelle ils étaient intégrés !

M. Pierre Brousse, rapporteur pour avis. Absolument !

M. Jean-Marie Girault. Mais, pendant des années on ne nous a pas entendus et il est grand temps qu'un effort réaliste soit entrepris. Aussi bien, quelle que soit finalement la motivation qui a présidé à la conception de ce projet, que vous défendez de mieux en mieux, monsieur le ministre, au fur et à mesure que les semaines passent (*Sourires*), vous vous sentez de plus en plus solide. Je crois néanmoins qu'il vous a fallu, au départ, entreprendre une sorte de conversion intellectuelle, réaliser cette espèce de phénomène de substitution de raison d'être pour justifier un texte qui avait été inventé pour d'autres raisons.

De toute façon, il existe et il répond finalement assez bien à nos préoccupations, sauf en ce qui concerne le plafond légal de densité, dont je dirai maintenant quelques mots.

J'ai bien l'impression que, le problème des ressources aléatoires mis à part, on aurait pu s'en passer dès l'instant que nous avons, nous les élus, un arsenal législatif et réglementaire qui nous permet de régler la plupart des problèmes relatifs à la densité.

De ce plafond légal de densité, que l'on appellera bientôt — ce ne sera qu'une abréviation de plus — le P.L.D., que faut-il en penser ? Tout d'abord, je critique l'expression : « plafond légal de densité », car elle incite à identifier le plafond à ce qui est normalement souhaitable alors que, réglementairement, et si le coefficient d'occupation des sols est bien conçu, la densité autorisée peut être très supérieure au plafond légal.

Vous n'éviterez pas que, dans l'esprit du commun des mortels, quand on parlera d'une densité supérieure au plafond légal, ne s'introduise une sorte de suspicion contre la réglementation qui autorise le dépassement de ce plafond, suspicion contre l'acquéreur constructeur, bien entendu, suspicion peut-être aussi contre l'élu ou l'administrateur qui aura autorisé ce dépas-

sement. Il ne s'agit là que d'une critique sur la formulation employée : j'avoue ne pas en avoir, pour le moment, inventé d'autre.

Quant au fond, la densification supérieure à un en province ou à un et demi à Paris n'est pas nécessairement mauvaise dans certains quartiers d'une ville. A l'Assemblée nationale, comme au cours des débats de la commission de législation dont je fais partie, il fut rappelé — et c'est bien vrai — qu'une ville, c'est une succession, harmonieuse autant que possible, d'architectures diverses, plus ou moins denses. L'aspect d'une ville justifie une densité plus forte à tel endroit, plus aérée à tel autre, la densité la plus forte n'étant pas nécessairement réservée au centre de la ville, bien qu'elle s'y trouve souvent. En outre, je ne vois pas pourquoi on condamnerait tout à coup une densité supérieure à la norme lorsqu'elle peut être l'instrument de la création d'une âme dans un quartier neuf ou celui de la restitution de la vie dans un quartier qui dépérisait.

En ce point, ma critique porte sur le fond même de votre projet. Le plafond légal de densité est une règle qui va s'imposer et lorsque le dépassement aura été constaté, elle frappera aveuglément aussi bien la densification justifiée que celle qui l'est moins. Je ne pense pas que, dans le système que vous avez adopté, il soit possible d'y remédier. Il y a probablement là un vice fondamental qui nous permet de penser que, en définitive, à l'époque où on ne pensait qu'à créer des ressources au profit des collectivités locales, une telle disposition pouvait se concevoir ; mais maintenant que ce texte semble devenir un outil pour une politique de l'urbanisme, la solution est plus douteuse.

Comment pouvons-nous analyser ce plafond légal de densité et la sanction de son dépassement autrement que comme une mesure brutale et sans nuance, même si, parfois, comme il est vraisemblable, elle calme la spéculation, encore que sur ce point nous nous trouvions dans le domaine des impondérables ?

J'ai entendu et lu toutes sortes de choses. On s'est interrogé pour savoir si la taxe était de nature à encourager ou non la spéculation. Je crois que personne ne possède la clef de la solution de ce problème et qu'il faut, en cette matière, faire preuve de la plus grande humilité. En tout état de cause, il faut limiter l'espoir de voir construire dans le centre des villes de nombreux logements sociaux, quelles que soient d'ailleurs les ressources que les collectivités locales pourront tirer de l'application de la loi, car ou bien le centre des villes est déjà construit et rempli, ou bien les charges foncières seront telles que les constructeurs de logements sociaux seront vite découragés.

Telles sont les observations que je voulais faire à ce propos sur le plafond légal de densité.

Les deux points qui suivent, en revanche, entraînent, de ma part, une approbation sans réserve : il s'agit de la création des zones d'intervention foncière ainsi que du droit de préemption qui y est attaché et d'une nouvelle réforme du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En ce qui concerne les zones d'intervention foncière, il faut reconnaître au projet le mérite de la simplicité. A l'intérieur d'une ville, dans les zones urbaines — et nous savons comment elles sont définies par les plans d'occupation des sols — le droit de préemption jouera automatiquement, sans aucune formalité préalable. La mesure est salutaire car elle évitera la tentation de la spéculation. Plus le droit de préemption s'exercera, plus la référence des prix pratiqués à cette occasion deviendra la loi commune dans le secteur concerné ; cela ne me paraît pas douteux.

La seule réserve dont on pourrait faire état tient au principe de la limitation des zones d'intervention foncière aux communes d'au moins 10 000 habitants. Les communes moins importantes pourront décider la création d'une telle zone, mais n'est-ce pas demander beaucoup à certains maires que de s'engager dans une politique de Z. I. F. ? Pardonnez-moi ce sigle, mais il va bientôt être d'usage courant. Elle peut, en effet, provenir de la gêne que l'on devine, surtout lorsque l'agglomération est de peu d'importance ; mais enfin, me direz-vous, le courage politique doit être le fait des élus.

Quant aux modifications relatives au régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le dispositif prévu est excellent.

Il m'arrive d'exercer des emprises sur des terrains agricoles. Je reconnais bien volontiers que dès qu'une entreprise agricole est un tant soit peu démantelée, le devoir de la collectivité est d'exercer l'emprise totale. La loi le stipulera et c'est fort bien.

J'approuve également l'idée selon laquelle, lorsque une indemnité a été fixée, elle doit être versée le plus vite possible. La plupart d'entre nous se sont toujours efforcés d'agir ainsi, mais il y a eu des exceptions.

Enfin — et ce point se révélera très important lorsqu'on appréciera la valeur d'un terrain prétendu constructible, on tiendra compte strictement des réseaux existants et l'on appréciera leur capacité réelle par rapport aux terrains concernés. C'est fondamental.

**M. Jacques Descours Desacres.** Très bien !

**M. Jean-Marie Girault.** En effet, dans toutes les opérations d'expropriation, nous rencontrons de futurs expropriés qui, tout à coup, se découvrent une vocation de lotisseurs, estimant que leur terrain vaut tel prix et qu'ils en auraient tiré davantage que ce qu'on leur offre. Eh bien, ce sera fini. Le juge avait souvent des états d'âme parce que la loi n'était pas suffisamment précise. La mesure que vous prenez est très sage et ralentira, dans la zone périphérique en particulier, l'accroissement du prix des terrains agricoles notamment, dont je disais en un autre lieu que le taux de progression a été, dans ma région, en six ans, de 600 p. 100, ce qui n'est pas mince !

Les problèmes financiers des collectivités locales, monsieur le ministre, ne seront pas pour autant réglés par l'adoption du projet de loi. D'ailleurs vous nous en donnez acte — vous ne le cachez pas — et pour la discussion ce sera plus simple. Je ne chercherai pas à savoir combien de milliards pourra procurer cette réforme. Nous n'en attendons rien et, si le ciel nous envoie quelque chose, nous vous remercions. (*Sourires.*)

Mais, puisque les ressources du plafond légal de densité seront modestes, il convient d'en trouver ailleurs. Or, vous savez que grandes sont nos difficultés lorsqu'il s'agit d'acquérir. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de dire que c'était le cas de beaucoup d'entre nous. En effet, en élaborant les plans d'occupation des sols, on a limité le coefficient à 1, rarement à 1,5, le plus souvent à 0,75 ou même à 0,50, pour maintenir l'aération de la ville, pour lui conserver son échelle humaine ; en même temps, on a mentionné sur ces plans des réserves pour permettre la réalisation d'équipements collectifs tels que des écoles et la création d'espaces verts. Avec quoi les paiera-t-on ?

A cet égard, je tiens à dire que c'est placer les communes dans une mauvaise situation que de réduire à deux ans le délai, qui est de trois ans à l'heure actuelle, alors que nous ne sommes absolument pas assurés de pouvoir mener à bien les réalisations dans un laps de temps aussi court, étant donné que nous ne disposons pas forcément des moyens nécessaires. Nous avons besoin de ressources, et vous savez qu'à partir du moment où nous en aurons, nous nous ferons forts de juguler la spéculation.

Je vous cite un exemple. Avec l'aide de votre ministère, nous avons, en un point très sensible du centre de la ville de Caen — on m'excusera de parler de la ville que j'administre — immédiatement jugulé une spéculation qui se dessinait, intéressant un terrain de 18 000 mètres carrés sur lequel se trouvait une vieille cité artisanale en voie de disparition progressive. L'occasion s'est présentée d'acquérir 6 000 mètres carrés au cœur même de cette zone. L'Etat est intervenu et, désormais, c'en est fini ; il n'y aura plus de transaction sur les terrains situés alentour.

L'opération que nous avons ainsi concrétisée produit les mêmes effets que dans le cas d'une Z. A. D. : plus personne ne cherche à spéculer sachant que, demain, la collectivité publique s'intéressera au quartier, mais il nous faut des ressources régulières. Or, il ne faut pas se faire d'illusions : tout ne peut pas venir de l'Etat ; les citoyens doivent aussi prendre une part des charges. Quelle serait cette part ?

Je ne vais pas m'engager dans une discussion sur l'opportunité de l'impôt foncier. A ce sujet, on a beaucoup écrit, on a beaucoup dit, on s'est beaucoup passionné et je dois dire que je n'ai pas encore fait ma synthèse personnelle.

Tout le monde a le sentiment de détenir la vérité, mais je suis persuadé qu'au fond de lui-même chacun se rend compte qu'il faut être extrêmement prudent. Aussi j'espère que l'on étudiera le problème au fond.

Je voudrais, après les mille suggestions qui ont été faites, en présenter une de plus, ce dont je vous prie de m'excuser.

Il faut, me semble-t-il, que dans l'étude à laquelle les pouvoirs publics et la commission instituée par le projet de loi vont s'attacher pour rechercher de quelle manière des ressources pourraient être tirées à partir de la substance de la ville on tienne compte des revenus de l'individu.

Je voudrais faire une remarque préalable. Je ne vois pas pourquoi on ne taxerait que les terrains à bâtir. Lorsqu'une ville progresse économiquement, se montre dynamique, s'équipe, devient attractive, c'est toute la communauté qui en profite, c'est tout le marché immobilier qui en bénéficie. Si une ville connaît un boom économique, les maisons qui sont habitées par les administrés de cette ville bénéficient d'une plus-value, fût-elle implicite, dans la mesure où il n'y a pas vente. Je trouve anormal que seuls les terrains à bâtir puissent tomber sous le

coup d'une mesure fiscale. C'est une opinion personnelle — encore une fois je ne l'ai pas suffisamment approfondie — mais je crois que ce que je dis est raisonnable.

Cela étant, tous ceux qui, dans une ville, la font vivre en créant des profits et des richesses qu'ils partagent, doivent participer à son équipement et à la maîtrise de l'urbanisme auquel ils sont étroitement liés. C'est pourquoi il me semble que les collectivités locales devraient être autorisées à percevoir, auprès des contribuables dépassant un certain revenu, une taxe supplémentaire qui permettrait, en définitive, une meilleure répartition des richesses parce qu'elle n'atteindrait pas les moins favorisés. C'est une suggestion parmi d'autres ; je vous demande d'en prendre note.

Mais, lorsque les citoyens auront tout naturellement pris leur part, et ils doivent la prendre — il ne faut pas tout demander à l'Etat ; c'est évident — il convient tout de même que l'Etat se montre plus curieux de nos problèmes et plus prodigue des deniers publics à notre égard. Le ministère de l'équipement a fait des efforts, c'est vrai, mais ils ne sont pas suffisants, ils ne sont pas réguliers et, parfois, on a le sentiment d'une politique au coup par coup. Je crois qu'il faut systématiser une politique d'aide.

Croyez-moi, monsieur le ministre : l'argent public, celui que nous attendons de l'Etat, celui dont nous estimons qu'il nous est dû, est la meilleure arme contre l'argent privé tentateur et source d'injustices. *(Applaudissements à droite, sur les travées de l'U. D. R., de l'U. C. D. P., de la gauche démocratique et sur certaines travées socialistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Chatelain.

**M. Fernand Chatelain.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec le projet de loi foncière qui est soumis à notre discussion, voilà donc une nouvelle fois un texte qui nous est présenté comme une réforme qui, selon M. le Président de la République, serait décisive, tellement importante que l'attitude des parlementaires à son égard serait révélatrice de leur aptitude à comprendre ou non le changement.

Ces arguments étaient employés voilà quelques semaines. Ils le sont encore aujourd'hui, mais je crois que la discussion à l'Assemblée nationale a eu au moins le mérite de contribuer à dégonfler la baudruche.

En réalité, sont remis une énième fois sur le chantier les problèmes de l'urbanisme et de la politique foncière. Les précédentes dispositions adoptées se sont révélées inapplicables ou inefficaces, incapables en tout cas de freiner une politique des logements qui accentue les injustices — vous avez bien voulu le reconnaître, monsieur le ministre. Je crois qu'il n'est pas besoin d'être grand prophète pour prévoir que ce nouveau projet sera tout aussi incapable de freiner la hausse galopante du coût des logements.

Je vous écoute, monsieur le ministre, comme j'ai déjà entendu d'autres ministres précédemment, et il me semble que votre discours ressemble comme un frère jumeau à celui de chacun de vos prédécesseurs venant défendre leurs projets. Justice sociale, nouvel urbanisme : cela ne se fait pas avec des mots et des petites mesures lorsqu'on refuse de s'attaquer aux causes de la situation que nous connaissons.

A en croire l'exposé des motifs, nous aurions enfin les moyens de mettre un terme à la spéculation foncière, de donner aux collectivités locales les moyens de maîtriser le développement urbain — M. Girault vient de dire ce qu'il fallait en penser — en particulier en leur permettant de mettre en œuvre une réelle politique sociale de l'habitat afin de rendre aux villes la « dimension humaine » qui leur fait défaut.

En fait, cette réforme foncière, faisant suite à bien d'autres, est surtout caractéristique de la façon dont vous entendez, monsieur le ministre, faire passer une série de mesures contraires aux intérêts de la population et des collectivités locales.

D'un côté, le Gouvernement tente de faire croire que cette loi permettra de faire payer les spéculateurs, responsables de la crise urbaine, mais il désigne une fausse cible : les propriétaires de terrains.

De l'autre côté, il semble céder sur de vieilles revendications en accordant apparemment quelques ressources nouvelles aux collectivités locales et en leur permettant d'exercer un droit de préemption dans les nouvelles zones d'intervention foncière ; mais en fait — on l'a déjà dit — les déclarations de M. le ministre de l'intérieur, voilà quelques mois, annonçant ce que cette réforme apporterait des ressources importantes aux collectivités locales se trouvent maintenant contredites.

En fait, le projet de loi foncière place les élus locaux devant une situation extravagante : ils doivent ou bien sacrifier les conceptions d'un urbanisme équilibré et humain pour obtenir, grâce à la surdensification des sols des centres de villes, quelques ressources pour réaliser des acquisitions foncières, ou bien se refuser à ce jeu et n'avoir aucun moyen financier et maintenir les centres de villes en l'état actuel de vétusté et de dégradation.

Disons-le nettement, par ce projet, le Gouvernement veut conduire encore plus les communes à gérer la crise sur le dos de la population.

Le Gouvernement tente de masquer sa responsabilité et celle de grandes banques dans la crise urbaine en désignant un bouc émissaire : les propriétaires de terrains. Il n'hésite pas à reconnaître que l'« habitat social et les activités les moins rentables sont exclus des centres urbains » ou que la « qualité de vie des citoyens tend à se dégrader ». Mais c'est pour mieux accuser les « imperfections du marché foncier » et le comportement des propriétaires, en particulier de ces millions de Français qui possèdent un logement, une maison ou une parcelle de terrain.

Par contre, il n'est question nulle part des profits spéculatifs des grosses sociétés de l'immobilier. L'exposé des motifs du projet de loi entretient soigneusement la confusion. On n'y parle jamais des promoteurs ; en revanche, il y est indiqué que la taxe sera indifféremment perçue sur le constructeur ou le propriétaire qui fait construire. A suivre le Gouvernement, on pourrait croire que les principaux responsables de la cherté de la construction des logements seraient les propriétaires de terrains.

En isolant le problème foncier de l'ensemble du problème de la construction, le Gouvernement tente de masquer les vraies responsabilités dans la crise urbaine que nous connaissons et veut permettre aux grosses banques et aux grosses sociétés de continuer à s'en servir pour réaliser des profits de plus en plus importants.

Apparemment, c'est le promoteur qui devra payer la taxe. Mais, comme rien n'est fait pour mettre directement en cause son profit, le promoteur la répercutera tantôt sur les propriétaires, tantôt — et le plus souvent — sur les locataires ou les accédants à la propriété.

Cela montre que toute mesure foncière isolée s'attaquant à la propriété sans toucher à la spéculation immobilière a pour conséquence de favoriser les profits immobiliers.

Dans le projet, des mesures dérogatoires sont prévues qui, toutes, favorisent le grand capital immobilier.

Les zones d'aménagement en cours ne supporteront pas la taxe. Dans la zone d'aménagement ou de rénovation, où une proportion minimale de logements sociaux et d'équipements est réalisée, tout ou partie du produit pourra être reversé à l'aménageur.

Cela veut dire, en fait, que les grands promoteurs privés intervenant dans les Z. A. C. seront exonérés : en effet, dans la plupart de celles-ci, promoteur et aménageur sont confondus ou contrôlés par le même groupe financier.

Enfin, et pour plus de précautions, une disposition prévoit que, dans ces zones, le dépassement du plafond légal sera évalué par rapport à la totalité de la zone, et non parcelle par parcelle, ce qui signifie que, par exemple, avec ce mode de calcul, les promoteurs des immeubles construits à la Défense ne paieraient rien, la densité de la totalité des immeubles construits par rapport à la surface totale de la zone ne dépassant pas le plafond légal de densité.

Il est clair que les gros promoteurs ne paieront pas ; au contraire, ils seront favorisés par la pression croissante exercée sur les propriétaires. Le surprofit des promoteurs, moteur de la hausse des prix fonciers, ne sera pas atteint : les nouvelles dispositions seront facteurs d'augmentation à la fois du coût de la construction et du coût du terrain, notamment à la périphérie des villes, ce qui favorisera encore l'urbanisation en tache d'huile que l'on veut bien dénoncer mais que les dispositions gouvernementales encouragent.

Cette réforme foncière ne coûtera pas plus cher au Gouvernement que les précédentes et, une fois de plus, c'est la population — habitants à la recherche d'un logement et petits propriétaires — qui feront les frais de l'opération. Il s'agit de les faire payer à la place des promoteurs ; il s'agit aussi d'obliger les communes à participer à cette opération, tout en permettant au Gouvernement de se dégager de ses responsabilités.

Le piège consiste à appâter les communes avec la nouvelle taxe pour les amener progressivement à se lancer dans le programme de réserves foncières dont les promoteurs ont besoin. Mais les communes à qui est accordé le droit de préemption ne bénéficient que d'un droit formel tant que les moyens financiers nécessaires à l'exercice de ce droit ne sont pas disponibles.

Le produit de la taxe sera d'autant plus élevé que les densités de constructions neuves seront fortes. Cela pourrait inciter la municipalité, pour pouvoir en bénéficier, à accepter une densification des constructions et à permettre aux promoteurs de construire sur des terrains réservés, par exemple, pour des équipements.

La perception de la taxe par la commune servira de prétexte au Gouvernement pour financer dans une moindre proportion encore les équipements collectifs et on aboutira, si les élus se prêtent au jeu, à l'entassement, à la surcharge des équipements existants, à la dégradation du cadre de vie, à l'aggravation de la situation actuelle, à faire des villes ayant encore moins de « dimensions humaines ».

Par contre, les municipalités qui voudront limiter les densités, préserver le cadre de vie, ne percevront rien. Dès lors, l'exercice du droit de préemption nécessitera l'accroissement des impôts locaux déjà trop lourds ou la suppression de certains programmes d'équipements.

Dans les deux cas, la commune est conduite à servir les intérêts des promoteurs, soit en constituant les réserves foncières dont ils ont besoin, soit en leur donnant le champ libre.

Dans les deux cas aussi, le poids de la politique d'austérité retombe sur la population et la commune apparaît politiquement comme responsable. Nous retrouvons là une des préoccupations constantes du Gouvernement : se décharger de ses responsabilités politiques sur les collectivités locales sans leur donner les moyens financiers de faire face aux tâches dont le pouvoir central se décharge sur elles.

Ainsi, le projet de loi qui nous est soumis se révèle bien incapable de régler les problèmes de la spéculation foncière puisqu'il se refuse à empêcher les promoteurs de continuer à réaliser les profits qui sont le moteur de cette spéculation.

Ce n'est pas en frappant les petits propriétaires de terrains que l'on règlera le problème. Ce n'est pas en recherchant la responsabilité de la crise de l'urbanisme, du coût de la construction, des loyers chers, des appartements invendables uniquement dans le coût des terrains — il joue un rôle, mais ce n'est pas le seul — qu'on règlera le problème.

Ce n'est pas non plus en voulant faire des communes les pourvoyeurs en terrains des promoteurs privés que l'on changera fondamentalement la situation.

Laisser croire que c'est par la mise en œuvre de nouvelles formes d'appropriation des sols que l'on sortira de la crise de l'urbanisme, c'est laisser planer de dangereuses illusions. On voit aujourd'hui le grand capital immobilier expérimenter en France, avec prudence il est vrai, la formule du bail à la construction sur terrain public ou de la concession d'usage des sols.

Dans d'autres pays européens, la formule est largement utilisée mais n'a pas évité la spéculation.

Le centre de Stockholm est propriété de la municipalité mais, dans les tours d'Hötonget qui sont construites et exploitées par les banques suédoises, les surprofits localisés ont augmenté sans proportion avec le loyer payé à la collectivité.

Le système du bail emphytéotique qui fonctionne en Grande-Bretagne pour la construction urbaine depuis un siècle est pratiqué tant par les grands propriétaires privés que par les autorités locales. Il est devenu un mode privilégié de dévalorisation de la propriété foncière au profit du capital financier et la spéculation continue de plus belle.

Si l'on veut tenter efficacement de résoudre ce problème, il faut s'attaquer aux vrais responsables qui ne sont pas primordiallement les propriétaires du sol — lesquels profitent bien souvent d'une situation — mais essentiellement les promoteurs, pour qui l'acte de construire doit être générateur de profits sans cesse augmentés.

Pour se mettre en place, une politique foncière efficace doit être guidée par un objectif fondamental : mettre en œuvre une politique sociale du logement et d'équipements collectifs. C'est l'opposé de l'orientation du régime actuel.

L'extension et la démocratisation du secteur public du logement et la nationalisation démocratique du secteur bancaire et financier, comme le prévoit le programme commun, transformeraient fondamentalement le problème foncier. Ces mesures permettraient un renversement de tendance dans la construction immobilière et, par conséquent, dans l'utilisation des sols urbains. Sur cette base, et sur cette base seulement, peuvent être mises en œuvre avec efficacité des mesures spécifiquement foncières.

Mais, pour faire face à la crise, bien entendu, des mesures immédiates devraient être prises.

Il faudrait commencer par mettre en pratique des mesures immédiates en vue d'une politique sociale du logement et de la réalisation d'équipements collectifs et, parallèlement, des mesures qui s'attaquent à la spéculation immobilière et à l'authoritarisme gouvernemental en matière d'urbanisme.

Tout d'abord, il faut supprimer les avantages fiscaux exorbitants dont bénéficie le grand capital immobilier et le décourager de construire dans les conditions où il le fait actuellement.

Les profits immobiliers des sociétés investissant dans des opérations de promotion destinées à la vente, sous condition de emploi dans des opérations immobilières, sont actuellement imposées au taux de 15 p. 100, au lieu de 50 p. 100, taux normal de l'impôt sur les sociétés. Cet avantage fiscal bénéficiant principalement aux sociétés financières implantées dans l'immobilier doit être supprimé.

Les sociétés immobilières d'investissement et les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie réalisant des opérations locatives respectivement de logements et de bureaux, locaux industriels et commerciaux, sont actuellement exonérées

de l'impôt sur les sociétés. Ces sociétés sont toutes des filiales de groupes financiers. Elles doivent être soumises à la fiscalité de droit commun.

Dans le cadre des dispositions actuelles en cas de blocage des loyers, l'Etat s'engage par convention à verser aux sociétés immobilières d'investissement la différence entre le montant des loyers bloqués et le montant des loyers normalement indexés. Cette garantie accordée aux banques, alors qu'elle est refusée aux offices publics d'H. L. M., a joué au 1<sup>er</sup> semestre 1974. Elle doit être supprimée.

Il faut aussi détourner les promoteurs privés de leur activité la plus clairement spéculative, la construction de bureaux et de logements de luxe par l'instauration d'une taxe sur le profit immobilier spéculatif. Tel est le sens d'un de nos amendements.

Il ne s'agit pas d'obtenir un impôt de rendement faisant des collectivités publiques les complices de la spéculation, il s'agit d'un impôt qui doit dissuader de construire à des prix spéculatifs, s'attaquant ainsi au moteur de la hausse du prix des sols.

De telles mesures immédiates sont liées, je le répète, au développement d'une politique sociale du logement qui donne les moyens aux promoteurs publics d'accomplir leur mission en limitant l'activité nocive des promoteurs privés. Elles permettraient, plus que la fixation d'un plafond de densité dans les centres urbains, de s'attaquer efficacement aux causes de la hausse vertigineuse du coût des terrains à bâtir.

Nous savons bien que le Gouvernement et sa majorité sont liés étroitement aux grandes banques qui ont mis la main sur un secteur de plus en plus important de la construction et qui veulent étendre leur emprise dans ce domaine pour réaliser de plus grands profits.

Le projet de loi qui nous est présenté va dans le sens des intérêts des gros promoteurs. C'est pourquoi nous le combattons et nous formulons des propositions tendant à mettre un terme aux phénomènes de la spéculation foncière.

Nous sommes bien convaincus que la population saura rapidement les faire passer du stade des propositions à celui des décisions.

Pour l'instant, nous ferons en sorte, dans la présente discussion, que le Sénat prenne ses responsabilités sans se retrancher derrière une discussion juridique ou technique qui ferait perdre de vue l'essentiel.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe communiste ne pourra donner son accord au projet de loi foncière qui nous est soumis. (*Applaudissements sur les travées communistes et sur certaines travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Berchet.

**M. Georges Berchet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les villes de France souffrent depuis quelques années d'une urbanisation massive, intensive, désordonnée et quelquefois inhumaine. Elles se sont développées en fonction de l'activité économique sans toujours répondre à leur finalité : le bonheur de leurs habitants.

La loi foncière du 30 décembre 1967 avait cependant introduit les notions de prévision, de programmation dans le temps, dans l'espace.

Les règles d'urbanisme appuyées sur les schémas d'intention — P.O.S. et S.D.A.U. — sont autant d'éléments positifs et déterminants. Malheureusement, la cohérence des documents et, indirectement, des orientations a trop souvent été troublée par un régime excessif de dérogations.

Nous avons éprouvé un grand espoir lorsque le Gouvernement a annoncé la mise à l'étude d'un texte portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

Le projet, tel qu'il nous arrive, comporte incontestablement d'excellentes dispositions et une mise à jour importante du code de l'urbanisme.

Je regrette cependant, et je pense ne pas être le seul, sa modestie, sa timidité et l'absence de dispositions plus hardies, plus avancées.

La notion nouvelle de plafond légal de densité est délibérément progressiste, mais il est permis de se demander si elle ne va pas conforter l'image traditionnelle et peut-être périmée que nous avons du centre, notamment dans les villes moyennes.

L'application de cette nouvelle règle se traduira sans doute par un meilleur urbanisme mais, à coup sûr, elle ne freinera pas la hausse des prix des terrains et n'interdira pas la formation de plus-values spéculatives.

Quelle sera la silhouette de nos villes d'ici à quelques années ?

Avec talent, monsieur le ministre, vous nous avez profilé une nouvelle cité et schématisé une « dédensification » des centres au profit des faubourgs. Mais sommes-nous certains que ce résultat sera acquis sans une totale maîtrise du foncier ?

L'analyse de ce problème nous conduit à penser qu'une véritable politique foncière, en régime libéral, est subordonnée à quatre conditions fondamentales : la possibilité de préempter,

la mise en place de ressources pour assurer cette préemption, une juste évolution du prix des terrains et finalement la concession des immeubles préemptés.

Vous avez valorisé le droit de préemption en inventant les zones d'intervention foncière.

Cette mesure est excellente. Elle risque cependant de perdre quelque peu de son efficacité. En effet, la possibilité de rétrocession à l'expiration d'un délai de cinq ans devrait être révisée.

C'est un élément modérateur pour la commune, certes, mais pourquoi vouloir le maintenir si la préemption a été faite au prix de marché sans recours à la procédure de révision et si donc le prix payé est bien le prix demandé par le vendeur ?

Vous savez mieux que quiconque, monsieur le ministre, qu'une opération, même limitée, d'urbanisme ne peut pas toujours être réalisée en cinq ans.

Accorder un droit de préemption sans donner au titulaire de ce droit les moyens de l'exercer conduirait, en fait, à stériliser la partie fondamentale de votre texte de loi. Les réserves foncières resteraient à l'état de projet et les zones d'intervention foncière ne seraient plus que le reflet d'une intention généreuse.

Les communes ne peuvent pas et ne doivent pas escompter de recettes substantielles du dépassement du plafond légal de densité, et c'est heureux pour l'urbanisme. Les maires sont gens de raison.

Mais ne faut-il pas craindre, monsieur le ministre, que le blocage absolu que vous avez évoqué ne résiste pas ? Ne faut-il pas craindre que quelques magistrats municipaux, à défaut d'autres ressources et en désespoir de cause, préoccupés par l'absolue nécessité de réaliser enfin des logements sociaux au centre de leur ville, ne viennent majorer quelque peu les coefficients d'occupation des sols de tel ou tel quartier pour créer une recette indispensable à la réussite de leur opération ?

Au plan strictement philosophique, il est permis de regretter que la conception d'un plan d'occupation des sols, acte essentiellement politique, puisse engendrer pour son auteur, ou son coauteur, des ressources plus ou moins importantes. Ne faut-il pas craindre la disparition d'une certaine sérénité dans l'élaboration de ce document et, corrélativement, l'apparition de distorsions au niveau du tissu urbain, et cela malgré le rôle important de l'administration ?

Qu'en est-il du prix des terrains ?

Le texte qui nous est proposé n'empêchera pas la formation de plus-values anormales engendrées par les équipements publics. La rente de situation que vous dénoncez se poursuivra. Elle sera même homologuée par la notion nouvelle de prix de marché.

Il serait souhaitable — c'est peut-être utopique mais ce serait justice — que la valeur des terrains constatée par parcelle par parcelle, aujourd'hui par exemple, soit, pour l'avenir, actualisée en fonction du coût de la construction ou de tout autre indice, et cela afin de ne pas léser les propriétaires soumis par ailleurs à l'érosion monétaire.

Il est profondément amoral de laisser naître des plus-values engendrées par l'argent public.

Vous avez admis, à l'article 20-L. 221.8, l'indexation afin d'établir la valeur d'un immeuble préempté à tort et rétrocedé à l'ancien propriétaire quelques années plus tard.

Cette indexation apparaît également dans les études préalables sur la taxation des plus-values et dans les Z. A. D. Il n'y a donc pas d'opposition au principe d'actualisation des valeurs.

L'important pour notre société, notamment pour les collectivités locales, n'est pas de taxer les plus-values au profit de l'Etat mais bien d'interdire leur formation afin de moraliser le marché et de permettre une intervention ferme, mais libérale, de la puissance publique.

Par la même occasion, la rétention des terrains serait atténuée. Elle ne se justifie que par l'espoir d'obtenir une plus-value toujours croissante.

Reste le problème de la concession des immeubles préemptés.

La mise en place d'une procédure généralisée de préemption ne saurait, compte tenu du caractère exorbitant du droit commun de cette disposition, autoriser la collectivité à disposer des terrains préemptés à sa guise et à réaliser ainsi éventuellement une plus-value.

Le moment est venu, me semble-t-il, d'amorcer très largement une véritable politique de concession qui, seule, permettra d'assurer un contrôle effectif de l'aménagement des sols.

Monsieur le ministre, après le vote de ce texte, un pas de plus aura été fait en matière de politique foncière. Mais le Parlement devrait être rapidement saisi d'une véritable charte de l'urbanisme à base de solutions audacieuses et tendant vers une maîtrise foncière encore plus affirmée. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique et sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Laucournet.

**M. Robert Laucournet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après la discussion très longue

et très passionnée qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, nous nous trouvons, dans cette enceinte de réflexion, devant des praticiens de la construction et de l'urbanisme et devant des élus du sol. Ne sommes-nous pas, en grande majorité, des élus locaux ?

Depuis le début de la discussion, le débat s'est placé à un niveau très élevé, comme en ont témoigné les interventions de nos rapporteurs, celle de M. le ministre qui a déclaré vouloir bien répondre à toutes nos préoccupations et celles des orateurs qui m'ont précédé.

Le problème qui nous est posé est à la fois philosophique et politique. C'est ainsi qu'il faut le considérer.

Vous avez rappelé, monsieur le ministre, les propos d'ouverture de M. le Président de la République, qui a déclaré que chacun devait prendre ses responsabilités. Dans ce débat, le groupe socialiste a l'intention de prendre les siennes.

Depuis quinze ans, les velléités du Gouvernement furent nombreuses. Ce fut d'abord l'abandon de la taxe d'urbanisation votée en 1967, puis un projet mort-né d'Olivier Guichard.

Le débat d'aujourd'hui intéresse le groupe socialiste au plus haut point. Nous pensons, en effet, que le problème foncier est un de ceux qui appellent des solutions immédiates liées au devenir des collectivités locales et qu'il engage pour des décennies le développement harmonieux du pays et son aménagement.

Le groupe socialiste a consacré de longs travaux à l'examen de ce texte : élaboration de rapports, réflexions en commun avec nos collègues députés, réunions d'experts et préparation d'amendements constructifs que nous avons déposés ou que nous déposerons au cours du débat.

**Mme Catherine Lagatu.** Très bien !

**M. Robert Laucournet.** Nos précédentes initiatives, et notamment le dépôt, dès 1972, de propositions de loi, montrent bien qu'en face d'un certain comportement laxiste de la majorité, trop souvent constaté, comme devant l'ampleur de la spéculation foncière, il n'est que temps de donner à la spéculation le coup d'arrêt indispensable.

Au cours de ce débat, nous défendrons des thèmes simples, déjà connus mais que je voudrais rappeler puisque la discussion générale doit donner le ton du débat. Je le ferai en indiquant nos objectifs et en insistant sur la dimension politique du problème.

Tout d'abord, quels sont nos objectifs ? Nous voulons lutter vigoureusement contre la spéculation sous toutes ses formes en retirant le sol du jeu du marché et mettre un terme à l'action des grands groupes affairistes fonciers. Nous voulons protéger contre leurs entreprises le droit de propriété à usage personnel et familial, en le distinguant du droit d'abus et d'échange spéculatif.

Nous voulons lutter contre les inégalités ségrégatives dans les villes et prendre en compte les aspirations de plus en plus précises de la population à la protection de son cadre de vie et de son environnement. Nous voulons assurer la maîtrise de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire par la maîtrise de l'usage du sol au profit de la collectivité des citoyens.

Telles sont les lignes directrices qui nous inspireront dans ce débat.

Pour ce qui est de la dimension politique du problème, vous avez bien voulu, monsieur le ministre, indiquer dès vos premiers mots quelle était votre conception. Pour nous, il s'agit d'un véritable problème de civilisation. L'ampleur des objectifs est à la mesure du problème politique fondamental que posent les rapports de l'homme avec le sol, les rapports de la collectivité humaine avec l'usage et la gestion de la terre.

Le problème est, certes, difficile à résoudre. Au fil des siècles, le droit de propriété n'a cessé de se diviniser, au fur et à mesure que l'évolution de la société y portait atteinte et le dépouillait de son vrai contenu : en milieu rural, droit de propriété contre droit d'usage avec le statut du fermage ; en milieu urbain, expropriation et limitation du droit de construire, outil de lutte permanent dont les professionnels du marché foncier sont les seuls vainqueurs au détriment du petit propriétaire et de la collectivité. A cette sensibilité politique au droit de propriété se superpose, de plus en plus, une sensibilité politique au droit à la qualité du cadre de vie. Si ces sensibilités peuvent se compléter dans certains cas — la petite exploitation rurale est souvent garante du maintien de la qualité du paysage — rien ne sert de feindre d'ignorer qu'elles s'opposent le plus souvent.

Elles s'opposent en ville où la forme urbaine résulte davantage de l'effet de la spéculation que de l'aménagement volontaire. Elles s'opposent plus vivement encore à la périphérie des villes où se produisent des changements d'affectation des sols. Elles s'opposent enfin sur l'ensemble du territoire où l'on ne cesse de dénoncer les atteintes à l'environnement.

D'où la nécessité d'une explication politique claire — j'espère que nous l'aurons — sur la nécessaire distinction entre la « propriété valeur d'usage personnel et familial » que nous

entendons protéger, et la « propriété valeur d'échange », valeur boursière, située dans l'économie de marché et dont nous voulons que la collectivité prenne le contrôle. D'où l'amalgame, voulu, recherché, entre la défense des intérêts du petit propriétaire d'un bien familial et des intérêts des professionnels de la spéculation, amalgame que nous dénonçons.

**M. Emile Durieux.** Très bien !

**M. Robert Laucournet.** Quelle est la situation du projet de loi qui nous est soumis en face de cette analyse ? En d'autres termes, cette explication politique claire, appliquée à l'ensemble du territoire qui constitue notre cadre de vie, ressort-elle du projet de loi ? Ce projet répond-il à l'affirmation contenue dans le rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie du commissariat général au Plan selon laquelle « il n'y aura pas de réponse souple, rapide et adaptée aux aspirations pour le cadre de vie, et donc pas d'amorce d'une dynamique décentralisée, si les blocages qui pèsent sur la mobilisation des sols et l'organisation de l'espace ne sont pas levés » ?

La réponse, négative, nous est donnée dans les premières lignes de l'exposé des motifs du titre premier du projet de loi : « Les moyens juridiques et financiers mis en œuvre au cours des dix dernières années ont permis d'organiser l'urbanisation nouvelle et le développement périphérique des villes. Ils se sont, en revanche, révélés inefficaces face à la forte pression spéculative observée dans les centres urbains et les quartiers anciens. »

Autrement dit, il n'y a pas de blocage sur la mobilisation des sols hors du centre des villes, pas de nécessité d'une définition politique des rapports entre l'homme, le sol et l'espace. Par contre, des abus sont observés au centre des villes. Il suffit de les traiter par des mesures à caractère technique. Ce n'est plus une politique foncière, c'est de la technologie.

Notre désaccord serait dès lors fondamental si ce texte ne recevait pas les modifications de fond que beaucoup souhaitent dans cette assemblée et nous ne pourrions voler au secours d'un projet qui se refuserait à attaquer le problème à sa racine.

Mon collègue et ami M. Pisani développera au cours de la discussion générale les préoccupations qui nous animeront la semaine prochaine lors de l'examen des articles. Mais je voudrais, d'ores et déjà, vous en donner les lignes de force.

En premier lieu, nous accepterons volontiers, sous réserve du vote d'un certain nombre d'amendements, les dispositions du titre II concernant les zones d'intervention foncière et celles du titre III relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, car elles nous paraissent propres à limiter la hausse.

Par contre, nous nous battons, en défendant un amendement de suppression sur le titre I, contre le plafond légal ou illégal de densité qui est atteint, à nos yeux, comme à ceux de notre collègue M. Girault, d'un vice fondamental. J'ai lu dans les rapports — je les avais déjà entendues en commission — les observations de nos collègues MM. Chauty et Brousse qui ont souligné les écueils du plafond légal de densité. On arrive soit à accroître la densification dans le cœur des villes pour avoir de l'argent, soit à la refuser et à la rapporter à la périphérie des villes — nous connaissons le problème — soit à appliquer le plafond légal de densité et à n'avoir pas de ressources parce que plus la mesure sera efficace, moins elle rapportera aux collectivités locales. (Très bien ! sur les travées socialistes.) Lors de l'examen de cet amendement de suppression, nous expliquerons notre position et nous exposerons toutes les critiques que nous faisons à cette disposition. Nous proposerons, bien sûr, dans un titre I bis, un rajout qui développera une conception originale — bien étudiée, celle-ci, monsieur le ministre — d'un impôt foncier général, déclaratif et annuel, qui procurera aux collectivités locales un immense marché de terrains équipés.

Dans ce domaine, je suis heureux de rejoindre M. Michel Chauty qui, au nom de la commission des affaires économiques, indique à la dernière page de son rapport : « ou bien l'impôt foncier n'est pas la bonne solution que croient certains, mais alors il faut le démontrer le plus vite possible au lieu de laisser persister des doutes et des impatiences ; ou bien l'impôt foncier est une solution adéquate aux problèmes de politique foncière et d'urbanisme et il faut, sans nouvelle tergiversation, en faire bénéficier les collectivités publiques de notre pays ».

Voilà à nos yeux le vrai débat par lequel nous ouvrirons la discussion des articles, la semaine prochaine. Voilà, mes chers collègues, notre conception globale du texte au moment de la discussion générale. J'ai voulu placer ces explications, à la demande de mon groupe, sous l'aspect de nos concepts politiques du problème.

Avant d'en terminer, monsieur le ministre, nous attendons de vous de faire la preuve au Sénat que les déclarations du Gouvernement — dont vous êtes membre — sur les inégalités sont autre chose que des audaces de langage. Si ce texte sortait d'ici dans la forme où il y arrive et avec l'enthousiasme mesuré

qui l'y accueille, il irait rejoindre l'arsenal des textes inefficaces, parce qu'inapplicables, et vidés de leur objet. Je pense à la taxe d'urbanisation instituée par la loi du 30 décembre 1967. Vous pourriez alors redouter qu'un jour, peut-être prochain, une véritable réforme foncière soit imposée, mais cela ne sera pas par vous. Ce serait l'œuvre d'une autre politique, d'une autre majorité et d'un autre Gouvernement. (Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

**M. le président.** La parole est à M. Vallon.

**M. Pierre Vallon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui un texte annoncé par le Gouvernement comme une réforme importante de structures de notre société.

Pour avoir une vue d'ensemble de ce projet, relatif à la politique foncière et à l'urbanisme, il est regrettable que les dispositions modifiant le code de l'urbanisme — titre III — fassent l'objet d'une discussion séparée, car elles contenaient des éléments intéressants s'insérant dans la réforme globale.

Pour l'opinion publique, le débat à l'Assemblée nationale s'est déroulé dans une grande confusion. Les discussions passionnées sur l'impôt foncier, les remous politiques à son sujet et le flot d'amendements proposés ont fait passer au second plan les deux points essentiels de ce texte, susceptibles de juguler la spéculation foncière qui se développe dans les grands centres urbains, depuis de nombreuses années, malgré le vote de plusieurs lois, appliquées ou non. Cet état de fait rend souvent impossible la réalisation d'équipements sociaux indispensables et crée des inégalités sociales choquantes. Je n'insisterai pas. Tout a été dit sur ce sujet, mais aucune mesure n'a été vraiment efficace jusqu'à ce jour.

Le plafond légal de densité et les zones d'intervention foncière sont-ils les vrais remèdes pour lutter contre cette spéculation ?

Les principes sous-jacents à ces nouvelles dispositions sont justes.

Le droit de propriété ne peut plus être un droit absolu et il faut que l'intérêt du propriétaire d'un terrain se plie aux exigences de l'intérêt général. Il est exact que les plus-values importantes des terrains à bâtir proviennent bien souvent d'équipements réalisés par la collectivité, qui a donc un droit à en récupérer tout au moins une partie.

Les principes sont donc exacts, mais il convient de mettre en œuvre, soit dans la loi elle-même, soit dans les décrets d'application, des mécanismes précis permettant aux innovations contenues dans le nouveau texte d'être efficaces par rapport à l'acuité et à la dimension des problèmes à résoudre.

Examinons rapidement les conséquences possibles de l'institution du plafond légal de densité. Votre projet part du principe selon lequel le prix de vente d'une construction est déterminé par les possibilités d'achat du consommateur final : le promoteur, dont j'ai vainement cherché l'évocation dans ce texte, se fonde sur l'estimation de ce prix et procède, alors, à un raisonnement à rebours en déduisant le coût de l'aménagement et de la construction, et le bénéfice qu'il escompte. Le reliquat constitue le prix du terrain qui revient, actuellement, entièrement au propriétaire. La réforme projetée a pour but de diviser ce prix, considéré comme invariable, en deux parts, l'une revenant au propriétaire, l'autre à la collectivité. Or, tout ne sera pas aussi simple.

Dans le centre des villes deux éventualités risquent de se présenter. Pour des emplacements intéressants, il y aura renchérissement de la construction, car même si le prix du terrain payé au propriétaire est légèrement plus bas, le promoteur ajoutera le montant de la taxe et ce sera l'acquéreur de l'appartement qui fera les frais de l'opération. Il n'y aura donc aucune amélioration, bien au contraire. Dans d'autres cas, il y aura une rétention de terrains, en attente d'une évolution ultérieure du marché.

Les dispositions de l'article 5 introduisent une disparité entre les propriétaires de terrains déjà bâtis à une densité supérieure au plafond légal et ceux dont les terrains ne sont pas, ou peu, bâtis. On risque ainsi une surdensification des centres, génératrice, par ailleurs, de ressources intéressantes pour la ville, et c'est là, monsieur le ministre, l'ambiguïté de votre projet.

Vous promettez aux collectivités locales des moyens nouveaux de financement, mais c'est au détriment du cadre de vie et de l'environnement, dont le respect et l'amélioration paraissent pourtant l'un de vos objectifs.

Même dans cette hypothèse, seules quelques grandes villes seront concernées. La majorité des villes moyennes et des communes de France devront chercher ailleurs le financement de ces ressources. Pour celles-ci, et certains collègues ont déjà parlé du problème, la densité fixée à 1 reste trop élevée. A titre d'exemple, *Parly 2* est à 0,80.

Abordons maintenant le second point : les zones d'intervention foncière. Intéressantes dans leur principe, elles appellent cependant de nombreuses réserves si l'on s'en tient à la rédaction actuelle du projet.

La limitation d'application à 10 000 habitants provoquera dans les communes de moindre importance, bordant les agglomérations, une nouvelle spéculation à la périphérie des villes et une dégradation de l'environnement. Pour la plupart de ces communes semi-rurales, aucun plan d'occupation des sols n'est déclaré, ni même à l'étude. Rien n'interdira le développement d'un urbanisme sauvage que nous connaissons bien dans nos banlieues. Comment un maire de ces communes moyennes, souvent sans ressources importantes, ne sera-t-il pas tenté de densifier au maximum la construction de logements, afin de réaliser les divers équipements publics nécessaires ?

Par ailleurs, il convient de lever l'ambiguïté quant à l'exercice du droit de préemption dans le cœur des grands centres urbains. Ou bien ce droit renvoie à une procédure de fixation judiciaire d'indemnité, et dans ce cas pourquoi ne pas recourir dans les zones où sévit une spéculation intense à la procédure d'expropriation ? Ou bien ce droit renvoie à une pseudo-procédure de fixation d'indemnité que chacune des parties en présence peut refuser si ces conclusions ne lui conviennent pas, et dans ce cas la mesure ne perd-elle pas toute efficacité ?

Enfin, la réserve la plus importante concernant cette réforme des zones d'intervention foncière réside dans le manque de moyens financiers pour exercer pleinement ce droit. Tous les maires ici présents connaissent les difficultés financières rencontrées pour constituer des réserves foncières. Le fonds national prévu à cet effet est doté de moyens très insuffisants. Vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre. Sans ressources nouvelles pour pouvoir exercer ce droit de préemption, le risque est grand de voir les responsables communaux utiliser au maximum les possibilités qu'offre cette nouvelle législation, en surdensifiant leurs centres, maintenant ou dans cinq ans, lors de la révision des plans d'occupation des sols.

Nous revoici dans l'ambiguïté que je dénonçais tout à l'heure.

Ce projet de loi, plein de bonnes intentions, reste peu contraignant et ne donne pas les moyens financiers de ses ambitions. Il a peu de chances d'enrayer la spéculation foncière, il la déplacera en la légalisant d'une certaine manière. Le problème des acquis de la spéculation reste entier.

Les dispositions du nouveau texte appellent, à titre de complément indispensable, une réforme profonde de la fiscalité locale et, dans le cadre de la taxation des plus-values actuellement étudiée par le Gouvernement, une imposition des plus-values immobilières qui rendrait inutile le recours à l'impôt foncier susceptible d'entraîner un mécanisme inflationniste et inadapté.

En déposant ce projet de loi dans un domaine où les polémiques en forme d'affirmation simpliste tiennent souvent lieu de solution, le Gouvernement a pris un parti qu'il convient de soutenir.

Mais il importe surtout de renforcer ou de modifier certaines dispositions au niveau de la loi elle-même et des textes d'application, de façon à vaincre les spéculations excessives, avec la participation effective des collectivités locales, des défenseurs de l'environnement et de chaque citoyen.

C'est dans cet esprit, monsieur le ministre, que je proposerai un certain nombre d'amendements, la semaine prochaine, lors de l'étude des articles de votre projet. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

**M. le président.** La parole est à M. Fréville.

**M. Henri Fréville.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il m'est rarement arrivé, au cours de ma vie d'homme public, de monter à la tribune dans les sentiments qui sont les miens en ce moment. C'est, en effet, avec sérénité et sans hésitation que, dès l'abord, je tiens à vous indiquer, monsieur le ministre, que je fais mien l'essentiel de votre projet, que je l'estime opportun, raisonnable et efficace.

Ce témoignage que je vous apporte n'est motivé par aucune considération partisane ; il ne résulte d'aucun entraînement d'aucune sorte, pas même d'un sentiment de gratitude spécifique hormis celui qu'un élu local peut et doit avoir pour un ministre dont l'objectivité lui est toujours apparue exemplaire. Je vous l'apporte sans réserve parce que, formé par vingt-huit ans de mandat municipal à la pratique des problèmes fonciers et d'urbanisme, je suis convaincu que le texte que vous nous présentez s'insère parfaitement, en les complétant, dans la ligne des textes fondamentaux qui l'ont précédé, dont la loi foncière du 30 décembre 1967 n'est certes pas le moindre.

C'est donc d'un point de vue à la fois pragmatique et social que je me suis placé pour me faire une opinion sur le projet que vous nous présentez. Je suis parti, pour ce faire, de mon expérience personnelle et vous prie de m'en excuser. La politique d'aménagement de la ville de Rennes depuis 1953, puis de l'agglomération intercommunale depuis 1971, s'est inscrite dans l'exécution du plan directeur et d'urbanisme pris en considération en 1958, élaboré définitivement en 1961, approuvé en 1971, puis dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme approuvé en 1974 et dans les plans d'occupation des sols des vingt-sept communes constituant le district qui tendent à leur achèvement.

La valeur et l'efficacité des textes de 1967 sont apparues entières puisqu'ils ont permis à la ville, et maintenant au district, de résoudre, pour l'essentiel, le problème foncier. En effet, il est effectivement possible, dans le moment présent, de constater la rigueur de l'exécution des plans en raison d'une coordination volontaire des actions de maîtrise foncière, d'aménagement de zones d'habitations et d'activités, ainsi que des programmes d'infrastructures et d'équipement de toutes natures.

L'action foncière développant l'offre de terrains à bâtir a eu deux effets majeurs : la hausse des prix fonciers a été évitée...

**M. Pierre Brousse, rapporteur pour avis.** Exactement !

**M. Henri Fréville.** ...et la réalisation des quartiers neufs a exclu la ségrégation du logement, les programmes d'H. L. M. et ceux de la promotion privée trouvant place dans les zones d'aménagement, Z. U. P. et opérations de rénovation. Sur les 35 000 logements réalisés à Rennes entre 1961 et 1974, près de 20 000 l'ont été dans des opérations d'initiative publique.

Dans le cadre du district de l'agglomération rennaise qui comprend, comme je l'ai dit, vingt-six communes outre la ville chef-lieu, les dispositions légales fondées sur le dispositif de 1967 ont été parfaitement comprises et mises en œuvre à leur grande satisfaction par l'ensemble des municipalités et par les organismes professionnels, singulièrement la chambre départementale de l'agriculture, qui a collaboré avec nous, et les syndicats agricoles qui n'ont pas manqué de voir dans les P. O. S. des moyens privilégiés susceptibles de réduire la spéculation et de protéger cet instrument de production par excellence qu'est la terre de l'exploitant agricole.

A la date du 31 octobre 1975 — nous sommes le 6 novembre — la superficie des Z. A. D. districales était de 3 880 hectares, celle des Z. A. D. situées à l'intérieur des limites de la ville de Rennes de 1 136 hectares, celle des Z. A. D. proprement communales de 949 hectares, soit un total de 5 965 hectares. Si l'on y ajoute les 310 hectares de Z. A. D. nouvelles de cinq communes, qui datent de quelques jours, cela porte le total actuel à 6 275 hectares, soit 12,8 p. 100 de la superficie du district.

Ajouterai-je que les déclarations d'intention d'aliéner sont souscrites, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1974, pour les terrains situés dans des Z. A. D. où le district est titulaire du droit de préemption et que l'annonce de l'exercice effectif de celui-ci par l'établissement public intercommunal qu'est le district a généralement été d'un effet, croyez-moi, salutaire ?

Comment, dans ces conditions, douterai-je du bien-fondé du principe même qui se trouve sous-jacent à quelques-unes des dispositions fondamentales du document qui nous est soumis ?

Mon propos, dès lors, n'est pas, à l'occasion de cette intervention que je voudrais relativement brève, d'examiner dans le détail des propositions qui nous sont faites, tant par vous-même que par l'Assemblée nationale, nos propres commissions et leurs rapporteurs dont nous apprécions tous le sérieux et l'esprit de mesure. Nous aurons l'occasion d'en débattre fondamentalement, et peut-être longuement, lors de la discussion des articles.

Je voudrais seulement m'attacher à quelques considérations très simples parce qu'elles sont, pour moi, le fruit de l'expérience et l'expression d'une philosophie.

Le fondement, d'abord, de l'exercice du droit de construire. Je suis surpris de trouver encore, à l'époque où nous sommes et dans le pays où nous vivons, des références sans nuances — vous les avez connues comme moi-même, mes chers collègues — à la notion romaine du droit de propriété. Il n'est pas douteux qu'il est de bonne administration et conforme aux principes mêmes de notre droit public que le droit de construire soit attaché à la propriété du sol, mais il est indispensable que son exercice trouve sa limite dans le fait que la mise en valeur de cette propriété postule, de plus en plus, l'intervention de la collectivité, ne serait-ce que par la mise en place des indispensables infrastructures. Le fait n'est pas même nouveau : au III<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ, les légistes de Pergame, la ville des villes de l'antique Eolie, avaient déjà réglementé dans ce sens l'usage des sols urbains et, dans les huertas espagnoles des débuts de l'époque moderne — je pense à la fin du xv<sup>e</sup> siècle — les droits d'utilisation des sols, quelles que fussent leurs finalités, cultures maraichères ou immeubles, trouvaient leurs limites dans ceux de la communauté assurant la recherche, la distribution et l'élimination des eaux. Il n'est point question, dans mon esprit, de ne voir dans le droit propriété qu'un concept juridique ; il importe, en

revanche, de lui maintenir son exact profil qui ne saurait s'abstraire de l'environnement et des exigences de la vie communautaire.

Il s'agit, en définitive, pour maintenir toutes choses en de justes mesures, de réduire les abus — hélas ! fréquents — dans l'exercice du droit de construire. La définition d'un plafond légal de densité me paraît être, pour cela, une initiative heureuse, de même que le transfert de C.O.S. qui doit permettre, surtout dans les centres urbains, des remodelages raisonnables avec apparition d'espaces libres et d'espaces verts aménagés, dans leur tout, de matière cohérente.

Il n'est pas du tout certain, comme il a été parfois avancé, que cet ensemble de dispositions soit le fait d'une méconnaissance flagrante des réalités économiques et traduise, comme il a été écrit, une absence certaine de réalisme. Je constate, pour ma part, que nombre de centres villes souffrent douloureusement d'une désaffection des habitants et risquent de passer par différentes phases d'évolution menant tout droit à une transformation grave de leur équilibre.

**M. Pierre Brousse, rapporteur pour avis.** Absolument !

**M. Henri Fréville.** Entre les recensements de 1968 et de 1975, le centre de ma propre ville a perdu 10 000 habitants et il risquerait de connaître l'évolution dramatique qu'a connu, par exemple, le centre de la ville américaine de Cleveland — que nous sommes, d'ailleurs, mes collègues et moi-même, allés étudier sur place — si, par des mesures opportunes, que le vote du présent projet de loi va rendre possibles, nous n'y portions remède en lui rendant une existence plus pénétrée d'humanité, en rassurant à la fois le propriétaire inquiet et le locataire soucieux de bénéficier de modes de vie corrects dans un cadre traditionnel.

La définition du plafond légal de densité, la possibilité de transfert de C. O. S. sont donc les éléments qui nous manquaient dans l'arsenal des dispositions légales antérieures. Bien des maires de communes urbaines ont souffert de cette absence. Ils seront, désormais, mieux armés et pourront appliquer, sur l'ensemble de leur territoire communal, une même politique s'ils le désirent, car la mise en œuvre d'une politique urbanistique suppose, en définitive, avant toute chose, comme le disait notre collègue maire de Béziers, ici présent, volonté, intransigeance sur les principes, continuité. J'ai indiqué, il y a un instant, combien la création de zones d'aménagement différé nous avait été précieuse ; du même point de vue, l'apparition des zones d'intervention foncière nous sera fort utile. Les premières nous ont effectivement permis de contrôler — personne n'en doute — l'urbanisation des secteurs périphériques ; les secondes nous donneront la possibilité de nous procurer, dans le temps, les terrains nécessaires à la transformation du tissu urbain et la souplesse indispensable sans recours à l'expropriation, souvent mal ressentie, par l'usage d'un droit de préemption de plus en plus admis et compris, sous des formes diverses, dans les économies urbaines de quelques Etats contemporains.

Je ne parlerai pas du produit éventuel de l'exercice du transfert de C. O. S. Je doute qu'il soit, au moins dans un premier temps, considérable ; mais j'avoue n'y point porter trop grande attention car l'essentiel, à mes yeux, est qu'avant toute chose la collectivité comptable de l'intérêt général puisse disposer d'instruments valables qui ne lui donnent pas, par ailleurs, la tentation de se livrer à des opérations abusives. C'est le cas en l'occurrence et l'opinion publique est heureusement trop sensible aux mesures excessives et dérogatoires, sinon à la loi — car il n'en sera plus question — du moins au bon sens et à la mesure pour que les excès apparaissent bien nombreux.

La loi foncière de 1967, singulièrement par son titre II, avait fait faire un pas en avant considérable dans le sens d'un aménagement rationnel de l'espace élaboré, désormais « conjointement » par les services de l'Etat et les collectivités locales. Nous sommes ici quelques-uns — M. Pisani s'en souvient sans aucun doute — à avoir, à l'époque, durement combattu ou négocié pour qu'il en soit ainsi. Les progrès subséquents n'ont pas, dans la réalité, été négligeables pour les collectivités ou les établissements publics qui ont voulu ou pu pratiquer une politique volontariste en la matière.

Le projet qui nous est proposé complète les dispositions de 1967 ; il est de même nature et vise aux mêmes buts. Je souhaite, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'il soit adopté car il est source d'espoir et gros de progrès. Il a l'immense avantage de tendre à une politique globale et homogène de l'aménagement, de ne pas bouleverser les notions progressivement reçues, comprises et appliquées par un nombre toujours plus grand de collectivités locales.

Mieux l'instrument sera adapté à la besogne, plus les résultats s'avéreront nombreux et heureux et plus, en définitive, les populations de ce pays, si souvent désorientées ou contraintes, prendront goût et intérêt à la gestion des intérêts collectifs et contri-

bueront, finalement, à la résurrection du civisme qui ne saurait, dans la circonstance, être dissocié de la recherche du bien-être et de l'épanouissement des hommes. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., de l'U. D. R. et à droite.*)

**M. le président.** A ce point du débat, le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de la discussion à vingt et une heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quinze minutes, est reprise à vingt et une heures trente-cinq minutes.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Monichon.

**M. Max Monichon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte dont nous discutons revêt une importance certaine. Il vient au moment où nous constatons que deux Français sur trois vont vivre en ville et où l'on peut supposer que d'ici à dix ans quarante millions de Français environ, soit les deux tiers de la population, feront partie de la population urbaine de notre pays.

Ce sont les villes importantes, les chefs-lieux de région, les villes moyennes et les villes nouvelles qui attirent les nouveaux venus. Les constructions nouvelles sont édifiées sur des terrains déjà urbanisés par les collectivités après démolition d'immeubles anciens, généralement situés au centre des villes.

Ainsi, le prix des sols ne cesse d'augmenter malgré la taxe sur les plus-values qui n'a pas atteint le but pour lequel elle avait été créée quand, de 1963 à 1969, en six ans, nous constatons que le prix des sols a doublé ; dans le même temps, les salaires du bâtiment progressent de moitié et le coût de la construction d'un quart. Ces constatations conduisent à reconnaître que la charge foncière représentée à Paris plus de 40 p. 100 du prix de la construction.

Si des dispositions raisonnables et efficaces ne sont pas prises, où en serons-nous en l'an 2000 ? C'est dans les centres des villes que le dixième des surfaces nouvelles est édifié, correspondant d'ailleurs aux deux tiers de la valeur totale des transactions. Quels moyens doit-on utiliser pour freiner cette hausse des prix et la spéculation qui l'accompagne quand elle ne la précède pas ?

Cette situation n'est-elle pas responsable des échecs de tout urbanisme volontariste ? N'est-elle pas un des éléments de ralentissement de nos équipements collectifs, qui ne peuvent se réaliser que grâce à un support immobilier ? Ne rend-elle pas difficiles, souvent même impossibles, des constructions publiques indispensables, telles que celles qui sont nécessaires dans le cadre hospitalier, scolaire ou culturel ?

D'aucuns, de bonne foi, qui sont respectueux du droit de propriété, fruit du travail, se le demandent. Si nous ne parvenons pas à trouver à ce problème essentiel une solution de raison, de concertation et de participation, ne devons-nous pas craindre que d'autres méthodes plus dirigistes et plus contraignantes ne soient un jour justifiées, méthodes que ceux qui les déplorent auront rendu indispensables parce qu'ils n'auront pas su faire le nécessaire au prix de quelques sacrifices ?

Certes, depuis quelques années, des tentatives ont été faites qui ont conduit à limiter l'usage du droit de propriété et surtout du droit de construire qui en découle. La création de 6 000 plans d'occupation des sols qui intéresseront d'ici à un an les deux tiers de la population de ce pays en est un exemple. Nous pouvions penser qu'une telle mesure pouvait être suffisante car elle portait déjà en elle certaines contraintes réelles et d'aucuns pouvaient croire que les C. O. S. — les coefficients d'occupation des sols — et les P. O. S. — les plans d'occupation des sols — donneraient des armes aux collectivités.

Ces C. O. S. et ces P. O. S. étaient-ils efficaces pour lutter contre la hausse excessive du prix du sol ? Le Gouvernement ne l'a pas pensé, puisque la réforme qu'il propose consiste à partager entre le propriétaire du sol et la collectivité le droit de construire. C'est une novation d'importance. Etait-elle indispensable ? Que peuvent les collectivités publiques face à cette situation ?

Si depuis dix ans que les communes et les villes le demandent des crédits d'emprunt pour réserves foncières avaient été mis à leur disposition, nous n'en serions pas à la situation d'aujourd'hui, ni en ce qui concerne les besoins des collectivités locales, ni en ce qui concerne le niveau des prix, et la situation du marché serait très différente.

Le texte dont nous discutons permet théoriquement aux collectivités d'intervenir dans des conditions qui méritent analyse, mais il demeurera sans grand résultat s'il n'est pas accompagné

de moyens de financement, qu'il s'agisse d'un droit de préférence au prix du marché ou d'une expropriation au prix fixé par le juge. Aussi bien, pour être crédible, la loi devrait-elle être assortie de moyens de financement indispensables à sa mise en place et à son application.

En vous rapprochant, monsieur le ministre de l'équipement, de M. le ministre de l'économie et des finances, tuteur de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit foncier de France, ne pourriez-vous pas nous apporter la certitude que ces deux établissements de crédit pourraient apporter annuellement, au moins au cours des premières années, l'accompagnement d'une enveloppe, dont le montant pourrait être défini, sous forme de prêts ?

Si les collectivités n'ont pas cette assurance, il est à craindre — et je suis saisi de ces craintes — que le rôle des collectivités ne puisse s'exercer dans le sens que la loi leur assigne. Dans ce cas, le texte n'aurait pas d'utiles occasions de s'appliquer et le sens de la loi ne serait réalisé que bien faiblement.

Mais en analysant la loi, qu'y trouvons-nous ? D'aucuns pensent et écrivent que le projet dont nous discutons « met la propriété en liberté surveillée ». La formule est percutante. Est-elle réelle ou excessive ?

En fait le projet crée ce que nous pouvons appeler une indivision dans le droit de construire et la limite de cette indivision passe par le plafond légal de densité. A l'intérieur de ce plafond, le droit de construire appartient au propriétaire du sol. Au-delà il relève de la collectivité. La formule est heureuse encore qu'elle soit antinomique.

Ainsi la collectivité intervient lorsque le plafond légal est dépassé puisque, à ce niveau, le droit relève, c'est-à-dire dépend, d'elle. Un droit nouveau lui est donc donné. L'attribution de ce droit nouveau à la collectivité est-elle faite pour justifier l'attribution de la recette dont ce droit est générateur ? D'aucuns peuvent le penser, encore que d'autres pensent que la loi a été faite pour donner des ressources aux collectivités.

Nous pensons que le but fondamental du texte ne consiste pas à donner des ressources aux villes, aux communes et à leurs associations, mais nous sommes convaincus que la croissance de la population urbaine, souhaitable ou non, car là n'est pas le problème, pose aux villes et aux communes des obligations et des contraintes qui pourraient justifier largement les ressources que la loi pourrait leur apporter.

A ce propos, ne soyons pas trop optimistes car il y a longtemps que les hommes savent que les choses ne sont jamais aussi mauvaises qu'on peut le craindre ni aussi bonnes qu'on peut les espérer.

Certains prétendent que la loi a été inspirée par la situation qui existe à Paris. Mais Paris ne serait-il donc plus en France ? Paris est en effet un pôle et d'aucuns peuvent penser que la loi pouvait se limiter au périmètre central des villes et aux terrains nus de la périphérie. Une telle présentation serait considérée comme une première étape, un banc d'essai, et cela pourrait paraître admissible. Le projet du Gouvernement est plus prétentieux : il entend légiférer, et c'est également fort légitime, au plan général.

Le Gouvernement, dans son souci de dominer le sujet à traiter, va même plus loin. Dans le titre II relatif aux zones d'intervention foncière, article 20, il donne le droit de préemption à toutes les formes de la propriété immobilière, tant à l'encontre de la petite propriété familiale sous forme de maison individuelle ou d'appartement servant à loger la famille qu'à l'égard d'un immeuble plus important bâti ou non bâti. C'est à ce niveau que nous avons à faire quelques remarques. Nous le disons tout net : ces possibilités nous paraissent excessives et des amendements que nous présenterons permettront au Sénat, s'il nous suit, de tenir compte de situations modestes, de préoccupations de familles qui les habitent.

Le souci du législateur doit consister à humaniser le droit de préemption en lui substituant la notion de droit de préférence et en posant le principe du prix de marché. Cette notion admise, nous devons nous attacher à la rendre applicable et à éviter des manœuvres ou des habiletés qui la rendraient inopérante. A ce sujet, des amendements vont essayer d'éviter un contentieux qui ralentirait l'application de la loi et qui en réduirait les résultats. Ne faut-il pas craindre une hausse importante des vieux immeubles au centre des villes ou dans des quartiers denses puisqu'on pourra, en acquérant un vieil immeuble de cinq étages sur cent mètres carrés au sol, reconstruire avec un plafond légal de densité de 5 et non de 1 ? Quelle densification dangereuse ! Dans les Z. I. F., en effet, il est hautement souhaitable que l'accord amiable soit la règle et l'expropriation l'exception. La première année d'application de la loi dira si ce souhait s'est réalisé ou non.

Au titre III, qui traite des dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, nous aurons à apporter des amendements qui clarifieront le texte, éviteront des procès et des malentendus.

Quelle finalité espérons-nous de la loi ? N'allons-nous pas, au niveau des terrains, vers une rétention momentanée des transactions et arriverons-nous ainsi à une baisse du prix de marché ? Le texte aura-t-il pour effet de réduire les prix des terrains au centre des villes et de majorer ces prix à la périphérie pour réduire l'écart existant qui est, pour nous, un souci certain ?

Au plan de la construction, l'édification au-delà du P. L. D., qui est subordonnée au versement, par le constructeur, d'une somme égale à la valeur du terrain qui serait nécessaire pour la densité supérieure à ce plafond, ne va-t-elle pas accroître le prix du produit fini et rendre ainsi moins accessible aux ménages disposant de revenus moyens l'habitat au centre des villes, les réduisant à s'installer à la périphérie, avec les conséquences que comportent de telles mutations pour les villes ou les communes qui les accueilleront ?

Ce sont là autant de points d'interrogation qui nous laissent pensifs sur la finalité de l'opération. Mais l'intention du Gouvernement, en étudiant et en déposant son texte pour essayer de réduire les difficultés énoncées, est louable et courageuse. Rendons le texte meilleur, clarifions-le, humanisons-le, et nous aurons participé à améliorer une situation qui commande une solution sans retard.

N'a-t-on pas, en effet, trop tardé à embrasser le problème et à lui trouver une solution ? Certes, dans les meilleures circonstances, le texte ne sera pas parfait, des lacunes apparaîtront. Nous essaierons de l'améliorer au fil des jours et des difficultés qu'il révélera. Le temps des mesures cohérentes paraît enfin venu, celui d'accorder aux villes les moyens d'orienter leur développement selon les aspirations de leurs habitants et de tous ceux qui sont contraints de s'y intégrer.

Je pense que le projet de loi, amendé tel que nous le souhaitons, doit constituer un élément important de la charte de l'urbanisme et de la politique foncière, notamment en mettant fin à des abus, mais aussi en assurant les transmissions de biens immobiliers selon des règles parfaitement équitables et indiscutables. (*Applaudissements au centre, à droite et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Petit.

**M. Guy Petit.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, les quelques brèves réflexions que je formulerai ce soir seront ma contribution à une loi qui a le mérite d'être simple et de bon goût.

Le principe qui l'inspire ne souffre pas beaucoup de discussion et vos intentions, vos objectifs, monsieur le ministre, sont nettement tracés. On a dit à cette tribune que tous les moyens dont on avait usé pour briser ou tout au moins pour freiner la spéculation n'avaient jamais abouti. La constatation que vous avez faite à Troyes — notre collègue et ami Pierre Brousse l'a faite également à Béziers — et que l'on peut faire dans un grand nombre de villes, s'est traduite par une délicate courbe dont vous nous avez maintes fois fait la démonstration. Elle montre qu'au centre des villes, quelles soient petites ou moyennes, les prix des terrains augmentent d'une façon effarante pour diminuer très rapidement au fur et à mesure que l'on va vers la périphérie.

J'ai moi-même fait les mêmes constatations que vous, dans ma commune : dans le centre, les prix atteignent sept cents francs, voire mille francs dans des cas tout à fait exceptionnels ; récemment, j'ai pu, à l'amiable, faire acquérir à ma commune un domaine de près de 16 hectares pour deux millions de francs, ce qui met le prix du mètre carré à quelque 14 francs. Ce domaine n'était pas très éloigné du centre, 1 800 mètres ou deux kilomètres. On peut faire la même constatation partout.

Il est probable qu'à la périphérie les terrains sont payés à leur prix et qu'au centre des villes ils reçoivent une poussée qui est le résultat d'une spéculation due à la rareté des terrains sur lesquels on peut construire, car l'on ne peut construire que dans la limite des groupements d'organismes ou des arrêtés d'urbanisme qui ont été pris antérieurement dans la limite des P. O. S.

Il existe un double butoir : d'abord, le P. L. D. qui va résulter du vote de cette loi ; ensuite, le droit de préemption, que j'approuve, ainsi d'ailleurs que les commissaires des différentes commissions, notamment le rapporteur et le président de notre commission de législation.

Nous ne cherchons pas à faire du perfectionnisme, mais chaque fois que nous analysons avec soin un article, nous constatons qu'il est entouré d'un foisonnement de détails. Nous ne prétendons pas atteindre la perfection, elle n'est pas de ce

monde, mais j'espère que nous parviendrons, grâce à un travail dont le mérite revient surtout à notre rapporteur, sous l'autorité de notre président, à améliorer ce texte.

J'ai crié haro sur les dérogations et notre commission de législation a fait disparaître, provisoirement, jusqu'à ce que le Sénat se prononce, les deux dérogations, d'ailleurs inopérantes en fait et en pratique, concernant les édifices du culte et les écoles. En effet, on n'imagine pas des écoles bénéficiant d'une surdensité telle qu'elles ne puissent pas passer sous la toise du plafond légal de densité. Ce que je vous propose n'est pas une dérogation. Ce texte comporte des exceptions. Mon ami, M. le président Monichon, signalait il y a quelques instants que le vieil immeuble très élevé au centre d'une ville continuerait à bénéficier du coefficient de densité. C'est une exception. Je ne vais cependant pas m'en prévaloir pour vous soumettre une demande, à laquelle je vous prie surtout de ne pas répondre ce soir car je vous invite à y réfléchir (*Sourires.*) Voici de quoi il s'agit :

En réfléchissant, j'ai constaté — vous reconnaîtrez que le rôle du président des maires des stations et communes touristiques était bien de faire cette constatation — que si l'on appliquait brutalement, sans traiter du cas particulier que je vais vous soumettre, les coefficients que vous nous proposez, les plafonds légaux de densité étant de 1 en province et de 1,5 à Paris, on ne pourrait plus désormais construire d'hôtel dans le centre des villes. Il ne s'agit pas là, en effet, d'une opération de spéculation ; il s'agit d'une opération marginale très difficile, qui comporte des risques. C'est aujourd'hui un véritable pari que de construire un hôtel ; il ne suffit pas de l'ériger, il faut aussi l'exploiter. Or, on sait que l'exploitation en est mal aisée, que les charges de personnel sont très lourdes et que si le taux de remplissage n'est pas régulier et élevé, l'établissement court à la faillite.

Il est cependant nécessaire, sinon indispensable, dans un grand nombre de villes qui en sont dépourvues, de construire quelques hôtels modernes en leur centre. J'ai bien dit « en leur centre ». On a fait l'expérience de constructions à la périphérie et on ne peut pas dire qu'elles aient été concluantes, absolument positives.

Je ne citerai pas de cas ne voulant faire de peine à personne, mais il est difficile d'équilibrer une exploitation hôtelière dans la périphérie d'une ville car, le soir, les clients se sentent perdus dans un véritable désert. A Toulouse — je crois que l'exemple est concluant — les hôtels construits au centre de la ville paraissent avoir une bonne activité et être rentables. En revanche, les hôtels édifiés à la périphérie ont fermé leur porte et ont été transformés en appartements.

Que vais-je donc vous proposer ? Il ne s'agit pas d'une dérogation car je m'y suis opposé. Il s'agit, ainsi que je l'explique dans l'exposé des motifs de l'amendement que j'ai déposé, d'une distinction à faire dans les contraintes imposées aux constructions inspirées par la spéculation et à celles, beaucoup plus marginales, destinées à des exploitations créatrices d'emploi, car c'est à ce niveau que se situe le critère.

Au centre d'une ville, la construction d'un immeuble destiné à être divisé en appartements relève surtout de la spéculation. Il faut être fort riche pour acheter un appartement situé dans un tel immeuble. L'opération qui consiste à construire des bureaux est également une opération de spéculation. Cependant, quand on construit un hôtel, on crée des emplois et l'on contribue à l'activité économique et sociale.

Alors je vous demande d'appliquer un coefficient double, c'est-à-dire que la limite soit portée au double de la surface du terrain dès lors que la construction est affectée à l'exploitation d'un hôtel ou — ai-je ajouté, mais je suis prêt à toutes les discussions — de tout autre établissement créateur d'emploi.

J'avoue que j'ai cherché ; il doit y en avoir, mais je n'ai pas trouvé d'établissement construit au centre d'une ville directement créateur d'emplois dès l'instant qu'on doit exclure totalement la construction de bureaux du bénéfice de cet avantage qui consiste à éviter le poids écrasant d'une charge foncière si le P.L.D. est fixé à 1. Je vous demande donc de le fixer à 2 dans ce cas-là, en province, et à 3 à Paris.

Bien entendu, il peut y avoir des petits malins — on en rencontre toujours dans les domaines de la construction — qui déposeront une demande de permis de construire en vue d'exploiter un hôtel pour, au bout de quelque temps, le transformer en appartements.

Mon amendement — vous le constaterez — comporte une sanction : s'il y a un abus de l'exploitation ou changement de destination dans un délai de vingt ans — c'est peut-être un peu long, mais, il faut cependant que la menace soit suffisamment sévère pour dissuader les gens de mauvaise foi — l'intéressé devra effectuer les versements auxquels il aura échappé sans compter tous les intérêts, au taux légal, dus depuis l'ouverture de l'établissement.

Plus j'y réfléchis, plus je crois qu'il faut sauvegarder la possibilité de construire des hôtels procurant des avantages économiques et créateurs d'emplois. Cette distinction fondamentale n'a pas été suffisamment faite. Il faut se réserver la possibilité de les construire là où ils pourront être exploités dans de bonnes conditions, c'est-à-dire au centre des villes, surtout au centre des vieilles villes.

Je termine en précisant que le projet de loi que vous nous présentez, qui porte déjà votre nom, est pavé de bonnes intentions.

**M. Auguste Pinton.** Comme l'enfer ! (*Sourires.*)

**M. Guy Petit.** N'écoutez pas les prophètes de malheur qui disent que l'on a toujours échoué lorsqu'on a tenté de juguler la spéculation et que vous ne réussirez pas davantage que vos prédécesseurs. Nous souhaitons vivement que vous réussissiez parce que l'objectif de moralisation qui en résultera est fondamental.

Je demande que, tous ensemble, car nous allons vous y aider, nous évitions l'enfer via le purgatoire pour pouvoir aller au paradis. (*Sourires et applaudissements à droite, au centre et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jargot.

**M. Paul Jargot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, parler aujourd'hui de la réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, c'est prendre une responsabilité grave devant l'opinion publique, devant les collectivités locales, c'est prendre une responsabilité grave face à un problème de moralité publique. Enfin, c'est prendre une responsabilité grave face à tout ceux qui attendent de leurs élus et de leurs responsables politiques au Gouvernement les mesures qui permettraient de concevoir, d'organiser, de mettre en œuvre un urbanisme plus rationnel, un urbanisme plus humain, plus économique, un urbanisme non ségrégatif et, partant, plus social.

Tout d'abord, c'est une responsabilité grave devant l'opinion publique.

En effet, intituler, monsieur le ministre, comme vous l'avez fait votre projet de loi ne permet pas à son auteur de tirer son épingle du jeu, quand on veut aborder des problèmes d'urbanisme et de politique foncière, l'ensemble des aspects en attente de règlement.

Pourtant, devant l'Assemblée nationale et, plus récemment, devant la commission des finances du Sénat, vous avez déclaré qu'il ne fallait tout de même pas tout demander à votre projet de loi ; que, notamment, il ne réglait pas tous les problèmes d'urbanisme, pas plus que ceux de la spéculation ou des moyens des collectivités locales.

C'est justement ce que je reproche à votre projet, monsieur le ministre. Après tant d'années d'approche, après une loi qui avait, en 1967, tenté de régler globalement tous les aspects de ce problème, votre projet se devait d'aller au fond de la question et d'en régler définitivement tous les points encore en suspens.

En un mot, nous attendions que vous nous présentiez une synthèse cohérente de toutes les mesures nécessaires au règlement du problème posé. L'absence de cette cohérence entraîne automatiquement l'inefficacité, du moins en grande partie, des quelques mesures contenues dans votre projet.

C'est pourquoi il fallait parler non pas de réforme de l'urbanisme, mais de quelques modifications du code de l'urbanisme. Il fallait annoncer non pas une réforme de la politique foncière, mais quelques mesures foncières intéressant le centre des villes et les Z. I. F. L'opinion publique attendant ce qu'annonce l'intitulé de votre projet de loi, on ne peut que constater un manque de rigueur intellectuelle qui sera cause de grandes déceptions et de nouvelles et profondes déceptions.

Monsieur le ministre, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la localisation, puis l'implantation des habitations, des activités et des services des populations ne peuvent se traiter séparément dans l'espace et dans le temps. Ces éléments d'un tout englobent l'habitat, l'emploi, les services, le cadre de vie et le transport. Ces éléments englobent aussi bien le logement accessible à tous que les équipements de la vie sociale et culturelle, l'emploi assuré et les autoroutes gratuites dans les périmètres d'agglomération. Tous ces éléments ne peuvent s'étudier et se régler par morceaux. Ils doivent, au contraire, faire l'objet d'une étude et d'une action concertée, simultanée, s'inscrivant dans une politique globale d'aménagement, de développement économique équilibré, de décentralisation et d'organisation du cadre de vie, dans une politique rationnelle et conduite volontairement et collectivement par des citoyens et des élus conscients, certes, mais aussi disposant des moyens suffisants pour réaliser, et bien réaliser.

Ce que je critique également dans le projet de loi qui nous est soumis, ce sont ses propres contradictions internes, cette illusion qu'il crée face aux vrais problèmes qui sont laissés de côté. En un mot, ce qui lui manque le plus, c'est la cohé-

rence indispensable quand on parle d'urbanisme. C'est si vrai que vous parlez immédiatement d'un « débat dévoyé » dès que nous soulevons les points laissés volontairement dans l'ombre par votre projet, dès que nous abordons, surtout, le problème des moyens.

Par ailleurs, même si nous restons sur le terrain que vous nous avez délimité, nous ne pouvons être davantage satisfaits. En effet, vous-même avez abondamment démontré que votre opération relative au centre des villes était en contradiction, d'une part avec un bon urbanisme, d'autre part avec une véritable maîtrise de la spéculation foncière, sans parler, bien sûr, de la spéculation immobilière qu'elle laisse intacte.

Vous avez même déclaré, en commission des finances, que le Président de la République lui-même se féliciterait de l'échec de votre texte car cela, disiez-vous, équivaldrait à une réussite de l'urbanisme dans le centre des villes.

Du point de vue de la spéculation, vous nous avez démontré vous-même, au tableau, comment la mesure que vous proposez provoque, projette et propage la spéculation vers les zones suburbaines. Or, dans ces zones périphériques, précisément, dans ces aires urbaines d'agglomération, on s'aperçoit vite, si l'on y regarde de près, que la spéculation foncière y sévit très fortement, même proportionnellement plus que dans les centres si l'on se réfère au C. O. S. retenu dans les P. O. S. des communes périphériques.

En effet, un prix de 80 francs le mètre carré, dans une commune située à dix-sept kilomètres de la ville, où le C. O. S. est de 0,12, entraîne, pour un mètre carré construit, une charge foncière de 666 francs, laquelle est nettement supérieure à celle qui ressort au centre de l'agglomération d'un prix des terrains atteignant 500 francs le mètre carré.

Monsieur le ministre, force est bien de reconnaître que tout cela est plein de contradictions et que l'absence d'une conception d'ensemble de votre projet entraînera des effets désastreux sur le plan humain et social en favorisant la spéculation dans toute la région environnante.

Par ailleurs, parler d'une réforme de l'urbanisme et de la réforme de la politique foncière, c'est prendre également une grande responsabilité devant les collectivités locales. Depuis des années, elles attendent simplement un peu de courage pour les libérer des spéculateurs et pour leur fournir les moyens de maîtriser et de conduire l'œuvre la plus belle à laquelle elles peuvent se consacrer aujourd'hui, celle qui consiste à bâtir les cités de demain où devront, pendant des décennies, habiter, cohabiter, s'aimer, travailler et créer, les générations futures des millions d'hommes, de femmes, de personnes âgées, de jeunes et d'enfants.

Les maîtres d'ouvrage de cette œuvre exaltante, ce sont justement les collectivités locales. Mais ces collectivités, monsieur le ministre, ont besoin de moyens juridiques ordonnés, de moyens techniques et financiers suffisants. Elles les attendent de l'Etat, de leur Parlement et du Gouvernement.

Et pourtant, que de problèmes auraient pu, auraient dû régler une réforme de l'urbanisme et de la politique foncière digne de ce nom : l'attribution des moyens techniques et financiers nécessaires pour hâter l'établissement du zonage de tous les sols par les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les plans d'occupation des sols communaux ; la sortie des décrets d'application de la loi d'orientation foncière de 1967 ; l'établissement de l'égalité entre les propriétaires de terrains par l'étude et l'application d'un coefficient d'occupation des sols unique ; le versement du produit de la taxe sur les plus-values foncières au fonds d'équipement des collectivités locales, sans préjudice, bien sûr, des apports de l'Etat prévus par la loi ; le financement à long terme et à bas taux d'intérêt des réserves foncières ; la taxation du prix des terrains comme celui de l'immobilier — on taxe bien les produits agricoles, les salaires, voire les marges des détaillants — le financement d'une politique beaucoup plus hardie du logement social, en nombre et en localisation ; l'ouverture de l'accès du centre des villes aux populations laborieuses toujours reléguées vers la périphérie, loin des équipements et des services, loin de la vie sociale et culturelle de la collectivité, comme s'il était inconvenant de les voir s'installer au cœur des cités ; le blocage du développement pavillonnaire, ségréatif sur le plan social, mangeur d'espace, gaspilleur de crédits d'équipement et horriblement onéreux pour le fonctionnement des services collectifs communaux ; la révision, enfin, de la fiscalité affectant les promoteurs immobiliers.

Non, monsieur le ministre, ce projet ne nous satisfait pas. Il est partiel, il relève du coup par coup, il n'atteint pas les maux essentiels qui sévissent dans le secteur foncier et immobilier, et pour cause !

Monsieur le ministre, malgré votre projet de loi, qu'on a prétendu important, à en juger par son titre, et le bruit orchestré autour de sa naissance, la France attend encore le véritable urbanisme dont rêvent nos concitoyens. Elle attendra

encore la véritable politique foncière et immobilière digne de ce nom et digne d'une communauté consciente et fraternelle.

Mais, auparavant, il faudra libérer notre pays de la scandaleuse domination des vrais spéculateurs, tels la compagnie Le Hénin, du groupe Suez, pour ne citer que cet exemple parmi tant d'autres, qui possède 37 000 hectares sur le pourtour méditerranéen, dont 9 000 hectares constructibles dans le périmètre du programme d'aménagement du Languedoc-Roussillon.

Cette société, monsieur le ministre, et tout ces promoteurs qui bénéficient aujourd'hui largement d'un régime fiscal d'exception, vous vous gardez bien de les atteindre par un quelconque projet de loi. En tout cas, ils pourront se féliciter du fameux projet qui portera votre nom.

Projet limité, vide de moyens efficaces, incohérent, contradictoire dans son esprit même, dont le but évident aura été de donner le change à une opinion publique de plus en plus exigeante mais que, grâce à des moyens d'information qu'on connaît bien, vous réussirez peut-être encore une fois à sécuriser. Cependant, un jour prochain, elle finira par prendre conscience du fait qu'il ne peut être dans la nature d'un pouvoir au service des grands intérêts économiques et financiers de servir les vrais intérêts des populations. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pinton.

**M. Auguste Pinton.** Monsieur le ministre, vous permettez à un parlementaire qui ne se pose en aucune manière comme un spécialiste de vous présenter quelques réflexions après la lecture attentive, autant qu'il a pu la faire, du texte qui nous est soumis, texte complété par la documentation que vous nous avez fait remettre et dont je dois dire honnêtement, sans doute par faiblesse de ma part, qu'elle ne m'est pas parue absolument évidente.

En vous écoutant tout à l'heure, je n'ai pu m'empêcher de penser que, après tant de lois qui ont prétendu résoudre la question, on ne faisait que nous en présenter une supplémentaire.

Monsieur le ministre, au cours d'une cérémonie qui remonte à quelques années, vous m'aviez reçu dans votre ville avec tant d'amabilité que je me sens un peu gêné pour dire que je ne suis pas d'accord avec vous.

Je me suis penché sur le contenu de ce projet de loi : on nous promet la limitation de la densité de construction dans les centres de villes, l'arrêt de la hausse des prix des terrains dans ces centres de villes, la protection des patrimoines anciens et des surfaces naturelles, la participation des Français, par l'intermédiaire de leurs collectivités locales, à l'élaboration de leur cadre de vie.

Je reconnais volontiers que l'exposé des motifs du projet de loi est généreux et que la présentation en est fort bien faite. Malheureusement, ce projet de loi — je me permets de reprendre le propos de mon collègue, M. Guy Petit — est seulement pavé de bonnes intentions, mais comme l'enfer, ajouterais-je avec malignité.

Il en est, en effet, de ce texte comme hélas ! de maintes autres réformes de la société dont on nous a parlé : il y a loin des intentions aux réalités. C'est du moins ce qui m'apparaît à la lumière d'un examen que j'ai tenté de faire avec mon honnêteté naturelle, avant d'être découragé par la complexité de la dernière partie de votre projet de loi.

Je n'évoquerai pas les derniers titres dont l'un a d'ailleurs été retiré par vos soins pour être examiné séparément.

Sur un autre point, qui a été peu abordé, j'ai l'impression — je compte sur vous pour la dissiper — que le renforcement des pouvoirs des collectivités locales et des usagers aboutit, au contraire, à une emprise encore plus caractérisée de l'administration à la fois sur les collectivités locales et sur ceux qui auront à appliquer les dispositions en question.

**M. Robert Schwint.** C'est vrai !

**M. Auguste Pinton.** Le titre I<sup>er</sup> crée la notion du « sursol » public des terrains qui n'appartiendrait plus en totalité aux propriétaires mais, dans certaines conditions, à la collectivité puisque, au-dessus du plafond légal de densité, les droits à construire devraient être achetés à la collectivité.

Ainsi — c'est au moins vous qui l'affirmez — serait réglée la spéculation sur les terrains en même temps que serait manifesté le droit des collectivités à contrôler ce qui se passe sur leur territoire.

Que penser de cette confiance ? Il importe — je n'ai pas inventé les chiffres — de rappeler que le champ d'application de la loi couvre environ 0,8 p. 100 des sols à construire puisque, en 1973, sur 114 000 hectares de terrains utilisés pour la construction, 1 000 hectares étaient passibles de votre texte. Dans l'hypothèse où je me serais trompé, je me ferais un plaisir de vous indiquer à qui il faudrait en faire le reproche. (*Sourires.*) Pense-t-on que cela puisse avoir un effet déterminant sur le prix des sols ?

J'ai fait, à maintes reprises, une constatation. Il est tout à fait exact que la hausse démesurée des prix des sols commence par le centre des villes. Mais elle se propage en quelque sorte par rayonnement. Ensuite, lorsque les prix des terrains de la périphérie ont atteint, eux aussi, un niveau très élevé, par suite d'une sorte de contagion, il se produit un choc en retour qui revient vers le centre pour provoquer une nouvelle hausse des prix. Par conséquent, on se trompe lorsqu'on croit qu'en touchant 0,8 p. 100 des sols on fera baisser dans une proportion importante l'ensemble des prix des terrains à construire. Cette constatation délimite ainsi la portée des excellentes intentions que manifeste ce projet de loi.

On peut se demander si le prix des terrains baissera. Je vous rappelle, monsieur le ministre — ce n'est pas vous qui étiez responsable de ce ministère à l'époque, il vous est donc facile d'être critique, le cas échéant — qu'en 1973 on a fait adopter par le Parlement une taxe sur les plus-values des terrains en nous disant que nous allions voir ce que nous allions voir ! Qu'avons-nous vu en réalité ? La spéculation n'a pas été jugulée ; au contraire, dans les trois mois qui ont suivi, les prix des terrains ont augmenté de 30 à 50 p. 100.

Peut-être, avec votre projet, parviendrez-vous à stabiliser le prix des terrains, mais la taxe que vous ferez payer par les promoteurs sera nécessairement — je pense que personne ne se fait d'illusions à cet égard — répercutée sur le prix des appartements.

Dans ces conditions, où est en est le bénéfice pour les acheteurs d'appartement, pour ceux qui veulent se loger ?

Peut-être me direz-vous que ce sont les communes qui en tireront profit. Mais cet avantage était déjà acquis aux termes de l'article 61 de la loi foncière de 1967, qui a cette particularité de n'avoir jamais été appliqué.

Je reconnais que, dans un souci de logique, vous prenez soin d'abroger cet article 61 par votre article 95. Cela en dit long sur le respect des gouvernements à l'égard des décisions du Parlement car voici un texte important qui a été voté il y a douze ans et qui n'a jamais été mis en œuvre parce qu'on n'a jamais voulu l'appliquer.

Je déplore du reste que le Parlement n'ait pas essayé de rappeler les gouvernements à l'ordre. J'admets que cela n'aurait probablement rien changé, mais du moins une telle démarche nous aurait-elle mis en règle avec notre conscience.

Supposons tout de même, monsieur le ministre, que votre texte soit vraiment mis en application. Quelle tentation pour les communes, que l'on tient en laisse en les privant de ressources valables, de se procurer de l'argent, au moins jusqu'au coefficient deux, car, au-delà, il n'y aurait plus d'intérêt pour elle ! Et quel risque aussi, puisque l'entassement qui sera la conséquence du P. L. D. — je m'excuse d'employer un sigle, ce que je n'aime guère — aggravera automatiquement la charge des équipements collectifs ! En effet, si vous augmentez le nombre des logements ou des bureaux, il faudra réaliser plus d'équipements publics, plus de routes, plus de voirie.

Cela nous entraîne bien loin de l'idéal de la cité radieuse et aérée dont nous parlons quelquefois.

On a l'impression que cette taxe foncière autour de laquelle on fait tant de bruit — peut-être plus qu'il ne conviendrait — pourrait, en apportant aux communes des ressources, leur permettre d'échapper à la tentation de se procurer de l'argent en construisant davantage de bâtiments et d'immeubles dans le centre des villes.

Il y aurait un autre moyen d'encourager les communes à réaliser des équipements collectifs, et qui tiendrait compte de leurs revendications maintes fois exprimées depuis des années, ce serait de les exonérer de la T. V. A. sur les travaux d'équipement qu'elles font. Elles en tireraient certainement un avantage considérable. Mais cette question, monsieur le ministre, s'adresse évidemment à d'autres qu'à vous-même.

« Comme on connaît ses saints on les honore », dit-on souvent. Si vous donniez aux communes, par ce moyen, des possibilités de ressources — j'en appelle à tous les maires ici présents, et ils sont nombreux dans cette assemblée — quelle tentation aurait le ministre de l'économie et des finances, en voyant les communes se procurer ainsi des ressources nouvelles, de saisir l'occasion, comme il le fait avec une rare constance, de réduire sa participation au financement des équipements publics !

Compte tenu des lieux où votre loi jouera, il ne manquait pas de dispositions dans la législation actuelle de réduire les densités de constructions.

La preuve peut en être trouvée dans certains scandales, plus ou moins étouffés, à l'occasion desquels on a pu voir, dans des sites protégés, se multiplier, grâce à des dérogations, des constructions qui n'y avaient pas leur place.

Enfin, vous accordez aux communes un droit de préemption assorti de réserves en faveur des propriétaires, réserves que je ne condamne en aucune façon. Mais cette disposition n'apporte rien de plus que les textes actuellement en vigueur en matière d'expropriation.

Des modifications légères et des simplifications — dont il est, je le reconnais, question dans le reste de votre texte — auraient parfaitement permis d'obtenir ces mêmes droits pour les communes sans qu'il soit nécessaire d'annoncer une transformation totale et une véritable révolution en ce domaine.

Vous ajoutez, monsieur le ministre, que le droit de préemption va offrir aux communes des possibilités considérables. Sans doute, mais, en toute logique d'ailleurs, vous opposez à ces communes, quand elles ont fait valoir leur droit de préemption, l'obligation d'acheter dans un délai déterminé. Où voulez-vous alors, monsieur le ministre, que les communes prennent l'argent pour faire valoir ce droit de préemption ? (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Pour le maire que je suis, c'est l'évidence même. Chaque année, et même deux fois par an — car après le budget primitif il y a le budget complémentaire — le maire se demande comment il va joindre les deux bouts. Ce n'est pas parce qu'on lui dira qu'il peut faire valoir son droit de préemption sur un terrain qu'il pourra l'acheter pour autant. Votre loi, monsieur le ministre, n'apporte rien dans cet ordre d'idées.

C'est pourquoi je me demande si l'impôt foncier, appliqué à un taux raisonnable, avec les précautions dont les auteurs d'amendements à l'Assemblée nationale se sont entourés, n'apporterait pas aux communes davantage de possibilités sans risque. Mais il en est de cet impôt comme de l'article 61 de la loi de 1967. La haute administration ayant décidé que cette mesure n'entraîne pas dans le jeu des calculs, celle-ci ne vit pas le jour.

J'aborderai plus en détail les articles 6 et 7 lors de la discussion des articles, mais je voudrais formuler dès à présent une objection à leur égard. Si j'ai bien lu ces articles, il est dit que la contestation sur la valeur du terrain entre le promoteur et l'autorité communale, en cas de préemption, n'empêche pas la délivrance du permis de construire et, par voie de conséquence, la construction elle-même.

Mais un promoteur construit pour revendre et, autant que possible, pour réaliser un bénéfice que nous avons le droit d'espérer modéré. N'est-il pas à craindre ou bien que le constructeur se couvre à l'avance en fixant le prix des appartements en fonction de l'hypothèse qui lui serait le plus défavorable, ou bien, si c'est un homme prudent, qu'il ne construise rien du tout, auquel cas je ne suis pas sûr que ce soit un avantage ni pour lui, ni pour la collectivité, ni pour ceux qui seront amenés à acheter des appartements ?

Je me borne à signaler pour l'instant cette objection, espérant que, le moment venu, vous nous donnerez les explications nécessaires.

Enfin, une dernière observation. Peut-être suis-je dérouté par un vocabulaire, une formulation à laquelle la faiblesse de mon esprit ne m'a pas permis d'accéder (*Sourires*), mais il m'a semblé que, dans les autres parties de ce texte — dont certaines d'ailleurs, je le dis volontiers, ne seront pas discutées aujourd'hui — vous aviez l'intention — et je crois sincèrement que vous le voulez — de donner aux collectivités davantage de pouvoirs.

Sans parler des titres III et IV, dans la mesure où l'hermétisme de la rédaction permet à un législateur intéressé et de bonne volonté — ce que crois être — mais non spécialiste, de s'y reconnaître, je ne crois pas, en toute honnêteté — je n'entrerai pas dans les détails, sous peine d'être écrasé par votre technicité — que le projet de loi tende à extérioriser, à renforcer les possibilités d'intervention des collectivités locales dans l'élaboration de leur futur urbanisme.

Et encore, je ne préjuge pas les modifications qu'apporteront éventuellement à la loi les décrets d'application. Nous avons pris l'habitude, en effet, de voir les lois que nous votons devenir parfois, dans leur application, complètement différentes de ce que nous espérons, et ce en vertu de décrets d'application. Nos électeurs ne manquent pas de nous en faire la remarque.

Il me paraît, à tort ou à raison, que l'évolution technique des diverses modalités d'instruction administrative renforce singulièrement les pouvoirs du ministère de l'équipement et, bien sûr, de ses directions départementales. Dans la pratique, ce ne sont pas, en effet, les villes seules — exception faite peut-être pour de très grandes villes — qui définissent leur devenir urbanistique.

La complexité toujours plus grande d'élaboration des règles d'urbanisme ou des autorisations de construire est accentuée par ce que j'appellerai la terminologie esotérique des urbanistes. Par le jeu de la désignation des urbanistes, des possibilités de subvention et des crédits d'études, l'administration est toute puissante dans l'élaboration des plans d'occupation des sols.

Il est encore un point sur lequel je souhaiterais connaître votre position. Il m'a semblé, à tort ou à raison — je crains, hélas ! que ce ne soit à raison — que la réglementation du permis de construire qui, depuis quelques années, c'est vrai, avait une certaine tendance à s'alléger, à devenir plus souple, se trouve, par les dispositions de ce texte, singulièrement durcie, en particulier par la diminution du pouvoir des maires.

Telles étaient, monsieur le ministre, les observations que je voulais vous présenter.

En guise de conclusion, je salue vos bonnes intentions dont il a beaucoup été question et que je n'aurai pas l'impertinence de mettre en doute. Je crains, hélas ! qu'avec le présent projet de loi, pas plus qu'avec d'autres textes que nous avons déjà connus, probablement pas plus qu'avec d'autres que nous pourrions connaître un jour — sinon moi, tout au moins ceux qui me succéderont dans cette assemblée — nous n'ayons fait, dans ce domaine si difficile, si contesté et à bien des égards si contestable, de progrès véritable vers un meilleur aménagement de la construction.

Monsieur le ministre, je vous donne volontiers acte de votre bonne volonté. Vous me donnerez acte aussi, et nous verrons qui aura raison, de l'immense scepticisme avec lequel je reçois ce texte de loi. (*Sourires et applaudissements sur les travées socialistes ainsi qu'à gauche.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pisani.

**M. Edgard Pisani.** C'est en vieux routier du problème foncier, et en socialiste, que j'aborde ce débat. Je dirai même : c'est en praticien du problème foncier que cette pratique a rendu socialiste que j'aborde ce débat. Car si, en définitive, j'ai donné mon adhésion au parti socialiste, c'est que, depuis vingt ans, praticien du problème, je n'ai point trouvé, dans les réponses que d'autres apportaient à cette question majeure de notre société, une satisfaction.

Depuis l'origine de ma carrière publique, monsieur le ministre, je n'ai cessé d'être choqué par le scandale que constitue la réalité foncière française et par l'impuissance volontaire avec laquelle on abordait ce problème.

Je dis bien l'impuissance volontaire car, en définitive, le système de propriété tel que nous l'avons hérité d'un passé beaucoup moins lointain qu'on ne nous le dit, le respect révérentiel que l'on a pour un concept que tout met en cause, interdisent à notre société de résoudre comme il conviendrait le problème des établissements humains.

La loi, celle-ci comme les autres, est à la fois l'expression et l'instrument de la société ; la société s'en dote dans la droite ligne de ses exigences fondamentales et pour la poursuite, pour la pérennité de son être. En refusant de mettre en cause substantiellement l'un des fondements essentiels de l'architecture des pouvoirs et de l'organisation sociale, le pouvoir politique actuel refuse le changement.

À la vérité, je me suis souvent interrogé sur le fait de savoir si nos enfants lisent un autre livre que le livre que constitue la ville. Nous avons le sentiment qu'ils lisent des romans ou des poèmes, qu'ils lisent de l'histoire, mais ce qu'ils lisent d'abord, c'est la ville dans laquelle ils vivent, et cette ville-là est un livre ouvert.

Quel spectacle, quelle lecture ont-ils en traversant notre désordre urbain, en voyant s'accumuler l'injustice et la laideur ? Comment voulez-vous qu'en lisant ce livre, ils puissent avoir, des conceptions qui fondent notre société, une vision respectable ?

**M. Robert Laucournet.** Très bien !

**M. Edgard Pisani.** Chaque fois que nous réalisons dans la pierre ou dans l'arbre, dans le bitume, dans la tuile ou dans l'ardoise un investissement urbain, nous devrions nous demander ce que les enfants en pensent et si, de cette lecture que nous leur proposons, ils retirent une impression satisfaisante des valeurs dont nous nous réclamons.

Face à ce désordre, face à cette injustice, ce que nous souhaitons, c'est que le sol, progressivement, échappe à la loi du marché. Ce que nous voulons, c'est que la collectivité ait les moyens d'aménager ce sol. C'est pourquoi nous débouons sur l'impôt foncier.

Merci, monsieur le ministre, d'accepter le débat sur l'impôt foncier. Du moins ai-je cru comprendre tout à l'heure dans votre intervention que, modifiant un peu l'attitude qu'il avait adoptée à l'Assemblée nationale, le Gouvernement souhaite que les arguments puissent être échangés jusqu'au bout et que des votes puissent avoir lieu dans des conditions telles qu'ils aient une signification politique.

Mais je voudrais profondément, après vous avoir remercié, critiquer l'attitude du Gouvernement car, j'ose le dire, il n'a pas été dans cette affaire d'une très grande probité à l'égard du Parlement. Voilà huit ans, en 1967, l'Assemblée nationale a voté en première lecture une approche de l'impôt foncier et en

deuxième lecture, à la faveur de certaines absences et à la demande du Gouvernement, le texte adopté a été rejeté. L'on aurait dû considérer que ce premier vote acquis indiquait une mutation profonde de l'opinion parlementaire, que, tôt ou tard, le problème de l'impôt foncier se poserait à nouveau et que, dans ces conditions, on avait le devoir d'instrumenter et d'étudier pour ne pas se trouver huit ans plus tard dans la situation de dire : « Nous n'en savons pas assez sur les conséquences de l'impôt foncier, et le voter aujourd'hui, c'est faire un pari imprudent ». Il vous appartenait, à vous Gouvernement, de faire en sorte qu'après cet incident historique qu'a été le vote en première lecture de l'impôt foncier à l'Assemblée nationale, des études soient entreprises qui nous permettent aujourd'hui de débattre de cette matière dans des conditions satisfaisantes. Et l'on me permettra d'insister quelques instants sur ce problème que je viens d'aborder et qui nous semble dépasser de très loin la seule matière foncière.

Monsieur le ministre, il n'y a un Parlement que lorsque siègent dans les travées des hommes — un dans chaque groupe au moins — qui ont la faculté d'étudier les dossiers avec l'appareillage d'informations dont dispose le ministre. Il n'y a débat parlementaire que dans la mesure où l'information du parlementaire est égale à celle du ministre.

**M. Robert Laucournet.** Très bien !

**M. Edgard Pisani.** Il n'est pas indispensable que nous soyons trois cents dans l'hémicycle. Il est indispensable que ceux d'entre nous qui connaissent le dossier — mais le peuvent-ils ? — aussi bien que le ministre soient présents. Mais ne nous y trompons pas et ne revenons pas au débat que nous avons eu à l'occasion de la loi sur les orientations du Plan.

L'information brute, l'information telle qu'on la découvre dans cette innombrable documentation qui nous est diffusée, ne suffit pas, car désormais ce n'est pas l'information seule qui compte, c'est la disponibilité des moyens de traitement de l'information.

Le Gouvernement avait le devoir — j'y insiste — de faire en sorte que, ce problème ayant été posé en des termes précis puisqu'un vote avait été émis, toute la documentation nécessaire sur les difficultés et sur les aspects positifs, sur les conséquences possibles en termes économiques, juridiques, urbanistiques de l'impôt foncier, ait été étudiée et publiée.

Nous proposons un amendement tendant précisément à ce que l'impôt foncier soit créé avec des conditions d'enchaînement dans le temps telles qu'au moment de sa mise en place définitive tous les problèmes posés aient pu être résolus.

Ce que nous souhaitons — et toutes les études que nous avons faites avec les modestes moyens dont nous disposons nous permettent d'affirmer que non seulement c'est possible, mais encore que c'est efficace — c'est un impôt foncier et immobilier, déclaratif, proportionnel, annuel, général, modulé et affecté aux collectivités locales. Afin que nul n'en ignore et que chacun puisse y méditer avant que l'amendement ne tombe, je répète : nous souhaitons un impôt foncier et immobilier, déclaratif, proportionnel, annuel, général, modulé et affecté aux collectivités locales. Pourquoi ? D'abord parce que l'existence d'un tel impôt implique l'existence du livre foncier et que le livre foncier est la condition nécessaire de la connaissance du phénomène foncier, car l'un des obstacles majeurs à toute politique foncière en l'état actuel de notre législation, de notre réglementation, c'est que nous n'avons pas les instruments d'une connaissance instantanée et permanente du phénomène foncier, de ses accidents et de ses grands courants. Mais le refus que le Gouvernement a opposé à la mise en place de cet appareillage est significatif.

Le deuxième avantage d'un tel impôt est d'incorporer les plus-values. En effet, puisqu'il est proportionnel, il permet, à mesure que la valeur du terrain augmente, d'incorporer les plus-values annuellement et ainsi de résoudre un problème que nous n'avons pas su résoudre autrement. Aborder le problème des plus-values, en essayant de les récupérer au moment de la mutation par un système de capitalisation subtile, est totalement illusoire, nous le savons. La seule manière de les récupérer est incontestablement de les percevoir par l'impôt au moment où elles se réalisent, c'est-à-dire soit dans le cours de l'évolution économique générale de la nation, puisqu'une partie de la plus-value résulte de l'évolution économique générale soit au moment où des équipements publics, des événements urbanistiques changent ponctuellement la valeur des sols ; car, il faut bien noter que, dans une approche trop sommaire des phénomènes d'urbanisme, on a tendance à confondre deux phénomènes de hausse de prix qui n'ont rien à voir l'un avec l'autre.

Il est incontestable que, si la ville de Lyon, celle de Rennes ou toute autre collectivité réalise un équipement collectif à un moment donné, assure la desserte de terrains qui jusqu'alors étaient enclavés, offre à ceux qui pourraient s'y installer les équipements de voirie et les équipements culturels et éducatifs

nécessaires, c'est elle qui réalise à ses frais les éléments d'une plus-value et il serait illusoire de penser que c'est seulement au moment de la mutation que cette plus-value pourra être récupérée. Il faut la récupérer annuellement.

Alors, monsieur le ministre, je vais m'en prendre à vous personnellement, et quand je dis « personnellement », je n'entends pas m'en prendre à Robert Galley, mais au ministre de l'équipement, encore qu'institutionnellement j'aie quelque respect pour lui, parce que je fus le fondateur du titre. Vous avez déclaré à l'Assemblée nationale, écoutez-moi bien : « Le propriétaire d'une maison individuelle ou d'un jardin sur les bords du Drac n'est pas responsable de la démission prise par M. Dubedout et le ministre de l'équipement de construire une rocade à proximité de son terrain » — et vous vous adressez à M. Claudius-Petit — « Vous venez de déclarer qu'il allait bénéficier d'un enrichissement sans cause, mais dans quelle société, monsieur Claudius-Petit, pensiez-vous que nous vivions pour imaginer que cet homme devra, sa vie durant, payer un impôt foncier sous prétexte que M. Dubedout a décidé de réaliser une rocade ? Personnellement, je refuserais une société qui aboutirait à une telle injustice. »

Monsieur le ministre, personnellement, je ne prononcerai jamais une phrase semblable à celle-là, à moins que vous ne soyez déjà inscrit sur une liste d'immigrés qui partirait le jour où la législation changerait. Avez-vous le droit, citoyen français que vous êtes, de rejeter une société sous prétexte qu'elle ne correspond pas à vos désirs ? Croyez-vous que la société d'aujourd'hui corresponde totalement à nos désirs, et nous sommes-nous inscrits sous ce prétexte sur je ne sais quelle liste de ceux qui refuseraient cette société ?

Mais — et ce sera ma deuxième remarque — est-il possible que vous parliez de législation urbaine que vous voulez moraliser et que vous commettiez, de surcroît, l'erreur d'imputer la responsabilité à M. Dubedout personnellement, et non pas au maire de Grenoble, comme si c'était un fantaisie dont il aurait pu se dispenser, comme si la croissance urbaine n'était pas une nécessité motivée par la collectivité et réalisée par elle ?

Sans doute, monsieur le ministre, s'agissait-il d'une improvisation, mais je vous sais assez de talent pour ne pas vous pardonner vos écarts de langage. Si vous étiez un novice, je serais amené à dire que vos paroles ont dépassé votre pensée, mais vous n'en êtes plus là.

Oui, monsieur le ministre, c'est tout le problème. Ainsi, d'après vos déclarations, vous refusez que la collectivité récupère les plus-values qu'elle crée par ses investissements et, sur ce point, nous sommes formellement, totalement en désaccord avec vous.

Le second avantage de l'impôt foncier, c'est qu'il permet de récupérer les plus-values à mesure qu'elles se réalisent. Son troisième avantage, c'est qu'il inclut le foncier parmi les éléments de la richesse et de la fortune nationales. M. Fanton vous l'a dit, dans les recettes des collectivités locales, le foncier ne représente que 8,4 p. 100, peut-être 9 p. 100, en tout cas pas 10 p. 100. Mais avec le système budgétaire et fiscal qui est le nôtre, qui est celui de tous les Etats modernes, la dépense est d'abord fixée, puis la ressource. La ressource que l'on ne demande pas, que l'on refuse de demander au foncier, on la récupère sur le travail des hommes, sur la consommation, et notre pays s'enorgueillit ainsi d'être celui où les impôts indirects sont les plus élevés et les impôts directs les plus bas. Le refus de taxer le foncier est un élément de déséquilibre économique et social, fondamental dans notre société, et la création d'un impôt foncier un élément de rééquilibrage.

L'un des objectifs majeurs de l'impôt foncier est de créer des ressources et, sur un point, je suis totalement d'accord avec vous, monsieur le ministre. En effet, les impôts qui veulent atteindre plusieurs objectifs à la fois, n'en atteignent aucun. Le véritable objectif d'un impôt, c'est l'argent, c'est la ressource, c'est le prélèvement que l'on opère au profit de la collectivité locale. Je n'aurai pas l'impudence ou la maladresse de dire que, par lui-même, l'impôt foncier est antispéculatif. Il ne l'est pas, mais il a pour objet de créer la ressource grâce à laquelle la collectivité achètera des terrains et fera une politique foncière, dont la conséquence, alors, est d'être antispéculative. Ce n'est donc pas par lui-même que l'impôt foncier doit être considéré comme antispéculatif, mais par les moyens qu'il met à la disposition des communes de réaliser une politique foncière antispéculative. De la démonstration qu'il nous a faite tout à l'heure, M. Fréville aurait pu tirer la conclusion exactement inverse, car il a démontré qu'il n'avait nullement besoin du P. L. D. pour réaliser ce qu'il a réalisé, puisqu'il l'a fait alors que la loi n'existait pas. Pourquoi en a-t-il été ainsi ?

D'abord parce qu'il s'y est pris très tôt ; ensuite, parce qu'une ou deux circonstances heureuses lui ont permis d'amorcer un circuit de financement qu'il a constamment alimenté et renouvelé. Je connais trop bien le dossier de toutes les villes de France pour que, sur ce point, monsieur Fréville, vous puissiez avoir

quelques mystères pour moi. (*Sourires.*) De surcroît, vous avez eu la gentillesse de m'envoyer sur vos pratiques une documentation abondante et de qualité universitaire. (*Sourires.*)

L'objectif de l'impôt est donc bien de créer la ressource grâce à laquelle on fera une politique foncière...

**M. Henri Fréville.** Monsieur Pisani, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Edgard Pisani.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Fréville avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Henri Fréville.** Monsieur Pisani, mon propos va être très bref. Je n'ai pas l'intention d'entamer une polémique, mais, puisque vous avez bien voulu faire allusion à ce que nous avons fait, je voudrais vous poser une question.

Vous avez fait allusion à la propriété qui se trouverait le long du Drac. Vous dites, si j'ai bien compris, qu'elle devrait supporter l'impôt foncier, s'il était créé, dès demain. Mais si le propriétaire en cause est une personne modeste qui a investi le maximum de ce qu'elle pouvait investir dans l'acquisition de ce terrain, qui lui permet de construire sa maison et d'y vivre, cela ne veut pas dire que les moyens de vie de cette personne se sont modifiés. Ma question est celle-ci et — vous le comprendrez très bien — elle me tourmente. L'impôt foncier, avez-vous dit, ne doit pas intervenir seulement à la mutation ; vous demandez qu'il soit progressif et perçu de façon permanente dans le temps.

**M. Edgard Pisani.** Proportionnel !

**M. Henri Fréville.** Pour cette personne-là, le bien ne prendra toute sa valeur réalisable que lorsqu'il subira la mutation. Vous l'obligez, cependant, de payer, sans que cette mutation ait lieu. Alors, comment ce petit propriétaire pourra-t-il y faire face ? C'est la simple question que je voulais vous poser et vous voyez dans quel esprit je la pose.

**M. Edgard Pisani.** Monsieur Fréville, si je donnais une réponse claire et satisfaisante à votre question, voteriez-vous pour autant l'impôt foncier ? (*Sourires.*) Je connais votre réponse et je suis un peu perfide. Vous lirez l'amendement que nous déposons car il répond à cette question.

Une chose est de réserver des exceptions pour tenir compte de ces situations dans le respect de la propriété familiale ; une autre est de refuser, sous prétexte qu'il soulève des difficultés, un système de taxation générale du foncier qui constitue l'un des éléments de la richesse nationale, car ce que l'on ne prend pas sur le foncier, on le prend sur l'activité et sur la consommation.

Je voudrais à cet égard évoquer ici la mémoire d'une personnalité éminente : Louis Armand. J'ai eu la très grande joie étant encore très jeune préfet, car j'ai été préfet, de lui rendre visite dans son bureau de directeur général de la S. N. C. F. Je ne sais pas pourquoi, ma tête a dû lui convenir et s'est lancé dans une de ces improvisations extraordinaires dont il avait le secret, avec cette faconde, ce sens de la vie qui lui étaient propres. A la fin du propos, comme pour s'assurer que j'avais bien compris ce qu'il m'avait dit, il m'a résumé sa politique en une phrase : « Avant moi, les ingénieurs des ponts donnaient la priorité aux installations fixes ; depuis que je suis ici, je ne cesse de me consacrer au mouvement. »

Refuser l'impôt foncier, c'est frapper le mouvement et favoriser les installations fixes ; c'est être du XVIII<sup>e</sup> et non du XX<sup>e</sup> siècle. (*Murmures à droite.*)

Mais l'impôt foncier a un dernier avantage : à cause des ressources qu'il crée, il rend les communes maîtresses de leur destinée et responsables, car enfin — autre aspect des choses — comment veut-on que notre système communal fonctionne, que la fonction communale que nous défendons ici ait une signification, lorsque nous savons que, dans une proportion incroyablement élevée et encore insuffisante, la ressource communale vient de la subvention ? N'avons-nous pas honte parfois de procéder à des inaugurations en nous gargarisant des mérites du conseil municipal, alors que, comme l'enfant qui veut sortir au milieu de la classe, nous ne faisons rien dans notre ville sans lever le doigt pour demander l'autorisation du maître et, de surcroît, quelques subsides ? Il n'y aura pas de système communal et le Sénat, sur ce point, sera une grande illusion lorsqu'il se verra assemblée des communes de France tant que ces communes ne seront pas des êtres autonomes et majeurs. Nous représentons ici des mineurs que, par ailleurs, nous administrons.

**MM. Gérard Minvielle et Robert Schwint.** Très bien !

**M. Edgard Pisani.** Rien de tout cela, monsieur le ministre, dans votre P. L. D. C'est un petit truc. Il est d'ailleurs extraordinairement vicieux, votre truc. (*Sourires.*) Comment ! Monsieur le ministre, essayons de raisonner avec précision. Nous avons implanté les P. O. S. dont vous avez eu l'imprudence de dire tout à l'heure — et M. Fréville après vous — qu'ils

constituaient un assez bon système. Je n'en revendiquerai pas la paternité, étant donné qu'on me l'a déjà prêtée. (*Sourires.*) Le P.O.S. est là, le C.O.S. est établi et vous venez dire : le C.O.S. ? Rien ! Moi, j'invente le plafond légal de densité et la véritable notion de densité résultera non du C.O.S., mais du P.L.D. Pis, vous dites : ce que le C.O.S. peut autoriser peut être détestable pour la commune, si détestable que je le taxe. Tel est votre raisonnement et il est totalement absurde : vous dénaturez le concept de C.O.S. en lui superposant un concept de P.L.D. et la différence entre le C.O.S., pourtant légal, pourtant délibéré, pourtant approuvé, et le P.L.D. fait l'objet d'une taxation punitive.

Mais il est vicieux d'une autre façon, votre P.L.D. C'est que, le jour où vous aurez proclamé à travers la France que le plafond légal de densité est égal à 1, vous ne vous défendrez pas contre la revendication de tous les propriétaires de terrains de réaliser 1 sur leur terrain. Dans un pays comme le nôtre, dont on connaît la propension à la revendication et à l'égalitarisme, le P.L.D. est une référence et un point d'appui à une revendication égalitaire qui est insupportable en termes d'urbanisme. En effet, monsieur le ministre — il faut oser le dire — un bon urbanisme, c'est une répartition inégalitaire des densités sur le territoire urbain et sur le territoire national.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Edgard Pisani.** Or, en accréditant le P.L.D. comme un système de référence, vous accréditez un système de revendications.

En troisième lieu, vous déplacez le problème du centre de la ville vers les périphéries. Là encore, au risque de surprendre, je tiens à vous dire qu'il existe deux spéculations. La première consiste à acheter cher et à vendre plus cher, ce qui se fait dans le centre ville ; la seconde consiste à acheter bon marché et à vendre cher, ce qui se fait à la périphérie. Vous vous en prenez à la première et vous bénissez la seconde. Or, il me paraît que la spéculation en bordure, qui consiste à acheter bon marché pour vendre cher, est singulièrement plus pernicieuse et moins acceptable que celle qui consiste à acheter cher et à vendre plus cher, mais de cela rien dans votre texte, comme si le problème était résolu et résolu de façon satisfaisante.

Enfin, votre P.L.D., dont j'ai dit tous les mérites (*Sourires.*), ne résout aucun des problèmes concrets. A la limite, que j'écoute M. Pillet, que j'écoute M. Brousse ou que j'écoute M. Chauty, ou bien ils prévoient qu'il n'aura aucun effet ou bien ils le souhaitent, si bien que c'est une singulière aventure à laquelle vous nous invitez.

Comme l'a dit notre collègue M. Robert Lecournet, nous demanderons que le titre I<sup>er</sup> soit repoussé. Pourtant, s'il ne l'était pas, nous déposerions, parce que nous sommes responsables de l'administration urbaine ici, là ou ailleurs, un amendement modifiant très profondément le mécanisme du plafond légal de densité, tel que vous l'avez prévu, et répondant aux critiques que je viens de faire.

Il me faut maintenant conclure.

Je crois profondément qu'une législation urbaine satisfaisante est possible sur des bases tout à fait différentes de celles que vous avez choisies. Mais je sais aussi, comme vous, que la loi ne suffit pas pour faire un bon urbanisme et que le bon urbanisme, c'est autre chose.

Un bon urbanisme, cela suppose que l'on favorise la constitution d'équipes pluridisciplinaires en leur donnant la faculté de travailler de façon constante, afin que la vie personnelle de ceux qui les constituent ne soit pas une aventure permanente.

Un bon urbanisme, cela suppose que les communes soient elles-mêmes responsables de leur urbanisme. Ce qu'a dit tout à l'heure M. Pinton est vrai : cette loi ne libère pas la maîtrise des communes sur leur propre développement.

Un bon urbanisme, cela suppose, en définitive, que soient assumées deux contradictions.

La première, c'est la nécessité où nous sommes de construire des villes où chacun d'entre nous puisse tour à tour et à son gré se sentir solitaire et solidaire. Chacun d'entre nous a droit à la solitude, solitude individuelle, solitude du couple, solitude de la famille ; mais chacun d'entre nous aussi a le droit et le devoir de connaître la solidarité dont la cité, monsieur le rapporteur, donnait un exemple de civilisation que nous souhaiterions retrouver.

Autre contradiction que l'urbanisme doit assumer : résoudre en même temps — ces deux concepts ne sont pas contradictoires aux deux premiers — les problèmes de commodité et les problèmes de communauté. Oui, l'urbanisme, ce sont des réseaux, c'est un iacis infiniment divers de services et de commodités, mais la ville, c'est aussi un être vivant.

En l'état présent des choses, en dépit du droit de préemption que nous considérons comme un élément positif, en dépit des modifications que vous apportez dans un sens positif à l'expropriation, s'il ne nous paraît pas possible de voter votre texte, ce n'est pas parce qu'il ne construit pas la ville que je viens d'évoquer ; c'est parce qu'il ne met pas entre les mains des corps municipaux les outils nécessaires à sa construction. (*Applaudissements sur les traversés socialistes et communistes, ainsi que sur plusieurs traversés de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Gros.

**Mme Brigitte Gros.** Après notre collègue M. Pisani, après vous-même, monsieur le ministre, après les rapporteurs et les orateurs qui cet après-midi se sont succédé à cette tribune, je dirai que tous les problèmes qui touchent à l'urbanisme et à la politique foncière intéressent directement et hautement les Français car il s'agit bien de leur vie quotidienne, de la vie dans la ville. Nous savons que les citoyens, aujourd'hui, dans notre pays, sont mécontents et qu'ils voudraient une existence plus humaine et plus équilibrée.

C'est pourquoi, quelque peu déçue après les débats de l'Assemblée nationale, l'opinion publique aujourd'hui regarde ce qui se passe au Sénat. Certains croient, ou croient encore, que votre projet, monsieur le ministre, pourrait être la première réforme de structure destinée à marquer d'une pierre blanche ce fameux changement de la société française ; mais peut-être sera-t-il une simple loi d'urbanisme qui aménage tant bien que mal, plutôt mal que bien, le développement de nos cités.

Or votre projet, monsieur le ministre, tel que vous nous le présentez aujourd'hui, contrairement aux critiques très vives que certains de nos collègues et en particulier M. Pisani lui ont adressées, ne nous paraît tout à fait inutile, ni rétrograde. Ce n'est pas un projet sans perspective. Il contient en effet, et d'autres avant moi l'ont dit tout à l'heure, des principes qui doivent satisfaire les hommes et les femmes de progrès. Il a, à nos yeux, un immense mérite : celui de vouloir rendre — c'est vrai quand même, monsieur Pisani — la propriété foncière plus solidaire de l'urbanisme. Il veut renforcer — c'est vrai quand même, monsieur Pisani — le pouvoir des élus pour leur permettre de mieux maîtriser le devenir de leur cité et de faire prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt particulier.

Votre projet, monsieur le ministre, est donc louable dans ses intentions, et ce pour deux raisons. La première, c'est qu'il pose, pour la première fois, un principe intéressant et réformateur dans son esprit, celui de la municipalisation partielle du droit de construire avec la création du plafond légal de densité. Ce principe, croyons-nous, fera son chemin. Il nous paraît, en effet, souhaitable d'établir une nouvelle distinction entre la possession et l'usage, le droit d'être propriétaire et celui de bâtir, les prérogatives privées et l'intérêt public.

Ainsi votre projet met-il en valeur la fonction sociale du droit de propriété dans le but de mieux servir l'intérêt général. Aucune législation antérieure ne l'avait affirmé aussi clairement.

La deuxième disposition qui s'inspire finalement de la même philosophie, car elle renforce le pouvoir d'intervention des collectivités locales sur la propriété foncière, c'est le droit de préemption sur les transactions dont celles-ci pourront disposer désormais dans le cadre des fameuses zones d'intervention foncière, dont M. Pinton, puis M. Pisani ont reconnu qu'il devait avoir une efficacité et un impact sur le nouvel urbanisme.

Ainsi, votre projet, monsieur le ministre, paraît-il, dans son esprit comme dans sa lettre, réformateur et novateur. Mais — hélas ! il y a un « mais » — nous pensons qu'il est incomplet et que ses effets dans la réalité, sur le terrain, risquent finalement d'être par trop limités.

Sans doute sera-t-il susceptible de limiter la hausse vertigineuse des prix des sols au centre des villes. Mais, en revanche, nous craignons que son influence sur les terrains situés à la périphérie ne soit finalement négative. Nous redoutons même que votre projet ne constitue une sorte d'incitation à la hausse des terrains en banlieue et qu'il ne favorise la spéculation.

Si nous suivons votre raisonnement et celui de nos rapporteurs, le plafond légal de densité limitera la densification au centre des villes et évitera donc la multiplication des tours et des barres au cœur de nos cités.

Il favorisera — vous l'avez dit, monsieur le ministre, et je pense que vous avez raison finalement — le maintien des immeubles de trois, quatre ou cinq étages seulement, pour la rénovation et la réhabilitation du cœur de nos cités.

Comme vous, nous pensons — d'autres l'ont affirmé aussi — que les élus, sous le prétexte de vouloir faire bénéficier leurs communes de ressources financières supplémentaires, n'accepteront pas de dénaturer l'aspect architectural de leur ville par la

fixation d'un C. O. S. majoré. Nous savons bien d'ailleurs que tous les élus, quelle que soit leur tendance politique, n'ont qu'un souci, celui de répondre aux aspirations nouvelles et justifiées de leurs populations.

Que veulent-elles ces populations ? Un urbanisme à l'échelle humaine. Les Français sont de plus en plus obsédés par le règne massif, exclusif, du béton dans leurs villes. Ils demandent une ville qui respecte la nature, une ville où l'on trouve des espaces verts, des arbres, des jardins, des lieux de promenade et de détente et sur ce plan, notre collègue M. Miroudot a fait des propositions et des déclarations excellentes.

Moins densifiée dans sa partie centrale, la ville est donc appelée à s'étendre vers sa périphérie. Elle va prendre ainsi une nouvelle forme pour un nouveau destin. D'ailleurs, ce développement à la périphérie me paraît d'autant plus inévitable que le citadin aspire de plus en plus à quitter l'alvéole de béton où il habite aujourd'hui pour se loger dans une maison individuelle située au milieu d'un paysage de verdure. Il veut avoir sa propre maison avec son petit jardin.

C'est pourquoi nous disons qu'il est indispensable, essentiel même, de compléter votre projet qui semble avoir oublié que des problèmes d'urbanisme se posent également dans nos banlieues, ces banlieues qui sont des sites privilégiés pour le développement des maisons individuelles, soit isolées, soit groupées en forme de villages.

Nous souhaitons que votre projet favorise un marché actif des terrains aux portes des villes à des prix raisonnables et qu'il contribue à briser la spéculation.

C'est la raison pour laquelle nous proposons, avec un certain nombre de nos collègues, une formule qui, je l'espère, monsieur le ministre, trouvera auprès de vous, comme auprès de nos collègues du Sénat, un accueil favorable ; vous nous avez d'ailleurs laissé entendre votre accord cet après-midi au cours de votre intervention à cette tribune.

Notre proposition sans doute apparaîtra à tous ceux qui souhaitent l'avènement rapide d'une société moins inégalitaire, comme quelque peu timide, voire insuffisante. Nous ne proposons pas, en effet, comme M. Pisani et ses amis, un impôt foncier généralisé sur l'ensemble des terrains bâtis et non bâtis. Nous proposons — et notre proposition s'inscrit parfaitement dans le cadre de votre projet, dans sa philosophie et dans sa finalité — la création, dans le cadre des zones d'intervention foncière, d'une taxe spéciale sur les terrains non bâtis, basée sur la valeur déclarée par les propriétaires.

Nous savons bien quels pourraient être les effets positifs d'une telle taxe. Comme les propriétaires voudront que le taux de cette taxe soit le moins élevé possible, ils évalueront leur terrain à une valeur raisonnable. Ainsi le fonctionnement d'un tel mécanisme contribuera-t-il à favoriser la baisse du prix des sols à urbaniser. Il incitera les propriétaires à ne plus garder un terrain dont ils n'ont pas l'usage puisqu'ils constateront que leur bien n'est plus un bien spéculatif. Et par le libre jeu de l'offre et de la demande, on créera un marché foncier actif. On contribuera à limiter la hausse des prix et enfin on brisera ou tout au moins on réduira considérablement la spéculation.

Sans doute la création de cette mini-taxe foncière, étant donné la limite de son champ d'application, n'apportera-t-elle pas, comme beaucoup d'entre nous l'auraient souhaité, des ressources nouvelles et importantes aux communes. En revanche, elle aura l'avantage de permettre aux conseils municipaux, tout à la fois de mieux maîtriser l'urbanisme de leur cité et de favoriser le développement d'un habitat individuel accessible à toutes les couches sociales de la population.

La création de cette taxe aurait donc un intérêt majeur, celui de compenser la « dédensification » souhaitable des centres de nos villes par un aménagement harmonieux de leur périphérie en limitant la prolifération des grands ensembles dont les citadins ne veulent plus.

La taxe spéciale que nous proposons n'est pas une panacée, ni un changement de cap en matière de politique foncière. Elle serait, monsieur le ministre, un premier pas dans la bonne direction, celle du progrès social.

Je sais, monsieur le ministre, comme vous l'avez d'ailleurs fait en commission, que vous allez me répondre que le système des Z. A. D. a été créé précisément pour bloquer la hausse du prix des sols à la périphérie de nos villes. Mais permettez-moi de vous répondre, par avance, que la procédure des Z. A. D. — et d'autres l'ont dit à cette tribune cet après-midi — est lourde, compliquée et finalement limitée dans le temps. De plus, la Z. A. D. a un inconvénient incommode, nous le savons tous, nous qui sommes maires, celui de bloquer la vente des terrains urbanisables, alors que nous voulons, au contraire, l'encourager.

Cette taxe spéciale que nous proposons ressemble d'ailleurs beaucoup dans ses modalités à la taxe d'urbanisation instituée par la loi de 1967, taxe qui, malheureusement, comme l'a dit M. Pisani — et du moins sur ce plan-là, je suis d'accord avec lui — n'est jamais entrée en application.

Mais notre taxe est en retrait, monsieur le ministre, par rapport à celle de 1967. En effet, elle ne serait perçue que dans le cadre des zones d'intervention foncière.

Alors, monsieur le ministre, neuf ans après la loi de 1967, pouvons-nous accepter aujourd'hui d'adopter une attitude plus timide et plus restrictive sur la réforme, pourtant indispensable, de notre politique foncière ?

Vous avez dit tout à l'heure à cette tribune que votre projet prolongeait la loi d'orientation de 1967. Si cela était vrai, il faudrait au moins accepter notre amendement et en comprendre la portée.

Votre réforme, monsieur le ministre, peut — et nous voulons encore le croire — constituer une étape nouvelle et sans doute importante vers l'amélioration des fondements même de notre société, mais à condition que le Gouvernement, à travers vous, accepte de réformer sa propre réforme.

Plus le Gouvernement apparaîtra comme un gouvernement réformateur, plus il verra grandir dans l'opinion son audience et son crédit. Si vous acceptez notre modeste amendement, votre projet sera réellement réformateur et crédible aux yeux des Français. Ce projet, nous souhaitons qu'il devienne réformateur. Nous l'espérons, nous vous le demandons, monsieur le ministre et nous souhaitons ne pas être déçus.

Ce projet, avez-vous dit, n'est pas un projet fiscal ni un projet de réforme des finances locales. Mais la loi de 1967 ne l'était pas non plus ; c'était une loi d'urbanisme et le Gouvernement de l'époque, le ministre de l'équipement de l'époque, M. Ortoli — M. Pisani l'a d'ailleurs rappelé tout à l'heure — avaient pourtant accepté d'y inclure un amendement d'origine parlementaire portant création d'une taxe d'urbanisation.

Si vous acceptiez cette taxe d'urbanisation dans votre projet, monsieur le ministre, nous sommes persuadés que vous feriez beaucoup mieux que M. Ortoli et que vous l'appliqueriez rapidement. Vous avez dit, en conclusion de votre discours, que M. le Président de la République voulait une loi foncière qui marque le changement de la société française. Votre projet pourrait marquer ce changement, vous le savez bien. C'est pourquoi, nous souhaitons que, comme votre prédécesseur il y a neuf ans, vous acceptiez au moins le principe d'une taxe d'urbanisation dans votre projet. Alors, et alors seulement, monsieur le ministre, sera-t-il véritablement à nos yeux un projet réformateur capable d'apporter le changement. (*Applaudissements au centre, à droite et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Auburtin.

**M. Jean Auburtin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, peut-être, à cette heure tardive, arrive-t-on trop tard après tant d'orateurs qui ont dit tant et tant d'excellentes choses. C'est pourquoi mon propos sera particulièrement bref.

Tout d'abord, je vous féliciterai, monsieur le ministre, d'avoir osé aborder ce problème difficile qui a pris, il est vrai, une tournure aiguë depuis quelque temps mais qui n'en préoccupait pas moins nos anciens. Vous me permettez à cette tribune — peut-être est-ce là déformation d'économiste — d'évoquer l'un des grands ancêtres de l'économie politique, Ricardo, grand économiste du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle et du début du XIX<sup>e</sup>, voici donc près de deux cents ans. Il a été le créateur de la théorie de la rente du sol qu'il intitulait déjà « un revenu non gagné » et qu'il définissait — cette définition reste valable encore aujourd'hui, après deux siècles — comme la « création de valeur, non de richesse ». Il s'agissait, en effet, de savoir si les terres à blé plus ou moins fécondes allaient créer ce que l'on appelait une « rente de situation » au fermier le mieux placé pour les exploiter. Aujourd'hui, la situation a pris un tour plus aigu mais déjà, à l'époque, un certain Walras disait qu'il s'agissait de détruire ces féodalités que sont la propriété foncière et les monopoles.

Vous m'excuserez de faire une dernière citation, mais elle est, je crois, importante parce qu'elle me paraît décisive et très en avance sur son époque. Un économiste américain, Henry George, contemporain de Ricardo, écrivait, vers 1875 ou 1880, ce qui suit :

« Voici un petit village : dans dix ans il sera devenu une grande ville ; dans dix ans le chemin de fer y aura remplacé la diligence, et la lumière électrique la chandelle ; il sera largement fourni de toutes les machines et de tous les progrès qui multiplient si prodigieusement le pouvoir effectif du travail.

Dans dix ans le taux de l'intérêt sera-t-il plus élevé ? — Non. — Le salaire du travail ordinaire aura-t-il augmenté ? — Non. — Qu'est-ce donc qui aura augmenté ? — La rente, la valeur du sol... Allez, achetez un morceau de terrain et prenez-en possession... Vous pouvez vous asseoir et fumer votre pipe ; vous pouvez vous étendre au soleil comme les lazzaroni de Naples... ; vous pouvez vous promener en ballon, ou vous réfugier dans un trou du sol, et sans faire le plus petit travail, sans ajouter un iota à la richesse commune, dans dix ans vous serez riche. »

Quelle anticipation ! Il ajoutait : « Dans la nouvelle ville, vous pourrez avoir une maison luxueuse, mais parmi les établissements publics, il y aura un « bureau de charité ».

Quelle anticipation, n'est-il pas vrai ? Et Henry George concluait : « La rente est la source même des maux sociaux ».

Sans doute, les formules trop absolues sont-elles toujours fausses, car on trouve toujours un proverbe pour justifier une situation quelle qu'elle soit et la situation contraire. Je n'y reviendrai pas aujourd'hui tant le Sénat en est conscient. Au surplus, tous les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune l'ont déclaré : l'urbanisation de la France prend un tour plus aigu que dans les autres grands pays industriels parce qu'elle est arrivée environ un siècle plus tard. L'inflation, ce péché mortel des grands régimes capitalistes, fait que la population urbaine est passée, de 1968 à 1975, de 34 à 42 millions d'habitants et, n'en doutez pas, le processus continuera. Alors, la nécessité d'un remède s'imposait et c'est là, monsieur le ministre, que je voudrais vous remercier, vous savoir gré d'avoir franchement abordé le problème et d'avoir tenté d'y apporter un remède adéquat, ce qui n'était pas chose facile.

Si nous jetons un coup d'œil à l'étranger, ce que, bien entendu, vous avez fait vous-même et ce que nos collègues n'ont pas manqué de faire, nous constatons qu'en Hollande, les réserves foncières municipales existent depuis 1851, c'est-à-dire depuis plus d'un siècle. En Allemagne, la loi foncière a permis en gros de résoudre le problème des terrains, qui n'ont pas connu la même hausse qu'en France. La limitation du prix des terrains a été le résultat de cette législation.

Nous ne sommes pas les seuls à avoir connu ces scandaleuses augmentations du prix des terrains qui caractérisent la situation présente. A Chicago, il existe des exemples semblables. Chez nous, dans la plus belle avenue du monde — le fait est connu — le mètre carré de terrain vaut aujourd'hui 50 000 francs. D'aucuns, comme notre collègue Pisani, ont préconisé la création d'un impôt foncier qui, à leurs yeux, possède toutes les vertus. Sans doute reconnaîtront-ils avec moi que le problème est complexe et qu'un tel impôt serait très probablement impopulaire. Vous n'avez pas abordé ce côté de la question, peut-être avec raison d'ailleurs, mais avez-vous pensé à ce que serait, pour chaque propriétaire d'un lopin de terre, fût-il de deux cents mètres carrés, l'obligation d'évaluer chaque année le prix de son terrain ? Croyez-vous que ce serait rendre service aux petits propriétaires fonciers que de les obliger à faire chaque année cette opération ?

Mon ancien collègue du Conseil économique et social, Alfred Sauvy, dont vous connaissez sans doute les mérites, a préconisé, en 1961, un impôt foncier. Il soulignait alors que l'admirable agriculture du Danemark était due en partie à cet impôt. Il y a aussi, d'une manière plus absolue, ce que l'on appelle la « municipalisation », qui n'est autre — n'ayons pas peur des mots — que la socialisation des terrains, qui aurait également, aux yeux de ses auteurs, quelques vertus. Je crains cependant, monsieur le ministre — vous l'avez craint vous-même et je pense que vous avez eu raison — que nous n'entrions dans un redoutable système collectiviste, dans une société totalitaire dont, aujourd'hui, le mérite n'est plus à démontrer, si j'ose m'exprimer ainsi.

Alors, votre projet, quel est-il ? Le but essentiel que vous visez et auquel tout le monde vise, c'est bien entendu de réduire certaines inégalités par trop scandaleuses et de faire cesser certains scandales par trop apparents, encore que vous ayez voulu ménager, et sans doute avez-vous bien fait, cette petite propriété privée dont même nos collègues communistes ont tout à l'heure vanté les mérites et à laquelle est tant attaché le citoyen français de quelque parti qu'il se réclame.

Une limitation du droit de propriété est, somme toute, parfaitement souhaitable et admissible. Je ferai une dernière citation, celle de l'encyclique *Populorum progressio* de 1967 ; ce n'est pas très vieux, c'est l'époque de votre grande loi foncière, mon cher collègue Pisani. Voici : « La propriété privée ne constitue pour personne un droit inconditionnel et absolu ». C'est pourquoi je regrette un peu le scepticisme débasé de certains de nos collègues. Après tout, faute de pouvoir régler d'un seul coup et comme par un coup de baguette magique ce problème complexe, qui ne remonte pas à hier, comme j'ai tenté de le démontrer en rappelant les exemples de Ricardo, de Walras et de Henry George, vous tentez aujourd'hui

d'hui de le résoudre par des moyens qui paraissent à la portée immédiate du législateur. Ce faisant, je crois que vous avez bien mérité du pays, car vous avez fait en sorte que certains scandales cessent. Vous avez fait confiance à l'avenir, car on ne gouverne pas avec scepticisme ou avec des « oui, mais »... (*Sourires sur les travées socialistes.*)

**M. Robert Schwint.** Ce n'est pas de nous, le « oui, mais » !

**M. Jean Auburtin.** ... comme certains de nos collègues l'ont laissé entendre tout à l'heure.

Je suis sûr que vous parviendrez à donner à cette réforme un contenu humain, parce qu'elle sera efficace tout en restant dans les limites de nos possibilités actuelles. (*Applaudissements au centre, à droite et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Brousse.

**M. Pierre Brousse.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pardonnez-moi de remonter à cette tribune pour vous importuner. Tout à l'heure, le rapporteur de la commission des finances était dans l'obligation de rapporter très scrupuleusement les discussions qui ont eu lieu au sein de cette commission. Maintenant, le maire de Béziers, responsable d'une partie de l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon, se doit, au-delà de toute position politique, de vous faire part très sincèrement de son opinion personnelle sur la réforme foncière.

Mon excellent collègue et ami, Henri Fréville, a abordé certains des points que je voulais développer. Il l'a fait avec la compétence que tous les maires des grandes villes de France lui reconnaissent, avec une sincérité parfois rude et un amour de la vérité qu'il doit à une ancienne fréquentation de l'*Alma-Mater*. Il a dit excellemment ce qui pouvait et devait être fait et il en a souligné la condition indispensable : la volonté de réaliser dans l'intérêt général, par delà tous les sectarismes, toutes les démagogies et tous les intérêts particuliers. Le vrai problème auquel nous sommes confrontés, c'est bien celui de l'intérêt général devant l'argent, devant l'étroitesse et devant la lâcheté. Il fallait le dire et le dire hautement à une tribune parlementaire ; Henri Fréville l'a fait.

Monsieur le ministre, j'ai suivi pas à pas l'élaboration de votre projet, vous le savez. J'ai le sentiment que vous nous faites monter deux marches d'un escalier ; ce n'est pas grandiose, mais il vaut mieux monter deux marches que de rester par terre ; c'est un point de vue de maire.

On avance pas à pas ; vous nous faites monter la marche du plafond légal de densité, mais il y a de nombreux dangers que nos collègues ont dénoncé et que je ne méconnaissais pas. Je crois au demeurant que le plafond légal de densité comporte plus d'avantages que d'inconvénients — je ne connais d'ailleurs pas d'action qui n'ait pas deux faces : des avantages et des inconvénients — je crois même qu'il ne comporte pratiquement que des avantages.

La deuxième marche que vous nous faites monter sur l'escalier de la vie urbaine, c'est celle du droit de préemption. Ce n'est point commode, mais c'est une marche que notre société doit gravir.

On oublie un peu trop l'enfer des taudis du XIX<sup>e</sup> siècle, dont les courées du Nord restent, hélas, le triste exemple. On n'oublie pas, parce qu'on y vit, le monstrueux conformisme des grands ensembles du XX<sup>e</sup> siècle, de cet « urbanisme de la betterave », qui ajoutent à la tristesse, à la promiscuité, au bruit, des heures et des heures de transport.

On ne tient pas compte de tout cela lorsqu'il s'agit de rénover le centre des villes même pas à pas, même marche à marche. Je ne crois pas, M. Henri Fréville l'a dit, qu'un maire puisse, en son cœur, ne pas en tenir compte. On n'est pas sûr que cela réussira, mais je crois qu'on a le devoir d'essayer de le faire.

Monsieur le ministre, tout à l'heure, au nom de la commission des finances, je vous parlais de cohérence. Maintenant, en mon nom personnel, si vous le voulez, je vous parlerai de volonté.

Je crois que le problème de la cohérence et celui des autres marches de cet escalier de la qualité de la vie et de l'habitat, c'est votre problème, c'est celui du Gouvernement puisque le système actuel permet peu aux propositions d'origine parlementaire de passer la rampe.

La volonté, c'est le problème de tous les élus, maires et conseillers municipaux de France, et c'est le vôtre aussi. Il est mixte, celui-là. Personnellement, j'espère du fond du cœur — n'en déplaise au ministre de l'économie et des finances dont notre collègue Girault, avec infiniment de finesse, a bien marqué le trait — que votre projet de loi, monsieur le ministre, ne rapportera rien aux communes ; ce sera la preuve qu'il aura réussi.

Cela m'amène directement à faire deux remarques. La première, c'est que vous nous donnez des moyens juridiques, pas tellement le plafond légal de densité que le droit de préemption, car des moyens juridiques — mon vieil ami Pinton l'a fort bien dit — sont nécessaires. Si votre loi réussit, elle ne nous en donnera pas. Nous souhaitons, nous, maires, qu'elle réussisse, et donc qu'elle ne nous donne pas de moyens.

Le problème du Gouvernement, qui n'est pas spécifiquement le vôtre, ou plutôt qui vous concerne en tant que maire de Troyes mais non en qualité de ministre de l'équipement, c'est celui des finances locales. Ce qu'on nous a présenté comme une réforme n'en est pas une ; c'est une fausse réforme. Tout à l'heure, notre collègue Pisani faisait état d'un argument très fort dans son plaidoyer en faveur de l'impôt foncier, lequel pose beaucoup de problèmes et appelle de nombreuses réserves. Cet argument, c'est que le foncier n'est probablement pas suffisamment imposé à l'heure actuelle et qu'il existe une distorsion au détriment des autres impôts. C'est vrai.

**M. Gérard Minvielle.** Alors, tirez-en les conclusions !

**M. Pierre Brousse.** L'impôt sur les ménages, l'impôt que paient les locataires, peut-être l'impôt sur la patente après tout ; bref, à propos de l'ensemble des autres impositions locales, un problème se pose, mais je ne sais pas s'il convient de lier les choses.

Je crois que dans l'esprit de certains — et je ne vise pas M. Pisani — la liaison était peut-être destinée à esquisser la loi. Il est des rédactions d'amendements qui laissent rêveur, c'est le moins qu'on puisse en dire.

En toute chose, il faut de la cohérence. Votre loi nous apporte, du point de vue de l'urbanisme, d'une part un critère, le plafond légal de densité, qui peut poser des problèmes mais qui, je pense, sera valable ; d'autre part, un moyen juridique qui, en tout état de cause, est bon, à savoir le droit de préemption.

Puis il faut des moyens de financement, lesquels doivent être fournis par le Gouvernement sous forme d'un véritable transfert de ressources de l'Etat en faveur des collectivités locales : c'est le reversement de la T.V.A. perçue sur les travaux d'équipement des communes ; c'est toute une série de mesures aussi importantes, comme les frais d'éducation nationale, des C.E.G. ; c'est tout cet ensemble de fausses subventions plafonnées que vous connaissez bien.

Pour la réalisation d'un groupe scolaire — je pense, en effet, qu'il en est de même à Troyes, à Béziers, à Rennes ou ailleurs — sur le forfait de 1963, il s'agit non plus de 50 p. 100 de subvention, mais de 25 p. 100 et, pour peu que des travaux d'adaptation au sol soient nécessaires, on descend même à 20 p. 100 !

C'est tout le problème des finances locales, celui des responsabilités et des charges des collectivités locales, d'une part, et de l'Etat, d'autre part ! Ce que je souhaite, monsieur le ministre — au-delà de vous, c'est au Gouvernement que je m'adresse — c'est que chacun traite ces questions, les assume, assure le financement, puis se présente devant l'électeur. Alors tout sera clair, tout sera net.

Tel est le premier point : il faut obtenir des moyens financiers pour réaliser et mettre en œuvre ce que vous nous proposez et qui nous paraît valable.

Le deuxième point, qui va peut-être encore plus loin, c'est le problème des moyens d'équilibre, de l'aménagement du territoire, le vrai, monsieur le ministre, pas celui qui ne sert — je le crains — que de thème de discours. Je crois que vous avez déjà dit publiquement que quelques kilomètres d'autoroute de dégagement dans la région parisienne, c'est-à-dire très exactement l'autoroute qui va du pont de Charenton à la ville nouvelle de Marnes-la-Vallée, coûtent à la collectivité — et elle sera sans péage, du moins au début — 80 p. 100 de ce que reviendra l'autoroute Narbonne-Bordeaux, et elle sera à la charge de l'Etat, c'est-à-dire des contribuables de toute la France et non pas de la seule région parisienne. Ne voyez pas là une attaque contre Paris. Nous aimons tous la capitale, mais nous ne voulons pas qu'elle devienne une ville monstrueuse, ce qui ne serait d'ailleurs pas l'intérêt des Parisiens.

L'intérêt de toute la France, des Parisiens comme des provinciaux, c'est qu'il existe dans notre pays une répartition harmonieuse des hommes, des emplois et des richesses. Or, monsieur le ministre, c'est tout le problème de l'urbanisme qui se trouve posé, car, si l'on continue à bâtir des centaines de milliers de maisons dans les mégapoles actuelles que constituent trois ou quatre zones du territoire national, la notion de la qualité de la vie sera engloutie dans le béton, tandis que nos pauvres communes s'épuiseront à entretenir un capital immobilier inutile.

Tel est le vrai problème. C'est non plus un problème de gouvernement, mais un problème d'Etat, un problème à la mesure de ceux que Richelieu posa jadis quand il s'agissait de bâtir la France.

Dépenser des dizaines et des dizaines de milliards pour bâtir des maisons alors que d'autres se vident, que l'on ne peut plus entretenir, n'est pas raisonnable. Par delà le droit, par delà les moyens financiers, c'est la conception générale de l'aménagement du territoire qui sous-tend non pas votre projet, qui n'est qu'un élément du problème, mais tout le problème de la qualité de l'habitat et de la qualité de la vie en France.

Affaire de cohérence, affaire de volonté, votre projet, à mon sens — je reprends très exactement la conclusion de mon collègue et ami M. Fréville — marque un progrès. Ce n'est pas tout à fait par hasard, assurément, que la plupart des maires des grandes villes soutiennent le maire de Troyes dans cette affaire.

Monsieur le ministre, au-delà de bonnes finances locales autonomes assurées dans l'esprit que je viens de décrire, nous sentons que rien ne sera possible sans un véritable aménagement du territoire. Ce que nous souhaitons, que nous soyons maire d'une grande ou d'une petite ville, c'est l'harmonie, c'est la mesure d'une France qui, comme le disait votre cousin Edouard Herriot, « avait des maisons assises en tailleur au flanc des collines et où il faisait bon vivre ». (*Applaudissements au centre, à droite et sur certaines travées à gauche.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'équipement.

**M. Robert Galley, ministre de l'équipement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, à quelques minutes près, il est minuit et, quel que soit mon désir de répondre dans le détail, comme j'ai coutume de le faire à cette tribune, à la totalité des intervenants, je serai obligé de raccourcir mon intervention très en deçà de ce que j'aurais personnellement souhaité. Que ceux d'entre vous qui ne trouveraient pas dans mes paroles une réponse complète à leurs observations et à leurs critiques veuillent bien m'en excuser.

J'ai écouté avec attention vos interventions, toutes sérieuses, la grande majorité d'entre elles très qualifiées et sereines. J'ai pris — vous l'avez vu — de très nombreuses notes et un certain nombre d'éléments d'accord profond entre nous sont apparus.

Nous sommes tous d'accord pour reconnaître la nécessité d'une réforme urgente. Nous sommes tous d'accord pour freiner la densification des villes. Nous sommes tous d'accord pour empêcher la spéculation foncière abusive. Nous sommes tous d'accord pour donner aux collectivités locales les moyens de contrôler le développement urbain, de mener une politique plus autonome pour créer des équipements collectifs et construire des logements sociaux à proximité du centre des villes.

A un moment, monsieur Jargot, j'ai même cru que vous veniez à mon secours en parlant, avec votre éloquence habituelle, du rôle des collectivités locales et de l'intérêt qu'il y avait à le renforcer. Tel est bien mon propos et j'ai cru discerner sur ce point une apparence d'adhésion à l'ensemble de mon projet de loi.

Si, après certaines discussions plus passionnées à l'Assemblée nationale, un doute sur quelques points m'était peut-être venu, le renfort d'un certain nombre d'entre vous, leur adhésion profonde, les critiques constructives qui m'ont été faites me convaincraient encore plus du bien-fondé du projet que vous proposez, non pas simplement le ministre de l'équipement, mais tout le Gouvernement.

Après le travail tout à fait remarquable de vos commissions et de vos rapporteurs, vos interventions me paraissent avoir déjà enrichi la réforme.

J'ai été — je vous l'avoue — très sensible à ce que les maires, surtout les maires des grandes villes, ont dit de leur expérience personnelle car, bien évidemment, nul ne détient la vérité dans ce domaine. Si nous voulons que ce projet de loi se révèle efficace, nous devons prendre en compte la totalité ou du moins la majorité des situations locales.

J'essaierai de répondre sur trois grands points : d'abord, aux critiques, qui me paraissent les plus graves, sur le plafond légal de densité ; ensuite aux critiques sur la zone d'intervention foncière ; enfin, à M. Pisani, sur l'impôt foncier et sur d'autres questions.

M. Girault a, le premier, émis une critique sévère sur le plafond légal de densité qui, d'après lui, apparaissait comme un système un peu aveugle et dangereux, peut-être, pour les quartiers anciens.

Je crois, monsieur Girault, qu'il ne faut pas oublier deux éléments. Le premier, que vous avez certainement discerné, c'est que, malgré les incertitudes que cela pouvait susciter et qui ont motivé des observations de la part de M. Monichon, nous avons admis que, lorsque un immeuble était construit, quel que soit sa densité d'occupation du sol, quelle que soit la valeur

du plafond légal de densité à cet endroit, le système des droits acquis permettait au propriétaire de restaurer, d'améliorer, de transformer ou de reconstruire sans versement, s'il ne dépassait pas la densité ancienne. Là, c'est ce droit des propriétaires que nous essayons de sauvegarder.

Parallèlement, M. Miroudot a craint que le patrimoine ancien ne subisse des démolitions accrues du fait de cette loi. On s'aperçoit que les immeubles anciens, même en bon état, qui occupent leur terrain d'assiette avec une densité modeste par rapport au C.O.S., sont aujourd'hui bien souvent livrés aux promoteurs qui évincent leurs occupants et aux démolisseurs qui abattent leurs murs.

Contrairement à ce que vous pouvez croire, monsieur Girault, l'objectif que je me fixe est d'éviter que la situation quotidienne actuelle ne se perpétue.

Comme le plafond légal de densité réduit la surface de construction neuve qui profiterait aux propriétaires, l'immeuble ancien restera plus rentable que la rente foncière de l'éventuelle construction neuve et on ne le démolira pas. Cela sera de nature à apaiser vos inquiétudes, monsieur le sénateur, ainsi que celles de MM. Monichon et Miroudot, sans mentionner les autres orateurs, je crois qu'une partie des constructions anciennes, au lieu de basculer dans le marché des terrains à bâtir, restera dans le marché d'usage des immeubles anciens. Or leur densité sera naturellement moindre que celle des constructions neuves qu'en l'état actuel des choses on aurait mises en place.

Cette différence de densité n'est pas négligeable puisqu'à Paris les statistiques du ministère de l'équipement, en même temps que les renseignements des professionnels, nous indiquent qu'elle est facilement de 1,3; il fallait que l'immeuble neuf ait une densité supérieure de 1,3 à celle de l'immeuble ancien qu'on abattait pour que l'opération soit rentable.

Telles sont les quelques réflexions que je voulais livrer à vos observations, monsieur Girault, d'autant plus pertinentes qu'elles mettent à l'évidence en relief un objectif parallèle au mien.

Un autre grief nous a été fait, notamment par M. Berchet, sur le risque de surdensification. Mais je ne le crois pas justifié.

Pour densifier, il faut deux conditions: d'abord il faut que la règle locale le permette et c'est ce que vous craignez; mais, monsieur Berchet, ayez confiance, les maires sont des gens sages qui tiennent compte de l'opinion publique; ils tiennent, avec leur conseil municipal, à recueillir les suffrages de leurs administrés et, en général, ces derniers sont extrêmement sensibles à cette surdensification.

Croyez-en le ministre de l'équipement qui, à travers le réseau de ses directeurs départementaux, connaît bien le sens des discussions sur l'élaboration des P.O.S. et des C.O.S. dans les centres de villes et se rend compte que les maires ne poussent pas à la densification.

Par exemple, nous avons rendu public, voici quinze jours, le P.O.S. de Paris, sans grandes discussions, même sur une décision aussi héroïque que celle relative au XIII<sup>e</sup> arrondissement dans lequel un certain nombre d'opérations ont été balayées par le ministre de l'équipement, avec même l'aval du conseil de Paris, bien que celui-ci sache ce qui va lui en coûter. Vous devez donc avoir confiance.

En second lieu, il faut que quelqu'un veuille densifier. Or, comme le constatait l'excellente analyse de M. Chauty, le présent projet de loi enlève tout avantage financier aux densités plus élevées et je ne crois pas sérieusement fondé, par conséquent, votre grief sur la densification, monsieur Berchet.

Une autre objection m'a été faite, à laquelle j'ai été très sensible, par vos collègues lyonnais, MM. Vallon et Pinton. Selon eux, le plafond légal de densité serait largement inutile. Si l'on prend l'exemple de Lyon, monsieur Vallon, ce plafond ne sera pas superflu.

En 1973, 44 permis de construire y ont été délivrés dont la densité excédait l'unité. Ils concernaient près de 26 hectares et l'excédent de superficie de plancher par rapport à la densité de un a été, dans votre ville, monsieur Vallon, de 346 000 mètres carrés au cours de cette même année. Dans ces conditions, lorsque je vous entends affirmer qu'avec les C.O.S. et les P.O.S. on peut résoudre tous les problèmes, je vous réponds qu'on en résoud un certain nombre, mais que, peut-être, même la ville de Lyon aura besoin d'avoir ce plafond légal de densité pour éviter qu'elle ne continue à densifier, comme cela s'est pratiqué en certains points.

Vous avez également, ainsi que d'autres orateurs, demandé si ce plafond légal de densité allait entraîner une hausse du coût de la construction. J'ai encore présentes à l'esprit les observations que vous avez faites à ce propos, monsieur Lacomme, avec votre compétence de maire.

Il s'agit là d'un point fondamental qui a fait l'objet, au départ, de notre plus grande attention.

A la réflexion, je ne crois pas que ce plafond légal de densité puisse renchérir le coût de la construction de manière appréciable. Dans les centres de grandes villes, où les terrains disponibles sont rares, les constructions privées pourront, je vous l'accorde, voir leur coût augmenter quelque peu, au moins pendant la période de mise en place.

Mais, si je suis d'accord avec tous les orateurs pour admettre qu'il pourrait y avoir un certain effondrement du prix versé aux propriétaires des terrains — je ne parle pas de la charge foncière — il se produira normalement, au cours de la mise en place, une réticence de la part de certains propriétaires.

Cependant cette réticence sera très largement compensée par ceux qui, étant déterminés à aliéner, se décideront plus vite qu'ils ne l'auraient fait, n'ayant plus rien à gagner d'une éventuelle élévation des C.O.S., et n'ayant plus à compter sur une montée spéculative du prix de leur terrain.

Le marché, vous le savez tous, se réajustera d'autant plus vite que le plafond légal fixé par la loi retirera tout espoir spéculatif.

De plus, les ressources reçues en proportion par les communes, soit directement, soit à travers le fonds d'équipement des collectivités locales, leur permettront d'acquérir des terrains dans les mêmes centres de villes pour réaliser des équipements publics et, peut-être, pour ceux qui le désirent, des logements sociaux, là où hier auraient été construits seulement des bureaux et des résidences de luxe.

Après tout, et je réponds en ceci à vos objections, mesdames, messieurs, je ne vois pas d'inconvénient majeur à ce qu'un certain nombre de logements chers soient d'un prix peut-être encore un peu plus élevé, si dans le centre de nos villes, les logements sociaux sont, de ce fait, plus nombreux.

M. Guy Petit a manifesté une inquiétude au sujet des hôtels et a imaginé une solution fort ingénieuse. Lors de la discussion de l'amendement qu'il proposera, j'aurai l'occasion de lui répondre très complètement sur ce point.

La quatrième objection que l'on m'a faite était de caractère très général et concernait l'apparente contradiction soulignée par beaucoup d'entre vous: ou bien la commune sera tentée de densifier pour que le plafond légal de densité lui rapporte des ressources importantes, ou bien ce plafond ne rapportera rien, et, dans ces conditions, pourquoi le créer?

Les uns, les défenseurs de la nature, dont j'ai pu lire quelques affirmations bien sévères, s'effraient de ce que la première hypothèse soit certaine, à savoir que la voracité des maires désireux d'acquérir des ressources les pousserait à densifier et à engager un combat quotidien avec les directeurs de l'équipement pour obtenir une révision de leur plan d'occupation des sols dans le sens de la densification.

D'autres, comme certains maires, regrettent les miraculeuses recettes qui pourraient régler le problème lancinant de leurs finances communales.

Ce qui est sûr, mesdames, messieurs, c'est que les deux malheurs n'arriveront pas à la fois.

Par rapport à la situation actuelle, car c'est ainsi qu'il faut apprécier cette réforme, et non par rapport aux réformes qui ne sont pas encore réalisées, du moins à ce jour, on est sûr de gagner sur les deux et même sur les trois tableaux: la densité sera moindre; la commune recevra une ressource supplémentaire, peut-être modeste, je vous l'accorde, mais supplémentaire tout de même; enfin, ce sera un moyen financier pour la commune d'acheter quelques terrains en vue de réaliser des équipements publics ou sociaux dans le domaine de l'urbanisme.

M. Chatelain, à cet égard, a atteint des sommets en nous reprochant d'être revenus sur des déclarations optimistes. C'est faire fi des quelques précautions qui, en ce qui me concerne, les ont entourées et du fait essentiel que les calculs ont été réalisés sur une bonne année immobilière.

Dans cette affaire, il ne faut pas non plus, même si certaines paroles imprudentes ont été prononcées, nous faire un procès d'intention.

Monsieur le sénateur Fréville, je ne sais pas très bien comment vous répondre, car vous avez été un avocat de la cause de ce projet de loi auprès duquel le ministre de l'équipement lui-même doit en paraître un bien pâle défenseur. Certains d'entre vous se sont inquiétés, comme M. Pisani, du report sur la périphérie des réalisations que le plafond légal de densité ne permettrait plus; ils ont craint que cette mesure n'entraîne un regain de spéculation périphérique, notion que Mme le sénateur Brigitte Gros a développée.

Certes, vous devez croire le ministre de temps en temps, mais vous pouvez ne pas le croire sur parole. En revanche, vous pouvez croire M. Fréville lorsqu'il vous dit que, depuis quinze ans, il a parfaitement maîtrisé la question foncière en périphérie avec les instruments actuels. Cela tient au fait que le maire de Rennes et son conseil municipal les ont bien utilisés, comme d'autres municipalités d'ailleurs.

Six mille hectares de Z. A. D. représentent une surface importante, comparée à ce que connaissent certaines municipalités du Midi qui, elles, n'ont pas un hectare vaillant, mais, dans cette affaire, il faut rester sur un plan général.

Le législateur, pour reprendre le terme de mon illustre prédécesseur, que vous avez entendu tout à l'heure, doit mettre à la disposition des communes les moyens juridiques, administratifs, voire financiers. Mais aucun membre du Gouvernement ne pourrait forcer le maire d'une métropole, ou d'un grand port du Midi, à créer une Z. A. D. Si le maire d'une telle ville, alors qu'il disposait de pré-Z. A. D. d'Etat, les a laissées disparaître sans suite, nous ne pouvons pas pour autant agir ainsi.

Dites-vous bien que notre rôle est, comme la disparité des situations évoquées dans cet hémicycle l'a montré, de mettre des moyens à votre disposition, messieurs les maires; après quoi, il vous faut les utiliser. Mais la seule chose que nous ne pouvons pas faire, c'est de contraindre à votre place vos conseils municipaux à délibérer.

Si quelqu'un a bien montré que la solution des Z. A. D. jointes aux regroupements de communes autour d'une grande mission d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération — tels étaient les moyens mis en place successivement par M. Pisani, M. Ortoli et mes autres prédécesseurs — était adaptée pour faire face à la spéculation foncière, c'est indiscutablement M. Fréville. Monsieur le sénateur, soyez-en remercié.

J'en viens à la deuxième série de mesures: la zone d'intervention foncière. Je prends acte du fait que cette notion a soulevé un très grand intérêt chez la plupart d'entre vous.

M. Chauty a exprimé la crainte que des conflits n'interviennent entre les divers partenaires. Je le rassurerai en rappelant que le prix du terrain sera, le plus souvent, celui du personnel et que nous prendrons, si vous voulez bien me suivre, des dispositions afin que le recours au juge reste l'exception pour faire face à ce que j'ai appelé « la technique des petits malins ».

En revanche, monsieur Chatelain, je ne vois absolument pas pourquoi ce moyen permettrait aux promoteurs de constituer des réserves foncières. Peut-être auriez-vous intérêt à regarder le texte très près car même vos collègues de l'Assemblée nationale, tels MM. Jans et Canacos, ne m'ont pas adressé ce reproche.

Monsieur Monichon, j'ai été très sensible à vos observations. Vous avez même paru très soucieux des conditions dans lesquelles pourra s'exercer le droit de préemption, en souhaitant qu'elles tiennent compte des problèmes de certaines catégories de propriétaires.

Les travaux qui ont été accomplis dans les commissions du Sénat, et plus particulièrement, sous l'autorité de M. Jozeau-Marigné, par M. Pillet et la commission des lois, témoignent de cette analyse très fine. Je ne doute pas que ce soit l'apport excellent de votre assemblée que de rechercher et de trouver, au moment de la discussion des amendements, ce juste équilibre entre les légitimes intérêts des propriétaires, que vous défendez, et le droit que l'on veut donner à la collectivité en conformité avec l'intérêt général. Je serais donc heureux, monsieur Monichon, que nous puissions reprendre cette discussion à l'occasion de l'examen des amendements présentés par votre commission de législation.

Monsieur Pinton, vous avez été ce soir plus critique que je ne vous ai trouvé d'habitude à cette tribune...

**M. Auguste Pinton.** Plutôt moins.

**M. Robert Galley, ministre de l'équipement.** ... et je puis dire que j'en ai été triste.

En tout cas, vous n'aviez pas coutume de l'être vis-à-vis de moi, monsieur le sénateur.

Il serait possible, avez-vous dit, d'atteindre les objectifs de ce projet avec les textes actuellement en vigueur. Mais, en général, nous en sommes loin.

Le droit de préemption accordé de plein droit aux communes sans qu'elles aient décidé l'implantation d'une Z. A. D. ou une expropriation constitue cependant, à mon sens, un grand progrès. C'est tout de même, monsieur Pinton, un moyen nouveau pour une action plus libre et plus aisée.

Je voudrais ce soir essayer de vous convaincre. Peut-être le ferai-je avec plus de détails lors de l'examen des amendements. Je souhaiterais, en tout cas, sinon faire disparaître le scepticisme dont vous avez fait état dans cette affaire, tout au moins le nuancer considérablement.

En ce qui concerne l'expropriation, j'ai été particulièrement heureux que M. Girault ait mis en évidence l'importance des dispositions prévues. J'attache en effet beaucoup de prix à cette affaire, car je suis convaincu que l'expropriation doit progresser dans le sens de la justice.

Venons-en maintenant, si vous le voulez bien, aux problèmes que pose ce fameux impôt foncier.

Je répondrai tout d'abord à Mme Brigitte Gros que si, cet après-midi, j'ai effectivement marqué une certaine faveur pour une formule d'impôt foncier qui frapperait la part spéculative des terrains, terrains à bâtir, terrains situés dans les périmètres

urbains, terrains appartenant à des propriétaires privilégiés ou à des professionnels de la manipulation du sol, je n'ai pas pour autant approuvé la formule de l'impôt foncier déclaratif. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Vous avez, monsieur le ministre Pisani, fait ici, ce soir, une merveilleuse rentrée. Avec un talent que je n'essaierai pas de vous disputer, vous avez pris parti sur cet impôt foncier, vous avez massacré le plafond légal de densité — ce qui était bien votre droit; après tout, d'autres voix autorisées vous avaient répondu par avance — vous m'avez attaqué directement sur le problème de l'impôt foncier déclaratif, annuel.

**M. Etienne Dailly.** Modulé.

**M. Robert Galley, ministre de l'équipement.** Je souhaiterais maintenant vous répondre.

Il y a entre nous sur ce point, je dois le dire, une opposition totale. A mon tour de vous citer, monsieur Pisani. Vous avez dit: « Ce qu'on ne prend pas sur le foncier, on le prend sur le travail. » Or, c'est précisément ce que nous voulons éviter.

Lorsque je disais qu'un ménage de travailleurs propriétaire d'une maison sur les bords du Drac allait devoir payer toute sa vie — sur le fruit de son travail, monsieur Pisani! — un impôt foncier quel qu'il soit, 0,1 p. 100 ou 1 p. 100, en raison de l'augmentation de la valeur de son terrain, c'était bien à cela que je faisais allusion.

Un énorme fossé me sépare de votre conception. Supposons qu'un propriétaire — qu'il soit de condition modeste ou non, peu me chaut! — possède, avec sa famille, un terrain bien situé. Il peut arriver que la collectivité procède à des investissements qui augmentent la valeur de ce terrain. En fonction de votre système déclaratif, de deux choses l'une: ou bien le propriétaire considère que la valeur de son terrain n'a pas changé du seul fait que la rocade du Drac passe désormais à proximité de chez lui et, toute sa vie durant, il va déclarer pour ce terrain la même valeur, ajustée en fonction de l'évolution normale de l'indice des prix — dans ces conditions, à quoi sert cette déclaration et comment rend-elle compte de la plus-value? — ou bien, à un moment donné, ce propriétaire, pressentant, par suite d'une intuition dont quelques propriétaires sont coutumiers quand ils sont bien renseignés (*Sourires*), qu'il va être exproprié, décide, la veille ou l'avant-veille du jour où l'on va l'exproprier, de majorer fortement la valeur de son terrain à seule fin d'être exproprié à sa vraie valeur. Que va-t-il alors se passer? On lui fera payer l'impôt foncier pendant un an à sa juste valeur alors que, pendant les trente-cinq années précédentes, il l'aura payé à la valeur déclarative annuelle. Cela, excusez-moi, ne me paraît ni très sérieux, ni élaboré.

Mais je continue. Les Français sont, vous le savez, très attachés à l'égalité devant l'impôt. Essayons d'imaginer une situation comparable à celle de la banlieue d'Angers — vous me pardonnerez, monsieur Fréville, de ne pas toujours faire référence à votre ville. Il y a là des maraîchers, des terrains industriels et des propriétaires.

Bien évidemment, le maraîcher, bien que la zone dans laquelle il exploite ses choux et ses carottes soit une zone constructible, n'a nulle intention de vendre. Il va donc déclarer son terrain à la valeur de la terre agricole. Le propriétaire d'un terrain industriel voisin va, lui, déclarer la valeur de son terrain à un prix beaucoup plus élevé.

Que doit faire, dans cette affaire, le propriétaire de la pauvre maison individuelle qui se trouve à proximité des deux terrains? Quelle est la juste valeur de son terrain?

Voilà pourquoi je parlais tout à l'heure de l'angoisse que créerait l'impôt foncier déclaratif.

Si, le lendemain, chacun met son terrain à sa vraie valeur, nous aurons, au mètre carré, un impôt qui vaudra un pour le maraîcher, dix pour la maison individuelle et cent pour le terrain industriel.

Nous, les maires, savons déjà quels drames peuvent surgir entre deux familles voisines, dont l'impôt immobilier peut être différent selon qu'il est situé d'un côté ou de l'autre d'une rue, lorsqu'elles comparent leur feuille d'impôt. Que sera-ce avec un impôt foncier déclaratif, chacun se demandant pourquoi le voisin paie plus ou moins que lui? Où est, avec ce système, l'égalité devant l'impôt?

Je vais vous dire ce qui arrivera. L'administration y mettra de l'ordre, on recrutera des centaines et des milliers de fonctionnaires pour prendre en compte les quatorze millions de propriétaires et les cent trente millions de parcelles qui existent en France. Finalement, on aura simplement bouleversé l'assiette de l'impôt foncier existant sans rien apporter de nouveau.

**M. Edgard Pisani.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre?

**M. Robert Galley, ministre de l'équipement.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Pisani avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Edgard Pisani.** Pour que vos recherches ne se fourvoient pas d'ici mercredi ou jeudi, monsieur le ministre, je voudrais vous indiquer que le texte que nous déposerons comportera, pour l'administration, la faculté d'intervenir pour demander le redressement des valeurs.

**M. Robert Galley, ministre de l'équipement.** J'en suis ravi et je vous en remercie.

**M. Edgard Pisani.** Ne bâtissez donc pas toute votre argumentation pour mercredi comme vous l'avez fait ce soir, car elle tomberait totalement à côté.

**M. Robert Galley, ministre de l'équipement.** Je vais conclure sur ce point. Le système auquel je me réfère est un système fondamentalement différent de celui de l'impôt foncier.

L'impôt foncier consiste, d'une façon ou d'une autre, à faire payer aux gens qui possèdent des terrains une plus-value sans qu'ils l'aient réalisée. Je regrette un peu, monsieur Pisani, que vous n'ayez pas, tout à l'heure, poursuivi la citation de mon propos jusqu'au bout, car vous auriez constaté que je suis tout à fait d'accord avec vous pour que la collectivité, à un moment déterminé, récupère la plus-value du terrain qui a été provoquée par les équipements publics, non sur la valeur contributive constituée par le travail des travailleurs, mais au moment de la mutation. La différence est importante. C'est un fossé, monsieur Pisani, qui nous sépare et je tenais à le marquer.

Vous avez, messieurs les sénateurs, exprimé dans cette discussion un certain nombre d'idées que je relirai avec beaucoup d'attention. Sans doute aurons-nous la semaine prochaine, sur cet impôt foncier, une discussion aussi animée que ce soir, mais je ne voulais pas laisser passer l'occasion qui m'était donnée, d'une part de rendre hommage à mon prédécesseur qui a permis que la présente discussion soit si fructueuse et, d'autre part, de redresser l'opinion quelque peu erronée que vous aviez donnée des pensées du ministre de l'équipement. (*Applaudissements à droite, au centre et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

La discussion générale est close.

Conformément aux conclusions de la conférence des présidents, la discussion des articles commencera le mercredi 12 novembre 1975, à seize heures, et se poursuivra le soir.

— 8 —

#### NOMINATION A UNE COMMISSION

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que le groupe communiste a présenté une candidature pour la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de M. Louis Namy, démissionnaire de son mandat de sénateur.

Le délai d'une heure prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature validée et je proclame M. Raymond Brosseau membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

— 9 —

#### DEPOT D'UN RAPPORT

**M. le président.** J'ai reçu de M. René Touzet un rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi portant modification de l'article 95 du code de la famille et de l'aide sociale (n° 20, 1975-1976).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 47 et distribué.

— 10 —

#### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 12 novembre 1975, à seize heures, et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière (n° 27 et 42 [1975-1976]. M. Paul Pillet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale ; n° 44 [1975-1976] avis de la commission des affaires économiques et du Plan, M. Michel Chauty, rapporteur ; n° 45 [1975-1976] avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, M. Pierre Brousse, rapporteur, et n° 43 [1975-1976] avis de la commission des affaires culturelles, M. Michel Miroudot, rapporteur.)

Discussion des articles.

(Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au mercredi 12 novembre 1975, à dix heures trente.)

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 7 novembre 1975, à zéro heure trente minutes.)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique  
ANDRÉ BOURGOT.

**Rectificatif**

au compte rendu intégral de la séance du 14 octobre 1975.

**AIDE FINANCIÈRE AUX COMMUNES**

Discussion d'une question orale avec débat.

Page 2896 :

Dans l'intervention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,

Rétablir comme suit le 10<sup>e</sup> alinéa de la 2<sup>e</sup> colonne :

« Les assemblées doivent décider du mode de calcul et du mode de répartition — un des moyens les plus simples est tout simplement de rembourser la T. V. A. telle qu'elle est payée par les collectivités locales — mais il faut naturellement que ces dernières aient la libre disposition globale de ces sommes. »

**NOMINATION DE RAPPORTEURS**

(Art. 19 du règlement.)

**COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES**

M. Eeckhoutte a été nommé rapporteur du projet de loi (n° 38, 1975-1976), portant validation de l'arrêté du 4 décembre 1972 portant réglementation du concours de recrutement des maîtres de conférence agrégés des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion.

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

M. Viron a été nommé rapporteur de la proposition de résolution n° 36, 1975-1976 de M. Viron et plusieurs de ses collègues, tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.

**COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION**

M. Blin a été nommé rapporteur du projet de loi (n° 46, 1975-1976), relatif au régime fiscal de certains investissements dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

**Nomination d'un membre d'une commission permanente.**

Dans sa séance du jeudi 6 novembre 1975, le Sénat a nommé M. Raymond Brosseau, membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de M. Louis Namy, démissionnaire de son mandat de sénateur.

**Démission d'un sénateur.**

Dans sa séance du jeudi 6 novembre 1975, le Sénat a pris acte de la démission de M. Saïd Mohamed Jaffar el Amdjate, sénateur des Comores.

**Modifications aux listes des membres des groupes.****GROUPE COMMUNISTE**

(19 membres au lieu de 18).

Ajouter le nom de M. Raymond Brosseau.

**GROUPE DE L'UNION DES SÉNATEURS NON INSCRITS  
A UN GROUPE POLITIQUE**

(16 membres au lieu de 17).

Supprimer le nom de M. Saïd Mohamed Jaffar el Amdjate.

**Ordre du jour établi par la conférence des présidents  
communiqué au Sénat dans sa séance du jeudi 6 novembre 1975.**

I. — Conformément aux conclusions de la conférence des présidents l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat a été établi comme suit :

**Mercredi 12 novembre 1975**, à seize heures et le soir, **jeudi 13 novembre 1975**, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir, **vendredi 14 novembre 1975**, à quinze heures et le soir :

**Ordre du jour prioritaire.**

Projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière (discussion des articles).

(L'examen des articles devant être poursuivi jusqu'à son terme ; les explications de vote et le vote sur l'ensemble étant reportés au mardi 18 novembre, à quinze heures.)

La conférence des présidents a, antérieurement, fixé au mercredi 12 novembre 1975, à dix heures trente, le délai-limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

II. — Les dates suivantes ont été, d'ores et déjà, fixées :

A. — **Mardi 18 novembre 1975 :**

Le matin :

Questions orales sans débat à Mme le ministre de la santé ;  
Questions orales avec débat jointes de M. Jean Gravier (n° 107) et de Mme Catherine Lagatu (n° 176) à Mme le ministre de la santé relatives à la politique familiale.

A quinze heures et éventuellement le soir :

Projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière : explications de vote et scrutin public sur l'ensemble.

Question orale avec débat (n° 163) de M. Croze à M. le ministre du commerce extérieur, relative à l'équilibre de la balance commerciale.

Questions orales avec débat jointes de M. Pisani (n° 158) et de M. Pelletier (n° 173) à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, relatives à la politique régionale du Gouvernement.

Question orale avec débat (n° 148) de M. Jargot à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de la vie (Jeunesse et sports) relative aux mouvements de jeunesse et d'éducation populaire.

Question orale avec débat (n° 153) de M. Boucheny à M. le ministre de la défense, relative à la situation de l'industrie aérospatiale.

Questions orales sans débat.

B. — **Mercredi 19 novembre 1975 :**

L'après-midi :

**Ordre du jour prioritaire.**

1° Projet de loi modifiant les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la compétence des tribunaux français pour connaître des actes accomplis à bord des aéronefs ou à l'encontre de ceux-ci (n° 495, 1974-1975).

2° Projet de loi complétant l'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer (n° 500, 1974-1975).

3° Projet de loi relatif à la fixation du prix des baux commerciaux renouvelés en 1975 (n° 26, 1975-1976).

4° Projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (n° 507, 1974-1975).

5° Projet de loi autorisant la ratification de la convention entre la Communauté économique européenne et les Etats africains, des Caraïbes et du Pacifique, signée à Lomé le 28 février 1975 et l'approbation des accords internes d'application faits à Bruxelles le 11 juillet 1975 (n° 37, 1975-1976).

C. — **Jeudi 20 novembre 1975 :**

L'après-midi :

**Ordre du jour prioritaire.**

1° Projet de loi relatif au régime fiscal de certains investissements dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie (urgence déclarée) (n° 46, 1975-1976).

2° Projet de loi portant modification de l'article 95 du code de la famille et de l'aide sociale (n° 20, 1975-1976).

3° Projet de loi portant validation de l'arrêté du 4 décembre 1972 portant réglementation du concours de recrutement des maîtres de conférences agrégés des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion (n° 38, 1975, 1976).

D. — Du vendredi 21 novembre au mercredi 10 décembre 1975 :

Ordre du jour prioritaire.

Projet de loi de finances pour 1976 (n° 1880, A. N.).

E. — Mardi 16 décembre 1975 :

Question orale avec débat (n° 145) de Mlle Scellier à Mme le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Condition féminine), relative à la promotion de la condition féminine.

Diverses questions orales avec débat concernant les affaires européennes.

## ANNEXE

### QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR DU mardi 18 novembre 1975.

N° 107. — M. Jean Gravier demande à M. le Premier ministre de bien vouloir exposer la politique que le Gouvernement entend mener dans tous les domaines à l'égard de la famille, tant sur le plan matériel que sur le plan moral.

(Question transmise à Mme le ministre de la santé.)

N° 176. — Mme Catherine Lagatu attire l'attention de Mme le ministre de la santé sur les difficultés accrues rencontrées par l'immense majorité des familles françaises en raison notamment : 1° des pertes de salaires dues au chômage ou à la réduction des heures de travail ; 2° de la hausse des prix : des loyers et des charges, de l'alimentation, des vêtements et chaussures ; 3° du retard permanent pris par les prestations familiales quant à la montée du coût de la vie ; 4° des dépenses de plus en plus élevées qu'entraîne la scolarisation des enfants et des adolescents, des jeunes filles et des jeunes gens. En conséquence, elle lui demande quand et comment elle entend concrétiser les sempiternelles promesses concernant une « grande politique de la famille ».

N° 163. — La conjoncture économique et monétaire mondiale, ainsi que la hausse des prix de certaines matières premières pouvant laisser craindre une diminution de nos exportations en 1976, M. Pierre Croze demande à M. le ministre du commerce extérieur quelles sont les mesures qu'il envisage de prendre et la politique que le Gouvernement entend mener pour que notre balance commerciale non seulement maintienne son équilibre mais également son solde créditeur.

N° 158. — M. Edgard Pisani, considérant les résultats obtenus par les établissements publics régionaux au cours de leurs premiers exercices, considérant l'importance que prend, aux yeux de l'opinion, le développement des collectivités locales et leur articulation avec les établissements publics régionaux en matière d'investissements, considérant les récents développements politiques du débat régional, demande à M. le Premier ministre si le Gouvernement n'estime pas nécessaire de redéfinir, dans la loi et dans les faits, l'esprit et le contenu réel de la régionalisation.

(Question transmise à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.)

N° 173. — M. Jacques Pelletier rappelle à M. le Premier ministre que les institutions régionales créées par la loi du 5 juillet 1972 ont maintenant plus de deux années d'existence. Sous bien des aspects l'application de la réforme régionale paraît décevante. En effet, la région n'est pas une collectivité locale, mais un établissement public ; elle ne peut avoir de patrimoine propre ; elle n'a pas de services propres et les ressources qu'elle peut prélever sur la population régionale sont plafonnées. Beaucoup de responsables régionaux, après cette mise en œuvre de la réforme, pensent que si la région est incapable de déterminer et de conduire une politique d'équipement ou de progrès économique et social, elle n'existera pas. Les événements tragiques de Corse ont replacé le problème régional au centre de l'actualité : les déclarations se sont multipliées sur ce sujet. La région de 1972 devait être, dans l'esprit du législateur, un moyen de décentraliser le pouvoir économique ; il n'en est rien car si le Gouvernement semble témoigner aujourd'hui d'une certaine bonne volonté pour développer les institutions régionales, il n'est pas apparu, pour autant, que les pouvoirs publics étaient décidés à faire confiance aux organes régionaux, et aux hommes chargés d'en diriger l'action. La procédure utilisée pour l'élaboration du plan de relance constitue bien une application de cette politique de méfiance. C'est pourquoi il lui demande de lui exposer les grandes lignes de la politique que le Gouvernement compte mettre en œuvre en matière régionale, tant au plan de la décentralisation du pouvoir économique de l'Etat, qu'au plan du libre choix des politiques régionales par les instances des régions. A cette occasion, il lui demande également d'indiquer la suite qu'il entend donner aux revendications formulées par les présidents

des conseils régionaux le 14 mars 1975 à Lille et le 7 octobre 1975 à Paris, qui portaient principalement sur la répartition des compétences entre l'Etat et les régions en matière d'investissements.

(Question transmise à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.)

N° 148. — M. Paul Jargot demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la qualité de la vie (Jeunesse et sports) ce qu'il compte faire pour permettre aux mouvements et aux associations de jeunesse et d'éducation populaire de continuer à assurer leurs activités au service de l'enfance, de la jeunesse, des familles et des populations locales, face à la dégradation de leurs moyens et à l'insécurité dans laquelle ils se trouvent de plus en plus chaque année, malgré les efforts importants consentis par les collectivités locales.

N° 153. — M. Serge Boucheny expose à M. le ministre de la défense que de récentes informations font état d'une nouvelle réorganisation de la S.N.I.A.S. (Société nationale industrielle aérospatiale). Les structures de cette société sont depuis quelques années régulièrement remises en cause, perturbant profondément la vie de la société. L'emploi n'est pas assuré à l'ensemble du personnel, des mutations arbitraires, des licenciements, des mises à la retraite sont pratiqués couramment. Obligation est faite à cette société de recourir à de très forts emprunts aux banques d'où le paiement d'agios importants, alors que des crédits d'Etat considérables sont accordés au constructeur privé Dassault. Malgré ce continuel climat d'insécurité, des réalisations de renommée mondiale : Concorde, Air-Bus, Corvete, Caravelle, font la preuve de la valeur des ouvriers, des techniciens et des ingénieurs de la S.N.I.A.S., première société française d'aérospatiale. L'orientation uniquement militaire donnée dans le cadre de la standardisation et l'intégration européenne des armements aggrave la situation. Il lui demande quelles mesures seront prises pour : nationaliser l'ensemble des grands constructeurs d'avions en France ; sauvegarder l'emploi à la S.N.I.A.S. ; permettre le développement de l'ensemble de l'industrie aérospatiale française ; promouvoir le premier super-sonique civil Concorde en refusant le diktat des compagnies américaines qui cherchent à imposer un prix prohibitif au siège-kilomètre « Concorde », favoriser la vente de cet appareil et de l'Air-Bus dans tous les pays sans distinction en luttant contre les pressions des monopoles américains ; favoriser l'essor du transport aérien civil par la réduction des prix, la remise en ordre des tarifs en échappant aux injonctions des compagnies américaines dans les instances internationales des transports aériens.

## QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 6 NOVEMBRE 1975

(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

### Retraite des veuves civiles chefs de famille.

1703. — 5 novembre 1975. — M. Jean Cluzel attire l'attention de M. le ministre du travail sur la situation digne d'intérêt des veuves civiles chefs de famille. Il lui demande s'il envisage de leur donner une priorité dans le projet gouvernemental qui sera soumis au Parlement, en ce qui concerne la possibilité de bénéficier de la retraite au taux plein à partir de soixante ans.

### Dates des sessions des conseils généraux.

1704. — 6 novembre 1975. — M. Joseph Raybaud demande à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, comment il compte arriver à ce qu'à l'avenir les conseils généraux ne tiennent pas leurs sessions pendant la durée des sessions du Parlement.

## QUESTIONS ÉCRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 6 NOVEMBRE 1975

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

*Veuves de retraités sans enfants : quotient familial.*

18169. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur les disparités constatées dans l'application du quotient familial pour les veuves de retraités sans enfants ou ayant eu ou ayant encore des enfants. Il lui demande les mesures qu'il compte proposer afin d'atténuer les obligations fiscales grevant une part importante de la retraite d'un grand nombre de veuves de retraités sans enfants, dont les ressources se trouvent considérablement diminuées du fait de leur veuvage.

*Obligations cautionnées : majoration des plafonds.*

18170. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur les difficultés rencontrées par les entreprises utilisant la procédure de paiement de la T. V. A. par le moyen d'obligations cautionnées. En effet, dans le cadre de la lutte contre l'inflation, le volume des obligations cautionnées a été sérieusement réduit. C'est ainsi qu'une entreprise a vu son plafond d'avances d'abord réduit de 200 000 à 120 000 francs, puis majoré à 130 000 francs. Il pense que les assouplissements apportés par les décisions du 13 novembre 1974 et du 14 février 1975 sont insuffisants pour améliorer la situation de trésorerie des entreprises au moment de la mise en œuvre du plan de soutien à l'économie. C'est pourquoi il lui demande si le Gouvernement entend autoriser d'une manière générale la majoration des plafonds de souscription des obligations cautionnées.

*Pension personnelle et pension de réversion : cumul.*

18171. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre du travail** s'il compte proposer un élargissement du principe du cumul d'une pension personnelle et d'une pension de réversion de manière que la limite la plus basse soit égale au salaire minimum interprofessionnel de croissance ; la limite actuelle étant constituée par le minimum vieillesse. Il lui demande en outre s'il compte proposer d'arriver progressivement à porter la pension de réversion pour les veuves n'ayant pas de retraite personnelle à 80 p. 100 du montant de la retraite du mari.

*Veuves civiles chefs de famille : emploi.*

18172. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre du travail** sur la situation des veuves civiles chefs de famille. En effet, en cette période d'insécurité de l'emploi, ces personnes, obligées de reprendre ou de prendre un premier emploi, se trouvent dans la même situation que les jeunes à la recherche d'un travail. Il lui demande les mesures qu'il compte proposer ou prendre afin que soient examinées avec une attention toute particulière pour ce qui concerne la priorité d'embauche ou le maintien dans l'emploi en cas de licenciements partiels les demandes présentées par ces personnes assumant de lourdes responsabilités.

*Allocation d'orphelin : augmentation.*

18173. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre du travail** de bien vouloir lui indiquer les perspectives et les échéances des procédures tendant à aboutir à une augmentation de l'allocation d'orphelin et à la déductibilité des frais de garde en faveur des veuves civiles chefs de famille.

*Veuves civiles chefs de famille : protection sociale.*

18174. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre du travail** sur les difficultés rencontrées par les veuves civiles chefs de famille. Il lui demande s'il compte proposer, pour assurer une meilleure égalité devant la protection sociale, une liquidation provisoire de la pension qui, au lendemain du décès de leur mari, leur assurerait automatiquement le droit à l'assurance maladie.

*Veuves civiles chefs de famille : liquidation des retraites.*

18175. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre du travail** sur les problèmes posés par la liquidation des retraites aux veuves civiles chefs de famille. Il lui demande les mesures qu'il compte prendre afin de simplifier les barèmes, d'alléger les conditions d'obtention et, dans un cadre général, d'arriver à une plus grande humanisation des procédures.

*Permis de construire : délais d'instruction des dossiers.*

18176. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement** sur les conséquences de la longueur des délais d'instruction des demandes de permis de construire examinées par ses services départementaux. Ces demandes, en effet, concernent dans une grande majorité de cas, des personnes d'origine fort modeste ; or, le coût de la construction est en augmentation constante et ces délais d'instruction qui peuvent varier de cinq à dix mois se trouvent donc être fort préjudiciables pour les intéressés. Il lui demande les mesures qu'il compte prendre afin d'arriver, dans un avenir proche, à des délais d'instruction plus réduits.

*Bourses nationales d'enseignement supérieur.*

18177. — 6 novembre 1975. — **M. Maurice Blin** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux universités** sur le fait que la situation matérielle de trop nombreux étudiants reste encore très difficile. Il lui demande la suite qu'il entend réserver aux propositions de nombreuses associations représentatives d'étudiants tendant à reviser le barème présentement en vigueur pour accorder à une nouvelle série d'étudiants, issus des classes moyennes et populaires, le bénéfice d'une bourse nationale d'enseignement supérieur.

*Assurance maladie : équilibre entre les régimes.*

18178. — 6 novembre 1975. — **M. Maurice Blin** attire l'attention de **M. le ministre du travail** sur les difficultés de gestion du régime obligatoire d'assurance maladie des non-salariés, institué par la loi du 12 juillet 1966 modifiée. Il lui demande les mesures qu'il compte proposer ou prendre afin d'arriver à une augmentation sensible des recettes de gestion, dans le cadre d'une plus grande égalité entre les différents régimes d'assurance maladie obligatoires.

*Accidents du travail : procédure de conciliation.*

18179. — 6 novembre 1975. — **M. André Rabineau** expose à **M. le ministre du travail** qu'en raison des graves conséquences qu'entraîne, pour les victimes d'accidents du travail, l'application des dispositions actuellement en vigueur, il lui demande s'il compte proposer une réforme du contentieux de la sécurité sociale dans un sens tendant à prévoir l'appréciation de tous les litiges résultant d'un accident de travail par les seules juridictions du contentieux général de la sécurité sociale après mise en œuvre d'une procédure de conciliation à l'exemple de celle appliquée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1973 aux salariés de l'agriculture.

*Enseignement technique long : recrutement des professeurs.*

18180. — 6 novembre 1975. — **M. Jean-Pierre Blanc** demande à **M. le ministre de l'éducation** de bien vouloir lui préciser les perspectives et les échéances de la publication des décrets permettant, d'une part, le recrutement des professeurs de l'enseignement technique long, au niveau certifié ; d'autre part, la réalisation des mesures exceptionnelles d'accès des professeurs techniques adjoints de lycée, au corps des professeurs certifiés, par concours spéciaux, ainsi que les arrêtés organisant ceux-ci.

*Professeurs de l'enseignement technique : situation.*

18181. — 6 novembre 1975. — **M. Jean-Pierre Blanc** demande à **M. le ministre de l'éducation** de bien vouloir préciser les perspectives et les échéances de la publication des décrets permettant d'aligner les obligations de service des professeurs techniques certifiés sur celles des autres professeurs certifiés des enseignements généraux et scientifiques, d'abaisser les obligations de service des professeurs techniques adjoints de lycée, d'augmenter le contingent global des postes mis au concours spécial pour l'accès des professeurs techniques adjoints au corps des professeurs certifiés, de majorer de 40 points l'indice terminal du corps des professeurs techniques adjoints de lycée, au titre de la promotion des enseignements technologiques longs.

*Cadres hospitaliers : reclassement.*

18182. — 6 novembre 1975. — **M. René Ballayer** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé** sur la note d'information n° 113 éditée par les soins de la division de la presse et de l'information de son ministère, contenant les mesures prises en faveur des personnels hospitaliers, en s'étonnant de l'absence dans cette note de toute mesure effective en faveur des cadres hospitaliers comme par exemple le reclassement de cette profession à l'égal du reclassement opéré récemment en faveur des secrétaires et secrétaires généraux de mairie. Il lui demande les mesures qu'elle compte proposer en faveur de cette catégorie de personnel conformément aux avis émis par le conseil supérieur de la fonction hospitalière.

*Cadres hospitaliers : octroi d'indemnités.*

18183. — 6 novembre 1975. — **M. René Ballayer** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé** sur sa réponse à la question écrite n° 20363 (*Journal officiel* du 9 août 1975, Assemblée nationale) dans laquelle elle précisait : « Une des règles fondamentales qui régit la fonction publique consiste à hiérarchiser les traitements en fonction du niveau de recrutement dans les emplois et à compenser les sujétions particulières inhérentes à l'exercice de leurs fonctions par l'octroi de primes et d'indemnités. » Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir lui faire connaître si, outre la prime de service et l'octroi d'un logement de fonction, les cadres de direction des établissements hospitaliers, de soins ou de cures publics, bénéficient présentement d'indemnités spécifiques à leurs fonctions telles les indemnités de responsabilité, de gestion, voire de représentation.

*Gardiens et magasiniers des archives de France : revendications.*

18184. — 6 novembre 1975. — **Mme Catherine Lagatu** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat à la culture** sur la situation qui est celle des gardiens et magasiniers des archives de France. Ce personnel, jusqu'à présent sacrifié, réclame de meilleurs salaires, des promotions effectives, le reclassement des fonctionnaires en poste, la prise en considération du travail réellement effectué ainsi qu'une prime de sujétion spéciale dont le principe a été accepté en juin 1975. En conséquence, elle lui demande s'il entend donner une suite favorable à ces revendications justifiées.

*Personnel saisonnier : indemnité de chômage.*

18185. — 6 novembre 1975. — **M. Pierre Bouneau** attire l'attention de **M. le ministre du travail** sur la situation du personnel saisonnier et notamment de celui de l'industrie hôtelière et thermique. Ce personnel, qui travaille sept à huit mois par an, se voit refuser par les Assedic les prestations de chômage, alors qu'il cotise régulièrement pendant la durée de son activité et ce, sans aucune contrepartie. Cette situation est non seulement choquante, mais foncièrement injuste. Il lui demande si l'Assedic ne peut prendre en charge cette catégorie de personnel, s'il ne conviendrait pas au moins de dispenser ce dernier du versement des cotisations, ce qui permettrait au comité d'entreprise de l'employeur d'envisager un secours spécial permettant à ses adhérents de subvenir pendant la morte-saison à leurs besoins et à ceux de leur famille.

*Omnibus 7609 : retards.*

18186. — 6 novembre 1975. — **M. Auguste Amic** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux transports** sur le retard quasi journalier de l'omnibus n° 7609 en gare de Toulon. Ce train est utilisé par de nombreux étudiants qui, de ce fait, sont régulièrement en retard ; il lui demande que toutes dispositions utiles soient prises pour permettre à ce train d'arriver à l'heure, en lui assurant son horaire normal quel que soit le retard pris par le n° 5061 et autres rapides du matin en gare de Marseille-Saint-Charles.

*Immeubles à loyers moyens : situation.*

18187. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cauchon** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement (Logement)** de lui préciser la nature, les perspectives et les échéances des études entreprises par son ministère à l'égard du secteur des immeubles à loyers moyens (I.L.M.). Il lui rappelle, à ce sujet, les déclarations qu'il a faites au journal *les Echos* en date du 31 juillet 1975 : « Il nous faut à tout prix donner la place qui lui revient au secteur I.L.M. ». Il aimerait connaître, dans l'attente du résultat des études engagées, s'il n'est pas possible dès à présent d'augmenter les contingents des I.L.M. 72 et des I.L.M. prêts d'Etat.

*Accidentés du travail agricole : reconversion de la rente.*

18188. — 6 novembre 1975. — **M. René Touzet** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture** sur le cas des victimes d'accidents du travail titulaires d'une rente d'un montant minime. Le décret du 8 octobre 1973 et l'arrêté du 15 octobre 1973 ont prévu la conversion obligatoire des rentes dont le montant est inférieur à un huitième du montant du salaire minimum annuel. Or, le capital versé, en application du barème (C.R. 475 p. 100 annexé à l'arrêté du 7 juillet 1954), lorsqu'il est placé à la caisse nationale de prévoyance (C.N.P.), ne procure aux intéressés qu'une rente dont le montant subit un abattement très sensible : 26 p. 100 par rapport au montant de la rente rachetée. Cette amputation est encore aggravée par le fait que le tiers de la rente de la C.N.P. est soumis à l'impôt sur le revenu alors que la rente initiale accident du travail en est totalement exonérée. Si l'on peut admettre la conversion des rentes pour des raisons de bonne gestion administrative, encore faudrait-il que les intéressés ne subissent pas une véritable spoliation. Aussi, lui demande-t-il si le Gouvernement n'entend pas modifier l'arrêté du 15 octobre 1973 afin de retenir un barème de conversion en capital qui sauvegarde les légitimes intérêts des victimes des accidents du travail agricole.

*Déportés accidentés du travail : réversibilité de la pension d'invalidité.*

18189. — 6 novembre 1975. — **M. Georges Berchet** rappelle à **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants** que les requis, déportés en Allemagne au titre du S.T.O. au cours de la guerre 1939-1945, victimes d'accident du travail durant leur déportation, ont été d'abord pris en charge à leur retour en France par la caisse régionale d'assurances maladie de Paris en vertu d'une réglementation spéciale provisoire avant d'être identifiés aux victimes civiles de la dernière guerre par la loi du 20 mai 1946 et ses décrets d'application intervenus seulement en 1951. Ces dernières dispositions reconnaissent à ces déportés, sous réserve qu'ils soient titulaires de la carte prévue à l'article L. 317 du code des pensions et que leurs infirmités aient été contractées durant leur déportation, dans des conditions de temps, de lieu et d'emploi forcé répondant aux prescriptions des articles L. 313, L. 203 bis et L. 209 du même code, la présomption d'imputabilité et un droit à pension au titre de victime civile de la guerre 1939-1945. La reconnaissance de ce droit personnel aux déportés emporte également notamment pour la veuve, par l'effet des dispositions combinées des articles L. 209 et L. 43 du code des pensions, le droit d'obtenir au décès de son mari, une pension de veuve de guerre, pour celle dont le mari est décédé en jouissance ou en possession de droits à une pension définitive ou temporaire correspondant à une invalidité égale ou supérieure à 85 p. 100. La loi du 20 mai 1946, codifiée sous l'article 219, dispose par ailleurs que les indemnités pouvant être dues aux victimes civiles ou à leurs ayants cause, en raison de ce même fait générateur de droit à pension, au titre d'un autre régime français de réparation, sont déduites des sommes revenant aux victimes civiles ou à leurs ayants cause. Il en résulte que, lorsque la pension ou rente antérieurement attribuée à ces victimes au titre de la réglementation provisoire précitée était plus élevée que celle susceptible de leur être accordée au titre du code des pensions, celles-ci n'avaient ou n'ont pas aperçu l'intérêt que pouvait présenter pour eux et éventuellement pour leur famille la simple délivrance d'un titre de pension ne leur procurant pas de subsides supplémentaires. Il ne semble pas d'ailleurs que les déportés qui étaient pris en charge par la caisse régionale d'assurance maladie de Paris lors de la publication de la loi du 20 mai 1946 aient été avisés du nouveau droit supplétif qui leur avait été ainsi ouvert. Compte tenu de ces dispositions, il lui expose le cas d'un déporté du S.T.O., titulaire de la carte spéciale de déporté, revenu d'Allemagne atteint d'une cécité presque complète reconnue contractée en captivité, ayant justifié l'octroi, au titre de la réglementation intermédiaire précitée, d'une rente calculée selon un taux d'incapacité permanente définitive fixée à 90 p. 100 avec effet du 1<sup>er</sup> décembre 1945, décédé sans avoir sollicité l'examen de ses droits au titre des dispositions de la loi du 20 mai 1946 et dont il est par ailleurs patent que cet examen ne se serait traduit de son vivant par aucun avantage particulier. En conséquence, il lui demande : 1° de lui faire connaître si la veuve de cet ancien déporté, qui n'a aucun droit de réversibilité sur la pension accident du travail dont son mari bénéficiait à son décès, peut, dans la mesure où le taux de la rente attribuée à son mari du fait de ses infirmités contractées en déportation correspond au moins au taux de 85 p. 100 prévu au barème des pensions militaires, prétendre à une pension de veuve de guerre ; 2° dans la négative, de lui préciser la motivation de ce refus, que la simple lecture des textes et l'esprit dans lequel ils doivent être interprétés, s'agissant dès lors de réparation, ne sauraient justifier.

*Hôtel refuge pour femmes maltraitées.*

18190. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cauchon** demande à **Mme le ministre de la santé** de lui préciser la suite qu'il envisage de réserver à la proposition de **Mme le secrétaire d'Etat** auprès du Premier ministre (Condition féminine) tendant à la création d'un hôtel refuge susceptible d'être mis à la disposition des femmes qui font l'objet de violences dans leur foyer et seraient susceptibles d'y être accueillies provisoirement.

*Personnel du service des examens du permis de conduire : rémunération.*

18191. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cauchon** demande à **M. le ministre de l'économie et des finances** de lui préciser la suite qu'il envisage de réserver aux propositions du ministre de l'équipement à l'égard des rémunérations des personnels administratif et technique contractuels du service national des examens du permis de conduire, en application du décret n° 75-199 du 21 mars 1975, ainsi qu'il était précisé en réponse à sa question écrite n° 16671 du 29 avril 1975.

*Grande commission du crime : travaux.*

18192. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cauchon** demande à **M. le ministre de la justice** de lui préciser : 1° la composition de la grande commission du crime dont il vient d'annoncer la création ; 2° la nature, les perspectives et les échéances des études susceptibles d'être entreprises par cette commission dont l'intérêt est évident, sous réserve d'aboutir dans les meilleurs délais à des propositions concrètes.

*Allocation exceptionnelle aux familles : mode d'attribution.*

18193. — 6 novembre 1975. — **M. Jean Cauchon** demande à **Mme le ministre de la santé** de lui indiquer s'il ne lui paraît pas opportun dans le cadre de la définition d'une politique familiale dynamique, de permettre aux familles n'ayant qu'un seul enfant, de bénéficier de l'allocation exceptionnelle de 250 francs récemment attribuée par les pouvoirs publics, même lorsque les deux conjoints sont salariés. Il n'est pas inutile de souligner à cet égard, que les revenus de certaines de ces familles sont souvent inférieurs à ceux dont disposent des familles dans lesquelles seul le mari exerce une activité salariée.

*Mode de financement d'une revue.*

18194. — 6 novembre 1975. — **M. André Méric** informe **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur**, que **M. le préfet de la région** lui a fait parvenir récemment une brochure intitulée *Préfectures et départements* (édition spéciale de la revue *Le Lien des préfetures*). Il lui serait très reconnaissant de bien vouloir lui faire connaître le mode de financement de cette luxueuse revue.

*Travailleurs immigrés : avantages sociaux.*

18195. — 6 novembre 1975. — **M. Pierre Perrin** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail (Travailleurs immigrés)** quelle action il compte mener pour aboutir à une politique humaine vis-à-vis des travailleurs immigrés, en évitant les inégalités, notamment en faisant bénéficier les femmes immigrées en France, d'une part de la prime de maternité, d'autre part des réductions familiales sur les titres de transports, comme tous les autres travailleurs de nationalité française.

*Région de Dunkerque : accidents dus à la pollution.*

18196. — 6 novembre 1975. — **M. Gérard Ehlers** appelle l'attention de **M. le ministre de la qualité de la vie** sur les récentes intoxications (dont certaines mortelles) par l'oxyde de carbone, dans la région de Dunkerque. Brouillard et absence de vent qui n'ont rien d'exceptionnel, additionnés au phénomène d'inversion des températures (couche d'air froid au sol, couche d'air chaud en hauteur) sont à l'origine de cette catastrophe. Il lui signale que le « dôme de pollution », qui recouvre en permanence l'agglomération, est bien visible les jours de vent faible. Il lui demande si la pollution thermique par les usines et l'agglomération grandissante ne seraient pas responsables partiellement de cette série d'accidents. Il s'étonne qu'une enquête n'ait pas été ouverte et souhaite que des mesures scientifiques concernant la pression barométrique et

la température à différentes hauteurs soient effectuées, ne serait-ce qu'afin de prévenir le retour de semblable catastrophe. S'agissant de la construction du vapocracqueur, gros rejeteur de vapeur d'eau dans l'atmosphère, celle-ci ne risque-t-elle pas d'ajouter aux risques actuels de pollution ? Il insiste, en conséquence, sur l'urgence d'études précises, complètes et rendues publiques, avec un réseau suffisant d'appareils, afin de connaître la pollution atmosphérique existante et que toutes les mesures nécessaires soient prises afin de réduire la pollution. Il souhaite que le problème de l'indemnisation des familles des victimes soit examiné favorablement.

*Céréaliers : indemnisation de perte de récolte.*

18197. — 6 novembre 1975. — **M. Pierre Tajan** expose à **M. le ministre de l'agriculture** la situation critique des céréaliers qui n'ont pu, à l'automne 1974, en raison de la pluviosité excessive, effectuer leurs emblavures. Pour ces mêmes céréaliers qui, en 1975, ont été dans l'impossibilité d'irriguer leurs céréales de remplacement (maïs, sorgho, etc.) et qui, par suite de l'extrême sécheresse, ont eu l'ensemble des cultures céréalières entièrement détruites, il lui demande, compte tenu que les agriculteurs intéressés n'ont obtenu aucune ressource depuis bientôt un an, de bien vouloir prendre toutes dispositions afin que ces agriculteurs puissent bénéficier des avantages du fonds national des calamités agricoles.

*Tarn-et-Garonne : indemnisation des arboriculteurs.*

18198. — 6 novembre 1975. — **M. Pierre Tajan** appelle l'attention de **M. le ministre de l'agriculture** sur la situation extrêmement préoccupante des agriculteurs du Tarn-et-Garonne à la suite de la pluviosité excessive qu'a connue le département au cours de l'année culturale 1974-1975. Des dossiers ont été établis sur le plan départemental par les comités d'expertise pour les pertes de récoltes concernant le raisin de table (variété Muscat) et celles subies par les arboriculteurs dont les vergers ont été détruits par asphyxie radiculaire. Jusqu'à présent, aucune décision n'a été prise, bien que les demandes d'indemnisation formulées aient reçu l'avis favorable de la commission nationale des calamités agricoles. En conséquence, il lui demande de bien vouloir prendre, dans le meilleur délai, les mesures permettant une indemnisation rapide des dégâts causés aux récoltes de fruits et aux plantations fruitières dans le Tarn-et-Garonne.

**LISTE DE RAPPEL DES QUESTIONS ECRITES auxquelles il n'a pas été répondu dans les délais réglementaires.**

(Art. 139, alinéas 2, 3 et 6 du règlement.)

**PREMIER MINISTRE**

N°s 12633 Michel Darras ; 15475 Henri Caillavet ; 16172 Jean-Marie Bouloux ; 16206 Pierre Schiélé ; 16502 René Tinant ; 16668 Bernard Lemarie ; 16757 Edgar Tailhades ; 17183 Auguste Chupin ; 17221 André Fosset ; 17308 Charles Ferrant ; 17445 André Méric.

**Porte-parole du Gouvernement.**

N°s 14530 Henri Caillavet ; 15088 Louis Jung ; 15149 Dominique Pado ; 15156 Catherine Lagatu ; 15252 André Méric ; 15398 Henri Caillavet ; 16177 André Fosset ; 16201 Jean Colin ; 16315 Maurice Coutrot ; 16369 Catherine Lagatu ; 17606 Jean Colliery.

**Condition féminine.**

N°s 15696 Gabrielle Scellier ; 16156 Michel Kauffmann ; 16304 René Tinant ; 16730 Louis Jung ; 16934 Michel Kauffmann ; 17304 Gabrielle Scellier ; 17347 Jean Cauchon ; 17569 Charles Bosson.

**AGRICULTURE**

N°s 14862 Jean Cluzel ; 15120 Louis Brives ; 15358 Edouard Grangier ; 15415 Jacques Pelletier ; 15471 Henri Caillavet ; 15849 Paul Jargot ; 15969 Paul Jargot ; 16292 Abel Sempé ; 16394 René Chazelle ; 16485 Henri Caillavet ; 16544 Joseph Raybaud ; 16573 Louis Orvoen ; 16575 Louis Orvoen ; 16689 Maurice PrévotEAU ; 16572 Paul Pillet ; 16825 André Fosset ; 17009 Etienne Dailly ; 17038 Jules Roujon ; 17043 Josy Moinet ; 17148 Edouard Le Jeune ; 17170 Michel Moreigne ; 17172 Michel Moreigne ; 17212 Rémi Herment ; 17232 Edouard Grangier ; 17303 Jean Cluzel ; 17360 René Monory ; 17473 Eugène Romaine ; 17495 Henri Caillavet ; 17517 Marcel Champeix ; 17570 Jean-Marie Bouloux.

**ANCIENS COMBATTANTS**

N°s 16171 Roger Houdet ; 16786 Jean-Marie Bouloux ; 17267 Pierre Perrin ; 17314 Jean Cauchon ; 17353 Robert Schwint.

**COMMERCE ET ARTISANAT**

N°s 17124 Jean Cauchon ; 17177 Jean Sauvage ; 17322 Charles Zwickert.

**COMMERCE EXTERIEUR**

N°s 16776 René Jager ; 17311 René Jager ; 17312 René Jager ; 17313 Jean Cauchon.

**COOPERATION**

N° 16479 Francis Palmero.

**CULTURE**

N°s 11024 Michel Kauffmann ; 14404 Jacques Carat ; 15750 Jean Francou ; 16766 Charles Bosson.

**DEFENSE**

N°s 15110 Pierre Croze ; 15494 Léopold Heder ; 16376 Michel Kauffmann ; 16583 Charles Bosson.

**ECONOMIE ET FINANCES**

N°s 11011 Henri Caillavet ; 11074 P.-Ch. Taittinger ; 11221 Léopold Heder ; 11902 André Mignot ; 13682 Emile Durieux ; 14097 Jean Francou ; 14226 Joseph Yvon ; 14259 Jean Cluzel ; 14323 Henri Caillavet ; 14329 Jean Cluzel ; 14365 Jean Cauchon ; 14377 Jean Legaret ; 14655 Louis Courroy ; 14822 Claude Mont ; 14918 Louis Brives ; 14931 Michel Moreigne ; 14997 André Mignot ; 15096 Jacques Pelletier ; 15185 Jean Legaret ; 15189 Joseph Yvon ; 15266 Louis Orvoen ; 15271 Pierre Schiélé ; 15308 Jean Gravier ; 15412 Edouard Le Jeune ; 15448 Jean Collery ; 15695 Léon David ; 15720 Léopold Heder ; 15729 Jean Cluzel ; 15760 Jean Cluzel ; 15776 Maurice PrévotEAU ; 15791 Pierre Schiélé ; 15799 Francis Palmero ; 15866 André Rabineau ; 15891 Edouard Le Jeune ; 15949 Auguste Chupin ; 16000 Jean Sauvage ; 16011 Jean Gravier ; 16093 Charles Zwickert ; 16102 Léopold Heder ; 16252 Jean Cauchon ; 16290 André Mignot ; 16291 Jean Varlet ; 16236 André Bohl ; 16451 René Tinant ; 16489 Roger Quilliot ; 16529 Jean de Bagneux ; 16535 Gilbert Belin ; 16536 André Barroux ; 16576 Louis Jung ; 16694 Marcel Souquet ; 16699 Rémi Herment ; 16702 P.-Ch. Taittinger ; 16713 Félix Ciccolini ; 16714 Félix Ciccolini ; 16715 Félix Ciccolini ; 16716 Félix Ciccolini ; 16739 Jean-Pierre Blanc ; 16797 René Jager ; 16835 Jean Sauvage ; 16867 André Bohl ; 16876 Jacques Maury ; 16928 André Rabineau ; 16960 Eugène Bonnet ; 17031 P.-Ch. Taittinger ; 17036 Jules Roujon ; 17054 Adolphe Chauvin ; 17082 René Tinant ; 17119 Hubert Martin ; 17132 Hubert Martin ; 17167 Philippe de Bourgoing ; 17202 Pierre Perrin ; 17204 Marie-Thérèse Goutmann ; 17280 René Tinant ; 17317 Roger Boileau ; 17335 Pierre Schiélé ; 17380 Maurice Blin ; 17381 Louis Courroy ; 17392 Henri Caillavet ; 17393 Henri Caillavet ; 17420 Octave Bajoux ; 17426 André Mignot ; 17429 Henri Caillavet ; 17448 Raoul Vade pied ; 17471 Marcel Gargar ; 17478 Henri Tournan ; 17503 Paul Jargot ; 17510 Rémi Herment ; 17511 Rémi Herment ; 17515 Victor Robini ; 17531 Louis Orvoen ; 17537 André Fosset ; 17540 Marcel Gargar ; 17547 Edgar Tailhades ; 17565 Maurice Schumann.

**EDUCATION**

N°s 12401 Félix Ciccolini ; 12505 Georges Cogniot ; 12519 André Barroux ; 13527 Robert Schwint ; 16509 Georges Cogniot ; 16778 Pierre Giraud ; 16853 Jean Bac ; 17271 Maurice Schumann ; 17293 Francis Palmero ; 17391 Jacques Eberhard ; 17469 Robert Schwint ; 17496 Louis Le Montagner ; 17498 Georges Cogniot ; 17524 Jean Sauvage ; 17587 Edouard Le Jeune ; 17588 Edouard Le Jeune.

**EQUIPEMENT**

N°s 17368 Marcel Gargar ; 17389 Roger Gaudon ; 17574 Francis Palmero.

**INDUSTRIE ET RECHERCHE**

N°s 14338 Louis Brives ; 14346 Ladislas du Luart ; 14388 J.-F. Pintat ; 14792 Jean Sauvage ; 15483 Louis Brives ; 15766 Jean Cauchon ; 15951 Edouard Le Jeune ; 16006 Serge Boucheny ; 16110 Hector Viron ; 16496 Charles Zwickert ; 16773 Edouard Le Jeune ; 17073 Maurice PrévotEAU ; 17105 Fernand Lefort ; 17390 Guy Schmaus.

**INTERIEUR**

N°s 11851 Pierre Giraud ; 13249 Marcel Souquet ; 13633 Pierre Giraud ; 13724 Dominique Pado ; 14233 Jacques Carat ; 14924 B. de Hauteclouque ; 14974 Jean Colin ; 15742 Jean-Pierre Blanc ; 16636 Henri Caillavet ; 17065 Hubert d'Andigné ; 17070 Francis Palmero ; 17100 Jean Cluzel ; 17467 Francis Palmero ; 17499 Francis Palmero ; 17576 Jean Filippi ; 17604 Francis Palmero.

**JUSTICE**

N° 16856 Jean Collery.

**POSTES ET TELECOMMUNICATIONS**

N° 17501 Bernard Chochoy.

**QUALITE DE LA VIE**

N°s 15379 André Méric ; 16456 Jean Sauvage ; 17458 Jean Collery.

**Jeunesse et sports.**

N°s 12449 Guy Schmaus ; 14702 Pierre Giraud ; 14788 René Jager ; 15006 Pierre-Christian Taittinger ; 15210 Lucien Gautier ; 16501 Henri Fréville ; 17542 Jean Francou.

**Tourisme.**

N°s 15819 Jean Francou ; 16802 Roger Boileau ; 17178 Jean Sauvage ; 17190 André Rabineau.

**SANTE**

N°s 15654 Léopold Heder ; 15827 François Dubanchet ; 15832 Kléber Malecot ; 16555 André Rabineau ; 16845 Marie-Thérèse Goutmann ; 16999 Jean Cauchon ; 17035 Charles Ferrant ; 17179 Louis Orvoen ; 17265 Pierre Perrin ; 17298 Auguste Chupin ; 17365 Paul Caron ; 17452 Charles Zwickert ; 17465 Jean Cluzel ; 17479 Jean Colin ; 17558 Auguste Chupin ; 17571 Maurice PrévotEAU ; 17605 Renée Ballayer.

**Action sociale.**

N°s 17269 Pierre Giraud ; 17276 Joseph Raybaud ; 17376 Louis Le Montagner ; 17536 André Bohl.

**TRANSPORTS**

N°s Roger Gaudon ; 17560 Pierre Giraud.

**TRAVAIL**

N°s 13856 Catherine Lagatu ; 15071 Hector Viron ; 15176 Jules Roujon ; 15186 Jean Legaret ; 15392 Roger Boileau ; 15533 Paul Caron ; 15633 Paul Malassagne ; 15817 Charles Zwickert ; 15820 Jean Francou ; 15982 André Fosset ; 16104 Catherine Lagatu ; 16112 Jean Cluzel ; 16248 Jean Varlet ; 16261 Jacques Carat ; 16277 Jean Cauchon ; 16414 Paul Caron ; 16415 Charles Bosson ; 16443 Catherine Lagatu ; 16444 Catherine Lagatu ; 16454 Jean Gravier ; 16598 André Fosset ; 16621 André Fosset ; 16732 Marcel Fortier ; 16783 Henri Fréville ; 16809 Pierre Sallenave ; 16814 Jean Cluzel ; 16866 André Bohl ; 16952 Michel Labeguerie ; 17033 Jean Cauchon ; 17143 Charles Ferrant ; 17155 Louis Brives ; 17218 Michel Moreigne ; 17275 Guy Petit ; 17345 Jean Cauchon ; 17361 Louis Le Montagner ; 17410 Joseph Raybaud ; 17417 Kléber Malecot ; 17444 Pierre Giraud ; 17453 Roger Boileau ; 17477 Maurice Coutrot ; 17523 André Bohl ; 17580 Jean Cauchon ; 17590 Edouard Le Jeune.

**Travailleurs immigrés.**

N°s 16418 Jean Francou ; 17211 Auguste Chupin ; 17533 Jean-Marie Rausch.

**UNIVERSITES**

N°s 16775 Jean-Maire Rausch ; 17552 Jean Sauvage.