

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière,

Par M. Pierre BROUSSE,

Sénateur.

TOME I

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1588, 1828 et in-8° 358.

Sénat : 27 et 42 (1975-1976).

Urbanisme. — Construction d'habitation - Permis de construire - Expropriation - Logement social - Communes - Zone d'intervention foncière - Zone d'aménagement différé - Plan d'occupation des sols - Etablissements publics - Code général des impôts - Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet résulte, comme on le sait, de la scission en deux parties du projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière primitivement déposé par le Gouvernement.

Le nouveau texte qui nous est soumis comprend quatre séries de dispositions distinctes concernant respectivement :

- l'exercice du droit de construire ;
- le droit de préemption des collectivités locales ;
- les zones d'intervention foncière ;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En pratique, seul l'exercice du droit de construire qui crée, sans en employer le terme, une nouvelle catégorie d'imposition appelle des observations de la part de votre Commission des Finances.

Le but de la nouvelle réglementation qu'il est proposé d'instituer est, d'après l'exposé des motifs gouvernemental, de faire face à la forte pression spéculative observée dans les centres urbains où se concentre la quasi-totalité des immeubles collectifs construits par le secteur privé, que ce soit à usage de bureaux ou à usage d'appartements d'habitation de standing élevé.

Le problème n'est pas nouveau car l'on assiste depuis déjà une vingtaine d'années à une forte spéculation immobilière portant non seulement sur les terrains à bâtir, mais ceux-ci ayant tendance à disparaître totalement dans les grands centres urbains, sur les immeubles vétustes ou réputés tels qui, après expulsion de leurs occupants et démolition, permettent l'édification de nouvelles constructions, constructions dont le prix de revient se trouve bien évidemment augmenté d'autant.

Dans le passé de multiples tentatives ont été faites — sans parler des projets qui n'ont jamais été votés par le Parlement — pour tenter de pallier les conséquences de la spéculation foncière, mais on est forcé de constater qu'elles se sont toutes plus ou moins soldées par des échecs.

Nous rappellerons brièvement les différentes mesures qui ont été successivement — ou parfois simultanément — adoptées et dont certaines n'ont jamais reçu même un commencement d'application.

1° La redevance d'équipement.

La loi du 3 juillet 1961 avait institué une redevance d'équipement. Cette redevance, qui avait pour objet de faire participer les propriétaires de terrains nus ou bâtis à l'effort d'équipement effectué par les collectivités locales, pouvait être créée à l'initiative de ces collectivités et à leur profit par arrêté préfectoral ou dans certains cas exceptionnels par décret en Conseil d'Etat dans les secteurs en voie d'urbanisation et de rénovation.

Son montant total ne pouvait excéder 70 % des dépenses engagées, subventions déduites, par la collectivité. La participation de chaque propriétaire intéressé était proportionnelle aux superficies de plancher susceptibles d'être construites sur les terrains leur appartenant. La redevance pouvait faire l'objet de paiements échelonnés ou différés, notamment lorsqu'il s'agissait de locaux soumis à la réglementation des loyers ou de biens utilisés par les propriétaires pour leur habitation principale ou pour l'exercice d'une activité agricole familiale.

Concernant les terrains non bâtis, elle était exigible lors de leur cession à titre onéreux ou lorsqu'une construction était entreprise sur ces terrains.

La loi du 3 juillet 1961 a été abrogée par la loi de finances pour 1964 sans, en fait, avoir jamais été appliquée.

2° La taxe de régularisation des valeurs foncières.

L'article 8 de la loi de finances pour 1964 a créé, en remplacement de la taxe d'urbanisation, une taxe de régularisation des valeurs foncières.

La taxe qui était à la charge des propriétaires de terrains nus ou bâtis devait être établie dans les zones d'urbanisation où sont réalisés des équipements publics d'infrastructure à la charge des collectivités locales. Elle devait être perçue au profit exclusif de ces collectivités.

L'assiette de la taxe était assise sur le volume de la densité moyenne des bâtiments pouvant être édifiés sur chaque parcelle des terrains considérés. Toutefois, le volume effectif de construction réalisée était retenu s'il était supérieur. Quant au taux de la taxe il était fixé à 10 F par mètre cube avec une possibilité de modulation de 20 % en plus ou en moins.

La taxe était due, en principe, dès le début des travaux de construction et pour les constructions déjà existantes ainsi que pour les terrains nus à l'expiration d'un délai de deux ans après la publication de l'arrêté préfectoral constatant l'achèvement des travaux d'équipement.

Le mécanisme institué par ce texte était très perfectionné et devait théoriquement permettre aux collectivités locales de récupérer les plus-values conférées au sol par les travaux d'aménagement à réaliser dans les zones à urbaniser. En fait, le texte n'a jamais été appliqué ; la taxe a été supprimée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et remplacée par la taxe locale d'équipement.

3° La taxe d'urbanisation.

L'article 61 de la loi du 30 décembre 1967 a institué une taxe d'urbanisation qui n'est jamais entrée en application.

Cette taxe, qui devait être perçue au profit des communes dont le plan d'occupation des sols a été rendu public, était assise sur la valeur des terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis situés à l'intérieur de la zone urbaine. Les propriétaires étaient tenus de déclarer la valeur de leurs terrains et c'est cette valeur qui servait d'assiette à la taxe. Elle était, par ailleurs, opposable aux propriétaires en cas d'expropriation.

Enfin, la taxe était, le cas échéant, imputable sur l'impôt sur le revenu dû au titre des plus-values réalisées en application de l'article 150 *ter* du Code général des impôts.

4° La taxe locale d'équipement.

Cette taxe qui, au contraire des précédentes, est appliquée, est établie sur la construction, la reconstruction ou l'agrandissement de tous les bâtiments, qu'ils soient à usage d'habitation ou à usage industriel ou commercial. Toutefois, certaines exonérations de droit ou facultatives sont prévues.

La taxe est perçue de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que dans les communes de moindre importance de la région parisienne, mais les conseils municipaux peuvent renoncer temporairement à sa perception. En revanche, elle peut être instituée dans les autres communes par décision du conseil municipal pour une période de trois ans.

L'assiette de la taxe est constituée par la valeur de l'immeuble considéré, terrain compris. Cette valeur est calculée, du reste, d'une manière forfaitaire.

Quant au taux, il est fixé en principe à 1 %. Il peut toutefois être porté à 3 % et même dans certains cas, après avis du Conseil d'Etat, à 5 % par délibération du conseil municipal.

5° La redevance de surdensité.

Lorsqu'un constructeur est amené à dépasser le coefficient prévu dans le plan d'occupation des sols, il est tenu de verser une redevance dite de surdensité dont le montant est égal à 90 % de la valeur supplémentaire de terrain qui aurait été nécessaire si le coefficient d'occupation des sols en vigueur avait été respecté. Cette redevance préfigure, soulignons-le, le présent projet de loi.

6° L'imposition des plus-values foncières.

Bien que procédant d'une optique un peu différente, l'imposition des plus-values immobilières pourrait constituer un moyen indirect de lutte contre la spéculation foncière. A l'heure actuelle cette imposition résulte des articles 150 *ter*, 150 *quater* et 150 *quinquies* du Code général des impôts.

Le principe de ces textes est l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des plus-values réalisées en matière de vente de terrains à bâtir. Il est à souligner que cette imposition ne s'applique que dans la mesure où la plus-value réalisée n'est pas imposable au titre des bénéfices industriels ou commerciaux, c'est-à-dire qu'elle ne résulte pas d'opérations réalisées par un marchand de biens ou un lotisseur ou d'opérations présumées spéculatives (revente dans un délai inférieur à dix ans). La plus-value est constituée par la différence entre le prix d'achat majoré d'une part, des frais

d'acquisition (qui peuvent être fixés forfaitairement à 25 %) et des impenses et, d'autre part, d'une somme égale à 3 % par année écoulée depuis l'acquisition.

Les plus-values n'excédant pas 50 000 F ne sont pas imposables et celles comprises entre 50 000 F et 100 000 F bénéficient d'une décote.

La plus-value est en principe intégralement considérée comme un revenu du contribuable. Toutefois, elle n'est retenue dans les bases de l'impôt que pour 50 % lorsque le bien cédé a été acquis par voie de succession ou de donation-partage.

Par ailleurs, certains aménagements sont prévus dans le cas où la plus-value est dégagée à l'occasion d'une expropriation.

*
* *

Tels sont sommairement résumés les principaux textes intervenus en la matière.

Le texte qui est soumis aujourd'hui au Parlement n'est pas, par conséquent, nouveau dans ses préoccupations. Seul innove le mécanisme proposé.

L'idée essentielle de ce texte est d'effectuer une certaine dissociation du droit de propriété en matière foncière et de séparer, dans des limites définies, la propriété du sol du droit fondamental afférent normalement à cette propriété : le droit de construire.

Ce droit, il faut du reste le souligner, est déjà, à l'heure actuelle, loin d'être intégral. De multiples restrictions — dont certaines, du reste, sont fort anciennes — lui ont déjà été apportées, notamment en matière de hauteur, d'alignement, de voisinage, de vue, d'architecture, etc...

Toutefois, jusqu'à présent, il s'agissait de servitudes restreignant ou même supprimant le droit de construire, mais qui ne touchaient pas au fondement même de ce droit. Le projet qui nous est soumis va, du point de vue juridique, plus loin puisqu'il scinde le droit de propriété en deux : le droit de construire est maintenu pour une surface bâtie égale à la surface du sol, ce qui le maintient, en fait, pour la construction d'une maison individuelle, ainsi

que pour celle des petits immeubles collectifs, mais transféré, pour partie, pour les constructions les plus importantes, à la puissance publique, en principe la commune.

Le mécanisme proposé et dont nous exposerons le détail à propos de l'examen des articles s'analyse de la manière suivante :

Resterait attaché à la propriété du sol le droit d'édifier sur ce sol une construction dont la surface de plancher ne pourrait excéder la surface au sol de la parcelle constructible et, par exception, en ce qui concerne Paris, une fois et demie cette surface.

Le droit de construire au-delà de cette limite serait transféré à la commune. Par conséquent, le constructeur désirant édifier un immeuble d'une surface excédant la limite ainsi définie — et qui recevrait le nom de plafond légal de densité — devrait acheter à la collectivité le droit supplémentaire de construire.

Cette acquisition se réaliserait sur la base de la valeur du terrain supplémentaire qu'il faudrait théoriquement acquérir si l'on voulait respecter le plafond légal de densité.

Ajoutons que serait expressément supprimée la taxe d'urbanisation, taxe qui, comme nous l'avons indiqué, n'a jusqu'à ce jour pas été appliquée.

*
* * *

La question qui se pose maintenant est de savoir si le nouveau système proposé est capable de résoudre, au moins pour partie, les problèmes fonciers et, notamment, de freiner la spéculation.

Constatons, tout d'abord, que les différents mécanismes imaginés jusqu'ici pour résoudre les problèmes fonciers que pose à l'heure actuelle la croissance de l'urbanisation n'ont pas apporté à ces problèmes la solution qu'on était en droit d'espérer. En effet, non seulement plusieurs textes n'ont pu être mis en application, mais même ceux qui sont en vigueur n'ont pas produit les effets escomptés : la taxe locale d'équipement n'a pas le rendement que l'on pouvait en espérer, l'imposition des plus-values, loin de freiner la hausse des terrains à bâtir, l'a plutôt accélérée, les vendeurs cherchant à répercuter dans les prix cette nouvelle imposition.

Ce sont justement ces échecs successifs qui ont motivé le dépôt du présent projet. Il convient donc d'en rechercher les raisons.

Il semble que la cause profonde de l'inefficacité des différents systèmes mis sur pied jusqu'ici en la matière réside dans le fait qu'ils ont voulu atteindre des buts multiples et souvent incompatibles les uns avec les autres.

En fait, on peut considérer qu'en ce domaine trois préoccupations fondamentales se manifestent.

En premier lieu, certains recherchent avant tout un moyen de donner aux communes d'importantes recettes nouvelles pour leur permettre de faire face aux fortes dépenses d'investissement que leur impose le phénomène d'urbanisation. Dans la recherche d'une assiette très large pouvant servir à l'établissement d'une imposition nouvelle, ils se tournent tout naturellement vers l'énorme valeur que représente l'ensemble du capital immobilier privé et calculent que sa taxation à un taux relativement élevé permettrait d'obtenir, au moins dans les grands centres urbains, des ressources considérables.

D'autres, au contraire, souhaiteraient trouver un système permettant de dégeler des terrains à bâtir à des prix non prohibitifs et de permettre ainsi aux constructeurs, qu'ils soient publics ou privés, de disposer de moyens fonciers suffisants pour leur permettre de poursuivre normalement leur activité et de satisfaire à la demande en constructions nouvelles.

D'autres, enfin, désirant conserver à l'environnement urbain un caractère humain, souhaitent voir décourager la spéculation immobilière qui détruit maisons anciennes et jardins et accroît sans cesse la densité des constructions aussi bien au cœur des villes que dans la périphérie des grandes agglomérations.

On ne doit pas se dissimuler que ces préoccupations sont, dans une large mesure, contradictoires les unes avec les autres et qu'un dispositif unique ne saurait apporter une solution à des problèmes aussi différents, voire même aussi opposés.

Il serait semble-t-il plus raisonnable, plus réaliste et partant plus efficace, de limiter les ambitions à un objectif délimité considéré comme prioritaire et d'essayer de le résoudre, quitte ensuite, ou simultanément, à mettre au point des mécanismes différents — *mais non contradictoires* — pour essayer d'apporter une solution aux autres problèmes qui se posent.

C'est donc dans cette optique qu'il convient, en premier lieu, à notre sens, de juger le texte qui nous est soumis en recherchant si les objectifs poursuivis sont compatibles entre eux.

L'exposé des motifs du Gouvernement indique que ces objectifs sont notamment :

— d'accroître les moyens d'actions dont disposent les collectivités locales en vue de la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat ;

— d'assurer une protection efficace des espaces naturels ;

— de protéger les droits des propriétaires et des usagers.

Bien entendu, c'est l'ensemble des dispositions du texte qui doit concourir à la réalisation de ces buts et pas seulement les articles constituant le titre I^{er} qui, seuls, de par leur aspect fiscal, sont de la compétence de la Commission des Finances, mais ceux-ci constituent une des parties les plus importantes du texte et, en se bornant à cet examen sectoriel, il semble que le système envisagé soit mieux équilibré que certains mécanismes précédemment institués et que les buts poursuivis ne soient pas opposés entre eux.

Au-delà, peut-on espérer que le régime proposé sera efficace ? La réponse à cette question est évidemment difficile. On peut toutefois penser que l'application de la loi aura deux conséquences : d'une part une certaine limitation de la densité des constructions nouvelles, d'autre part un ralentissement de la hausse du prix des terrains.

La limitation de la densification pourrait résulter des trois éléments suivants qui devraient finalement jouer dans le même sens, et par conséquent avoir un effet stabilisateur.

D'un côté, les collectivités locales n'auront un intérêt financier à la surdensification des zones urbaines où le prix du terrain est plus cher — surdensification qui sera génératrice d'une taxe à haut rendement — que dans la mesure où cette surdensification reste néanmoins modérée et ne dépasse pas le double du plafond légal puisqu'au-dessus le produit de la taxe échappera à la commune d'implantation.

Par ailleurs, les constructeurs n'auront guère d'intérêt à faire des constructions très élevées puisque par le jeu du versement les charges du terrain seront — en partie tout au moins — proportionnelles à la surface de plancher édifiée.

Enfin concernant le prix des terrains, le poids du versement qui se trouvera proportionnel à ce prix devrait amener les constructeurs à réviser leurs conceptions et les inciter à ne plus acheter à n'importe quelle condition des terrains à bâtir. De ce fait, les

propriétaires de maisons anciennes mais non vétustes auront, semble-t-il, moins d'intérêt à vendre leurs immeubles pour la démolition.

On peut donc penser que finalement un équilibre raisonnable se réalisera pour limiter la multiplication des constructions désordonnées et assurer ainsi une certaine protection de l'environnement urbain.

Toutefois, votre Commission des Finances estime que le projet de réforme foncière qui nous est soumis ne saurait à lui seul résoudre 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 par un certain nombre d'autres mesures. Ainsi, il s'insérera dans un tout cohérent.

En ce qui concerne le plafond légal de densité, deux écueils doivent être évités.

Le premier, serait que certaines collectivités à la recherche de profits financiers immédiats n'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 contraire à l'intérêt général et au but poursuivi. Ajoutons que de telles opérations conduiraient à des constructions de prix de revient élevés, ce qui provoquerait une accélération du phénomène de ségrégation que l'on constate, à l'heure actuelle, dans le centre des grandes villes.

Quant au second, il réside dans le fait que si le texte qui nous est proposé aboutit en définitive à l'effet recherché, c'est-à-dire à l'arrêt de la densification dans les centres urbains, il existera alors un risque de voir se développer, en contrepartie, à la périphérie une urbanisation plus ou moins désordonnée. Or les constructions massives à la limite des villes ou dans les communes circonvoisines à la fois posent de redoutables problèmes financiers en raison de la nécessité de créer dans ces zones les équipements publics indispensables, que ce soit en matière de voirie, d'établissements scolaires ou de transports collectifs, et créent de mauvaises conditions de vie pour ceux des habitants qui ne disposent que de faibles revenus.

Le Gouvernement devra donc se montrer particulièrement ferme pour que les règles d'urbanisme prévues soient strictement maintenues dans les zones périphériques et pour éviter que ne s'y reproduisent les opérations que l'on a pu qualifier d' « urbanisme de dérogation », auxquelles nous avons eu trop souvent l'occasion d'assister au cours des années passées et qui ont conduit à un véritable « cancer », notamment dans l'agglomération parisienne.

Par ailleurs, si le projet qui nous est soumis atteint totalement son but — ce qui est fonction de la cohérence évoquée plus haut — c'est-à-dire la réalisation d'un urbanisme à l'échelle humaine tant du point de vue de la densité que de la destination des immeubles — il ne devrait pas procurer de ressources nouvelles aux communes. Toutefois, on peut penser qu'au moins dans une première phase, en fonction du passif actuel, des recettes seront néanmoins dégagées.

Du point de vue de l'affectation de ces recettes votre commission estime qu'il convient d'éviter toute ambiguïté concernant la fraction du versement dont l'attribution au Fonds d'équipement des collectivités locales est prévue. Ce Fonds, en effet, a été créé essentiellement pour assurer progressivement le remboursement à ces collectivités de la taxe à la valeur ajoutée payée sur les investissements qu'elles entreprennent. Il est par conséquent indispensable d'éviter qu'une véritable confusion de caisse ne se produise entre, d'une part, les ressources normales du Fonds, c'est-à-dire les subventions du budget général attribuées en compensation de la taxe à la valeur ajoutée et, d'autre part, les sommes à provenir du versement pour dépassement du plafond légal de densité. Ces dernières sommes, en aucun cas, ne devront être utilisées ni pour rembourser aux collectivités locales la taxe à la valeur ajoutée ni pour diminuer l'effort de l'Etat en faveur du Fonds, nécessaire à l'aide spécifique aux petites communes que le remboursement de T. V. A. concerne moins.

*
* *

C'est sous réserve des observations qui précèdent que votre Commission des finances vous proposera des amendements dans le tome II du présent avis.