

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1991.

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 d'orientation pour la ville, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Par M. François TRUCY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cautigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortie, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Mausseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2009, 1556, 2060 et T.A. 481.

Sénat : 350 et 383 (1990-1991).

Urbanisme.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSE GENERAL	7
I. LE DIFFICILE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT	7
A. LES COLLECTIVITES LOCALES SANS CESSE SOLLICITEES	7
1. Les collectivités locales suppléent l'Etat	7
2. Le désengagement de l'Etat du financement du logement	8
B. UNE POLITIQUE FISCALE QUI A AGGRAVE LES DIFFICULTES DU LOGEMENT	9
1. Une pause fiscale non respectée	9
2. Un marché du logement déséquilibré	10
II. UNE REPONSE PARTIELLE AUX PROBLEMES DES QUARTIERS EN DIFFICULTE	11
A. DES DISPOSITIONS INSUFFISANTES	11
1. Des objectifs généraux acceptables mais incomplets	11
2. Des moyens financiers dont l'impact réel est difficile à apprécier	12
B. UNE NOUVELLE RUPTURE DE L'EQUILIBRE FINANCIER ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	14
1. L'Etat généreux avec les finances des collectivités locales	14
2. Un effort dont l'Etat s'exonère largement	15
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	16
A. PRESERVER L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES	16
1. Préciser les modalités d'exonération des créations d'activités dans les grands ensembles	16
2. Maintenir la liberté de choix de leurs dépenses	17
3. Prévenir l'accroissement sans limite de la fiscalité locale	18

	<u>Pages</u>
B. NE PAS ALOURDIR LES CHARGES DES ENTREPRISES	18
1. Créer les réelles conditions d'une détente de l'offre foncière ..	18
2. Eviter de créer des distorsions de concurrence artificielles ...	19
C. ASSOCIER L'ETAT A L'EFFORT DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DES ACTIVITES DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTE	20
1. Préserver l'encouragement à la rénovation des quartiers anciens	20
2. Faciliter la création d'emplois dans les quartiers en difficulté	21
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article 14</i> - Participation à la diversité de l'habitat	23
<i>Article 18</i> - Dispositions fiscales relatives aux opérations de restauration immobilière et d'amélioration de l'habitat	33
<i>Article 20</i> - Faculté d'exonérer de la taxe professionnelle les établissements s'implantant dans les grands ensembles	41
<i>Article additionnel après l'article 20</i> - Exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés au bénéfice des créations d'entreprises dans les grands ensembles	46
<i>Article 23</i> - Taxe spéciale d'équipement perçue par les établissements publics fonciers	48
<i>Article 24</i> - Exonération des droits de mutation pour les établissements publics fonciers	52
<i>Articles 30 et 37</i> - Prolongation de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement immobilier locatif	54
<i>Article 31</i> - Modification des taux du versement de transport dans la région Ile-de-France	57
<i>Article 36</i> - Affectation du produit de la taxe de surdensité et du versement pour dépassement du plafond légal de densité	60
EXAMEN EN COMMISSION	63
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	65

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi d'orientation pour la ville relève principalement de la compétence de votre Commission des Affaires économiques, qui en est saisie au fond.

L'objet de ce texte est, en effet, avant tout, de modifier certaines dispositions en matière de logement et d'urbanisme.

Il n'appartient pas à votre Commission des Finances de statuer sur ces dispositions qui tendent à une plus grande diversité de l'habitat dans les grands ensembles.

Il lui incombe, en revanche, de mesurer l'impact financier de ces mesures.

Jusqu'à présent, le Gouvernement a essentiellement emprunté la voie d'une concentration de ses interventions sur les objectifs strictement sociaux de la politique du logement, laissant le soin aux collectivités locales d'abonder les crédits insuffisants et au secteur bancaire d'assurer le financement du logement non social.

Le projet de loi poursuit dans cette voie, en transférant aux collectivités locales un certain nombre de responsabilités, sans que ces charges nouvelles soient pour autant compensées par des financements équivalents. Il s'agit donc une fois encore de transférer une insuffisance de crédits, plutôt qu'une responsabilité véritable assortie des moyens de l'assurer, d'autant que l'Etat garde une faculté de contrôle des actions mises en oeuvre par les collectivités locales.

D'autre part, le projet de loi contient plusieurs dispositions fiscales, dont l'objet consiste principalement à contraindre les agents économiques à financer les orientations définies par l'Etat, ce dernier ne consentant qu'un effort modeste.

Votre Commission des Finances s'est donc saisie des huit articles de ce projet de loi dont l'incidence financière ou fiscale est la plus avérée. Il s'agit des articles 14 (participation à la diversité de l'habitat),

18 (dispositions fiscales relatives aux opérations de restauration immobilière et d'amélioration de l'habitat), 20 (faculté d'exonérer de la taxe professionnelle les établissements s'implantant dans les grands ensembles), 23 (taxe spéciale d'équipement perçue par les établissements publics fonciers), 24 (exonération des droits de mutation pour les établissements publics fonciers), 30 et 37 (prolongation de la réduction de l'impôt en faveur de l'investissement immobilier locatif), 31 (modification des taux du versement de transport dans la région Ile de France) et 36 (affectation du produit de la taxe de surdensité et du versement pour dépassement du plafond légal de densité).

Avant de procéder à l'examen de ces articles, votre rapporteur formulera quelques observations sur les difficultés actuelles du financement du secteur du logement ainsi que sur le caractère très limité des mesures proposées par le projet de loi pour remédier à la situation d'échec constatée dans un certain nombre de quartiers des grandes agglomérations.

EXPOSE GENERAL

La première des difficultés des quartiers où sont regroupés les grands ensembles concerne l'emploi. Cependant, c'est par le biais de dispositions relatives à l'habitat, au logement et à l'urbanisme que le Gouvernement a choisi, en priorité, d'apporter des éléments de solution à ces difficultés. Dans le contexte d'un financement de la politique du logement rendu difficile, le projet de loi n'apporte donc qu'une réponse partielle à la situation d'urgence observée dans les grandes agglomérations.

I. LE DIFFICILE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

Dans le domaine du logement, l'Etat se décharge progressivement sur les collectivités locales des actions qu'il a renoncé à assumer. D'autre part, le Gouvernement mène une politique fiscale qui a aggravé les déséquilibres du secteur du logement.

A. LES COLLECTIVITES LOCALES SANS CESSE SOLLICITEES

1. Les collectivités locales suppléent l'Etat

Le rapport d'information que notre excellent collègue, le Président Hoeffel, a fait au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation (1), a montré que tous les transferts de charges s'effectuent grâce au dynamisme local - puisque les collectivités

1. doc. Sénat n° 248 (1990-1991).

territoriales se sont révélées aptes à les assumer - et reflètent les désengagements de l'Etat.

Plusieurs transferts de charges effectués explicitement mais non compensés financièrement concernent directement la politique de la ville.

La loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ont instauré, pour les départements, des obligations nouvelles non assorties de compensations financières.

Si le R.M.I. constitue partiellement un élément de la politique de la ville, il n'a pas seulement vocation à régler les problèmes sociaux des quartiers en difficulté. En revanche, la loi du 31 mai 1990 concerne directement ces quartiers. Elle a prévu la création de "fonds de solidarité pour le logement", cofinancées à parts égales par l'Etat et les départements. Le montant annuel du fonds est arrêté conjointement par le représentant de l'Etat et le président du Conseil général et, à défaut d'accord, par arrêté ministériel.

L'Etat fixe donc la participation des départements au montant de sa propre contribution.

La solidarité demandée aux collectivités locales permet à l'Etat de renvoyer à d'autres le soin d'assumer des dépenses qu'il ne peut plus assurer. Pour autant, les collectivités locales sont contingentées dans leur effort financier.

Plus récemment, la loi du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine a confié à certaines communes le soin d'exercer une mission de solidarité à l'égard des communes les plus défavorisées, l'Etat, s'exonérant pour sa part de tout financement supplémentaire par le biais des dotations annuelles qu'il verse aux collectivités locales.

Les premières esquisses d'une politique pour la ville montrent que l'Etat se contente pour l'essentiel d'organiser des mesures de solidarité financière qu'il n'abonde pas lui-même.

2. Le désengagement de l'Etat du financement du logement

Parallèlement, l'Etat se désengage progressivement depuis quelques années du financement du logement.

Ayant recentré son action sur l'aide en faveur du logement des plus démunis, c'est-à-dire sur un objectif strictement social, le gouvernement a renoncé à agir sur le coût, et, donc, sur le niveau de la construction.

Le nombre des aides à la pierre est en diminution sensible depuis 1985, malgré la hausse considérable du prix des charges foncières.

En matière d'aides à la personne, on assiste d'un côté à la progression du nombre des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement dans le secteur locatif ; tandis que, dans les autres secteurs, l'aide à la solvabilité des ménages diminue, notamment en matière d'accession à la propriété.

Plan d'urgence pour l'Ile-de-France, prêts locatifs aidés dits "d'insertion" et article 25 du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (1) constituent les dernières illustrations en date du repli de l'Etat sur les objectifs strictement sociaux de la politique du logement.

Parce que malgré leur importance - soit plus de 40 milliards de francs - les crédits affectés au logement ne sont pas illimités, la tentation était donc grande de transférer à d'autres acteurs de la vie économique les charges que l'Etat avait choisi de ne plus assurer.

B. UNE POLITIQUE FISCALE QUI A AGGRAVE LES DIFFICULTES DU LOGEMENT

1. Une pause fiscale non respectée

Le gouvernement avait annoncé une "pause fiscale" de trois ans, de 1990 à 1992, en faveur de l'immobilier.

Pourtant, la loi de finances pour 1991 comportait plusieurs dispositions directement contraires à cet engagement : abaissement du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers perçus sur les propriétés urbaines de 10 % à 8 % et

1. Cet article propose de réduire de 0,2% en deux étapes la participation des employeurs à l'effort de construction et de majorer d'un même montant la cotisation des employeurs au Fonds national d'aide au logement qui finance l'allocation de logement sociale.

diminution de la réduction annuelle des plus-values immobilières réalisées plus de deux ans après l'acquisition du bien, de 5 % par année de détention à 3,33 %.

Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui viendra prochainement en discussion devant le Sénat comporte un accroissement supplémentaire de la fiscalité immobilière.

L'article 11 de ce projet de loi propose, en effet, de supprimer le taux particulier de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux terrains à bâtir. Le taux de 13 % serait remplacé par le taux de droit commun de 18,6 %, sauf pour les terrains destinés à la construction d'habitations à loyer modéré et ceux qui permettront de construire des logements financés à l'aide d'un prêt d'accession à la propriété. Dans ces deux cas, le ~~taux~~ taux réduit de TVA, soit 5,5 %, serait applicable.

Une telle mesure s'inscrit bien entendu dans la politique du Gouvernement de concentration de son action en matière de logement sur un objectif strictement social. Mais, elle ne pourra qu'accentuer les difficultés rencontrées sur le marché du logement, puisqu'elle conduit à un alourdissement de la fiscalité, évalué à plus de 400 millions de francs chaque année.

2. Un marché du logement déséquilibré

A la fin de 1988, la France possédait un parc de 25 millions de logements, en progression de 12 % par an depuis 1978.

Les logements vacants représentaient 2 millions d'unités, dont 67 % construits avant 1949 et seulement 100.000 dans les agglomérations de 100.000 habitants et plus (y compris l'Ile-de-France).

La marge de manoeuvre est donc faible ; il paraît difficile d'améliorer sensiblement le taux d'occupation des logements existants.

Cependant, la politique mise en oeuvre par le Gouvernement, notamment en matière fiscale, entraîne ou tout au moins accentue, la diminution du nombre de logements du secteur locatif.

Malgré certaines initiatives intéressantes en matière d'investissements immobilier locatif (dispositif dit "Quilès-Méhaignerie") qui aurait permis de construire 40.000 logements et en dépit de la croissance du parc social, le secteur locatif a diminué de près de 100.000 logements depuis 1984.

Le parc locatif privé diminue de 95.000 logements chaque année, dont plus de la moitié dans le parc encore soumis à la loi de 1948.

Dans un contexte général de renchérissement de la ressource d'emprunt, cette pénurie se traduit par une hausse des prix, dont le Gouvernement cherche ensuite à corriger les effets par des mesures de limitation des loyers.

Alors que selon certaines études l'insatisfaction des besoins en logements devrait continuer à s'accroître au cours de la décennie, le Gouvernement cherche désormais à mettre en oeuvre une politique de diversité de l'habitat.

Cette contrainte supplémentaire permettra-t-elle de ramener la fluidité du marché, entravée par les mesures fiscales et financières prises antérieurement ?

II. UNE REPONSE PARTIELLE AUX PROBLEMES DES QUARTIERS EN DIFFICULTE

A. DES DISPOSITIONS INSUFFISANTES

1. Des objectifs généraux acceptables mais incomplets

L'exposé des motifs du projet de loi contient un considérant intéressant. Il est fait mention d'"une orientation guidant la politique de développement urbain conduite par les autorités publiques".

Mais, une politique de développement urbain peut-elle tenir lieu de politique de la ville ? De même, le Gouvernement craint une mise en cause de la cohésion de la société française et veut y remédier par une loi d'orientation pour la ville. Mais, une politique

du logement n'est qu'une part d'une politique de la ville : le projet de loi, même complété par des mesures réglementaires, ne constitue qu'une réponse partielle aux problèmes des quartiers en difficulté.

Nul ne saurait nier la réalité des phénomènes de ségrégation et d'exclusion sociales dans les grands ensembles.

Nul ne saurait accepter une telle situation créée de l'urbanisation rapide et mal maîtrisée des années 1960 et 1970.

Vouloir combattre ces phénomènes est légitime et nécessaire.

Les objectifs généraux fixés par le projet de loi peuvent donc rencontrer un large assentiment, même s'il manque une réelle volonté de s'attaquer aux causes structurelles des difficultés rencontrées dans les quelques 400 quartiers en situation précaire.

En privilégiant la politique de l'habitat et du logement, le Gouvernement traite avant tout l'environnement de ces quartiers, mais il ne s'attaque pas à la transformation des perspectives et de la vie de leurs habitants.

Suffira t-il de diversifier l'habitat dans les grands ensembles et dans les agglomérations pour que les jeunes de ces quartiers, en situation d'échec scolaire, au chômage ou en voie de marginalisation retrouvent une place au sein de la société ?

L'emploi constitue une priorité pour ces quartiers comme pour l'ensemble des citoyens ; il ne peut résulter que d'une formation solide.

Sans évoquer les problèmes de sécurité et de cohabitation de nombreuses nationalités dans les quartiers en difficulté, force est de constater que le projet de loi ne constitue qu'une réponse très insuffisante à des situations d'échec dont chacun s'accorde à penser qu'elles sont une des priorités essentielles de l'action publique.

2. Des moyens financiers dont l'impact réel est difficile à apprécier

Né d'une confusion entre politique de la ville et politique de l'habitat, le projet de loi permet-il pour autant de régler cet aspect particulier des difficultés des quartiers des grandes agglomérations ?

Au-delà de l'énoncé des principes généraux, quelle sera la réalité des moyens mis au service du droit à la ville ?

Le projet de loi n'apporte pas en ce domaine de réponses claires.

La suppression des zones à urbaniser en priorité ou la mise en oeuvre d'une politique de diversité de l'habitat permettront-elles véritablement de lutter contre l'exclusion dans les grands ensembles.

Quelle sera l'action des établissements publics fonciers créés afin de constituer des réserves foncières ?

A toutes ces interrogations, il est difficile de répondre aujourd'hui, d'autant que les dispositions financières du projet de loi n'ont fait l'objet d'aucune simulation.

Cependant, par la contrainte, l'Etat met indéniablement en oeuvre des moyens financiers au service de la politique de diversité de l'habitat : nouvelle ponction sur les finances communales, participation à la diversité de l'habitat payée par les constructeurs.

L'Etat invite d'autres acteurs de la vie économique à agir à sa place selon des modalités dont l'impact réel demeure incertain.

La diversification de l'offre foncière passe t-elle réellement par un renchérissement du coût de la construction que ne manquera pas de provoquer la participation à la diversité de l'habitat?

L'accroissement de la construction de logements sociaux justifie t-elle la création de nouveaux établissements publics dotés d'une fiscalité propre ?

L'absence de mesure financière d'envergure constitue une des lacunes essentielles du projet de loi. En outre, le Gouvernement s'en remet une fois encore aux collectivités locales pour régler des problèmes de sa compétence.

B. UNE NOUVELLE RUPTURE DE L'EQUILIBRE FINANCIER ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

1. L'Etat généreux avec les finances des collectivités locales

Le projet de loi transfère aux communes et à leurs groupements le soin d'apporter des remèdes aux déséquilibres que l'Etat a lui-même créés.

Les collectivités locales sont sollicitées de deux manières :

- pour apporter un financement aux programmes locaux de l'habitat. Les communes comprises dans les agglomérations de plus de 350.000 habitants (1) ou dans les agglomérations de 200.000 à 350.000 habitants, dont la population a, en moyenne annuelle, augmenté de plus de 0,5% entre les deux derniers recensements généraux de la population (2) sont tenues d'engager des actions foncières permettant de réaliser des logements locatifs sociaux, faute de quoi elles sont assujetties à une contribution égale à 1% de la valeur locative des immeubles imposés dans les rôles généraux des taxes foncières de la commune, dans la limite de 5% du montant de ses dépenses réelles de fonctionnement.

Par deux textes successifs, le Gouvernement impose donc potentiellement aux communes l'affectation d'une fraction de leurs dépenses de fonctionnement. Pour les communes d'Ile-de-France concernées à la fois par le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France créé par la loi du 13 mai 1991 et par le projet de loi, il en résulte une affectation obligatoire de 10% de leurs dépenses de fonctionnement.

En outre, l'Etat contraint les communes à affecter certaines recettes existantes à des dépenses nouvelles : l'article 36 du projet de loi prévoit de consacrer le produit du versement pour dépassement du plafond légal de densité ou du coefficient d'occupation du sol à la diversité de l'habitat, c'est-à-dire en pratique à la réalisation de logements sociaux.

1. Paris, Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nice, Nantes, Toulon, Grenoble, Strasbourg et Rouen.

2. Cannes-Grasse-Antibes, Rennes, Orléans, Montpellier, Angers et Dijon.

- pour abandonner une partie de leurs recettes prévisibles au profit de l'objectif de la création d'emplois dans les quartiers caractérisés par la présence de grands ensembles.

L'article 20 institue une faculté d'exonération de la taxe professionnelle au profit des activités qui se créent ou s'étendent dans ces quartiers. Idée généreuse sans doute, cette disposition revient à demander aux communes d'abandonner une recette, qui certes n'existe pas encore, mais alors que l'Etat s'exonère du même effort.

Enfin, s'agissant des établissements publics fonciers créés par l'article 22 du projet de loi, non seulement les élus communaux vont supporter l'impopularité de l'accroissement de la fiscalité qui résultera de la mise en place de ces nouveaux organismes, mais l'ensemble des collectivités locales devront renoncer par avance à percevoir la recette qui aurait normalement dû leur revenir au titre des droits de mutation payés par ces établissements. L'article 24 prévoit en outre que cette renonciation à percevoir des recettes ne sera pas compensée par l'Etat.

2. Un effort dont l'Etat s'exonère largement

Le projet de loi ne comporte qu'une mesure fiscale favorable au logement, la prolongation de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement immobilier locatif jusqu'au 31 décembre 1997.

Mais, à l'inverse, le Gouvernement profite de ce projet de loi pour limiter à un objectif strictement social les dispositions fiscales en faveur de la rénovation des centres-villes anciens, plus connues sous le nom de "loi Malraux".

En matière financière, une seule mesure est prévue, l'aide apportée par l'Etat dans le cadre de la convention conclue avec un établissement public de coopération intercommunale après l'adoption d'un programme local de l'habitat. Il est d'ailleurs précisé que cette aide sera fixée dans la limite des dotations ouvertes par les lois de finances.

Ce conventionnement, sorte de contrat de plan relatif à l'habitat et à l'action foncière, constitue le seul véritable engagement financier à la charge de l'Etat. Le montant de cet engagement n'est pas précisé.

L'absence de mesures fiscales ou de dispositions financières plus complètes est regrettable. Elle témoigne d'une nouvelle rupture des relations entre l'Etat et les collectivités locales, par ailleurs fortement invitées à recourir à certains modes d'actions dans le cadre de la coopération intercommunale.

Les imperfections, insuffisances et oublis du projet de loi ont amené votre commission à adopter plusieurs propositions de modifications importantes.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Parce que le dispositif financier et fiscal du présent projet de loi d'orientation ne pouvait être accepté en l'état, votre commission vous propose d'y apporter des modifications qui traduisent une triple volonté :

- préserver l'autonomie financière des collectivités locales,
ne pas alourdir les charges des entreprises,
- associer l'État à l'effort de diversité de l'habitat et des activités dans les quartiers en difficulté.

A. PRESERVER L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES

1. Préciser les modalités d'exonération des créations d'activités dans les grands ensembles

La faculté offerte par l'article 20 du projet de loi aux collectivités locales d'exonérer de taxe professionnelle les P.M.E. qui se créent ou s'étendent dans les quartiers caractérisés par des grands ensembles et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi traduit l'objectif louable de procurer aux jeunes sans travail de ces quartiers en difficulté des possibilités d'emploi.

Cependant, rien ne permet d'affirmer que les emplois créés grâce à cette exonération pourront être pourvus par les

habitants de ces quartiers, en particulier par les jeunes dont les compétences et la formation insuffisantes constituent fréquemment un handicap pour une réelle insertion dans le monde du travail.

Surtout, votre Commission s'est inquiétée des possibilités éventuelles de mise en place de véritables "ghettos de taxe professionnelle" dans les communes dépourvues de bases importantes, les autres communes disposant de recettes suffisantes pour exonérer les entreprises nouvelles pendant cinq ans.

En outre, laisser à chaque collectivité le soin de définir les périmètres d'exonération conduirait à créer des situations fiscales particulièrement complexes, en raison des différences éventuelles de périmètres créés par des collectivités de niveaux différents.

Afin d'éviter de telles distorsions, votre Commission estime indispensable de réserver aux communes le soin de délimiter ces périmètres, même si les autres collectivités locales et leurs groupements pourront s'associer à cette mesure. Les modalités de définition des périmètres seraient également fixées par décret en Conseil d'Etat.

2. Maintenir la liberté de choix de leurs dépenses

L'article 36 du projet de loi, parce qu'il limite la liberté des communes quant à l'affectation des recettes provenant du dépassement du plafond légal de densité ou du coefficient d'occupation du sol, constitue une atteinte directe à l'autonomie des collectivités locales dans le choix de leurs dépenses sociales.

Faut-il construire des logements sociaux plutôt que des crèches ou des maisons de retraite ? Une telle décision appartient en propre aux collectivités locales. À une époque où il est devenu habituel de se réclamer de la décentralisation, entraver l'autonomie de décision de ces collectivités ne peut apparaître que comme une démarche dépassée, quels que soient le bien-fondé et l'intérêt des dépenses ainsi privilégiées.

3. Prévenir l'accroissement sans limite de la fiscalité locale

L'article 23 du projet de loi permet aux établissements publics fonciers créés afin de constituer des réserves foncières au sein des agglomérations, de bénéficier du produit d'une taxe spéciale d'équipement, additionnelle aux quatre taxes directes locales.

Etait-il indispensable de mettre en place de nouveaux organismes de coopération intercommunale, pour exercer une action qui relève de la compétence des communes en matière d'urbanisme ? La réponse à cette interrogation relève de la Commission des Affaires économiques saisie au fond du projet de loi.

Dans l'hypothèse où la création de ces nouveaux établissements publics serait acceptée par le Sénat, votre Commission des Finances estime nécessaire de faire en sorte qu'elle n'entraîne pas une augmentation trop importante de la fiscalité locale.

Le dispositif de l'article 23 doit donc être clarifié, notamment en ce qui concerne les modalités de l'exonération prévue en faveur des logements sociaux.

B. NE PAS ALOURDIR LES CHARGES DES ENTREPRISES

1. Créer les réelles conditions d'une détente de l'offre foncière

La participation à la diversité de l'habitat mise à la charge des constructeurs vise à permettre de lutter contre l'exclusion par le logement.

Le véritable enjeu en ce domaine consiste à procurer à chacun un logement correspondant à ses besoins et dans des conditions de prix compatibles avec ses revenus.

La création d'une nouvelle imposition à la charge des constructeurs est-elle le meilleur moyen pour réaliser cette généreuse intention ? Le coût de la participation à la diversité de l'habitat sera répercuté sur les acheteurs de logements ; cette nouvelle participation

ne pourra donc qu'accélérer la hausse des prix et limiter un peu plus les mises en chantier.

Même si l'institution de la participation à la diversité de l'habitat résulte de la seule volonté des communes ou de leurs groupements dotés d'un programme local de l'habitat, en l'état actuel de l'article 14 du projet de loi une telle aggravation de la fiscalité immobilière irait directement à l'encontre du but recherché par le gouvernement.

Votre Commission des Finances vous proposera par conséquent de limiter l'impact de cette participation sur le niveau de la construction, d'une part en plafonnant cette imposition par rapport au coût de la construction, d'autre part en tenant réellement compte de la charge foncière en Ile-de-France dans les agglomérations de province.

2. Eviter de créer des distorsions de concurrence artificielles

L'article 31 constituait un titre particulier du projet de loi initial. Il s'agit en effet d'une des trop rares dispositions ne touchant pas à l'urbanisme ou à l'habitat.

Le versement destiné au financement des transports en commun est perçu en Ile-de-France comme en province au profit des autorités organisatrices des transports urbains. Il est assis sur les salaires sous plafond des entreprises de plus de neuf salariés.

L'article 31 s'inscrivait dans une démarche intéressante du point de vue de l'aménagement de l'Ile-de-France. Elle conduisait cependant à créer potentiellement des niveaux d'imposition très différents entre des départements voisins.

En outre, il ne convenait pas, à l'occasion d'un projet de loi sur la ville, d'alourdir exagérément les charges des entreprises, sauf à aggraver la situation de l'emploi d'ores et déjà préoccupante.

C. ASSOCIER L'ETAT A L'EFFORT DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DES ACTIVITES DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTE

1. Préserver l'encouragement fiscal à la rénovation des quartiers anciens

Depuis 1962, la "loi Malraux" a permis de mener à bien des opérations de rénovation des centres-villes anciens dans des conditions qui apparaissent aujourd'hui exceptionnellement favorables.

S'il est indéniable que les déductions du revenu imposable sont par nature d'autant plus profitables que le contribuable dispose de revenus élevés, il n'en demeure pas moins que, sauf à prendre le risque de laisser en l'état des quartiers qui font partie du patrimoine historique et culturel de la France, la rénovation de ces immeubles doit être assurée. Faut-il préférer laisser l'initiative de ces dépenses aux particuliers en les incitant à cet effort, ou les faire prendre en charge par l'Etat ou les collectivités locales ?

La restauration des grands équilibres budgétaires et la sollicitation croissante des collectivités locales ne permettent pas, à l'évidence, de dégager les moyens indispensables à cette politique de sauvegarde. Il importe donc de préserver les dispositions fiscales existantes, même si des aménagements peuvent y être apportés.

Chercher à préserver la mixité de l'habitat dans les quartiers anciens, où existe un parc de logements sociaux de fait, est une orientation qui peut être approuvée. Mais, l'exposé des motifs du projet de loi est clair sur la réalité de cet objectif. Il s'agit de "moraliser", d'"enrayer les opérations les plus spéculatives".

De fait, l'article 18 du projet de loi irait directement à l'encontre de l'objectif recherché. En prévoyant un conventionnement entre l'Etat et le propriétaire qui s'engagerait à louer des locaux d'habitation sous condition de loyer et de ressources, cet article permettrait qu'un locataire dépassant ce plafond ne puisse être relogé après la réalisation des travaux.

La durée de neuf ans prévue pour ce conventionnement paraît également excessive. Transformer la procédure résultant de la loi Malraux en un encouragement à l'épargne de droit commun ne saurait s'accompagner d'une durée plus longue que celle retenue pour

les autres dispositions fiscales relatives à l'investissement immobilier.

Enfin, exclure les locaux commerciaux de la procédure revient à courir le risque d'une rénovation limitée aux étages d'un immeuble dont le rez-de-chaussée resterait en l'état, donnant ainsi une singulière image de notre patrimoine. La mixité et la procédure d'encouragement doivent concerner l'ensemble des surfaces à rénover.

2. Faciliter la création d'emplois dans les quartiers en difficulté

Pour venir en aide aux quartiers en difficulté, l'éducation, la formation, la justice, la police, sont autant de domaines où l'action de l'Etat doit être plus résolue. L'emploi revêt un caractère prioritaire. Vouloir confier aux collectivités locales la tâche de créer une offre à laquelle répondraient les habitants de ces quartiers relève du pari.

L'Etat doit assumer ces responsabilités. Les zones d'entreprises ont permis de revitaliser des villes traumatisées par la fermeture du principal employeur des communes concernées.

La situation des quartiers en difficulté appelle, même pour un temps limité et dans des conditions strictement définies qui éviteront de perturber les règles de la concurrence internationale, les mêmes méthodes. Tel est l'objet de l'article additionnel que votre Commission vous propose d'adopter et qui permet d'associer l'Etat à cet effort de solidarité nationale.

ARTICLE 14

Participation à la diversité de l'habitat

Commentaire : L'article 14, qui introduit onze articles nouveaux dans le code de l'urbanisme, crée une participation à la diversité de l'habitat. Cette nouvelle taxe sera payée par les constructeurs afin de contribuer à la diversité de l'habitat en permettant la construction de logements locatifs sociaux à l'occasion d'opérations de construction.

I. LES DISPOSITIONS ACTUELLES

Il existe d'ores et déjà différentes contributions exigibles des constructeurs ou opérateurs assimilés pour le financement des équipements publics. Ces contributions se répartissent entre les taxes d'urbanisme, qui constituent des prélèvements fiscaux n'impliquant pas de contrepartie directe au profit des redevables et les participations d'urbanisme, qui ne peuvent être exigées qu'en cas de nécessité de réaliser des équipements publics en accompagnement des opérations autorisées.

Taxes d'urbanisme

I - Taxes recouvrées au profit des communes ou de leurs groupements

- Taxe locale d'équipement
- Versement pour dépassement du plafond légal de densité
- Participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols

II - Taxes recouvrées au profit des départements

- Taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture de l'urbanisme ou de l'environnement
- Taxe département des espaces naturels sensibles
- Taxe spéciale d'équipement de la Savoie

III - Taxes recouvrées au profit de la région d'Ile-de-France

- Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement en région d'Ile-de-France
- Redevance pour création de locaux de bureaux ou de locaux de recherche en région d'Ile-de-France

Participations d'urbanisme

I - Participation spécifiques

- Participation pour raccordement à l'égoût
- Participation pour non-réalisation d'aires de stationnement
- Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels
- Participation pour la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux
- Cessions gratuites de terrains
- Participation des riverains aux frais de premier établissement de voie nouvelle.

II - Participations particulières à un périmètre d'urbanisme

- Participation des aménageurs dans les zones d'aménagement concerté
- Participation en programme d'aménagement d'ensemble

Le financement des aménagements d'urbanisme fait donc intervenir un grand nombre de taxes et de participations. A ce dispositif déjà complet, l'article 14 propose d'ajouter une participation nouvelle, la participation à la diversité de l'habitat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR L'ARTICLE 14

L'article 14 introduit **onze nouveaux articles** dans le code de l'urbanisme.

• **L'article L.332-17** définit la participation ainsi que son mode calcul.

Cette participation peut être créée par décision motivée des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, dont le territoire est couvert par un programme local de l'habitat en application de l'article 13 du projet de loi ⁽¹⁾. La création de cette participation doit par conséquent contribuer à la diversité de l'offre de logements.

1. Le programme local de l'habitat définit les orientations d'une politique permettant aux collectivités locales concernées de répondre aux besoins en matière de logement en assurant une répartition diversifiée et équilibrée, entre les différentes communes du programme, de l'offre de logements.

Cette participation facultative est mise à la charge des constructeurs sur tout ou partie du territoire de ces communes ou groupements.

L'assiette de la participation est constituée par le produit de la valeur du terrain par mètre carré de surface hors oeuvre nette constructible, diminué d'un montant forfaitaire correspondant à un coût financier compatible avec le financement des logements à usage locatif social, par la surface hors oeuvre nette de l'opération.

La surface hors oeuvre nette constructible est celle qui résulte de l'application du coefficient d'occupation des sols au terrain concerné. En l'absence de coefficient d'occupation des sols, elle est égale à la superficie du terrain. Le montant de la participation à la diversité de l'habitat est donc d'autant plus élevé que le coefficient d'occupation des sols est faible.

Pour l'application de ces dispositions, l'article L.332-17 précise également que le montant forfaitaire qui vient en déduction de l'assiette de la participation est égal à 600 F en province et à 900 F en Ile-de-France. Ce montant est actualisé tous les ans en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Le taux de la participation ne peut excéder 15 % ; il est fixé par la délibération qui l'a institué.

Ce taux est diminué, pour les opérations de construction comprenant une surface de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat et de logements à usage locatif au sens de l'article L.351-2-3° du code de la construction et de l'habitation, du rapport entre cette surface et la superficie hors oeuvre nette de l'opération.

• L'article L.332-18 prévoit cinq catégories d'exonérations de la participation à la diversité de l'habitat.

Ne sont pas soumises à cette participation :

- les constructions de logements en accession à la propriété aidée par l'Etat et de logements à usage locatif, mentionnés respectivement aux 1° et 3° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les constructions de logements loués pendant une durée minimale de neuf ans à un prix inférieur à un plafond fixé par décret ;

- les constructions réalisées à l'occasion d'une action ou opération d'aménagement telles que définies à l'article L.300-1 du code

de l'urbanisme, lorsque le programme global de construction comprend une surface de logements à usage locatif mentionnés au 3° de l'article L.351-2 du code de la construction et de l'habitation et faisant l'objet d'un concours financier de l'Etat et lorsque la part de ces logements dans la surface totale construite est au moins égale au taux de la participation à la diversité de l'habitat (1);

- les opérations de construction de maisons individuelles dont la surface hors oeuvre nette ne dépasse pas 170 m² ;

- les constructions édifiées par ou pour le compte de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements ou par des établissements publics administratifs, ou dans le cadre de concessions ou de mandats donnés par ces organismes, lorsqu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale et qu'elles ne sont pas productives de revenus ;

- les constructions édifiées par des organismes sans but lucratif et exerçant leur activité en matière sanitaire ou sociale.

• L'article L.332-19 est relatif aux modalités de paiement de la participation.

Deux moyens sont prévus, le paiement ou la dation. La dation peut porter :

- soit sur une partie du terrain d'implantation de l'opération permettant la construction de logements locatifs sociaux. La superficie des terrains cédés est prise en compte pour le calcul des possibilités de construire. En outre, la dation n'entraînera pas, pour le constructeur, aucune diminution de ses droits à construire. Par dérogation aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article L.111-5 du code de l'urbanisme, il sera possible de construire sur la partie cédée malgré cette préservation des droits à construire du constructeur ;

- soit sur un terrain constructible sur le territoire de la commune, permettant la construction de logements locatifs sociaux ;

- soit sur des logements vacants existant sur le territoire de la commune pouvant être utilisés, si nécessaire après travaux, en tant que logements locatifs sociaux dans des conditions de confort et d'habitabilité fixées par décret après avis de la commission nationale de concertation.

1. Il s'agit des constructions réalisées dans une zone d'aménagement concerté, dans un lotissement ou par une association foncière urbaine, à la condition que l'opération comporte une surface de logements bénéficiant d'un prêt locatif aidé dont le rapport avec la surface totale de l'opération soit au moins égal au taux de la participation à la diversité de l'habitat.

La dation des terrains ou des locaux a un caractère libératoire si leur valeur est au moins égale à 70 % du montant qui aurait été celui de la participation si cette dernière avait été acquittée sous forme de contribution financière.

• L'article L.332-20 organise l'articulation entre la participation à la diversité de l'habitat et l'instruction du permis de construire et fixe la procédure à suivre en cas de désaccord entre le constructeur et l'autorité compétente sur la valeur des biens.

La valeur du terrain d'implantation de l'opération de construction ou celle du terrain ou du logement qu'il est envisagé d'apporter en règlement de la participation à la diversité de l'habitat est déclarée par le demandeur du permis de construire lors du dépôt de la demande, laquelle précise, en outre, la situation, la superficie et les caractéristiques du terrain ou du logement cédé. Dans les cas d'exonération prévus aux a) et b) de l'article L.332-18, le demandeur fournit les pièces justifiant le respect de l'objectif de diversité de l'habitat par l'opération.

En l'absence de déclaration ou des pièces mentionnées ci-dessus, le dossier de permis de construire est considéré comme incomplet et ne peut être instruit.

Les valeurs sont appréciées à la date du dépôt de la demande de permis de construire.

Le directeur des services fiscaux est consulté par le service chargé de l'instruction de la demande de permis de construire en vue d'émettre un avis sur la valeur déclarée par le demandeur du permis de construire. L'avis du directeur des services fiscaux, donné dans le délai d'un mois, constitue l'évaluation administrative.

Si cette évaluation administrative est différente de la valeur déclarée par l'intéressé, la personne publique qui a institué la participation à la diversité de l'habitat doit la notifier par écrit au constructeur. La notification est assortie de l'avis du directeur des services fiscaux.

En cas de litige, la valeur du terrain ou du local est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation saisie par la partie la plus diligente. Cependant, l'existence d'un désaccord sur cette valeur est sans incidence sur la délivrance du permis de construire.

• **L'article L.332-21** précise les bénéficiaires du produit de la participation, qui peut être reversé à un établissement public foncier créé en application de l'article 22 du projet de loi.

Cet article fixe d'autre part l'affectation de cette contribution financière versée en règlement de la participation. Cette contribution est affectée dans un délai maximal de deux ans, à l'acquisition de terrains, de locaux ou de logements destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

La réalisation de logements locatifs sociaux sur ces terrains ou dans ces locaux doit intervenir dans un délai de cinq ans à compter du versement de la participation.

• **L'article L.332-22** indique les bénéficiaires des biens donnés en paiement de la participation.

La règle de droit commun est que la dation de terrains ou de logements faite en application de l'article L.332-19 s'effectue au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale qui a institué la participation.

Toutefois, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut désigner, comme attributaire et sous réserve de l'accord de celui-ci, un office public d'aménagement et de construction, un office public d'habitations à loyer modéré, une société d'économie mixte locale dans le cadre de conventions spécifiques de réserves foncières, ou un établissement public foncier créé en application de l'article 22 du projet de loi.

Le maire ou le président de l'établissement public peut également mettre à disposition ou donner par bail à construction les terrains ou les logements reçus à une personne morale de droit privé ayant vocation à réaliser des logements locatifs sociaux en vue de la réalisation de tels logements.

Comme en matière de paiement financier, la réalisation effective des logements locatifs sociaux doit intervenir dans un délai maximal de cinq ans à compter de la dation.

• **L'article L.332-23** précise que les terrains ou locaux remis ne peuvent être aliénés qu'en vue du même objet, c'est-à-dire la réalisation de logements locatifs sociaux.

A défaut d'avoir reçu l'affectation prévue, ces biens peuvent être transférés gratuitement par le juge de l'expropriation, saisi par le

représentant de l'Etat dans le département, à un autre organisme public d'habitations, à loyer modéré ou une société d'économie mixte locale dans le cadre de conventions spécifiques de mesures foncières ou un autre établissement public foncier.

• L'article L.332-24 détermine les règles d'établissement, de liquidation, de recouvrement et de cumul de la participation à la diversité de l'habitat.

Lorsqu'elle est payée sous forme de contribution financière, ces modalités, ainsi que les sanctions, privilèges, sûretés et garanties y afférant, sont ceux prévus en matière de versement pour dépassement du plafond légal de densité par les articles L.333-1 à L.333-16 du code de l'urbanisme.

En pratique, si le paiement se fait sous forme de contribution financière, il doit s'effectuer à la recette des impôts de la situation des biens et il peut être fractionné. Les tribunaux de l'ordre administratif sont compétents pour juger des éventuels litiges.

D'autre part, le montant de la participation à la diversité de l'habitat est déduit du versement pour dépassement du plafond légal de densité ou de la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, lorsque l'une ou l'autre de ces contributions est due.

Cette disposition permet d'éviter un cumul d'impositions.

• L'article L.332-25 soumet à la participation à la diversité de l'habitat les opérations qui en étaient exemptés en application de l'article L.332-18, lorsque les constructions ne remplissent pas les conditions qui avaient justifié l'exonération.

• L'article L.332-26 concerne le suivi de l'utilisation des biens reçus en paiement de la participation.

Il prévoit que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les organismes d'habitations à loyer modéré et les établissements publics affectataires tiennent à jour un registre des terrains ou locaux reçus.

En outre, les organismes d'habitations à loyer modéré et les établissements publics affectataires rendent compte chaque année de l'utilisation des fonds ou des biens aux communes concernées ou à l'établissement public de coopération intercommunale. Ce rapport est tenu à la disposition du public.

• **L'article L.332-27** précise la date d'entrée en vigueur et les modalités d'application de la participation à la diversité de l'habitat.

Cet article prévoit que la participation à la diversité de l'habitat est applicable aux demandes de permis de construire déposées six mois après l'entrée en vigueur de ladite participation dans la commune. Ce délai est destiné à ne pas geler les opérations en cours ou en projet au moment où la création de cette participation est envisagée.

Enfin, il est prévu qu'un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application de l'article 14, notamment celle nécessitées par la situation particulière des départements d'outre-mer. Il peut notamment préciser les conditions dans lesquelles les logements évolutifs sociaux en accession à la propriété peuvent être assimilés, pour l'application de la présente section dans les départements d'outre-mer, à des logements locatifs.

III. APPRECIATION DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 14

Le dispositif de participation à la diversité de l'habitat mis en place par l'article 14 ne concerne votre Commission des Finances que pour certaines de ces dispositions. Il relève, pour l'essentiel, de la Commission des Affaires économiques, saisie au fond de ce projet de loi.

Votre rapporteur constate, en effet, que le dispositif proposé par l'article 14 comporte avant tout des mesures touchant à l'urbanisme. C'est pourquoi, il vous propose de vous en remettre à l'avis de la Commission des Affaires économiques quant aux améliorations à apporter à ce dispositif.

Cependant, s'agissant des dispositions proprement financières de cet article, il observe que :

- si la diversification de l'habitat dans les communes urbaines constitue un objectif digne d'intérêt, il importe avant tout de préserver l'offre foncière dans ces communes et agglomérations ;

- or, la création d'une imposition supplémentaire à la charge des constructeurs ne pourra que renchérir le coût de la construction de nouveaux logements, accentuant ainsi la tendance à l'accroissement rapide des prix des logements observée depuis plusieurs années ;

- si la création de cette participation à la diversité de l'habitat demeure une simple faculté offerte aux communes et à leurs groupements, il n'en demeure pas moins que rien ne serait plus contraire

à la volonté de diversité de l'habitat que le tarissement de la construction de logements.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur a estimé qu'indépendamment des aménagements qui pourraient être proposés par la Commission des Affaires économiques, l'impact du dispositif de l'article 14, qui n'a fait l'objet d'aucune simulation, doit être strictement mesuré.

Il vous propose donc trois améliorations. Deux tendent à prendre en compte la situation réelle du marché et du coût de la construction des logements.

La charge foncière de référence constitue un critère fixé par l'Etat lui-même, qui reflète, mieux que les montants forfaitaires inscrits dans l'article 14, la réalité du surcoût que doit supporter la construction de logements sociaux. En raison de l'insuffisance unanimement reconnue de cette charge dans la zone III, votre rapporteur vous suggère de ne retenir que deux montants forfaitaires, l'un applicable à l'Ile-de-France, fixé à 1.755 F, l'autre applicable au reste du territoire, égal à 875 F, sur la base des charges foncières de référence au premier semestre 1991 par m² de surface hors oeuvre nette.

Par ailleurs, sauf à courir le risque de bloquer la construction de logements dans les zones soumises à la participation à la diversité de l'habitat, il paraît indispensable de limiter le montant de cette imposition en pourcentage du prix de la construction.

La troisième modification que votre rapporteur vous propose d'adopter concerne les exonérations de la participation visées au e) de l'article L.332-18 du code de l'urbanisme.

Cet alinéa prévoit de ne pas soumettre à la participation les constructions édifiées par des organismes sans but lucratif et exerçant leur activité en matière sanitaire et social. Votre rapporteur s'est interrogé sur les raisons qui avaient conduit le Gouvernement à restreindre le champ de cette exonération à certains organismes sans but lucratif. Cette discrimination est contraire aux dispositions fiscales actuelles, par exemple en ce qui concerne la taxe sur la surface des bureaux de la région d'Ile-de-France instituée par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1989.

Votre rapporteur constate d'ailleurs qu'il est difficile d'exonérer les organismes sans but lucratif à caractère sanitaire ou social et d'assujettir les autres organismes d'intérêt général, alors même que ces organismes pourraient réaliser des constructions à caractère social de fait. L'exonération devrait donc s'appliquer aux constructions

édifiées par des organismes sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel ou par des organismes professionnels.

Décision de la Commission

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter trois amendements à cet article. Le premier amendement relève le montant forfaitaire qui vient en déduction de l'assiette de la participation à la diversité de l'habitat. Le deuxième amendement plafonne cette participation à 2 % du montant hors taxes de la construction. Le troisième amendement élargit le champ des exonérations de cette participation prévue par le e) de l'article L.332-18 du code de l'urbanisme aux organismes sans but lucratif à caractère éducatif, sportif ou culturel ainsi qu'aux organismes professionnels

ARTICLE 18

Dispositions fiscales relatives aux opérations de restauration immobilière et d'amélioration de l'habitat

Commentaire : Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'article 18 modifie le code général des impôts "afin de moraliser les opérations groupées de restauration immobilière mises en oeuvre dans le cadre des secteurs sauvegardés et des périmètres de restauration immobilière. Afin d'enrayer les opérations les plus spéculatives, de maintenir et d'offrir un parc locatif à vocation sociale ou à vocation "intermédiaire" dans ces secteurs et périmètres" :

- le paragraphe I limite les déficits fonciers déductibles, dans le cadre de ces opérations groupées, aux travaux réalisés par des propriétaires de locaux d'habitation prenant l'engagement de les louer nus à usage de résidence principale pendant neuf ans et crée une obligation de conventionnement des loyers ;

- le paragraphe II complète l'article 31 du code général des impôts afin que les démolitions imposées soient déductibles des charges foncières ;

- le paragraphe III tend à préciser que les subventions et indemnités destinées à financer les charges déductibles sont comprises dans le revenu brut.

I. LA MODIFICATION DU REGIME FISCAL DES OPERATIONS GROUPEES DE RESTAURATION IMMOBILIERE

En règle générale, les déficits fonciers ne sont pas admis en déduction du revenu global et ne peuvent être imputés que sur les revenus fonciers.

Toutefois, il existe trois exceptions à ce principe. L'imputation sur le revenu global est permise dans le cas des :

- immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière ;

- nus-proprétaires d'immeubles donnés en location, à raison des travaux de grosses réparations qu'ils sont tenus d'effectuer ainsi que des intérêts des emprunts souscrits pour la réalisation de ces travaux ;

- immeubles classés monuments historiques.

Le paragraphe I de l'article 18 propose de modifier le régime applicable aux immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière.

Cette disposition découlait de l'article 3 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 portant loi de finances pour 1977 qui, supprimant la possibilité existant jusqu'alors d'imputer les déficits fonciers sur le revenu global, a maintenu une exception à ce principe en faveur des propriétaires d'immeubles qui subissent des déficits fonciers résultant de travaux effectués dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite "loi Malraux" (1).

Destinée à encourager la rénovation et la mise en valeur des centre-villes, notamment dans les zones de plan de sauvegarde, cette mesure a effectivement permis de mener à bien des opérations étendues de restauration du patrimoine immobilier de la France. Les réalisations en la matière sont trop nombreuses pour pouvoir être rappelées, on citera, à titre d'exemple, la rénovation du quartier du Marais à Paris ou la mise à neuf des façades du vieux Bordeaux.

Cependant, l'avantage fiscal accordé dans ce cadre permet à certaines personnes à revenu élevé de bénéficier d'une déduction exorbitante du droit commun. Le principe de la déduction du revenu imposable est, en effet, beaucoup plus favorable que la simple réduction d'impôt aujourd'hui généralement pratiquée afin d'encourager l'épargne et, notamment, l'investissement en logement locatif.

Pour des contribuables dont les revenus sont particulièrement élevés, cet avantage est considérable. Il explique que

1. Cette loi ne comporte en elle-même aucune disposition fiscale.

des sociétés civiles de placement immobilier se soient créées afin de collecter les fonds des personnes intéressés. En deux ans, il s'en est ouvert plus de dix, dont la collecte, si elle reste limitée, n'en constitue pas moins l'illustration de l'existence d'une demande de haut de gamme en la matière.

Pour le seul premier semestre de 1990, la collecte de ces "SCPI Malraux" a atteint 215 millions de francs. Dès lors, la création de tels instruments de placements ne pouvait qu'accentuer les critiques formulées à l'encontre de la loi Malraux. En dépit de l'objectif et des dispositions de ce texte, les opérations de rénovation menées ont plus souvent conduit à des restaurations à but commercial ou locatif mais de luxe.

Tout en évitant l'utilisation purement spéculative de ce dispositif, le paragraphe I de l'article 18 constitue donc une mesure d'accompagnement social.

Ce paragraphe vise à réserver l'application de la déduction des déficits fonciers sur le revenu global aux propriétaires de locaux d'habitation que ces propriétaires prennent l'engagement de louer nus à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de neuf ans.

La location doit prendre effet dans les douze mois qui suivent la date d'achèvement des travaux de restauration et respecter les conditions prévues par une convention entre l'Etat et le propriétaire pour une durée minimale de neuf ans. La convention fixe notamment les montants maximum du loyer et des ressources du locataire, qui ne peuvent être supérieurs à des plafonds fixés par décret.

Selon les indications fournies par le ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, ces montants maximums seraient égaux à deux fois ceux pris en compte pour l'attribution des prêts locatifs aidés. Ils seraient applicables lors de l'entrée dans les locaux et non pas tout au long du bail, du moins en ce qui concerne la condition de ressource.

La circulaire n° 90-61 du 25 juillet 1990 relative à la fixation du loyer maximum des conventions précise la valeur des loyers annuels maximum de l'ensemble des logements conventionnés par type de logements et par zone.

Pour les logements financés avec des prêts locatifs aidés, cette valeur varie de 226 francs le m² de surface corrigée en zone I bis (Paris et la proche banlieue) à 177 francs en zone III.

A Paris, compte tenu de la taille moyenne d'un logement financé avec un PLA, soit environ 80 m², le plafond de loyer permettant de bénéficier de la mesure serait donc d'environ 3.000 francs par mois. Pour un ménage actif avec deux enfants, le plafond de ressources mensuelles serait d'environ 22.800 francs en Ile-de-France (1).

Les dispositions de l'article 18, si elles restreignent le champ des loyers pouvant ouvrir droit à l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global, continueraient cependant de concerner potentiellement des logements non seulement sociaux mais également intermédiaires, du moins quant aux ressources de leurs locataires.

Par ailleurs, le dispositif proposé amène les observations suivantes :

La durée de location, fixée à neuf ans, est plus longue que celle prévue dans le cadre d'aide à l'investissement dans le logement locatif, la durée de location étant alors de six ans.

Le dispositif ne concernerait que les locaux d'habitation, ce qui excluerait les parties commerciales des immeubles du champ de la restauration. En pratique, l'administration fiscale considère que les dispositions actuelles du 3° du I de l'article 156 du code général des impôts doivent être analysées par référence aux dispositions de l'article 31 du code général des impôts. Seuls les travaux admis en déduction des revenus fonciers, en vertu de cet article, peuvent être retenus.

Cet article autorise la déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation donnés en location. Les dépenses d'amélioration s'entendent de celles qui ont pour objet d'apporter à un local d'habitation un équipement ou un élément de confort nouveau ou mieux adapté aux conditions modernes de vie, sans modifier cependant la structure de cet immeuble(2).

1. Sur la base des dispositions de la circulaire du 4 décembre 1990 relative aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat au secteur locatif.

2. Par exemple, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 29 juillet 1983 (Requête n° 38-180), n'a pas considéré comme correspondant à de simples travaux d'amélioration des travaux ayant eu pour objet et pour effet de transformer un foyer de jeunes filles comprenant des pièces communes telles que refectoirs, chapelle, etc..., ainsi que les dortoirs, en un immeuble de rapport comprenant dix appartements, cinq studios et onze chambres.

S'agissant des locaux commerciaux, seules les dépenses de réparation et d'entretien viennent en déduction.

Enfin, le paragraphe I de l'article 18 précise que le revenu global de l'année au cours de laquelle l'engagement ou les conditions de la location ne sont pas respectés est majoré du montant des déficits indûment imputés. Ces déficits constituent une insuffisance de déclaration pour l'application de l'article 1733 du code général des impôts, qui prévoit les sanctions fiscales dont sont redevables les contribuables en cas d'insuffisance de déclaration.

En pratique, votre rapporteur s'interroge sur l'importance des conséquences de ces dispositions sur le maintien de logements à prix conventionné en centre-ville.

L'incitation proposée, sur laquelle l'article 18 ne revient pas dans son principe, doit être comparée avec le régime fiscal applicable aux rénovations réalisées dans les zones qui ne sont pas couvertes par un plan de sauvegarde. Pour ces opérations, c'est le principe de droit commun, c'est-à-dire la déduction des déficits fonciers sur les seuls revenus fonciers, qui est appliqué.

Par ailleurs, votre rapporteur estime qu'il convient de ne pas permettre de priver de leur logement, après rénovation, les locataires dont les ressources dépasseraient le plafond fixé dans le cadre de la convention prévue par le I de l'article 18.

II. LA MODIFICATION DE LA DEFINITION DES DEFICITS FONCIERS

Les dépenses d'amélioration, déductibles des revenus fonciers, doivent être nettement distinguées des dépenses de construction, de reconstruction ou d'agrandissement. Alors même qu'elles seraient rendues nécessaires par la modernisation d'un immeuble ancien, ces dernières sont expressément exclues des charges déductibles, en application de l'article 31 du code général des impôts.

En conséquence, les dépenses de démolition ne peuvent être assimilées à des dépenses d'amélioration au sens de l'article 31 du code général des impôts, même si elles interviennent dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière et qu'une partie des matériaux provenant des immeubles démolis a été réutilisée pour l'édification des façades des immeubles reconstruits.

Le paragraphe II de l'article 18 propose de modifier ces dispositions, afin de permettre la déductibilité des dépenses qui résultent de travaux de démolition.

La déduction sera soumise à une triple condition :

- les travaux devront avoir été prévus par un plan de sauvegarde et de mise en valeur ;

- ils devront avoir été imposés par l'autorité qui délivre le permis de construire et réalisés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière ;

- le propriétaire des locaux devra respecter les conditions de location fixées au paragraphe I du présent article.

De plus, les frais correspondant à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement continueront à ne pouvoir être couverts que par la déduction forfaitaire de 8 % visée au e. de l'article 31.

Votre rapporteur se félicite néanmoins de l'élargissement, même modeste, de la faculté de déduction des dépenses rendues nécessaires par la mise en oeuvre d'une restauration immobilière.

III. LA MODIFICATION DE LA DEFINITION DU REVENU BRUT FONCIER

Le paragraphe III de l'article 18, qui complète le premier alinéa de l'article 29 du code général des impôts, dispose que les subventions et indemnités destinées à financer des charges déductibles sont comprises dans le revenu brut.

Par un arrêt du 30 mai 1988 (requête n° 69-765) rendu en formation plénière, le Conseil d'Etat a considéré que les subventions versées aux propriétaires d'immeubles par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ne peuvent être regardées comme étant au nombre des recettes brutes de la propriété qui sont passibles de l'impôt sur le revenu.

Cette décision précise également que la fraction des dépenses d'entretien, de réparation ou d'amélioration qui a été couverte par la subvention de l'ANAH ne peut être considérée comme supportée par le

propriétaire au sens de l'article 31 du code général des impôts et ne peut donc être déduite du revenu net foncier. Lorsque la subvention n'a pas été versée au cours de la même année que celle du paiement de la dépense déductible, des règles particulières d'imputation sont prévues.

La décision du Conseil d'Etat infirmait la doctrine administrative, qui estimait que cette subvention devait être comprise dans les recettes de l'année au cours de laquelle elle a été perçue, dans la mesure où les dépenses correspondantes sont elles-mêmes admises dans les charges déductibles et alors même que ces dépenses ne seraient pas déduites au titre de l'année d'encaissement de la subvention.

Par un autre arrêt du 30 mai 1988 (requête n° 79-359), le Conseil d'Etat a également considéré que l'indemnité d'assurance perçue par le propriétaire d'un immeuble en exécution des stipulations d'un contrat ayant pour objet de garantir les dommages subis par l'immeuble n'a pas sa source dans la propriété dudit immeuble. Par suite, quel que soit l'emploi que le propriétaire peut faire de cette indemnité, celle-ci n'a pas à être incluse dans le revenu brut foncier de l'immeuble.

Si le Conseil d'Etat a, fort logiquement, refusé d'assimiler ces subventions et indemnités aux recettes brutes visées à l'article 29 du code général des impôts, il n'en reste pas moins que cette jurisprudence pose de délicats problèmes d'imputation et d'équité fiscale.

En pratique, les subventions de l'ANAH ou de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat rural (ANAH) ne constituent plus, quel que soit leur objet, des recettes brutes de la propriété au sens de l'article 29. Elles n'ont donc pas à être déclarées au titre des revenus fonciers. Mais, corrélativement, la fraction des frais et charges de réparation ou d'amélioration des immeubles donnés en location, que ces subventions permettent de financer, ne peut être déduite des recettes brutes de la propriété, dès lors qu'elle n'est pas effectivement supportée par le propriétaire.

Il en est de même en ce qui concerne les indemnités d'assurances destinées à couvrir des dépenses déductibles de revenus fonciers, dès lors que les frais et charges remboursés par la compagnie d'assurance ne sont pas effectivement supportés par le propriétaire de l'immeuble.

La solution auparavant donnée par la doctrine administrative était plus simple et, surtout, plus favorable au contribuable.

Lorsque la subvention ou l'indemnité était reconnue comme un revenu foncier, elle n'était soumise à impôt qu'après abattement (1). Dans la solution retenue par le Conseil d'Etat, la subvention ou l'indemnité vient en déduction des charges imputables pour son montant brut.

Le paragraphe III de l'article 18 propose de revenir sur cette jurisprudence et d'inscrire dans la loi la position retenue par la doctrine administrative.

Décision de la commission

Votre Commission des Finances constate que les dispositions fiscales que le présent article propose de modifier ont permis de mettre en place une procédure de rénovation des centres urbains unanimement approuvée et que les dépenses correspondantes devraient être consenties par l'Etat en l'absence de telles dispositions.

Elle a par conséquent souhaité préserver l'intérêt de cette déduction fiscale, en alignant la durée de location du logement rénové sur celle qui est retenue par l'article 199 decies A du code général des impôts en matière d'investissement immobilier locatif, soit six ans.

Le deuxième amendement que votre Commission des Finances vous propose d'adopter prévoit que la condition de ressources prévue dans le cadre de la convention entre l'Etat et le propriétaire ne peut être opposé aux locataires occupant les locaux rénovés avant leur restauration.

1. *Cet abattement est égal à 8 % depuis la loi de finances pour 1991.*

ARTICLE 20

Faculté d'exonérer de la taxe professionnelle les établissements s'implantant dans les grands ensembles

Commentaire : L'article 20 permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements, lorsqu'ils bénéficient d'une fiscalité propre, d'exonérer, totalement ou partiellement, de la taxe professionnelle l'implantation d'activités économiques et de bureaux dans les grands ensembles.

I. LE DISPOSITIF PROPOSE

L'article 20 offre aux collectivités locales une nouvelle faculté d'exonération de taxe professionnelle.

Le dispositif prévu par l'article 1466 A, que cet article propose d'insérer dans le code général des impôts, est ainsi conçu :

- l'initiative de l'exonération appartient aux communes et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre qui décident de créer des périmètres d'exonération ;

- ces périmètres portent sur les parties de leur territoire caractérisées par la présence de grands ensembles et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ;

- l'exonération bénéficie aux créations ou extensions d'entreprises, dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé pour 1992 à un million de francs et actualisé chaque année en fonction de la variation des prix constatée par l'INSEE ;

- l'exonération constitue une véritable aide à l'installation, dans la mesure où sa durée ne peut excéder cinq ans ;

- enfin, elle est plus particulièrement destinée aux petites et moyennes entreprises puisque seuls les établissements employant moins de 150 salariés peuvent en bénéficier ;

- cette exonération de taxe professionnelle est exclusive de l'application des autres régimes prévus par le code général des impôts.

Ce dispositif appelle les principales observations suivantes.

L'exonération instituée par le présent article vient compléter les exemptions déjà prévues par le code général des impôts pour :

- les entreprises de spectacles ou les établissements de spectacles cinématographiques (article 1464 A),

- les entreprises nouvelles pour les établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté (article 1464 B),

- les médecins ou les auxiliaires médicaux qui, exerçant pour la première fois leur activité à titre libéral, s'établissent dans une commune de moins de 2.000 habitants (article 1464 D),

- les entreprises qui procèdent, soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités ou de services, soit à une reconversion d'activité, soit à la reprise d'établissements en difficulté dans des zones où l'aménagement du territoire le rend utile (article 1465).

Le contribuable qui remplit les conditions pour bénéficier de l'une de ces exonérations et de celle qui est mise en place par l'article 20 devra opter, de manière irrévocable, pour l'un ou l'autre de ces régimes.

Cette option est justifiée afin d'éviter le cumul d'avantages fiscaux. Compte tenu de la différence de durée de l'exonération de taxe professionnelle selon les systèmes, le contribuable aura parfois intérêt à choisir l'application des dispositions de l'article 20, notamment lorsqu'il s'agit d'un médecin ou d'un auxiliaire médical, puisque l'exonération prévue à l'article 1464 D du code général des impôts est instituée pour une durée de deux ans. Il convient de noter, en tout état de cause, que les deux systèmes présentent un faible risque de chevauchement, car l'aide à l'installation prévue à l'article 1464 D concerne les communes de moins de 2.000 habitants et que les grands ensembles sont essentiellement situés dans les communes les plus peuplées.

L'exonération instituée à l'article 20 présente d'autres similitudes avec les dispositifs existants. Sauf l'exonération en faveur de

l'aménagement du territoire prévue à l'article 1465, les dispositifs existants portent sur l'intégralité de la taxe professionnelle perçue par les communes et leurs groupements ainsi que sur la cotisation de péréquation.

Par ailleurs, sur le plan pratique, l'exonération mise en place par le présent article peut être analysée comme une aide temporaire à l'installation d'entreprises moyennes dans certains quartiers en difficulté.

Cette aide est, en effet, doublement limitée :

- elle ne s'adresse qu'aux établissements qui emploient moins de 150 salariés,

- elle ne porte que sur une base nette au plus égale à un million de francs.

En revanche, les communes et leurs groupements sont libres de fixer le taux et la durée de l'exonération dans la limite de cinq ans.

Un amendement introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale a étendu cette faculté aux départements et aux régions.

En outre, l'exonération peut porter sur n'importe quelle activité.

II. APPRECIATION DU DISPOSITIF PROPOSE

Votre rapporteur ne peut que souscrire à l'objectif qui a conduit à l'élaboration du présent article, c'est-à-dire la création d'emplois dans les grands ensembles caractérisés par un déséquilibre très important entre le nombre des logements et celui des emplois, et corrélativement, par un manque de vie. De même, l'installation d'entreprises de taille moyenne dans ces quartiers constitue sans doute le meilleur moyen d'assurer un plus grand équilibre en leur sein.

Enfin, cette disposition, parce qu'elle s'attache à régler les difficultés au niveau le plus proche des habitants, apparaît comme une mesure intéressante et qui contraste avec un projet de loi marqué par la volonté de faire prendre en charge les problèmes d'habitat dans les cités par les organismes de coopération intercommunale regroupant les communes d'une même agglomération.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'efficacité de ce dispositif.

Les communes qui accueillent des grands ensembles sur leur territoire sont marquées, comme le dispose l'article 20, par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi : compte tenu de l'importance de ces quartiers dans la composition d'ensemble des communes, leurs ressources de taxe professionnelle sont fondamentalement limitées. La mise en place par la loi n° 91-449 du 13 mai 1991 d'une dotation de solidarité urbaine avait d'ailleurs pour objectif fondamental de leur procurer des ressources comparables à leurs besoins.

Il paraît donc délicat de demander à des communes souvent défavorisées d'assurer intégralement le coût de l'implantation de nouvelles activités dans les quartiers difficiles.

Votre rapporteur regrette que l'Etat s'exonère de cet effort de résorption des déséquilibres des grands ensembles.

Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur les modalités pratiques de cette exonération, notamment après l'extension de cette faculté aux autres collectivités locales.

L'urbanisme constitue une compétence des communes, qui sont les mieux à même d'apprécier l'étendue des difficultés et des déséquilibres entre l'habitat et l'emploi sur certaines parties de leur territoire. Il serait donc plus logique de leur confier une compétence exclusive pour définir ces périmètres.

Les groupements de communes, les départements et les régions pourraient s'associer à cette exonération sur les périmètres ainsi définis, ce qui éviterait l'incohérence éventuelle de périmètres décidés par chaque collectivité territoriale ou groupement de sa propre initiative.

Enfin, la définition des grands ensembles et des déséquilibres accentués entre l'habitat et l'emploi est en l'état actuel de l'article 20 laissée à la seule appréciation des collectivités locales et de leurs groupements. S'il est indéniable que ces collectivités sont les meilleurs juges de ces critères, il conviendrait néanmoins de définir quelques grands principes en la matière, ne serait-ce que pour la mise en oeuvre de la mesure et afin d'éviter de créer de trop fortes distorsions de situation entre les entreprises.

Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a estimé que la faculté offerte aux collectivités locales d'exonérer de taxe professionnelle les établissements qui se créent ou s'étendent dans certains quartiers en difficulté n'était pas de nature à permettre de résoudre les problèmes d'emploi que connaissent ces quartiers. Par un premier amendement, elle vous propose en toute hypothèse de réserver aux seules communes le soin de délimiter les périmètres d'exonération, les autres collectivités locales pouvant s'associer à cette mesure au sein des périmètres ainsi définis.

Le second amendement que votre Commission des Finances vous propose d'adopter tend à éviter que, par le biais de cette exonération, ne se créent des différences de situation fiscale trop importantes d'une commune à l'autre. Cet amendement précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application du présent article, notamment en ce qui concerne les modalités de délimitation des périmètres d'exonération.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 20

Exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés au bénéfice des créations d'entreprises dans les grands ensembles.

Commentaire : Après l'article 20, la commission a adopté un article additionnel qui prévoit que les entreprises qui se créent dans un périmètre défini à l'article 20 soient exonérées d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu à raison des bénéfices qu'elles réalisent l'année de leur création et des cinq années suivantes.

Votre rapporteur a estimé que la faible implication de l'Etat dans le financement de la politique de la ville constituait une des lacunes essentielles de ce projet de loi.

La faculté offerte aux collectivités locales d'exonérer de taxe professionnelle les PME qui se créent ou s'étendent dans les quartiers en difficulté ne saurait, à elle seule, permettre de résoudre les déséquilibres en matière d'emploi qui existent au sein de ces quartiers .

Surtout, ces collectivités ne sauraient assurer seules le financement des interventions publiques dans ce domaine fondamental pour le rétablissement de la cohésion sociale de ces quartiers et leur développement.

Votre rapporteur a estimé que l'Etat, qui détient une compétence particulière en la matière, devait être associé à l'effort de création d'emplois et de diversification des activités dans les quartiers en difficulté.

Il vous propose par conséquent de prévoir que l'Etat exonère d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, les entreprises qui se créent dans des quartiers caractérisés par la présence de grands ensembles pendant une période de cinq ans.

Cette disposition serait le complément logique de l'exonération de taxe professionnelle prévue à l'article 20. Elle s'appliquerait sur les périmètres définis par les communes en application de cet article.

La lutte contre l'exclusion dans les grands ensembles est à ce prix.

Décision de la commission

Votre Commission des Finances, estimant que l'Etat devait être associé à l'effort de création d'emplois dans les quartiers en difficulté, a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 20. Cet amendement prévoit une exonération d'impôt pendant cinq ans au bénéfice des entreprises qui se créent dans ces quartiers.

ARTICLE 23

Taxe spéciale d'équipement perçue par les établissements publics fonciers

Commentaire : L'article 23 permet aux établissements publics fonciers créés en application de l'article 22 du présent projet de loi d'instituer une taxe spéciale d'équipement pour financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.

L'article 22 du projet de loi créé une nouvelle catégorie d'établissements publics industriels et commerciaux. Intitulés établissements publics fonciers, ces organismes sont constitués par les communes ou leurs groupements au sein d'aires géographiques larges afin de réaliser pour le compte de leurs membres ou de l'Etat toutes acquisitions foncières et immobilières en vue de la constitution des réserves foncières de ces collectivités.

Cet article (article L. 324-6 du code de l'urbanisme) définit les recettes de ces nouveaux établissements. Il s'agit notamment :

- du produit de la taxe spéciale d'équipement instituée à l'article 23 ;
- de la participation à la diversité de l'habitat instituée à l'article 14 du présent projet de loi ;
- de la contribution financière des communes à la réalisation de logements locatifs dans le cadre du programme local de l'habitat instituée à l'article 13 du présent projet de loi ;
- du produit des dons et legs.

L'objectif essentiel des établissements publics fonciers, la constitution de réserves foncières, suppose qu'ils puissent disposer de ressources régulières et évolutives que la seule commercialisation des

biens qu'ils auront préalablement acquis ne leur permettra pas d'atteindre.

L'article 23 prévoit donc d'instituer à leur profit une taxe spéciale d'équipement destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.

De telles taxes sont actuellement perçues dans trois zones géographiques :

- destinée à financer des travaux figurant au programme d'équipement de la région parisienne, la taxe spéciale d'équipement de la région d'Ile-de-France (article 1599 quinquies du code général des impôts) est due par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux impôts directs locaux dans Paris et dans les sept autres départements de la région ;

- la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine a été instituée afin de lui permettre de contribuer au financement des travaux d'équipement d'intérêt régional. Perçue dans un certain nombre de cantons de l'Eure, de la Seine-Maritime et du Calvados, cette taxe est limitée à 45 millions de francs chaque année, en application de l'article 1608 du même code ;

- la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public de la métropole lorraine est plafonnée à 60 millions de francs par l'article 1609 du même code. Elle est due dans un certain nombre de cantons de Meurthe-et-Moselle et de la Moselle.

Par rapport à ces taxes, la taxe spéciale d'équipement instituée par l'article 23, qui crée un article 1607 bis du code général des impôts, au profit des établissements publics fonciers, présente plusieurs particularités.

Certes, comme ces taxes, il s'agit d'une imposition additionnelle aux quatre impôts directs locaux (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle).

Cependant, le montant du produit des taxes spéciales d'équipement perçues au profit de l'établissement public de la Basse-Seine et de l'établissement public de la métropole lorraine est limité par la loi de finances et les taux de ces taxes sont fixés et répartis suivant les règles analogues à celles appliquées pour les impositions

départementales, conformément aux dispositions de l'article 1636 C et 1636 B octies du même code. En d'autres termes, une fois arrêté par le conseil d'administration, le montant de ces taxes est réparti entre les quatre taxes locales proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs groupements situés dans le ressort de ces deux établissements.

A l'inverse, l'article 23 prévoit que le taux de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit des établissements publics fonciers lui-même sera arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement dans les limites d'un maximum fixé par la loi de finances. Cette novation, introduite à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale saisie pour avis du projet de loi, fait donc de cette taxe un impôt de quotité et non de répartition.

Si elle peut s'expliquer par la volonté des élus locaux de percevoir immédiatement l'impact de l'appartenance à un tel groupement sur les taux des impôts directs locaux, une telle disposition conduira à imposer différemment en pourcentage les bases de chacune des communes membres de l'établissement public foncier, et à ne pas prendre en compte leur importance relative dans la commune et pour l'ensemble des communes du groupement.

L'autre particularité de cette taxe a été introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative des membres du groupe socialiste. Elle consiste à exonérer du paiement de la taxe les logements locatifs sociaux et les locataires de ces logements.

Cohérente avec le reste du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, cette dernière disposition pose le problème plus général du bien-fondé de cette imposition supplémentaire.

La nouvelle taxe spéciale d'équipement portera en effet sur les contribuables de communes connaissant une situation difficile en matière d'habitat.

Les établissements publics fonciers auront pour vocation spécifique d'exercer leur mission dans les régions urbaines soumises à forte pression foncière, notamment des grands ensembles à restructurer.

N'y a-t-il pas contradiction entre la volonté du gouvernement de mettre en place une solidarité financière entre toutes les communes (1)

1. Par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

au profit de celles qui apparaissent défavorisées par l'insuffisance de leurs ressources en dépit de taux de fiscalité élevés et de prévoir, par un autre projet de loi, une imposition supplémentaire qui pèsera sur les contribuables de ces communes ?

Par ailleurs, il n'existe pas de définition légale des logements sociaux, du moins pour la détermination des bases des taxes directes locales. L'article 3 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenue pour la détermination des bases des impôts directs locaux définit les principes de l'évaluation cadastrale des propriétés bâties ou fractions de propriétés bâties.

Ces propriétés sont réparties en quatre groupes. Le deuxième groupe comprend "les immeubles d'habitation à usage locatif et leurs dépendances qui appartiennent aux organismes d'habitation à loyer modéré et dont les locaux sont attribués sous condition de ressources."

Si une exonération des logements sociaux et de leurs locataires devait être retenue, une modification du critère de détermination de ces catégories de contribuables s'avérerait nécessaire, faute de quoi une telle mesure risquerait de rester lettre morte.

Décision de la commission

Lors de l'examen de cet article, MM. Jean Clouet, Philippe Adnot et Yves Guéna ont estimé qu'il entraînerait une aggravation de la fiscalité directe locale difficilement acceptable.

Dans l'hypothèse où la commission des Affaires Economiques saisie au fond du projet de loi se prononcerait en faveur de la création des établissements publics fonciers, votre Commission des Finances vous propose d'adopter un amendement qui prévoit que le montant de la taxe spéciale d'équipement perçue par ces organismes est fixé chaque année dans la limite d'un plafond inscrit dans la loi de finances et qui précise le champ de l'exonération de cette taxe dont bénéficient certains logements sociaux.

ARTICLE 24

Exonération des droits de mutation pour les établissements publics fonciers

Commentaire : Le présent article exonère de droits de mutation les acquisitions immobilières faites à l'amiable et à titre onéreux par les établissements publics fonciers, qui sont créés par l'article 22 du projet de loi. Il est prévu que cette exonération des droits de mutation à titre onéreux ne donnera pas lieu à compensation de l'Etat pour les collectivités locales concernées.

Aux termes du paragraphe I de l'article 1042 du code général des impôts, les acquisitions immobilières faites à l'amiable et à titre onéreux par les communes ou syndicats de communes, les départements, les régions et par les établissements publics communaux, départementaux ou régionaux ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Cette exonération porte sur le droit de mutation proprement dit, les taxes locales additionnelles (y compris la taxe régionale), la taxe de publicité foncière, perçue par les départements et le droit de timbre.

Le paragraphe I de l'article 24 prévoit d'étendre cette exonération aux établissements publics fonciers créés en application des articles L.324-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Cette disposition est logique, s'agissant d'établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, créés à l'initiative de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale.

En revanche, le paragraphe II précise que cette exonération des droits de mutation ne donne pas lieu à compensation de la part de l'Etat, contrairement aux dispositions de l'article 2 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Cet article prévoit que les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements et les régions, de la modification postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts, sont compensées intégralement, collectivité par collectivité.

En l'espèce, la diminution résultant pour les départements et pour les régions de l'exonération des droits de mutation prévue par le paragraphe I du présent article en faveur des établissements publics fonciers aurait dû donner lieu à compensation.

S'agissant toutefois d'une recette potentielle et nouvelle, dans la mesure où ces établissements publics n'existent pas encore, l'absence de compensation par l'Etat peut être acceptée.

Décision de la commission

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLES 30 et 37

**Prolongation de la réduction d'impôt
en faveur de l'investissement immobilier locatif**

Commentaire : L'article 30 du projet de loi initial étendait la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif aux immeubles dont les travaux avaient débuté avant le 1er octobre 1992 et dont les fondations auraient été achevées avant le 31 décembre 1992. L'Assemblée nationale a supprimé cet article, mais a adopté un article 37 qui prolonge la durée d'application de cette réduction d'impôt jusqu'au 31 décembre 1997.

L'article 82 de la loi de finances pour 1985 a instauré une réduction d'impôt sur le revenu en faveur de tout contribuable qui acquiert ou fait construire un logement neuf destiné à être loué.

Plusieurs fois reconduit et modifié, ce dispositif est actuellement fixé par l'article 199 decies A du code général des impôts, qui résulte de l'article 113 de la loi de finances pour 1990.

Ce dispositif se caractérise par :

- un plafond de dépenses ouvrant droit à déduction de 300.000 francs pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 600.000 francs pour un couple marié ;

- un taux de réduction d'impôt égal à 10 % des sommes investies ;

- un engagement de location ou de détention des titres de sociétés immobilières pour une durée de six ans.

En revanche, la non prorogation des dispositions antérieures issues de la "loi Méhaignerie" ne permet aux contribuables de bénéficier que d'une seule et unique réduction d'impôt, même si, le cas échéant, il réalise plusieurs investissements successifs.

De plus, les contribuables doivent attendre l'achèvement de l'immeuble pour pratiquer la réduction d'impôt à laquelle ils peuvent prétendre.

Cette disposition semble avoir utilement contribué à développer l'offre de logements locatifs au cours de la période récente. Le tableau ci-après montre d'ailleurs qu'il concerne un nombre non négligeable de contribuables et qu'il représente pour l'Etat une dépense fiscale importante.

**RÉDUCTION D'IMPOT SUR LE REVENU POUR LES
INVESTISSEMENTS LOCATIFS**
(articles 199 nonies et 199 decies du code général des impôts)

Année	Nombre de contribuables	Montant total des réductions obtenues (1)	Réduction moyenne obtenue (2)
1987	20.550	282	13.723
1988	41.596	763	18.340
1989	58.762	1.188	20.225

(1) En millions de francs

(2) En francs

Source : direction générale des impôts

En l'état actuel de la législation, cette réduction d'impôt aurait dû cesser de s'appliquer dès 1992, puisque la condition d'achèvement des constructions au 31 décembre 1992 aurait rendu impossible la déduction des investissements réalisés après 1991.

C'est pourquoi le Gouvernement, afin d'éviter toute rupture dans les investissements, proposait, dans l'article 30 du projet de loi, de supprimer cette condition d'achèvement.

Il était prévu de la remplacer par les deux conditions suivantes :

- la construction devait avoir fait l'objet d'une ouverture de chantier avant le 1er octobre 1992 ;

- les fondations devaient avoir été achevées avant le 31 décembre 1992.

A cette disposition d'amp'eur limitée, le Gouvernement a finalement préféré une prolongation de la réduction d'impôt jusqu'au 31 décembre 1997. Tel est l'objet de l'article 37 adopté par l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur se félicite de cette prolongation.

Décision de la Commission

Votre Commission des Finances vous propose de maintenir la suppression de l'article 30 et d'adopter l'article 37 sans modification.

ARTICLE 31

Modification des taux du versement de transport dans la région Ile de France

Commentaire : L'article 31 du projet de loi initial avait pour objet de moduler les taux du versement destiné au financement des transports en commun en Ile-de-France, en l'abaissant dans les départements de la grande couronne et en l'augmentant à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine. Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, cet article ne constitue plus qu'un accroissement de 0,2 % de ce taux à Paris et dans les Hauts-de-Seine.

Le versement destiné au financement des transports en commun est une imposition à laquelle sont assujetties les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés.

Destiné à l'origine à financer les transports publics de l'agglomération parisienne en facilitant les déplacements des salariés entre leur domicile et leur lieu de travail, ce prélèvement à la charge des entreprises a peu à peu été étendu à l'ensemble des communes de plus de 30.000 habitants.

Les taux de ce versement demeurent cependant différents selon le lieu.

Calculés en pourcentage des salaires payés dans la limite du plafond fixé par le régime général en matière de cotisation de sécurité sociale (1) aux termes de l'article L.263-3 du code des communes, c'est en

1. Par décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la constitution l'article 41 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, qui prévoyait notamment le déplafonnement des salaires pris en compte pour ce calcul.

Ile-de-France que les taux sont le plus élevés.

Actuellement, le taux du versement ne peut excéder :

- 2,2 % des salaires à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;
- 1,8 % dans le département de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
- 1,5 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne.

Ces taux résultent de l'article 45 de la loi n° 88-1193 du 29 décembre 1988 portant loi de finances rectificative pour 1988.

Antérieurement, aucune différence de taux n'existait entre Paris et les Hauts de Seine d'une part, la Seine Saint-Denis et le Val-de-Marne d'autre part. Partout le versement était au plus égal à 2 % des salaires.

Le Gouvernement avait alors présenté cette nouvelle ventilation comme le résultat de sa volonté de voir la région d'Ile de France prendre plus largement sa part dans le financement du contrat de plan Etat-Région en ce qui concerne les investissements de transports en commun et les investissements routiers.

Cette mesure répondait également à la nécessité de rééquilibrer vers l'Est parisien l'implantation des emplois dans la région et de limiter l'engorgement de Paris et de l'Ouest parisien.

C'est au même objectif que s'attachait le Gouvernement à travers l'article 31 du présent projet de loi.

Une modulation supplémentaire était proposée, permettant de développer les infrastructures de transports dans la région d'Ile-de-France -notamment par l'extension de la tarification "carte-orange" à l'ensemble de la région- tout en poursuivant le rééquilibrage des emplois et des habitations.

Il était donc proposé d'une part d'augmenter le taux du versement transport de 2,2 % à 2,4 % à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine et de l'abaisser de 1,5 % à 1,2 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-

Marne qui connaissent l'essentiel de l'expansion démographique de la région.

Pour les entreprises, l'augmentation du taux en zone centrale, soit 453 millions de francs, n'aurait que partiellement été compensée par sa minoration en zone périphérique, qui ne représentait que 311 millions de francs. Au moins le supplément de charges aurait-il été limité à 142 millions de francs.

Mais, l'Assemblée nationale a modifié le sens du dispositif proposé, en maintenant le taux du versement en vigueur dans les quatre départements de la grande couronne.

De la sorte, l'article 31 ne constitue plus qu'une augmentation de 0,2 % du taux du versement-transport à Paris et dans les Hauts-de-Seine, pour un rendement estimé à 453 millions de francs.

Votre rapporteur ne peut que souscrire à la volonté exprimée par le Gouvernement d'essayer d'apporter quelques solutions aux difficultés de transports en Ile-de-France, en particulier par un financement assuré par les contribuables de cette région elle-même. Cependant, si l'insuffisance des réseaux de transports en commun et de voies de communication en Ile-de-France mérite une attention particulière, l'emploi ne saurait être entravé par le poids excessif des charges des entreprises.

Aussi, votre rapporteur s'interroge-t-il sur les conséquences de l'augmentation de la fiscalité des entreprises inscrite dans l'article 31 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

Il constate d'ailleurs que la volonté de ne pas alourdir les charges des entreprises avait conduit votre Commission des Finances à adopter un amendement de suppression de l'article 61 du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Décision de la Commission

Après intervention de MM. Yves Guéna, Philippe Adnot et Jean Clouet, votre Commission des Finances a estimé que cet article créait des distorsions injustifiées entre le niveau du versement-transport dans la grande couronne d'une part et dans certains départements de petite couronne et les agglomérations de province d'autre part. Elle vous propose par conséquent d'adopter un amendement de suppression de cet article.

ARTICLE 36

Affectation du produit de la taxe de surdensité et du versement pour dépassement du plafond légal de densité

Commentaire : Afin de promouvoir la construction de logements sociaux, l'Assemblée nationale a adopté un article 36 nouveau qui prévoit que le produit de la taxe de surdensité et du versement pour dépassement du plafond légal de densité sera affecté à la réalisation des objectifs de la participation à la diversité de l'habitat.

L'article L. 332-21 du code de l'urbanisme, inscrit à l'article 14 du projet de loi, définit les objectifs de la participation à la diversité de l'habitat. Il s'agit de l'acquisition de terrains, de locaux ou de logements, sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné, destinés à la construction de logements locatifs sociaux.

L'article 36 prévoit de réserver à la réalisation de ces objectifs le produit des versements mentionnés à l'article L. 333-3 du code de l'urbanisme.

Cet article dispose que les trois quarts du produit des versements dus au titre des densités de construction supérieures au plafond légal sont attribués à la commune ou, s'il en existe un, à l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme, sur le territoire desquels se trouve située la construction.

Le quart restant est attribué au département.

Ces versements sont inscrits au budget de la commune de l'établissement public ou du département bénéficiaires et les sommes collectées à ce titre devront être versées à leurs bénéficiaires dans les trois mois suivant leur encaissement.

Cette rédaction résulte de l'article 31 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 portant loi de finances pour 1983.

Antérieurement, les sommes procurées par ces versements étaient affectées au financement :

- de la constitution d'espaces verts publics ;
- d'acquisitions foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs ;
- des acquisitions réalisées dans les zones d'intervention foncière et dans les zones d'aménagement différé ;
- des dépenses faites ou des subventions attribuées pour la restauration d'édifices classés ou inscrits ainsi que pour la réhabilitation d'immeubles anciens compris dans un secteur sauvegardé, dans un périmètre de restauration immobilière, ou dans un site classé ou inscrit ;
- de la construction d'immeubles d'habitation à usage locatif par les offices publics et les sociétés d'habitation à loyer modéré ainsi que par les organismes qui procèdent au logement des travailleurs immigrés.

L'objet de l'article 36 consiste à faire en sorte que la taxe de surdensité, le produit du versement pour dépassement du plafond légal de densité ainsi que de la participation en cas de dépassement du coefficient d'occupation du sol, dont l'article L. 332-3 du code de l'urbanisme prévoit qu'elle doit recevoir la même affectation que ces deux premières impositions, soient affectées à l'acquisition de terrains, de locaux ou de logements destinés à la réalisation de logements locatifs sociaux, dans des conditions définies à l'article 14 du projet de loi.

Une telle mesure conduirait à limiter la liberté des collectivités locales quant à l'affectation de ces recettes.

Décision de la commission

Lors de l'examen du présent projet de loi, M. Jean Clouet a déploré que les dispositions de l'article limitent la liberté des collectivités locales dans le choix de leurs dépenses à caractère social. La Commission des Finances vous propose en conséquence d'adopter un amendement de suppression de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 juin 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Clouet, vice-président, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 350 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, d'orientation pour la ville, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur pour avis.

M. François Trucy, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé les événements qui ont conduit le Gouvernement à inscrire à l'ordre du jour du Parlement, en urgence, un projet de loi d'orientation pour la ville, et la brièveté des délais impartis aux deux assemblées pour examiner ce projet.

Il a ensuite expliqué l'objet de chacun des six titres du projet de loi. Il a estimé que, d'une manière générale, ce projet de loi d'orientation constituait davantage un texte relatif au logement ou à l'habitat dans les agglomérations que l'illustration d'une véritable politique de la ville.

Il a souligné que ce projet de loi renvoyait aux collectivités locales, et notamment aux communes, le soin de définir les solutions aux difficultés consécutives à des politiques d'Etat : grands ensembles, sécurité, immigration, éducation.

Abordant les dispositions fiscales et financières du projet de loi, M. François Trucy, rapporteur pour avis, a estimé que, ayant recentré ses moyens d'intervention sur les catégories les plus défavorisées, c'est-à-dire sur l'objectif strictement social de l'aide au logement des plus démunis, le Gouvernement avait renoncé à agir sur les coûts et, donc, sur le niveau de la construction. Par la contrainte, tant des communes que des constructeurs, il cherche désormais à gérer la pénurie en transférant aux communes le soin de mettre en oeuvre les interventions qui peuvent provoquer une certaine détente du marché immobilier.

Le rapporteur pour avis a souligné que l'Etat s'exonérait largement d'un effort pour lequel il sollicite les collectivités locales. Il a, à cet égard, noté qu'il appartiendra aux communes de définir des programmes locaux de l'habitat et que les communes pourront se retourner vers les constructeurs afin de financer ces programmes, par le biais d'une "participation à la diversité de l'habitat" nouvellement créée.

S'agissant de la politique des grands ensembles, il a estimé que la faculté offerte aux collectivités locales d'exonérer de taxe professionnelle les entreprises qui s'y installent ou s'y étendent ne permettrait pas de régler les difficultés de toutes sortes de ces quartiers, mais que cette mesure témoignait de la faible implication de l'Etat dans le financement du dispositif proposé.

A cet égard, il a indiqué que le projet de loi d'orientation ne prévoyait qu'un conventionnement et, dans le cadre du financement des programmes locaux de l'habitat, le prolongement de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif.

Concluant son propos, **M. François Trucy, rapporteur pour avis**, a souligné que la volonté de restauration de la cohésion de la société dans les quartiers en difficulté appelait des méthodes plus complètes et d'autres moyens. Il a expliqué qu'il manquait dans ce projet de loi des mesures plus globales qui s'attaqueraient aux "racines du mal", que ce soit en matière de sécurité, de formation ou d'emploi.

Enfin, sur le plan pratique, il a observé que l'impact concret des mesures proposées n'avait fait l'objet d'aucune simulation notamment en matière de fiscalité.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Clouet** a noté que la création d'une participation à la diversité de l'habitat constituerait un facteur d'augmentation du coût de la construction.

M. Christian Poncelet, président, a souligné la difficulté de mener des actions de restauration de la cohésion de la société dans les grands ensembles.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi figurant dans le champ de sa saisine.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces articles, sous réserve des amendements qu'elle présente.

**AMENDEMENTS ADOPTES
PAR LA COMMISSION**

Article 14

Amendement - Rédiger comme suit les deux premières phrases du texte proposé par cet article pour le b) de l'article L.332-17 du code de l'urbanisme :

"b) le montant forfaitaire est fixé à 875 F dans les départements autres que ceux de la région d'Ile-de-France. Il est porté à 1.755 F dans les départements de la région d'Ile-de-France."

Amendement - Compléter le sixième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 332-17 du code de l'urbanisme par la phrase suivante :

Toutefois, le montant de la participation ne peut excéder 2 p. 100 du prix hors taxes de la construction.

Amendement - Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour le e) de l'article L.332-18 du code de l'urbanisme :

"e) les constructions édifiées par des organismes sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel ou par des organismes professionnels."

Article 18

Amendement - I. - A la fin du troisième alinéa du texte proposé par le I de cet article, remplacer les mots :

neuf ans.

par les mots :

six ans.

II. - En conséquence, dans la première phrase du quatrième alinéa du texte proposé par le I de cet article, remplacer le mot :

neuf

par le mot :

six

Amendement - Compléter le quatrième alinéa du texte proposé par le I de cet article par la phrase suivante :

Ce plafond de ressources n'est pas opposable aux locataires ou aux occupants de bonne foi des locaux avant l'exécution des travaux.

Article 20

Amendement - Rédiger comme suit les I et III du texte proposé par cet article pour l'article 1466 A du code général des impôts :

"I. - Les communes peuvent, dans des parties de leur territoire caractérisées par la présence de grands ensembles et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi, délimiter, par délibération prise dans les conditions de l'article 1639 A bis, des périmètres à l'intérieur desquels sont exonérées de la taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissement, dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé pour 1992 à un million de francs et actualisé chaque année en fonction de la variation des prix constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour l'année de référence définie à l'article 1467 A. La délibération fixe le taux d'exonération ainsi que sa durée ; elle ne peut avoir pour effet de reporter de plus de 5 ans l'application du régime d'imposition de droit commun. Elle porte sur la totalité de la part revenant à chaque commune. Seuls les établissements employant moins de 150 salariés peuvent bénéficier de cette mesure.

"Les délibérations des conseils municipaux s'appliquent à la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle.

"III. - Les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre, les départements et les régions peuvent exonérer de taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissements comprises dans un périmètre défini au I et dans les conditions définies aux I et II."

Amendement - Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 1466 A du code général des impôts par un IV ainsi rédigé :

"IV. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il précise notamment les modalités de délimitation des périmètres mentionnés au I."

Article additionnel après l'article 20

Amendement - Après l'article 20, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

"I. - Après l'article 44 septies du code général des impôts, il est inséré un article 44 octies ainsi rédigé :

"Art. 44 octies. - Les entreprises soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats, qui se créent à l'intérieur d'un périmètre mentionné à l'article 1466 A, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices industriels et commerciaux qu'elles réalisent à compter de la date de leur création jusqu'au terme du cinquante neuvième mois suivant celui au cours duquel cette création est intervenue.

"II. - La perte de recettes éventuelle résultant pour l'Etat de l'application du I ci-dessus est compensée à due concurrence par le relèvement des droits mentionnés à l'article 575 A du code général des impôts."

Article 23

Amendement - Remplacer les deuxième et troisième alinéas du texte proposé par cet article pour l'article 1607 bis du code général des impôts par trois alinéas ainsi rédigés :

"Le montant de cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans les limites d'un plafond fixé pour chaque établissement par la loi de finances.

"Ce montant est réparti, dans les conditions définies au II de l'article 1636 B octies, entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public.

"Les immeubles d'habitation à usage locatif et leurs dépendances qui appartiennent aux organismes d'habitation à loyer modéré et dont les locaux sont attribués sous condition de ressources sont exonérés de cette taxe."

Article 31

Amendement - Supprimer cet article.

Article 36

Amendement - Supprimer cet article.