

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

Par M. Michel CHAUTY,

Sénateur.

TOME I

EXPOSE GENERAL

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Bregégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Louis Le Montagner, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jules Pinsard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriol, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

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

Sénat : 27 et 42 (1975-1976).

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

SOMMAIRE DU TOME I^{er}

	Pages.
Introduction	5
Le plafond légal de densité	7
I. — Les principes du système proposé.....	9
A. — Le plafond légal de densité, limitation de l'exercice du droit de construire.....	9
B. — Le plafond légal de densité, instrument ambigu d'une politique d'aménagement urbain.....	14
II. — Les effets du système du P. L. D.	19
A. — Un système de récupération partielle de la rente foncière.	19
B. — Un système générateur de disparités.....	25
Les zones d'intervention foncière	35
I. — Les difficultés pour assurer la maîtrise des sols dans les villes françaises	37
II. — La zone d'intervention foncière : un nouveau moyen de maîtrise des sols urbains	38
A. — Les caractéristiques des zones d'intervention foncière.....	39
B. — Jugement sur les zones d'intervention foncière.....	46
III. — La suppression des zones à urbaniser en priorité et l'adaptation de la taxation des plus-values aux cessions amiables réalisées à l'intérieur des zones d'intervention foncière.....	51
IV. — L'article 24 <i>bis</i> et le problème de l'impôt foncier.....	53
 ANNEXES	
I. — Tableau comparatif des densités moyennes de quelques agglomérations	59
II. — Données statistiques pour Paris, la région parisienne et certains départements, selon différentes hypothèses de plafond légal de densité	60
III. — Produit du versement pour dépassement du plafond légal de densité et répartition du produit de ce versement (comparaison du système proposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale avec le système proposé par la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat).....	62

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière, actuellement examiné par le Sénat, est, malgré un titre inchangé, profondément différent du texte initialement déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée Nationale, en avril dernier. Afin d'éviter les aléas d'une décision à la constitutionnalité rien moins que certaine — le renvoi simultané à deux commissions permanentes de l'examen au fond de chacune des deux parties du texte — le Gouvernement a finalement décidé de retirer de son projet initial tous les articles correspondant au titre III, soit soixante articles sur quatre-vingt-dix-sept, et d'en faire un **projet de loi distinct**, portant lui aussi **réforme de l'urbanisme**. C'est de ce dernier texte que la Commission des Affaires économiques et du Plan sera saisie au fond. Mais la longueur des débats sur le premier texte a empêché l'Assemblée Nationale d'examiner le second avant d'aborder la discussion budgétaire, aux délais contraignants.

Le Sénat n'a donc, pour le moment, qu'un seul texte à examiner, celui correspondant aux anciens titres I, II, IV et V du projet initial qui correspondent désormais aux intitulés suivants :

- de l'exercice du droit de construire (titre I actuel) ;
- des zones d'intervention foncière (titre II actuel) ;
- dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique (titre III actuel) ;
- dispositions diverses (titre IV actuel).

*

* *

La Commission des Affaires économiques et du Plan a demandé à être saisie pour avis de ce projet de loi, dont les dispositions, derrière une apparence très juridique, touchent directement à des problèmes primordiaux pour la politique d'urbanisme, même si l'on peut s'interroger sur l'importance et la réalité de leur portée.

L'avis qui vous est présenté ici porte sur les deux premiers titres du projet qui contiennent chacun une novation juridiquement considérable.

Le titre premier, relatif à l'exercice du droit de construire, instaure un dispositif original, maintenant bien connu sous le nom de plafond légal de densité (P. L. D.). Le dépassement de ce plafond par une construction nouvelle ne pourra se faire que si le constructeur effectue un versement proportionnel au dépassement projeté.

Le titre II institue des zones d'intervention foncière (Z. I. F.) dans les zones urbaines délimitées par les plans d'occupation des sols (P. O. S.), où la collectivité disposera d'un droit de préemption sur la plupart des immeubles bâtis et non bâtis qui seront aliénés.

On voit que le droit de l'urbanisme s'enrichit de nouveaux sigles, qui semblent décidément plaire aux responsables successifs de ce secteur de l'action publique ? On peut penser que la notoriété de ces sigles grandira vite. Leur objectif n'est-il pas d'influer sur certains mécanismes fondamentaux de la politique foncière et urbaine dans nos villes, où vivront bientôt quatre sur cinq de nos compatriotes. C'est dire leur importance pour l'avenir du pays et de ses habitants. C'est aussi indiquer le nombre et la dimension, d'ailleurs très diverses au plan économique, des intérêts concernés.

La gravité des problèmes fonciers et urbains en France, l'urgence qu'il y a à leur apporter des solutions efficaces et justes, tout montre que des réformes profondes sont indispensables sans délai. Les plus hautes autorités de l'Etat ont d'ailleurs déclaré que ce projet de loi représente la première des grandes réformes de structures qui seront soumises au Parlement.

La Commission des Affaires économiques et du Plan s'efforcera, dans le cadre de sa compétence propre, d'apprécier la portée des mesures proposées au regard des impératifs économiques et urbanistiques du monde contemporain.

Cet examen se fera en deux parties, correspondant chacune à un des deux premiers titres du projet de loi.

Le présent tome comporte les **considérations générales** que la commission soumet à la réflexion du Sénat.

Un second tome présentera les **amendements proposés**.

TITRE PREMIER

LE PLAFOND LEGAL DE DENSITE (P. L. D.)

Le processus d'urbanisation, caractéristique des sociétés industrielles, implique un arbitrage délicat entre le respect du droit de propriété, fondement du libéralisme, et les exigences de la vie collective. En fait, l'évolution du phénomène urbain a conduit à une double série de limitations : limitations du droit de propriété du sol ; limitation du jeu des mécanismes du marché foncier. Cependant, l'échec des tentatives faites pour maîtriser ce marché a abouti, aujourd'hui, à une situation difficilement tolérable où la multiplicité des contraintes coexiste avec une urbanisation sauvage.

Le droit de propriété du sol n'est plus cet absolu défini par le Code civil : d'abord amputé de ses prolongements souterrains et aériens, puis démembré par la législation sur les baux commerciaux et ruraux, ainsi que sur les loyers, il est aujourd'hui soumis à autorisation en ce qui concerne le droit de construire et constamment menacé par l'appropriation publique, dans le cadre des limitations édictées par les documents d'urbanisme.

Mais toutes ces restrictions n'ont pas permis à la collectivité d'acquérir une maîtrise réelle du développement urbain, dans la mesure où le jeu des mécanismes du marché a entraîné une hausse des prix du sol génératrice de distorsions économiques et d'inégalités sociales, malgré de nombreuses interventions de la puissance publique : réalisation d'opérations d'aménagement assorties d'expropriations ou de préemptions, constitution de réserves foncières, mais aussi taxations de revenus fonciers dont une grande partie provient des efforts de la collectivité.

Dans ce dernier domaine, on ne peut que constater les médiocres résultats des législations successives : un certain nombre d'entre elles n'ont guère reçu d'application, telles celles issues de la loi de 1897 autorisant les communes à prévoir une taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties, appliquée par les seules

viles de Paris et de Marseille, ou de décrets-lois de 1937 et 1938 ouvrant un droit analogue aux communes mais utilisé par seulement vingt-quatre d'entre elles. Une autre série de textes n'a été appliquée que de façon assez anarchique : il s'agit notamment d'une loi de 1807 sur l'imposition des plus-values foncières provenant de la réalisation d'un ouvrage public et de la loi d'août 1957 qui permet, d'une part, de sanctionner les propriétaires peu pressés de faire construire sur un terrain ; d'autre part, complétée par un décret de 1961, de récupérer une partie des dépenses d'équipement au moment de la délivrance du permis de construire.

Plus près de nous, toute une série de taxes est quasiment morte. A la redevance d'équipement instituée par la loi de 1961, a succédé, en 1964, une taxe de régularisation des valeurs foncières, elle-même remplacée par la taxe locale d'équipement, créée par la loi d'orientation foncière de 1967 ; il en est de même de la taxe d'urbanisation sur les terrains à bâtir, que l'administration a renoncé à appliquer, et de la taxe locale d'urbanisation visant les terrains chers des centres-villes, devenue caduque comme l'ensemble du projet de loi « Guichard », après les dernières élections présidentielles.

Les mesures proprement fiscales concernant les revenus fonciers ne font pas exception. Au système de prélèvement forfaitaire de 25 % instauré par la loi de finances pour 1961 s'est substituée, avec la loi de finances pour 1964, l'application du régime général de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, moyennant diverses décotes aménagées par la loi d'orientation foncière de 1967 et la loi de finances pour 1973.

S'ajoutant à la législation existante, le système proposé par le titre premier du projet de loi portant réforme de l'urbanisme de la politique foncière est original dans la mesure où procédant des deux types d'intervention publique précédemment décrits, il **combine un aspect patrimonial et un aspect fiscal** : il s'agit d'un système de régulation des valeurs foncières assis sur les limitations réglementaires au droit de construire.

*

* *

Plus précisément, le système du plafond légal de densité vise à prélever une partie des rentes foncières au profit de la collectivité.

Mais on peut craindre, non seulement qu'il laisse subsister des rentes du sol, mais encore qu'il contribue à en créer de nouvelles.

Ainsi donc sera-t-on conduit à analyser les principes du projet avant d'essayer d'en déterminer les effets.

I. — Les principes du système proposé.

Le titre premier qui limite l'exercice du droit de construire en instaurant un plafond légal de densité est aussi le moyen d'une politique d'aménagement urbain.

A. — LE PLAFOND LÉGAL DE DENSITÉ, LIMITATION DE L'EXERCICE DU DROIT DE CONSTRUIRE

Le contraste entre les bénéfices que tirent les particuliers de l'exercice du droit de construire et les charges que celui-ci fait supporter à la collectivité, a conduit le Gouvernement à mettre au point un système très général qui tend à faire participer ceux qui exercent leur droit de construire aux coûts sociaux qu'ils suscitent, à concurrence de la densité de construction.

1. *Le principe du plafond légal de densité.*

Cette participation s'effectue par le jeu d'un système de plafond légal de densité dont le principe est le suivant : au-delà d'une certaine densité de construction, qui prend le nom de plafond légal de densité, le droit de construire « relève de la collectivité », à qui il peut être acheté, en vue de son utilisation dans le respect des réglementations existantes.

Le mécanisme du plafond légal de densité (P. L. D.), très général en ce qu'il édicte des règles simples de densité : 1,5 pour Paris et 1 pour le reste du pays, est, en réalité, un système très

sélectif, qui intéresse naturellement les grosses agglomérations et, plus particulièrement, les quartiers anciens du centre, auxquels s'applique mal la législation existante.

En première lecture à l'Assemblée nationale, le dispositif gouvernemental n'a pas subi de modifications fondamentales.

Ainsi les députés avaient-ils d'abord essayé de lever l'ambiguïté d'un projet qui mêle intimement le patrimonial et le fiscal ; l'article premier du projet de loi peut, en effet, s'analyser comme posant, soit le principe de l'assujettissement des constructions de densité élevée à une redevance représentative de la surface manquante, soit celui de l'attribution d'un droit très général à la collectivité, mais dont elle n'a pas l'usage et qu'elle peut être obligée de vendre.

Ainsi la Commission de Lois de l'Assemblée Nationale avait-elle voulu remplacer, en ce qui concerne le droit de construire, l'expression juridiquement contestable : « relève de la collectivité » par la formule plus neutre de : « ne peut s'exercer que dans les conditions prévues par la présente loi ». L'attachement manifesté par le Gouvernement au principe patrimonial a conduit à la coexistence des deux formulations dans le texte voté par l'Assemblée Nationale : au-delà du P. L. D. « l'exercice du droit de construire relève de la collectivité et ne peut s'exercer que dans le cadre de la présente loi ».

Ensuite les députés se sont attachés à donner au texte gouvernemental une rédaction plus élégante et plus cohérente, axée autour de la notion de densité de construction. Celle-ci se définit comme « le rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface de terrain sur laquelle cette construction est ou doit être implantée ».

Cependant, cette formulation intellectuellement plus satisfaisante rend moins directement accessible la compréhension du mécanisme du P. L. D. Celui-ci est énoncé à l'article 2, qui rassemble principe et modalités de calcul du versement, antérieurement séparés entre les articles 2 et 5, 1^{er} alinéa, du texte gouvernemental. Ce dernier prévoyait que « la construction d'un immeuble dont la surface de plancher excède celle définie par le plafond légal ne peut être autorisée que si le constructeur effectue un versement égal à la valeur de (la) surface de terrain... qui serait nécessaire dans les conditions fixées par le plafond légal de densité, pour l'édification de la partie de la construction qui excède le plafond ».

Ainsi, dans le cas d'un P. L. D. égal à 1, pour construire 2 000 mètres carrés de planchers sur un terrain de 1 000 mètres carrés, soit 1 000 mètres carrés de planchers de plus que la surface définie par le P. L. D., il faut que le constructeur paye la valeur de 1 000 mètres carrés de terrain fictif à la collectivité, comme s'il devait les lui acheter.

Il s'agit du même mécanisme que celui de la redevance de surdensité, prévue par l'article L. 332-1 du Code de l'urbanisme, qui se réfère à la valeur du terrain supplémentaire qui aurait été nécessaire pour l'édification de la construction, si le coefficient d'occupation des sols avait été respecté.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 2 prévoit que « l'édification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonnée au versement par le constructeur d'une somme égale à la valeur du terrain qui serait nécessaire pour la construction de la densité supérieure à ce plafond ».

Ainsi, en reprenant l'exemple précédent, où l'on veut construire 2 000 mètres carrés de plancher sur un terrain de 1 000 mètres carrés, l'excédent de densité est :

— à Paris :

— 2 de densité de construction — 1,5 de P. L. D. = 0,5 ;

— sur l'ensemble du territoire :

— 2 de densité de construction — 1 de P. L. D. = 1.

Or, pour construire cet excédent de densité, il faut acquérir une certaine surface de terrain fictif.

Paris : sur 1 000 mètres carrés de terrain, pour construire au-delà du P. L. D. une densité de construction de 0,5, soit 500 mètres carrés de plancher, il est nécessaire pour respecter la densité légale de 1,5 de procéder à l'acquisition de 333 mètres carrés de **terrain fictif**.

En effet :

$$\frac{2\,000 \text{ m}^2 \text{ de plancher}}{1\,000 \text{ m}^2 \text{ de terrain réel} + 333 \text{ m}^2 \text{ de terrain fictif}} = \frac{2\,000}{1\,333} = 1,5$$

Reste du pays : pour construire une densité de 1 au-delà du P. L. D., il faut pour respecter le plafond légal de 1, acquérir 1 000 mètres carrés de terrain fictif :

$$\frac{2\,000 \text{ m}^2 \text{ de plancher}}{1\,000 \text{ m}^2 \text{ de terrain réel} + 1\,000 \text{ m}^2 \text{ de terrain fictif}} = \frac{2\,000}{2\,000} = 1$$

Ainsi, pour résumer, on remarquera que s'il faut, dans le cas général, 1 000 mètres carrés de terrain fictif pour construire 1 000 mètres carrés de surface de plancher au-delà du P. L. D., soit 1 mètre carré de terrain pour 1 mètre carré de plancher, il n'en faut pour Paris que 333 mètres carrés pour 500 mètres carrés de terrain, soit 0,66 mètre carré de terrain pour 1 mètre carré de plancher construit au-delà du P. L. D.

A noter également que ces normes concernent la densité de construction et non les hauteurs qui relèvent des règlements d'urbanisme : un coefficient d'occupation des sols élevé ne va pas toujours de pair avec de grandes hauteurs comme le montre l'exemple parisien où les quartiers centraux ont à la fois les C. O. S. les plus élevés et des hauteurs assez faibles.

Le projet respecte les *droits acquis*. Ainsi il n'est exigé aucun versement pour dépassement du plafond légal pour la reconstruction des surfaces de plancher ayant déjà donné lieu à versement ainsi que de celles déjà construites à l'entrée en vigueur de la loi, sauf si l'immeuble dont elles font partie a fait l'objet d'un arrêté de péril ou d'insalubrité.

Cependant, il est prévu des dispositions pour éviter *des fraudes* éventuelles. D'une part, dans le cas de l'édification d'une construction nouvelle sur un terrain comportant déjà un bâtiment qui n'est pas destiné à être démoli, la densité est calculée en ajoutant la surface de plancher existant à celle de la construction nouvelle, ceci afin d'éviter que la construction par tranche d'un immeuble ne permette d'échapper au versement. D'autre part, l'article 4 *bis* tend à éviter les fraudes auxquelles pourraient donner lieu les divisions successives d'un terrain.

2. *Les modalités d'application du plafond légal de densité.*

Il est aussi précisé les modalités de calcul et de recouvrement du versement dû en cas de dépassement du plafond légal de densité.

Les articles 6 et 7 déterminent d'abord la procédure suivie.

Le constructeur doit déclarer la valeur du terrain sur lequel il envisage de construire, au moment du dépôt de la demande de permis de construire.

La valeur du terrain qui est appréciée à la date de ce dépôt peut être contestée par l'administration qui notifie alors au constructeur la valeur qu'elle estime devoir être retenue. En cas de désaccord persistant, la valeur du terrain est fixée par la juridiction compétente en matière d'expropriation, saisie par l'une ou l'autre des parties. La mise en œuvre de cette procédure ne fait pas obstacle à la délivrance du permis de construire.

Le versement dû en cas de dépassement de la densité légale est effectué sur la base de l'estimation administrative par le bénéficiaire de l'autorisation de construire à la recette des impôts de la situation des biens. Il est dû en trois parties égales respectivement exigibles dans les délais de trois, six et dix-huit mois à compter de la délivrance du permis de construire.

A noter que l'article 7 qui définit les modalités de paiement du versement vise à accélérer la procédure judiciaire. La juridiction de l'expropriation doit se prononcer dans les six mois de sa saisine, en première instance comme en appel.

Les articles 11 et 12 précisent le statut fiscal du versement ; celui-ci comporte une indemnité de retard, le privilège du Trésor, une hypothèque légale à défaut d'engagement solidaire d'une caution agréée par le comptable des impôts, un prélèvement décroissant pour frais d'assiette d'un taux maximal de 2 % et la déchéance quadriennale. Le versement auquel sont tenus solidairement divers établissements garants de la construction, ainsi que les titulaires successifs de l'autorisation de construire, est un élément du prix de revient du terrain sur lequel est édifiée la construction.

Il est également prévu par l'article 10 des *sanctions* en cas d'infractions aux dispositions du présent titre.

La démolition peut être ordonnée par le tribunal de grande instance lorsque le versement n'est pas effectué ou est insuffisant, avec, dans ce dernier cas, remboursement des sommes perçues.

Si la démolition n'est pas ordonnée, le constructeur est tenu d'effectuer un versement d'un montant triple (seulement une fois et demie supérieur dans le texte initial du Gouvernement) de celui qui aurait été dû, sans préjudice des sanctions pour infractions au code de l'urbanisme.

Enfin, les articles 9, 9 *bis* et 9 *ter* fixent les modalités de calcul et de recouvrement du versement pour dépassement du P. L. D. dans le cas de constructions réalisées à l'intérieur d'une zone d'amé-

nagement concerté, d'une zone de rénovation urbaine ou d'une zone de résorption de l'habitat insalubre. Effectué sur la base d'un P. L. D. calculé globalement pour l'ensemble de la zone dans le cadre du parti d'aménagement choisi, le versement est dû par l'organisme chargé de l'aménagement de la zone ou, dans le cas de régie directe par la commune ou l'un de ses établissements publics, par le constructeur. Le paiement est effectué par l'aménageur à la recette des impôts de la situation des biens dans les conditions fixées par la convention d'aménagement ou le traité de concession. Il constitue pour l'aménageur une dépense inscrite au bilan financier prévisionnel de la zone.

B. — LE PLAFOND LÉGAL DE DENSITÉ, INSTRUMENT AMBIGU
D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Le P. L. D. constitue un instrument d'aménagement urbain au service des communes ou de leurs établissements publics : directement en ce qu'il pénalise les constructions denses et indirectement en ce qu'il peut fournir aux collectivités locales des ressources non négligeables, d'un ordre de grandeur de plus de deux milliards de francs dans l'hypothèse du projet gouvernemental.

Le texte apparaît, cependant, sous ces deux aspects, comme fondamentalement ambigu, aussi bien par l'affectation des ressources qu'il prévoit que par les objectifs qu'il se propose.

1. *L'affectation des ressources procurées par le P. L. D.*

Les modalités d'affectation des ressources créées par le titre I^{er} sont déterminées aux articles 8, 8 *bis* et 8 *ter*. Il est ainsi prévu que les sommes perçues en vertu de l'article 2 ne sont pas directement allouées dans leur totalité aux communes ou à leurs établissements publics et qu'elles doivent faire l'objet d'emplois limitativement déterminés.

Il est, en effet, institué un *système de péréquation* des ressources en vertu duquel les communes ou leurs établissements publics ne se voient attribuer que les trois quarts des versements dus par les constructions dont la densité est inférieure ou égale au double du P. L. D.

Le quart restant, ainsi que la totalité des versements effectués pour les constructions dont la densité est supérieure au double du plafond légal, sont versés à un Fonds d'équipement des collectivités locales. Celui-ci a été créé par la troisième loi de finances rectificative pour 1975. Il doit, par ailleurs, recevoir des subventions de l'Etat, représentatives de la taxe à la valeur ajoutée payée par les collectivités locales sur leurs équipements.

Les communes de la région parisienne sont soumises à un régime particulier, puisque le tiers des sommes qui leur sont attribuées, soit un quart de celles perçues pour la construction de densité inférieures au double du P. L. D., est alloué au district.

Il est des exceptions à cette péréquation : l'article 8 *bis* prévoit que les sommes versées par les organismes H. L. M. sont attribuées en totalité à la commune ou à ses établissements publics. Cet article a été voté à l'Assemblée Nationale pour compléter le paragraphe c du troisième alinéa de l'article 8 dont il va être question ci-après et permet aux communes de rétrocéder aux organismes H. L. M. les sommes payées par eux, compensant ainsi leur assujettissement au versement de l'article 2.

Ces dispositions ont en fait pour objet de dissuader les communes d'autoriser des densités trop importantes dont elles supporteraient les coûts sociaux, tout en ne percevant qu'une partie des ressources qu'elles procurent.

Les affectations des ressources ainsi créées sont nombreuses.

Elles concernent d'abord les communes ou leurs établissements publics qui se voient imposer les emplois suivants :

- a) La constitution d'espaces verts publics ;
- b) Les acquisitions foncières en vue de la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs ;
- c) Les acquisitions réalisées dans les zones d'intervention foncière et dans les zones d'aménagement différé ;
- d) Les dépenses faites ou des subventions attribuées pour la réhabilitation d'immeubles anciens ou pour la restauration d'édifices classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, ou compris dans un secteur sauvegardé, dans un périmètre de restauration immobilière ou dans un site inscrit à l'inventaire ou classé, dans la mesure où l'occupation de ces locaux répond à des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

e) La construction d'immeubles d'habitation à usage collectif par les offices publics et les sociétés d'habitations à loyer modéré ainsi que par les organismes qui procèdent au logement des travailleurs immigrés, ce dernier paragraphe étant — on le rappelle — la contrepartie du refus gouvernemental d'exonérer les constructions H. L. M. de versements.

La multiplicité des interventions pose, au-delà du saupoudrage qu'elle risque d'entraîner, un *problème de fond*. Il faut, à propos de cet article, choisir entre deux logiques : celle qui fait du P. L. D. un **instrument privilégié d'amélioration de l'environnement social et culturel en milieu urbain** ou celle qui fait du P. L. D. le **moyen d'une politique strictement foncière**.

Dans la première, il est normal d'inclure, dans les possibilités d'emploi des ressources, les dépenses de sauvegarde des sites et des monuments ainsi que des aides à la construction d'immeubles à loyer modéré, toutes interventions qui contribuent au maintien de l'équilibre social et à la vitalité culturelle des centres urbains.

Dans la seconde, ces deux types d'affectation bien que souhaitables en eux-mêmes, ne sont pas à leur place dans un projet dont le but est d'être aux dires même du Ministre de l'Équipement « une machine de guerre contre la spéculation ». Il ne faut alors retenir dans l'article 8 que les dispositions qui servent une politique purement foncière.

Ces mêmes principes doivent s'appliquer aux dispositions des articles 8, quatrième alinéa, et 8 *quater*. Ceux-ci précisent, d'une part, l'affectation des sommes versées au District de la Région parisienne et au Fonds d'équipement des collectivités locales, qui doivent être employées pour la moitié au moins au financement d'actions concourant à la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat et de la constitution d'espaces verts publics ; ils prévoient également que 1,5 % des sommes redistribuées par ce Fonds doit être affecté par l'intermédiaire des établissements publics régionaux au « financement des travaux de reboisement, d'enrichissement et de régénération dans les espaces boisés à conserver », réalisés en tissu urbain ancien ou à l'occasion de rénovation urbaine.

Bref, situer le projet dans une optique foncière c'est favoriser l'**acquisition de sol** par les collectivités locales. Ainsi celles-ci peuvent non seulement assurer ponctuellement la satisfaction des

besoins collectifs en créant des logements sociaux, des équipements sociaux ou des espaces verts, mais encore, par la masse de leurs interventions, se donner la maîtrise graduelle du marché foncier.

Dans ces conditions, il est clair pour votre rapporteur que la logique foncière présente l'avantage de s'attaquer aux *causes* sans se contenter de compenser les *effets* de la spéculation foncière.

Aider les logements sociaux en accroissant leurs moyens financiers est souhaitable mais cela tend à favoriser une hausse des prix et une certaine densification des constructions sans que les collectivités locales bénéficient de l'effet de masse et des avantages d'un monopole d'achat de fait qu'elles pourraient constituer. Celles-ci courent le risque de faire monter les prix par leurs acquisitions foncières mais ont une chance de dominer le marché, ce qui à terme ne peut que bénéficier à la collectivité.

S'attaquant aux causes de la spéculation, elles sont néanmoins en mesure d'en compenser les effets. Le refus d'inclure la construction des habitations à loyer modéré dans les emplois des fonds créés par le projet, a nécessairement pour contrepartie la mise à leur disposition de sols à très bas prix. Cette solution suppose en fait le développement de la technique de la concession des sols. On peut encore citer à ce sujet la commission des villes du VI^e Plan : « Qu'il s'agisse d'acquisitions dans le cadre d'une stratégie à long ou à moyen terme, les collectivités doivent s'efforcer de développer au maximum la procédure de concession ou de la location des terrains qu'elles ont achetés, et ne plus se borner à les vendre purement et simplement. Cette politique répond aux deux objectifs retenus : elle permet d'assurer la maîtrise publique de l'espace urbain dans le temps et préserve ainsi pour l'avenir les possibilités d'évolution du tissu urbain. Il n'est que de considérer les difficultés d'appropriation des terrains dans le cadre des opérations de rénovation urbaine pour comprendre l'intérêt de ce genre d'opération. La procédure de concession permet par ailleurs aux collectivités de profiter directement à long terme des plus-values liées à l'augmentation du prix des terrains. Mais surtout, possédant un patrimoine foncier important, les collectivités pourront pratiquer des prix différenciés suivant le caractère plus ou moins social des logements qui seront construits. L'existence d'un patrimoine foncier important appartenant à l'institution d'agglomération est la seule possibilité qu'on ait, dans le cadre juridique actuel, de lutter contre la ségrégation sociale. »

2. *L'ambiguïté des objectifs visés.*

A l'ambiguïté des modalités d'affectation des ressources prévues par le texte, il faut ajouter celle de ses objectifs.

En premier lieu, on constate que le projet ne peut sortir d'une alternative fâcheuse : le titre premier poursuit deux objectifs contradictoires : procurer des ressources aux communes et limiter la densité des agglomérations urbaines.

Le Gouvernement s'enferme au départ dans un dilemme où il ne semble pas qu'il puisse y avoir de succès qui ne soit accompagné en même temps d'un échec :

— ou bien le P. L. D. limitera effectivement la densité et les communes auront peu de ressources pour exercer le droit de préemption prévu par le titre II ;

— ou bien l'application du P. L. D. fournira aux communes des moyens financiers appréciables, ce qui signifiera que de fortes densités auront été autorisées et réalisées dans nos villes.

En second lieu, il convient d'insister sur le caractère ambivalent, du point de vue de l'urbanisme, du système du P. L. D. qui cumule les risques d'une augmentation notable de la densité urbaine dans certaines agglomérations avec ceux d'une baisse excessive de celle-ci dans certains centres, notamment à Paris.

En effet, malgré le garde-fou que constitue le système de péréquation des ressources, il est possible que le mécanisme du P. L. D. incite un certain nombre de communes en quête de ressources à autoriser un certain accroissement de densité. On ne peut donc que redire ici la *nécessité d'une véritable réforme des finances locales*, sans laquelle l'application du P. L. D. risque d'être parfois détournée de son objet.

D'autre part, il est clair que la recherche systématique d'une baisse de la densité urbaine ne peut être un objectif absolu. Des villes bien pleines ne sont pas forcément des villes mal faites. Certes, la qualité de l'habitat est souvent menacée par de fortes densités encore qu'il y ait souvent, à ce propos, confusion entre densité et

hauteur. Cependant, une limitation brutale des densités de construction peut avoir des conséquences graves sur la vitalité du tissu urbain, notamment à Paris.

Simple dans son principe, le mécanisme du P. L. D. retenu est peut-être trop uniforme dans son application. Ainsi doit-on naturellement poursuivre cette analyse en quittant le plan des principes sur celui des effets du P. L. D.

II. — Les effets du système du P. L. D.

En ce qui concerne ses effets, le système du P. L. D. doit être étudié tant du point de vue de son niveau que de ses modalités d'application. Compte tenu des incertitudes multiples touchant aux réactions des acteurs du marché immobilier face à d'éventuelles hausses de prix, il n'est pas facile de procéder à des raisonnements incontestables.

Cependant, il existe une certaine probabilité pour que le P. L. D. tende à accroître ou à créer certaines rentes de situation, tout en ne permettant la récupération que d'une partie d'entre elles par la collectivité.

A. — UN SYSTÈME DE RÉCUPÉRATION PARTIELLE DE LA RENTE FONCIÈRE

Le projet et, par conséquent, l'efficacité du dispositif qu'il prévoit, repose sur une certaine analyse des mécanismes de formation du prix des terrains. Dans sa présentation générale à l'Assemblée Nationale, M. Galley, Ministre de l'Équipement, a déclaré : « ... un terrain en soi n'a pas de valeur. Ce prix peut s'infléchir, mais il faut le vouloir. Le plafond légal exprime cette volonté ». Avant de porter un jugement sur cette affirmation et sur la façon dont le projet en tire les conséquences, il convient de rappeler les conditions de formation des prix du sol.

1. *Les conditions de formation des prix du sol.*

Parmi les facteurs des prix des terrains, on peut d'abord regrouper ceux qui, de nature économique et sociale, procèdent pour ainsi dire du mouvement naturel des sociétés industrielles ; il s'agit, d'une part, du *développement économique* qui accroît les

revenus de la population par rapport aux terrains existants, notamment par le jeu des migrations, et qui met en valeur l'espace urbain de façon différente selon chaque quartier ou chaque parcelle ; il s'agit, d'autre part, de l'évolution sociologique : les acheteurs recherchent souvent une certaine densité de l'habitat et la proximité d'une certaine classe sociale.

A côté de ces facteurs tout à fait généraux, il faut considérer ceux très spécifiques *qui dépendent directement de la puissance publique* : l'importance des équipements collectifs, qui déterminent la viabilité des terrains et l'accessibilité au centre, ainsi que les possibilités de construire telles qu'elles sont précisées par les documents d'urbanisme.

Dans ces conditions, il est logique que le niveau général des prix fonciers croisse parallèlement avec les revenus et que, dans une économie libérale, le prix de certains terrains s'élève : la hausse du prix des biens rares est normale quand les mécanismes du marché instaurent un rationnement par les prix — la valeur relative des sites étant d'ailleurs susceptible de varier avec le développement urbain.

La réalité est différente puisque les prix du terrain croissent à peu près deux fois plus vite que les revenus des ménages.

Cette situation, qui traduit un mauvais fonctionnement du marché foncier, est souvent imputée au phénomène de la spéculation. Une telle analyse présente parfois des aspects contestables ; il n'est pas possible de faire référence à un prix normal du sol pour définir le profit spéculatif. Le prix du sol, ce n'est pas son coût, mais ses usages et la facilité qu'il procure, chacun étant naturellement enclin à les évaluer au prix le plus élevé possible et même à anticiper sur les usages futurs.

Pour sortir de cette impasse théorique et pratique, mieux vaut considérer comme spéculatif — sans idée de morale — tout gain fondé sur des variations du prix du sol, quitte à distinguer *deux sortes de spéculation* : la première est de type actif, elle est un objectif conscient pour son auteur qui tend à essayer de profiter des possibilités de gains brutales en cherchant à anticiper sur les décisions publiques créatrices de valeurs foncières. La seconde, de type passif, n'est pas le but principal de son auteur pour qui elle est un avantage accessoire lié à la valeur d'usage du bien et engendré de façon continue par le développement économique.

De ce point de vue, le projet complète la panoplie d'instruments juridiques et fiscaux déjà mise en place pour lutter contre la spéculation du premier type, mais ne vise aucunement celle du second.

2. *La récupération de la rente foncière par la collectivité.*

Très tôt, la puissance publique s'est attachée à récupérer une partie de l'augmentation des revenus fonciers liée à l'implantation d'équipements collectifs. Dès 1807, une loi avait prévu l'imposition des plus-values provenant de la réalisation d'ouvrages publics dans certains cas particuliers. L'accélération du processus d'urbanisation et celle des charges d'équipement correspondantes incombant aux communes ont conduit celles-ci à demander systématiquement une participation à ces frais, lors de l'attribution du permis de construire. Cette pratique s'appuyait principalement sur une disposition de la loi du 7 août 1957 et sur le décret n° 61-1298 du 30 novembre 1961 et aurait dû se développer dans le cadre de la loi du 3 juillet 1961, puis de l'article 8 de la loi de finances pour 1964.

La première loi instaurait une redevance d'équipement ; celle-ci pouvait être instituée sur proposition des communes ou des établissements publics les regroupant à leur profit exclusif ; son montant ne pouvait excéder 70 % des dépenses totales d'équipement, subventions déduites. Elle concernait les propriétaires de terrains nus et bâtis, dans les secteurs en voie d'urbanisation ou de rénovation, dont le périmètre avait été fixé au préalable, et devait être proportionnelle à la surface de plancher qu'il était possible de construire après achèvement des travaux d'équipement. Elle était exigible au moment où le propriétaire construisait ou lorsqu'il vendait son terrain. Cette loi a été abrogée par l'article 8 de la loi de finances pour 1964.

Celui-ci instituait une taxe de régularisation des valeurs foncières qui était exigible même après le commencement des travaux et en l'absence d'avis favorable des collectivités publiques concernées. Elle devait atteindre les plus-values foncières issues de la réalisation future d'équipements publics dans les zones à urbaniser ; elle était assise sur le volume prévu des bâtiments tels qu'il résultait de l'application de la densité moyenne de construction ou sur le volume constaté des bâtiments dans le cas

où celui-ci était supérieur au volume prévu. Fixée à 10 F par mètre cube et modifiable par décret dans une limite de plus ou moins 20 %, cette taxe était exclusive de toute participation des constructeurs au titre de la loi du 7 août 1957.

Cette taxe a été remplacée avant même d'être recouvrée par la taxe locale d'équipement instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Assise sur la construction, la reconstruction de bâtiments, qu'ils soient à usage industriel ou d'habitation, cette taxe est perçue de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles de la Région parisienne ; elle peut être instituée dans les autres communes par décision du conseil municipal pour une période de trois ans. Son montant est intégralement versé à la commune ; il est calculé en appliquant un taux de 1 % à 3 % par délibération du conseil municipal et 5 % si cette délibération est approuvée par arrêté préfectoral, à la valeur déterminée forfaitairement de l'ensemble immobilier. Sont exonérées de droit les constructions affectées à un service public ou édifiées dans une Z. A. C. lorsque le prix des équipements est incorporé au prix des terrains ; peuvent l'être également, par délibération du conseil municipal, les bâtiments à usage agricole, les constructions édifiées par des sociétés d'habitation à loyer modéré, édifiées dans des zones dont l'urbanisation n'est pas prévue ou celles à usage industriel ou commercial qui par leur situation ou leur importance nécessitent la réalisation d'équipements publics exceptionnels. En 1973, cette taxe a procuré 608 millions de francs, soit 4 % des investissements communaux.

Le système du P. L. D. procède d'un tout autre principe puisqu'il pénalise la densité de construction ; mais il apparaît comme complémentaire de la taxe locale d'équipement dans la mesure où il tend à faire peser le poids des coûts sociaux non seulement sur les zones périphériques mais aussi sur le *cœur des villes*. Encore peut-on se demander si les modalités d'application du P. L. D. ne conduisent pas à faire payer deux fois les équipements aux constructions édifiées dans le cadre de grandes opérations d'aménagement.

Certes, il est précisé dans le projet que les zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine ou de résorption de l'habitat insalubre sont soumises à un plafond légal calculé globalement. Des décrets en Conseil d'Etat doivent fixer les conditions dans lesquelles la surface des terrains pris en compte pour déterminer

si des constructions dépassent le plafond légal de densité sera appréciée dans le cadre de l'aménagement d'ensemble de la zone. Même sans cette référence au parti d'aménagement de la zone, dont la souplesse a pour contrepartie un certain arbitraire, les modalités de calcul de la densité de construction comprendront sans doute l'inclusion des espaces verts dans le terrain de référence et, en conséquence, rares seront les Z. A. C. situées en zone périphérique qui seront touchées par le système du P. L. D. Il risque d'en aller différemment pour les zones de rénovation urbaine, même si celles-ci doivent pouvoir bénéficier largement des dispositions de l'article 5 conservant les droits acquis au titre des immeubles anciens. Il faut enfin noter qu'il est peu probable que puissent intégralement s'additionner, dans une opération concertée, participation aux frais d'équipement de la zone et versement pour dépassement du P. L. D. ; il existe une certaine interdépendance des sommes payées et il est probable que le raisonnement du « compte à rebours » que le Ministre de l'Équipement prête aux promoteurs face aux propriétaires privés, vaudra aussi en la circonstance : la charge foncière jugée supportable par l'aménageur est déterminée globalement et *a priori* en fonction de ses perspectives de gain, peu lui importe la répartition de cette charge entre versement pour dépassement du P. L. D. et participation aux coûts d'équipement.

« Le plafond légal est une mesure antispéculative et égalitaire », a déclaré le Ministre devant l'Assemblée Nationale.

En effet, ce système peut être analysé comme la généralisation de la redevance de surdensité, instituée par la loi d'orientation foncière et dont les modalités, fixées à l'article L. 331-1 et L. 331-2 du Code de l'urbanisme, sont d'ailleurs harmonisées avec celles du P. L. D. Dans ce présent titre, tout se passe désormais comme si cette redevance était systématiquement perçue pour toute construction de densité supérieure à 1, ou 1,5 pour Paris, alors qu'elle ne l'était avant la loi que lorsqu'il y avait dépassement du coefficient d'occupation des sols. Or, le peu d'usage qui a été fait de cette redevance conduit à mettre en doute la réalité des avantages que devrait apporter l'instauration d'un P. L. D. Théoriquement, celle-ci « devrait faire tomber l'agitation qui pousse tout propriétaire du sol à faire pression sur les collectivités publiques pour pouvoir édifier des constructions de forte densité au besoin... par voie de dérogation ». Cependant, s'il est probable que toute augmentation

d'un coefficient d'occupation des sols donne lieu à un versement qui doit annuler les gains liés à l'accroissement des possibilités de construire, il n'en est pas de même en dessous du P. L. D. : la spéculation qui consiste à acheter des terrains non constructibles en attendant qu'ils le deviennent restera possible et sera peut-être même plus profitable qu'auparavant jusqu'aux niveaux du P. L. D. Dans ce cas, la lutte contre la spéculation doit s'appuyer sur d'autres instruments de politique foncière : zones d'aménagement différé, taxation des plus-values...

Le plafond légal vise aussi à rétablir une certaine égalité entre les propriétaires. Ceux-ci se trouvent actuellement avantagés ou désavantagés de façon aléatoire, en fonction de leur situation par rapport au plan d'occupation des sols : l'inégalité est choquante entre celui dont le terrain est affecté à un espace vert, pourtant utile à la collectivité, et celui dont le terrain peut supporter des immeubles denses, qui ne sont pas toujours nécessaires du point de vue de l'intérêt général. Cet aspect du projet concerne plutôt les frontières de la ville et non son cœur, où les rentes des propriétaires d'immeubles existants ne sont pas affectées.

D'une manière générale, le système du P. L. D. néglige les rentes dépendant de facteurs économiques et sociaux : les situations centrales continueront d'être valorisées par le développement économique et l'on pourra continuer à spéculer sur les déplacements de la « matière » économique et sociale : certains quartiers se peuplent, d'autres vont acquérir un statut résidentiel.

En définitive, même réduite à ses justes proportions, la portée du projet reste, du moins en théorie, non négligeable. Cependant, si son efficacité pratique risque d'être limitée en cas de répercussion sur les prix du versement pour dépassement du P. L. D., il n'en reste pas moins que, par les ressources qu'il procure, il devrait permettre de faire quelques progrès dans le sens d'une plus grande égalité entre habitants.

Les risques de hausse des prix sont très réels, notamment dans les zones périphériques où viendra sans doute s'investir l'argent qui ne trouvera plus à fructifier facilement dans les centres-villes. La répercussion du versement pour dépassement du P. L. D. dépendra de l'attitude des acquéreurs de logements ; malgré la crise économique et le ralentissement de l'exode rural, la pression de la demande peut encore être suffisante pour faire accepter les hausses de prix. De ce point de vue, les mesures de transitions

supprimées par l'Assemblée Nationale présentaient un avantage et un inconvénient. L'article 16 prévoyait non seulement que : « les dispositions de la section I du présent titre ne sont pas applicables aux demandes de permis de construire et aux déclarations préalables déposées avant la date de publication de la présente loi » ; il disposait également : « pour les permis de construire délivrés à dater du 1^{er} janvier 1976 et concernant les constructions dont la densité excède le plafond légal défini à l'article premier de la présente loi, le constructeur ne sera tenu de payer que 25 % du montant du versement... A compter du 1^{er} juillet 1976, ce pourcentage est augmenté de 5 % pour une période de deux mois et est augmenté de 5 % tous les deux mois jusqu'à ce qu'il atteigne 100 % ». Ces dernières dispositions qui étalaient sur trois ans la mise en place du système, présentaient l'avantage de combattre le réflexe de rétention naturel chez les propriétaires fonciers en de telles circonstances : plus ils auraient attendu pour construire, plus grande aurait été la part de versement à effectuer ; elles avaient, en revanche, l'inconvénient de provoquer une certaine « acclimatation » du système, favorable à une certaine répercussion du versement sur les prix.

Ainsi, malgré l'importance des aléas, il est probable que le projet tend à réduire certaines rentes de situation ; il est cependant non moins probable qu'il contribuera à en accroître ou à en créer de nouvelles.

B. — UN SYSTÈME GÉNÉRATEUR DE DISPARITÉS

Il est à craindre que le système du P. L. D. ne réduise certaines inégalités qu'en en créant de nouvelles, entre l'habitat ancien et la construction neuve, d'une part, entre Paris et le reste du territoire, d'autre part.

1. *Les disparités entre habitat ancien et constructions neuves.*

Le projet ne porte que sur les constructions nouvelles et respecte les droits acquis : non seulement une construction existante dépassant le plafond légal n'est pas assujettie au versement mais encore en est exemptée la reconstruction de surfaces existantes démolies. Si le premier aspect de ces droits procède logiquement du principe de la non-rétroactivité des lois, le second pourrait être contesté ; cela ne correspond pas à la solution adoptée en matière

de coefficient d'occupation des sols, puisqu'un immeuble dont le C. O. S. réel est supérieur au C. O. S. légal, ne peut normalement être reconstruit à l'identique.

Ce système favorise à l'évidence les propriétaires d'immeubles existants. L'éventuelle contraction de l'offre de terrain et la diminution probable des densités construites conduit à prévoir une diminution de l'offre de logements qui devrait, si la pression de la demande reste forte, entraîner une certaine hausse de prix des logements neufs. Celles-ci se répercutant, par contagion, aux immeubles existants, on devrait voir augmenter la rente des propriétaires de ces immeubles.

Ceux-ci devraient également tirer un bénéfice financier de leur droit à reconstruction. En effet, ils pourraient être tentés de vendre ce droit à dépassement du P. L. D. qu'ils ont reçu gratuitement au titre des droits acquis. Ainsi le prix des immeubles existants devrait tenir compte des droits de construire qui leur sont attachés non seulement au titre du C. O. S., mais aussi du P. L. D.

On ne peut pas en conclure que le patrimoine immobilier ancien risque d'être systématiquement détruit car il n'est pas sûr que l'achat des droits de construire à des particuliers par l'acquisition d'immeubles existants soit rentable à égalité de surface reconstruite. Jusqu'à présent, les rapports des surfaces construites aux surfaces démolies ont toujours été assez importants, de l'ordre de 1 à 3. C'est sur ce genre de considérations que le Ministre se fonde quand il affirme à la tribune de l'Assemblée Nationale : « qu'on démolira moins d'immeubles anciens ». Deux observations doivent conduire à nuancer cet optimisme. D'une part, la reconstruction d'immeubles existants permet, en fait, des gains de surface utile à égalité de surface hors œuvre (qui est la notion retenue par la loi pour le calcul du P. L. D.), dans la mesure où des techniques modernes de construction permettent de récupérer l'espace « perdu » des cages d'escalier, des entrées et couloirs, de l'épaisseur des murs, etc. D'autre part, à mesure que la part de la charge foncière augmente, le gain fondé sur l'augmentation de densité fait place à celui fondé sur l'augmentation de confort pour justifier une opération immobilière : ainsi le rapport des surfaces construites aux surfaces détruites est-il plus faible dans le 16^e arrondissement que dans le reste de Paris.

Cependant, dans la capitale, il semble que l'on puisse s'attendre à une modification du mouvement immobilier, d'autant plus importante qu'aux effets du P. L. D. devraient s'ajouter ceux du nouveau

plan d'occupation des sols. Jusqu'à présent, l'application d'un droit de construire uniforme à des tissus urbains de densités très différentes a produit des effets contraires dans l'espace parisien. D'une part, elle a entraîné de très fortes poussées dans les secteurs peu denses de la ville où les gains en surface s'élèvent le plus souvent à 300 %. D'autre part, elle n'a pas permis la modernisation du cadre bâti des secteurs denses, vétustes ou mal adaptés à leurs fonctions, contribuant ainsi heureusement au maintien du patrimoine urbain du centre historique de Paris, mais interdisant toute régénération sur eux-mêmes de certains secteurs moins sensibles comme le vieux centre des affaires (9^e arrondissement).

Cette évolution pourrait s'inverser avec l'application du P. L. D. : celui-ci devrait renforcer les effets du nouveau plan d'occupation des sols de Paris, dans lequel les coefficients d'occupation des sols ont été différenciés par activité et modulés par quartier pour assurer un développement harmonieux de la capitale. Ainsi le C. O. S. dans le centre historique a-t-il été placé à 2,7, soit bien en dessous des densités existantes qui sont de l'ordre de 5, de manière à le soustraire à toute pression immobilière. En revanche, dans la zone d'affaires de l'Opéra, le C. O. S. habitat est fixé à 3,5 de manière à permettre la rénovation d'immeubles inadaptés ou vétustes et lutter ainsi contre la dépopulation rapide du quartier.

Ainsi, dans le cas particulier de Paris, les effets du plan d'occupation des sols et du P. L. D. pourraient se renforcer mutuellement avec des conséquences favorables sur le développement de la ville, à moins que le système du P. L. D. ne se révèle, aux niveaux actuels, trop brutal et ne bloque toute rénovation à Paris sans toucher véritablement les villes de province ou de la région parisienne.

2. *Les disparités entre Paris et le reste du territoire national.*

S'interrogeant sur la légitimité de la différence de traitement entre Paris et le reste du pays, on sera conduit à remettre en cause les densités de 1,5 et 1 respectivement proposées par le projet.

S'agissant d'instaurer un plafond légal, il eût été logique de le fixer à un *niveau uniforme* pour lui donner la majesté d'un *principe patrimonial*. Pour tenir compte des réalités, le Gouvernement a été amené à fixer à 1,5 le plafond légal de densité pour Paris.

En fait, il ne s'agit pas là d'un régime de faveur ; au contraire, la pression exercée à Paris sur les propriétaires fonciers par un P. L. D. de 1,5 quand le C. O. S. moyen existant est de 3, est beaucoup plus importante qu'ailleurs : en sens exactement inverse, dans de nombreuses villes de province ou de la région parisienne, le C. O. S. moyen est certainement plus proche de 0,5 que de 1. Ainsi pour Paris, le P. L. D. équivaut à la moitié de la densité existante alors qu'il est le double ailleurs. Un ordre de grandeur de ces différences de densité de construction peut être donné dans le tableau figurant à l'annexe I du présent avis (1), dans lequel les densités sont estimées sur la base d'estimation forfaitaire par nombre d'habitants pour les surfaces de plancher et sur celle de la surface de zone urbaine, y compris la voirie et les espaces verts pour la surface de terrain. Les valeurs relatives sont instructives : Paris atteint 2, alors que seul Cachan dépasse 1 et que de nombreuses villes ont des densités étonnamment faibles : 0,90 pour Saint-Mandé, 0,60 pour Grenoble, 0,32 pour Lille, etc.

Ces chiffres — qu'il faudrait accroître d'un tiers environ pour avoir des estimations des C. O. S. moyens — même sous forme de moyennes, restent significatifs du champ d'application de P. L. D. tel qu'il est déterminé à l'article premier du projet de loi : Paris serait la victime relative d'un système touchant peu les autres agglomérations.

Bien que n'ayant pu rassembler une documentation plus précise sur l'état de densité dans les grandes villes de France, on peut supposer qu'un P. L. D. de 0,75 pour l'ensemble du territoire, sauf pour la capitale qui conserverait le P. L. D. de 1,5, serait à la fois plus réaliste et moins injuste pour la ville de Paris. Faisant abstraction d'estimations financières sur le produit des versements à ce niveau, on se contentera de s'intéresser au nombre de permis et aux surfaces concernées.

La comparaison de données globales concernant le permis de construire et les superficies de plancher dépassant le plafond font nettement ressortir, compte tenu d'une marge d'erreur d'un ordre de grandeur de 10 %, le *faible impact quantitatif* du système du P. L. D.

(1) Voir annexe I, page 59.

France entière.

	1,5	1	0,75	0,6
I. — Nombre de permis.....	100	170	329	575
II. — Surface excédentaire.....	100	180	244	375

I Base 100 = 2 373 permis.

II Base 100 = 4,7 millions de mètres carrés.

Total des permis = 272 000.

Total des surfaces = 123 millions de mètres carrés.

Comparant les données pour chaque niveau du plafond légal, on constate que la progression des permis concernés est plus rapide et plus régulière que celle des surfaces, ce qui est logique car l'abaissement du P. L. D. soumet au versement des constructions de moins en moins denses n'ayant qu'une petite partie de leur surface au-dessus du plafond légal. Il faut cependant remarquer qu'entre 1 et 0,75, l'accroissement du nombre de permis, + 90 %, est plus important que celui des surfaces soumises à versement, + 35 %, mais le nombre absolu de permis 7 800 reste encore peu important.

Ce type de données existe pour chaque département, mais l'on se bornera à les examiner pour Paris et la région parisienne et pour une série de départements ayant des structures urbaines différentes.

— Paris. — Permis de construire concernés et surface excédentaire pour divers P. L. D. :

	1,5	1	0,75	0,5
I. — Nombre de permis.....	100	104	107	110
II. — Surface excédentaire.....	100	152	174	194

I Base 100 = 671 permis.

II Base 100 = 1 880 milliers de mètres carrés.

Il est aisé de constater que, pour Paris, l'abaissement du P. L. D. n'augmente guère le nombre de permis concernés et que les surfaces de plancher susceptibles d'être taxées croissent faible-

ment mais régulièrement sauf entre 1,5 et 1. Il ne faut pas en conclure que les diminutions du plafond légal serait sans effet car, même à identité de surface, il faut acquérir, pour chaque mètre carré de plancher construit au-delà du P. L. D., 2 mètres carrés, quand le P. L. D. est de 0,5, mais seulement 0,66 quand il est de 1,5, soit un versement triple par mètre carré.

— *La Région parisienne* (moins Paris et les Yvelines, pour lesquels il n'existe pas de données) :

	1,5	1	0,75	0,5
I. — Nombre de permis.....	100	185	228	496
II. — Surface excédentaire.....	100	178	244	350

I Base 100 = 408 permis.

II Base 100 = 1 625 milliers de mètres carrés.

La croissance du nombre des permis apparaît encore nettement plus rapide que celle des surfaces et l'on peut constater sur les deux plans que c'est entre 1 et 0,75 que l'augmentation est la plus lente.

A noter que si, pour un P. L. D. de 1, les résultats apparaissent globalement équivalents entre Paris et la Région parisienne, il faut tenir compte des différences de population (2,3 millions contre 8,9) et des prix des terrains pour apprécier le poids effectif du système.

Nombre de permis et surface excédentaire pour divers P. L. D. dans quelques départements.

Alpes-Maritimes.

	1,5	1	0,75	0,6
I. — Nombre de permis.....	100	133	193	278
II. — Surface excédentaire.....	100	139	250	362

I Base 100 = 150 permis.

II Base 100 = 185 milliers de mètres carrés.

Rhône.

	1,5	1	0,75	0,6
I. — Nombre de permis.....	100	146	240	400
II. — Surface excédentaire.....	100	190	250	360

I Base 100 = 56 permis.

II Base 100 = 216 milliers de mètres carrés.

Puy-de-Dôme.

	1,5	1	0,75	0,6
I. — Nombre de permis.....	100	210	323	647
II. — Surface excédentaire.....	100	163	242	443

I Base 100 = 38 permis.

II Base 100 = 52 milliers de mètres carrés.

L'analyse des données pour quelques départements fait encore apparaître le phénomène d'un ralentissement de la croissance du nombre de permis comme de la surface excédentaire entre les P. L. D. de 1 et de 0,75.

Le profil des données est assez symétrique entre le Rhône et les Alpes-Maritimes; mais le plus fort nombre de permis concernés pour ce dernier département semble manifester le fait que l'habitat y est moins concentré que dans le premier, dominé par la ville de Lyon. Le département du Nord est nettement moins dense que les deux précédents mais encore beaucoup plus que le Puy-de-Dôme. Quant à celui d'un département essentiellement rural, comme le Gers, il n'est presque pas affecté par le P. L. D., même si celui-ci est fixé à 0,5: seul 31 permis de construire sont assortis d'un versement pour une surface taxable de 5 000 mètres carrés.

Ainsi, il semble que le ralentissement observé des surfaces taxables et du nombre des permis de construire à des niveaux encore assez modestes en valeur absolue — quand on passe du

P. L. D. de 1 à celui de 0,75 — peut rassurer ceux qui craindraient qu'un abaissement du P. L. D. ne bouleverse leurs agglomérations ; au contraire, l'accélération que l'on observe généralement lorsqu'on passe de 0,75 à 0,5 — malgré la hausse des chiffres absolue — semble montrer que, pour la province, c'est à ce niveau seulement que les grandes agglomérations du département commenceraient à être véritablement touchées par les dispositions du texte.

Pour ce qui est de l'impact général du système, on peut remarquer que, dans le cas d'un P. L. D. de 1, plus de la moitié des départements ont une surface taxable inférieure à 50 000 mètres carrés et que, dans le cas d'un P. L. D. égal à 0,5, cette fraction est passée au tiers, la moitié des départements ne dépassant pas alors 100 000 mètres carrés.

On peut enfin essayer de déterminer les répercussions financières de chaque niveau choisi pour le P. L. D. On peut d'abord montrer comment va se répartir la charge foncière entre les différentes parties prenantes selon chaque P. L. D.

P. L. D.	PARTIES PRENANTES			
	Propriétaire.	Commune.	District.	F. E. C.
0,5	0 à 0,5	3/4 (0,5 à 1)	»	1/4 (0,5 à 1) + > 1
0,75	0 à 0,75	3/4 (0,75 à 1,5)	»	1/4 (0,75 à 1,5) + > 1,5
1	0 à 1	3/4 (1 à 2)	»	1/4 (1 à 2) + > 2
Paris.				
1,5	0 à 1,5	1/2 (1,5 à 3)	1/4 (1,5 à 3)	1/4 (1,5 à 3) + > 3

A partir du montant des surfaces de plancher dépassant le plafond légal, on peut procéder à une estimation des ressources procurées par le versement pour dépassement du P. L. D., en appliquant à ces surfaces une estimation de la moyenne de la charge foncière au mètre carré. Pour intéressant que soit ce genre de calcul, il ne constitue guère une base sûre d'appréciation. Il est

possible notamment de faire valoir que le montant des surfaces taxables devrait être revu en baisse pour deux raisons : d'une part, parce que les chiffres sont de 1973, qui a été une année exceptionnelle ; d'autre part, parce qu'ils ne sont pas corrigés pour tenir compte de la probable baisse de densité que devrait entraîner la loi.

Voici, par grandes régions et en pourcentage, l'origine du produit du versement entre Paris, la Région parisienne et la province pour deux hypothèses de plafond légal : 0,75 et 1,5 ; 1 et 1,5.

P. L. D.	O R I G I N E			
	Province.	Région parisienne. (En pourcentage.)	Paris.	Total 100 % (En milliards de francs.)
0,75/1,5	35,5	46,5	18	2,7
1/1,5	32	46	22	2,2

On remarquera que le total des ressources attendues augmente de plus de 20 %, quand on passe de l'hypothèse 1/1,5 à l'hypothèse 0,75/1 et que l'origine géographique change peu : la part de la Région parisienne reste constante et celle de Paris diminue de quelques points, au profit de celle de la province.

En conclusion, il est apparu que seul l'abaissement du P. L. D. à 0,5 permettrait de toucher l'ensemble des villes françaises. Pour tous les niveaux supérieurs de plafond légal, les effets d'un abaissement, bien que sensibles dans quelques centres-villes, et peut-être même brutaux à Paris, n'atteignent que de façon marginale le phénomène urbain.

P. L. D.	B E N E F I C I A I R E			
	F. E. C.	Communes (Paris inclus). (En pourcentage.)	District.	Total 100 % (En milliards de francs.)
0,75/1,5	57	34	9	2,7
1/1,5	57	33	10	2,2

*
* *

Pour résumer le *sentiment de la commission* sur ce titre premier limitant l'exercice du droit de construire, on peut dire que celle-ci est persuadée qu'il *n'a pas toute la portée que le Gouvernement veut lui donner*. Le mécanisme du plafond légal de densité est apparu intéressant à certains membres de la commission mais personne, au sein de celle-ci, n'a émis l'opinion qu'il était à la mesure des problèmes posés. Face aux charges que crée l'urbanisation pour les communes, il n'est de solution que dans l'accroissement des ressources dont disposent les collectivités pour aménager les zones urbaines.

Cependant, il a paru utile à la commission de tirer le meilleur parti des dispositions du titre premier. A cette fin, elle se propose de défendre essentiellement *deux amendements* :

Le premier concerne le *niveau du P. L. D.*, tel qu'il est défini à l'article premier, et vise à l'abaisser à 0,75, tout en conservant celui de 1,5 pour Paris. Ainsi devrait-on corriger les excès d'un système qui, à force de vouloir être simple, finit par être aveugle. La densité de 0,75 se rapproche de la réalité, mais sans l'atteindre tout à fait. L'abaissement du P. L. D. à 0,75 n'entraînerait aucune rupture, au vu des statistiques précédemment analysées : 0,75 est un taux plus juste et plus raisonnable.

Le second amendement concerne *l'affectation des ressources* telle qu'elle est fixée à l'article 3. Votre commission, suivant son rapporteur, a décidé de les réserver exclusivement à des actions foncières. En effet, une politique d'intervention systématique dans ce domaine a l'avantage de s'attaquer directement aux causes des problèmes urbains en augmentant le rôle des collectivités publiques sur le marché foncier ; mais elle permet aussi d'en compenser les effets, car rien n'empêche que les terrains ainsi acquis soient mis à la disposition de divers organismes à buts sociaux à un prix réduit. Cette loi pourrait donner à cette conception d'une politique foncière à long terme une impulsion décisive.

TITRE II

LES ZONES D'INTERVENTION FONCIERE (Z. I. F.)

Complémentaire du titre premier du projet de loi, qui institue le plafond légal de densité (P. L. D.), le titre II a pour objet d'assurer l'intervention efficace des communes sur le marché foncier des centres-villes et des immeubles anciens. L'objet primordial du P. L. D. est de combattre les deux excès de moins en moins acceptables que sont la densification des constructions et la hausse du coût des sols. S'il réussit, il contribuera heureusement à réduire deux des principaux fléaux de la société urbaine dans laquelle nous sommes entrés. Mais, dans ce cas, le P. L. D. ne procurera aux communes que peu de moyens nouveaux d'intervenir. D'abord, parce que le prix même de sa réussite sera de réduire d'autant le supplément de ressources que devraient fournir aux communes les éventuels versements dus en cas de dépassement du plafond légal de densité. Ensuite, cet aspect financier mis à part, il ne donne aucun pouvoir supplémentaire aux communes pour intervenir sur le marché foncier.

Dans ce domaine, les armes dont disposent actuellement les communes sont de trois ordres : les documents de planification urbaine ; les diverses formules de zones d'aménagement et d'urbanisation ; l'expropriation. Aucune d'entre elles n'est pleinement satisfaisante car, même lorsqu'elle est efficace, elle n'est pas exactement adaptée aux besoins de l'action foncière en zone urbaine.

Les documents de planification urbaine (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans d'occupation des sols) ont le mérite de tracer les grandes lignes du devenir des territoires actuels et futurs de nos villes et de fixer avec précision les droits ou les servitudes afférents à chacune des parcelles composant ces territoires. Ils sont essentiellement la représentation graphique du souhaitable et du possible. Eléments d'orientation, en même temps que délimitation juridique et géographique précise, ils constituent l'instrument de base de toute la politique d'aménagement et de développement de la cité. Mais ils ne sont, au fond, guère que cela.

Les diverses formules de zones d'aménagement et d'urbanisation constituent un élément d'une autre nature et d'une autre portée. Les unes — zones d'urbanisation par priorité (Z. U. P.) et zones d'aménagement concerté (Z. A. C.) — sont des outils opérationnels, progressivement mis au point depuis plus de quinze ans. Elles ont le mérite d'organiser la réalisation d'opérations d'urbanisme dans un cadre territorial et technique concret. Nous verrons d'ailleurs plus loin que la formule de la Z. A. C. a finalement supplanté celle de la Z. U. P., au point que le présent projet de loi propose de faire disparaître cette dernière.

Avec la zone d'aménagement différé (Z. A. D.) qui, comme son nom l'indique, a un objet moins opérationnel que prévisionnel, nous entrons dans le domaine de l'action foncière proprement dite. Il n'est plus question ici d'agir dans le cadre d'une opération d'urbanisme en cours, mais en vue de sa réalisation ultérieure. En conférant à la collectivité un droit de préemption sur toutes les transactions portant sur des immeubles situés dans son périmètre, la Z. A. D. permet de protéger et de préparer l'aménagement des extensions urbaines. Elle convient également pour les zones où il est nécessaire de rechercher l'appropriation systématique de l'ensemble des sols, par exemple dans les zones de rénovation urbaine. Son mécanisme permet d'atteindre le résultat recherché dans ces diverses zones. La collectivité peut acquérir progressivement l'ensemble des immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération projetée, sans être victime du fait que l'annonce de celle-ci provoque une augmentation importante du prix des immeubles.

Ces caractéristiques marquent les limites des Z. A. D. Surtout utilisées dans les secteurs périphériques des villes, plus rarement dans le cas d'opérations géographiquement délimitées, les Z. A. D. sont assez mal adaptées aux besoins de l'action foncière sur l'ensemble du territoire urbain et notamment dans les quartiers anciens. Or, aujourd'hui, et sans doute de plus en plus à l'avenir, la sauvegarde et le réaménagement des centres sont jugés indispensables pour l'harmonie des villes. L'exemple des métropoles américaines, de New York au premier chef, illustre le formidable danger qui menace les agglomérations contemporaines lorsque rien n'est fait pour en contrôler l'évolution.

Si la formule de la Z. A. D. semble inadaptée aux problèmes fonciers des centres urbains, on pourrait penser que celle de l'expropriation permet de les résoudre. D'ailleurs le présent projet de loi

propose de mieux définir la notion de terrain à bâtir et de renforcer les garanties accordées aux propriétaires touchés. Mais l'expropriation demeure l'arme ultime en matière d'aménagement foncier et d'urbanisme, une arme dont l'utilisation ne pourra jamais être ni tout à fait simple ni tout à fait générale. Procédure contraignante et, à ce titre, mal reçue par les citoyens, l'expropriation demeure un mécanisme lourd à mettre en branle pour les collectivités publique, qui ne peuvent y recourir systématiquement.

Il reste donc à inventer l'instrument d'action foncière adapté au territoire urbain. Cela suppose une formule qui, à la fois, corresponde à des problèmes spécifiques et fournisse les solutions appropriées. Les auteurs du présent projet de loi estiment que la zone d'intervention foncière (Z. I. F.) est adéquate.

I. — Les difficultés pour assurer la maîtrise des sols dans les villes françaises.

On a déjà vu, en analysant les dispositions relatives au plafond légal de densité, l'ampleur du problème foncier urbain en France. *Ses conséquences sont graves et inacceptables* : densification, ségrégation, dégradation, spéculation. Les termes abondent, chacun recouvre un aspect d'une triste réalité : celle des villes dénaturées par la rapidité et l'importance de leur croissance. Le P. L. D. est un premier moyen d'enrayer cette évolution. Mais, à lui seul, il ne confère pas aux municipalités responsables les pouvoirs nécessaires. Car, à la limite, il suffira de payer pour franchir, sans autres façons, cet obstacle. Le P. L. D. modifiera sans doute les conditions financières de fonctionnement du marché foncier urbain ; il n'introduira directement aucun autre élément nouveau. Il faut donc que les autorités publiques soient dotées de pouvoirs réels, conférés par la loi, ayant la primauté sur le jeu incontrôlable des intérêts mis en branle par le phénomène de l'urbanisation, dans le cadre d'une économie libérale. *Il s'agit de donner aux villes la capacité, au moins juridique, de contrôler les transactions foncières.* Ce contrôle doit leur permettre, en fonction de leurs possibilités financières, d'intervenir, le cas échéant, sur le marché foncier et d'y faire respecter les impératifs de l'intérêt général.

Comment se présente aujourd'hui la situation des habitants des villes françaises ? Elle se caractérise par une profonde inadap-

tation des réalités aux besoins de la plupart. On l'a tellement dit à propos de ce projet de loi — et bien avant lui — qu'on hésite à le répéter, mais ceci est indispensable. Les villes françaises souffrent de pénurie, même dans leurs centres, pourtant urbanisés de longue date. Pénurie de logements sociaux, d'équipements collectifs, d'espaces verts. Plus fondamentalement — car tout vient de là — pénurie de sols, c'est-à-dire de réserves foncières, propriété de la collectivité, sur lesquelles presque tout serait possible.

Cette rareté n'est même pas incompréhensible. Tout l'explique, au contraire. Et d'abord, essentiellement, la hausse extraordinaire du prix des sols urbains. La collectivité, dotée de ressources limitées, est victime d'un combat par trop inégal. Elle n'est pas en mesure d'y triompher. Le voudrait-elle qu'elle ne le pourrait pas, puisque la construction des logements sociaux est soumise à de strictes limites, notamment en matière de charge foncière. Pire encore, les communes doivent financer, à un coût croissant, des équipements collectifs qui, une fois réalisés, accélèrent encore la hausse des prix des sols desservis. Quant aux espaces verts, dont les villes françaises sont parmi les plus mal dotées du monde industriel, ils sont les principales victimes d'une telle situation.

Mal armées financièrement, les villes le sont aussi juridiquement et pratiquement. Elles ne sont même pas informées des transactions foncières qui se réalisent sur le territoire qu'elles administrent ni, à plus forte raison, de l'intention de vendre de certains propriétaires. Peut-il y avoir maîtrise du sol avec une information aussi insuffisante ?

L'institution des zones d'intervention propose une solution à ces problèmes.

II. — La zone d'intervention foncière : un nouveau moyen de maîtrise des sols urbains.

Si l'institution du plafond légal de densité ne constitue pas la profonde réforme de structure en matière de propriété foncière qu'on peut souhaiter, il semble que la création des zones d'intervention foncière (Z. I. F.) soit une mesure d'une portée bien plus positive. C'est du moins le sentiment qu'on retire d'une analyse du nouveau dispositif législatif proposé au Parlement.

Par ses caractéristiques, la Z. I. F. nous paraît être l'arme efficace et progressive dont les collectivités ont besoin pour devenir peu à peu les vrais maîtres des sols urbains centraux. Mais il faudra examiner ensuite si les moyens financiers adéquats sont mis en place en même temps que la panoplie juridique. Il conviendra également d'apprécier dans quelle mesure les immeubles acquis par voie de préemption par les collectivités peuvent ressortir ensuite du patrimoine public.

A. — LES CARACTÉRISTIQUES DES Z. I. F.

Tout en étant une procédure souple, la Z. I. F. confère néanmoins des pouvoirs importants aux communes.

1. *Le champ d'application des Z. I. F.*

La délimitation de ce champ d'application dépendra, en pratique, de la seule volonté des communes. En effet, la Z. I. F. est instituée de plein droit à l'intérieur des zones urbaines délimitées par le plan d'occupation des sols (P. O. S.), rendu public ou approuvé, des communes ou groupements de communes dont la population excède 10 000 habitants. Mais les organes délibérants de ces collectivités ou groupements pourront, soit supprimer complètement la Z. I. F., soit en réduire la superficie.

Dans les autres communes ou groupements de communes, dont la population est inférieure à 10 000 habitants, les organes délibérants peuvent demander la création d'une Z. I. F. sur tout ou partie de la zone urbaine délimitée par le P. O. S. C'est cependant l'autorité administrative, c'est-à-dire le préfet, qui a le pouvoir de décider la création de cette Z. I. F. Il n'est donc pas tout à fait exact d'affirmer que l'urbanisme devient de plus en plus une affaire qui relève des collectivités décentralisées, car ni la création administrative, ni même celle de plein droit résultant de la loi ne peuvent être considérées comme des mesures typiquement décentralisatrices.

On remarquera que l'élément fondamental de cette nouvelle institution est le P. O. S. Son existence est la condition préalable à toute création de Z. I. F. et celle-ci ne peut exister que dans

les zones que le P. O. S. a classées urbaines. Cette importance du P. O. S. rend d'autant plus urgente la réalisation de tous ceux qui sont prévus.

La possibilité pour les communes où la Z. I. F. est instituée de plein droit de la supprimer ou d'en réduire la superficie est une mesure de nature libérale. On peut toutefois s'interroger sur la portée de la décision prise par l'organe délibérant qui renonce à tout ou partie d'un droit que la loi lui a conféré. Si l'évolution des nécessités de la politique urbaine ou simplement un changement de majorité municipale conduise à revenir sur ce choix initial, l'organe délibérant pourra-t-il revenir en arrière sans problème ?

Le texte actuel du projet ne traite aucunement de ce cas et il n'est pas tout à fait évident que la théorie de l'acte contraire règle ce point sans difficultés.

D'une manière générale, nous estimons qu'il serait regrettable que certaines communes renoncent à l'instrument qui serait créé du seul fait de l'institution de la Z. I. F. : le droit de préemption.

2. *Le droit de préemption.*

Dans toutes les Z. I. F. un droit de préemption est automatiquement créé, au bénéfice soit de la commune, soit du groupement de communes ayant compétence en matière d'urbanisme. Ce droit sera une sorte de droit de préférence permettant à la collectivité d'acquérir les immeubles bâtis ou non bâtis qui feront l'objet d'une aliénation volontaire à titre onéreux. L'Assemblée Nationale y a judicieusement ajouté le cas d'adjudication forcée. Toutefois, il s'agit uniquement d'une faculté accordée aux communes ou à leurs groupements. En aucun cas, il n'y aura obligation légale d'exercer le droit de préemption, quel que soit l'immeuble en cause. L'absence de droit de délaissement au bénéfice du propriétaire peut d'ailleurs être considérée, dans une certaine mesure, comme une conséquence de ce caractère facultatif.

D'ailleurs, l'exercice de ce pouvoir exorbitant du droit commun est entouré de conditions précises.

Il doit permettre la mise en œuvre d'une politique sociale de l'habitat. C'est pourquoi il ne peut être utilisé que pour quatre objets limitativement énumérés : création d'espaces verts publics ;

réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs ; transformation ou restauration de bâtiments ; constitution de réserves foncières à des fins d'intérêt général.

En outre, trois catégories d'immeubles échappent au droit de préemption : les immeubles bâtis récemment, depuis moins de dix ans proposait le Gouvernement ; depuis moins de vingt ans a décidé l'Assemblée Nationale ; les immeubles bâtis par les organismes H. L. M. et qui sont leur propriété ; les immeubles inclus dans une zone d'aménagement différé ou dans le périmètre provisoire d'une telle zone, créés avant l'institution de la Z. I. F. Le Gouvernement avait également proposé d'exclure les immeubles appartenant à l'Etat. On sait que ceux-ci sont nombreux, parfois étendus et souvent bien placés au cœur des villes. La tentation est donc grande pour les administrations de participer au jeu contemporain de la spéculation. Certaines y ont succombé avec délices. Là encore, l'Assemblée Nationale a bien fait de supprimer une exemption que rien ne justifie. En matière de politique foncière, il aurait été inadmissible que l'action d'une commune fût contrecarrée par l'ignorance ou l'inconscience d'une administration centrale.

L'Assemblée Nationale a décidé, en adoptant un amendement du Gouvernement qui s'inspirait d'une idée présentée à l'origine par M. Mesmin, de ne pas soumettre au droit de préemption l'aliénation à titre onéreux d'un seul appartement. Cette exclusion est limitée par deux conditions. D'abord, il faut que cet appartement soit soumis au statut de la copropriété depuis cinq ans au moins au moment de sa mise en vente. Ce délai est censé combattre les copropriétés abusives, adoptées pour échapper au risque de préemption. D'autre part, l'appartement ne doit pas être situé à l'intérieur d'un périmètre de rénovation urbaine ou de restauration immobilière ou d'une zone d'habitat insalubre. Cette seconde condition doit permettre d'éviter que les copropriétés existantes n'empêchent la réalisation d'une opération d'intérêt général. En même temps, elle devrait la faciliter en donnant à la collectivité la possibilité d'acquérir par préemption les appartements nécessaires au relogement à proximité des habitants évincés à la suite de l'opération.

Compte tenu de ces conditions restrictives, on peut admettre que les appartements en copropriété échappent au droit de préemption. Toutefois, il convient d'observer que, dans les villes, le régime de la copropriété est de plus en plus répandu. Il constitue même parfois le régime quasi général, comme à Grenoble. Dans ce cas, il est vrai, la collectivité conserve la possibilité de créer un péri-

mètre de restauration immobilière, prévu par l'article L. 313-4 du Code de l'urbanisme, dont la procédure de création est plus simple que celle applicable en matière de rénovation urbaine. Rappelons que la restauration immobilière vise des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence la transformation des conditions d'habitabilité d'un ensemble d'immeubles.

Néanmoins, la portée de l'exonération adoptée par l'Assemblée Nationale nous semble encore excessive. Il nous paraît donc souhaitable de *porter de cinq à dix ans le délai pendant lequel le statut de la copropriété s'est appliqué à l'immeuble englobant un appartement*, au moment où ce dernier est mis en vente.

3. *Les conditions d'exercice du nouveau droit.*

Les communes ou leurs groupements disposeront désormais, dans toutes les zones urbaines où elles le voudront — du moins quand tous les P. O. S. auront été rendus publics — d'un droit de préemption dont la nature est d'être à la fois souple et assez générale pour leur assurer, en principe, une maîtrise du marché foncier plus satisfaisante que par le passé.

La première caractéristique de ce nouveau droit est sa permanence. Sa durée est, en effet, illimitée, puisqu'il peut être exercé aussi longtemps que les immeubles restent classés en zone urbaine par le P. O. S. ou que la Z. I. F. n'est pas supprimée. Cette permanence est la grande supériorité de la Z. I. F. sur la Z. A. D. qui, on le sait, ne dure que quatorze ans.

En même temps que son caractère permanent et général, le droit de préemption s'exerce avec souplesse. Il s'agit, en effet, nous l'avons dit, d'une faculté qui est offerte à la commune. Dans le cadre des cas prévus par la loi, celle-ci sera libre d'en user ou non, selon les choix qu'elle fera en matière d'urbanisme et de politique foncière.

Cette souplesse se retrouve d'ailleurs en ce qui concerne le titulaire du droit de préemption. Ce dernier est ouvert, de plein droit, soit à la commune, soit — s'il en existe un — à l'établissement public groupant plusieurs communes et ayant compétence en matière d'urbanisme.

Au surplus, le titulaire peut déléguer ce droit, soit à l'occasion de l'aliénation d'un immeuble, soit pour une partie de la Z. I. F. Le Gouvernement proposait comme déléguataires tous les orga-

nismes H. L. M., les sociétés d'économie mixte et les établissements publics d'aménagement visés à l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme, ainsi que certains établissements publics et sociétés d'économie mixte, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Le texte adopté par l'Assemblée Nationale est plus restrictif, puisqu'il ne prévoit que les offices publics d'H. L. M., les offices publics d'aménagement et de construction, les établissements publics visés à l'article L. 321-1 et, enfin, les sociétés d'économie mixte et établissements publics figurant sur une liste arrêtée par décret.

4. Les obligations des propriétaires, des occupants et du titulaire du droit de préemption.

a) Obligations du propriétaire et des occupants.

Le propriétaire est tenu de déclarer, à la mairie de la commune du lieu d'un immeuble compris dans une Z. I. F., son intention de procéder à son aliénation.

Il doit, en même temps, indiquer le prix et les conditions de l'aliénation projetée.

Le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois, à compter du dépôt de cette déclaration, pour exercer ce droit.

Si le titulaire du droit de préemption décide d'exercer ce droit, le propriétaire doit informer les locataires, preneurs ou occupants du bien, d'une part ; les faire connaître au titulaire du droit, d'autre part. Ceux-ci ne pourront s'opposer aux travaux ou à la démolition du bien préempté et ils devront, si nécessaire, l'évacuer.

b) Obligations du titulaire du droit de préemption.

La loi précise que la préemption doit s'effectuer au prix du marché. Dans la mesure où le propriétaire a déjà trouvé un acquéreur et convenu d'un prix avec lui, prix qu'il indique dans sa déclaration, le prix du marché est, en principe, celui-ci.

Toutefois, on peut imaginer qu'en certains cas, il y ait connivence entre propriétaire et acquéreur éventuel. Il n'est donc pas possible que la collectivité soit liée, en tout cas, par le prix déclaré. C'est pourquoi le texte prévoit que si elle estime ce prix exagéré, elle peut saisir le juge foncier, qui tranchera. La collec-

tivité et le vendeur restent libres, à tout moment de la procédure, de renoncer à la transaction. Ce droit prend fin au plus tard deux mois après la décision juridictionnelle devenue définitive.

On notera que d'autres modalités sont spécifiques de la Z. I. F. et découlent de son caractère permanent et général, tout en évitant les disparités législatives inutiles ou injustifiées. Ainsi la date de référence pour l'estimation du bien sera d'un an avant la déclaration d'intention d'aliéner, ce qui est le délai fixé le plus souvent, notamment en matière d'expropriation, alors que le texte initial proposait cinq ans, ce qui était beaucoup trop. Sur un autre point, il est précisé que les améliorations apportées à l'immeuble postérieurement à la création de la Z. I. F. ne sont pas présumées avoir un caractère spéculatif, ce qui est parfaitement cohérent avec les caractéristiques propres à ce type de zones. Par contre, les valeurs indiquées dans toute convention intervenue moins de deux ans avant la déclaration d'intention d'aliéner ne seront pas opposables au titulaire du droit de préemption. Dans ce cas, en effet, les évaluations de complaisance seraient à craindre.

Afin d'éviter tout abus de la part de la collectivité, l'Assemblée Nationale a précisé que le titulaire du droit de préemption, qui a renoncé à exercer celui-ci à la suite d'une décision juridictionnelle, ne pourra plus l'exercer sur le même bien pendant dix ans à compter de la renonciation. Toutefois, cette impossibilité ne s'applique qu'à deux conditions :

- il faut que le propriétaire cédant soit toujours le même ;
- il faut que le prix déclaré ne soit ni inférieur au prix fixé par le juge, ni supérieur à ce dernier prix révisé en fonction de l'augmentation du coût de la construction.

En cas de travaux de restauration ou de transformation intérieure ou de démolition portant sur un immeuble préempté, la collectivité ne pourra se contenter de donner aux locataires, preneurs ou occupants de bonne foi, un préavis de six mois pour quitter les lieux, comme le Gouvernement, s'inspirant du droit commun, le proposait. Elle devra, a décidé l'Assemblée Nationale, procéder, avant le commencement des travaux, au relogement de ceux qui occupent des locaux d'habitation. Cette obligation est tout à fait judiciaire. On observera simplement qu'elle rend souhaitable que la collectivité soit en mesure de préempter au moins un certain nombre d'appartements isolés, afin de disposer de locaux nécessaires à ce relogement obligatoire.

En outre, à la fin des travaux, les locataires, preneurs ou occupants, peuvent demander à être réintégrés dans les lieux.

Enfin, le titulaire du droit de préemption qui, dans un délai de cinq ans à compter du transfert de propriété, n'aura pas utilisé le bien préempté à l'une des fins prévues par la loi, sera tenu de le rétrocéder à son ancien propriétaire ou à ses ayants cause, sur leur demande.

Ce droit de rétrocession se justifie pleinement. On observera toutefois que les fins prévues par la loi ne sont pas toutes définies avec une grande précision. Il en est ainsi, surtout, des réserves foncières. Car même en précisant, comme l'a fait l'Assemblée Nationale, qu'il s'agit des réserves constituées conformément à l'article L. 221-1 du Code de l'urbanisme, le domaine reste très vaste. En effet, l'article L. 221-1 prévoit la constitution de réserves foncières pour les objets suivants :

- extension d'agglomérations ;
- aménagement des espaces naturels entourant ces agglomérations ;
- création de villes nouvelles ou de stations de tourisme ;
- réalisation des objectifs du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ;
- rénovation urbaine ;
- aménagement de villages.

La multiplicité de ces objets risque d'ouvrir bien des échappatoires à la collectivité. Il semble qu'il suffirait qu'elle indique, au moment de la préemption, qu'elle acquiert en vue de constituer une réserve foncière pour que, pratiquement, l'ancien propriétaire ne puisse plus guère disposer d'arguments pour obtenir la rétrocession éventuelle de son bien. Il sera nécessaire que les décrets d'application de la loi précisent les conditions dans lesquelles la collectivité devra indiquer l'objet en vue duquel elle exerce son droit de préemption.

On remarquera que, à la différence des Z. A. D., l'institution des Z. I. F. n'entraîne pas la création d'un droit de délaissement au bénéfice du propriétaire. Dans les Z. A. D., ce dernier peut demander au titulaire du droit de préemption de procéder à l'acquisition de son bien situé à l'intérieur de la zone. La création de ce droit dans les Z. I. F. n'a pas paru utile. En effet, la Z. I. F. a un caractère général et permanent, mais le droit de préemption ne s'y exerce qu'au coup par coup, à l'intérieur de l'ensemble des zones

urbaines délimitées par le P. O. S. et non exclues par la collectivité. Il n'y a donc pas de raisons pour que la collectivité soit contrainte d'acquérir un bien lorsqu'elle ne l'estime pas nécessaire à la mise en œuvre de sa politique sociale de l'habitat, dans le secteur où se trouve situé ce bien. La Z. A. D., au contraire, est limitée strictement au périmètre nécessaire à la réalisation ultérieure d'une opération d'aménagement ou d'une extension urbaine. La collectivité est donc censée avoir besoin d'acquérir tous les terrains qui s'y trouvent englobés.

Autre différence avec le régime des Z. A. D. Alors que, dans ces dernières, l'Etat peut se substituer au titulaire du droit de préemption, cette faculté n'est pas accordée dans les Z. I. F. où les communes restent, jusqu'au bout, maîtresses du jeu. Ceci risque de présenter certains inconvénients dans le cas où les moyens financiers locaux seraient insuffisants.

B. — JUGEMENT SUR LES ZONES D'INTERVENTION FONCIÈRE

Le jugement d'ensemble que l'on peut porter sur la nouvelle institution qu'il nous est proposé de créer, la zone d'intervention foncière, est plutôt positif. La faculté donnée aux communes — ou à leurs groupements — d'exercer dans les zones urbaines de leur territoire un droit de préemption sur les immeubles bâtis ou non bâtis mis en vente est un bon modèle des solutions qu'une économie libérale peut élaborer pour intervenir efficacement sur le marché foncier sans contraindre excessivement les propriétaires.

Le nouveau système donne incontestablement aux collectivités des moyens réels et importants. Résumons : un droit de préférence ponctuel ; une meilleure connaissance du marché foncier local ; une transparence accrue de ce marché permettant d'en éliminer les projets de transactions aberrantes.

Il reste, bien sûr, que *la zone d'intervention foncière sera ce que les collectivités en feront*. Et ceci dès le départ puisque, en définitive, aucune zone n'est obligatoire et qu'on peut toujours la réduire, la supprimer ou ne pas l'instituer. Si cette zone est une arme nouvelle, elle crée aussi une responsabilité nouvelle aux communes. Car celles-ci, finalement, ne pourront plus invoquer leur impuissance pour expliquer leurs échecs. Elles pourront et devront utiliser la Z. I. F. et le droit de préemption afférent en fonction de l'avenir qu'elles auront prévu pour la ville.

Mais l'institution de la zone d'intervention foncière, formule satisfaisante dans son principe, soulève deux problèmes considérables :

— celui des moyens financiers qui permettront d'exercer effectivement ce nouveau droit de préemption ;

— celui de la dévolution ultérieure des immeubles qui auront été préemptés.

1. *Les moyens financiers.*

Donner à la collectivité le pouvoir juridique d'exercer un droit de préemption sur les immeubles mis en vente dans les zones urbaines entraînera un accroissement de charges important pour les collectivités et leurs groupements. C'est dans ce domaine que les interventions sont les plus difficiles et, surtout, les plus onéreuses.

Actuellement, ce qui caractérise la politique foncière en France, c'est, à la fois, le caractère récent et important de son essor et la persistance d'une insuffisance des moyens financiers par rapport aux besoins. Pendant longtemps, l'Etat a été l'agent prépondérant de cette politique, imité par de trop rares collectivités. Aujourd'hui, un nombre croissant de ces dernières y participe, à des degrés encore trop divers.

Il ne paraît pas inutile de retracer l'évolution récente des moyens financiers engagés par l'Etat et par les collectivités locales et des superficies qui ont été ainsi acquises.

Les moyens financiers de la politique foncière de l'Etat.
(En millions de francs.)

	1967	1970	1974
Réserves foncières	98	76,4	201
F. N. A. F. U. (section A) :			
Acquisitions directes	25	57	80
F. N. A. F. U. (section C) :			
Droit de préemption dans les Z. A. D.	12	90	100
Total	135	223,4	381

Superficies acquises par l'Etat.
(En hectares.)

	1967	1970	1974
Sur crédits pour réserves foncières....	1 077	1 966	1 973
Sur fonds du F. N. A. F. U.....	31,1	820	1 065
Total	1 108,1	2 876	3 038

Les actions des collectivités locales en matière foncière sont, évidemment, plus difficiles à recenser. Les renseignements communiqués par le Ministère de l'Équipement permettent seulement de retracer l'évolution des prêts de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C. A. E. C. L.). Ces données précisent seulement que l'autofinancement représente un montant égal à un pourcentage de 20 à 25 % du total de ces prêts. Le tableau ci-après regroupe les informations fournies.

	1967	1971	1973
Prêts consentis par C. A. E. C. L.....	0	88,3 MF	213 MF
Superficies acquises	0	3 031 ha	4 476 ha

Au total, les crédits de réserves foncières, le F. N. A. F. U. et les prêts de la C. A. E. C. L. ont permis d'acquérir, depuis 1967, environ 44 000 hectares.

Pour être complet, il faudrait y ajouter les actions de certains organismes régionaux spécialisés : agence foncière et technique de la région parisienne, établissement public d'aménagement de la Basse-Seine, établissement public d'aménagement de la métropole lorraine, ainsi que celles des départements, notamment dans les périmètres sensibles délimités dans les départements côtiers et, bientôt, sans doute, celles des régions.

Si les chiffres ci-dessus retracent bien l'accentuation récente de l'effort en matière de politique foncière, ils révèlent, du même coup, les difficultés que représentera l'exercice du droit de préemption dans les zones d'intervention foncière. Car c'est sans doute

dans les zones urbaines, principalement dans les zones centrales, que, jusqu'ici, l'intervention de la collectivité a été la plus insuffisante. C'est là aussi que le prix des immeubles atteint, évidemment, les niveaux les plus élevés, quand ils ne sont pas réellement aberrants.

Où et comment les communes pourront-elles trouver les moyens financiers indispensables pour mettre en œuvre le nouveau droit de préemption, alors qu'avec leurs ressources actuelles elles ont déjà, pour la plupart, porté leur effort au maximum de leurs possibilités ?

Les auteurs du projet de loi assurent que deux mesures prévues par le texte répondront à ces nouveaux besoins de financement. La première est l'institution du versement pour dépassement du plafond légal de densité. Nous avons vu, en analysant la portée du titre premier du projet de loi, les perspectives ouvertes aux communes à cet égard. La seconde mesure consiste simplement, à l'article 22 du projet, à disposer que la section C du F. N. A. F. U. ne servira plus seulement à financer les acquisitions de terrains dans les Z. A. D., mais aussi à préfinancer les acquisitions d'immeubles dans les Z. I. F. On voudra bien nous accorder que cette mesure n'implique pas, en elle-même, un accroissement notable des moyens financiers mis à la disposition des communes. Ceci constitue une incertitude redoutable que rien, dans le projet de loi qui nous est soumis, ne vient atténuer. C'est l'occasion, une fois de plus, d'évoquer la nécessité d'instituer un impôt foncier.

2. *La concession des immeubles préemptés dans les Z. I. F.*

En instituant des zones d'intervention foncière dans lesquelles les communes pourront exercer un droit de préemption lors de toute aliénation d'un immeuble bâti ou non, le projet de loi crée, nous l'avons dit, une arme qui peut être efficace, à condition que les collectivités disposent des moyens financiers nécessaires. Mais cette *procédure nouvelle* est, à l'évidence, *exorbitante du droit commun* ; elle permet à une commune d'acquérir, de force en quelque sorte, un immeuble, à la seule condition que son propriétaire ait manifesté l'intention de le vendre. On voit ici apparaître l'objection habituelle : un immeuble acquis dans de telles conditions peut-il ensuite être rétrocédé à un tiers, après avoir été mis en valeur par une opération d'urbanisme ? Argument banal, mais non dépourvu de valeur.

Une autre considération nous paraît cependant beaucoup plus décisive. Si ce projet de loi instaure une procédure aussi interventionniste dans le domaine du marché foncier, haut lieu d'exercice du droit de propriété « inviolable et sacré », c'est évidemment parce que le mécanisme libéral, dérégulé par l'extraordinaire mouvement d'urbanisation contemporaine, a cessé de fonctionner d'une manière acceptable.

Ce droit de préemption accordé à la collectivité vise à donner à celle-ci le moyen efficace de retrouver — ou plutôt de trouver dans un monde transformé — la maîtrise des sols. Tout permet de penser que cette maîtrise sera de plus en plus nécessaire. D'où la seconde objection, fondamentale : peut-on accepter que la collectivité, après s'être rendue propriétaire, revende l'immeuble préempté ? Peut-on agir d'une manière qui aboutit à recréer pour les générations futures de nouvelles difficultés pour maîtriser les sols urbains ?

L'idée est donc — et votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous le proposera sous forme d'amendement — de décider que les immeubles acquis par exercice du droit de préemption dans les Z. I. F. ne pourront plus être rétrocédés par la collectivité qui en aura acquis la propriété. Elle pourra seulement en concéder l'usage. Outre les anciens baux emphytéotiques, des formules législatives récentes existent : le bail à construction, créé en 1964, et la concession immobilière de la loi d'orientation foncière de 1967.

Certains objecteront qu'une concession obligatoire et systématique est excessive et inutile. S'agissant des sols urbains et considérant l'évolution prévisible de nos sociétés, cette généralité ne nous paraît aucunement injustifiée. Bien au contraire. Que dans certains cas très particuliers la possibilité d'une revente soit souhaitable, on peut cependant l'admettre. Mais le vrai problème, pour la réussite de la concession immobilière, est encore celui du financement. Si la collectivité acquiert, à des prix élevés, des immeubles mis en vente, elle risque de se trouver, au bout d'un temps plus ou moins long, en face de difficultés financières. C'est pourquoi votre commission vous proposera de prévoir que l'autorité administrative pourra, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, autoriser certaines reventes d'immeubles préemptés dans les Z. I. F. Nous sommes conscients que cette dérogation n'est pas entièrement satisfaisante pour l'esprit. Elle n'a qu'un mérite :

celui du réalisme. La situation financière actuelle des collectivités locales ne leur permettrait pas toujours de conserver tous les immeubles acquis par voie de préemption. Il n'est cependant pas absurde de penser que cette situation peut un jour changer.

III. — La suppression des zones à urbaniser en priorité et l'adaptation de la taxation des plus-values aux cessions amiables réalisées dans les zones d'intervention foncière.

Avant de terminer cette analyse sommaire du titre II du projet de loi qui institue les zones d'intervention foncière, nous voudrions évoquer deux questions soulevées par ce texte.

1. *La suppression des Z. U. P.*

La première concerne la disparition des zones à urbaniser par priorité (Z. U. P.) de l'arsenal législatif français. En effet, les articles du code de l'urbanisme consacrés jusqu'ici aux Z. U. P. sont désormais ceux qui régissent les nouvelles Z. I. F. C'est un des sigles les plus pittoresques du droit de l'urbanisme, pourtant fécond en la matière, qui disparaît. A dire vrai, les Z. U. P. s'étaient révélées fort décevantes à l'usage et la naissance des zones d'aménagement concerté, les Z. A. C., leur avait été fatale.

Les imperfections et les inconvénients des Z. U. P. étaient multiples. Créées dans les premières années du grand mouvement d'urbanisation de la France, vers 1957-1958, ces zones souffraient du manque d'expérience en la matière des législateurs de l'époque. D'où la lourdeur des procédures de création, source de retards excessifs ; d'où la séparation des fonctions d'aménageurs et de constructeur, qui alourdit à l'excès les charges de la collectivité ; d'où l'absence de documents d'urbanisme précis et pratiques. Les résultats ont été à l'image de ces données : grands ensembles démesurés ; architecture bétonnière et monotone ; absence d'animation, de vie et d'équipements collectifs ; isolement par rapport aux centres urbains et aux lieux de travail ; déficit financier parfois considérable des opérations.

Depuis 1958, 197 Z. U. P. ont été créées. Une vingtaine ont été abandonnées ou réalisées selon une autre formule. Il en reste donc 177, dont 22 seulement sont terminées. Leur temps fort

remonte à 1960. Aucune n'a été créée depuis 1969, date de naissance effective des Z. A. C. C'est donc sans regret ni problème que l'on voit disparaître une procédure qui avait déjà cessé d'être utilisée.

2. *L'imposition des plus-values sur terrains à bâtir en cas de cession amiable d'un immeuble soumis au droit de préemption dans les Z. I. F.*

Aux termes de l'article 3 de la loi du 19 décembre 1963, codifié à l'article 150 *ter* du Code général des impôts, « les plus-values réalisées par les personnes physiques, à l'occasion de la cession à titre onéreux ou de l'expropriation de terrains non bâtis... sont soumises à l'impôt sur le revenu... La plus-value imposable est constituée par la différence entre les deux termes ci-après : a) le prix de cession du bien ou l'indemnité d'expropriation ; b) une somme égale au prix pour lequel le bien a été acquis à titre onéreux par le contribuable ou le prix pour lequel le bien a été acquis à titre onéreux par ses auteurs s'il est entré dans le patrimoine du cédant par voie de mutation à titre gratuit ».

Dans le cas d'une expropriation, l'indemnité à retenir est l'indemnité principale ainsi que les indemnités accessoires, à l'exclusion de celles qui présentent le caractère d'un revenu imposable (indemnités pour perte de loyers ou de récolte, par exemple) et de celles qui sont allouées en représentation de frais à exposer par l'exproprié pour se rétablir (indemnités de déménagement ou pour rétablissement de clôture, indemnité de emploi destinée à couvrir les frais d'acte, de notaire et de mutation pour rachat d'un bien équivalent).

L'exclusion de ces indemnités accessoires du montant de la plus-value imposable s'applique également en cas de cession amiable. Toutefois, il faut que le bien, objet de cette cession, soit compris dans une déclaration d'utilité publique visée à l'article premier de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 relative à l'expropriation.

Cette solution ne s'applique pas, cependant, aux biens qui ont simplement fait l'objet de la déclaration d'utilité publique prévue à l'article 1042 du Code général des impôts. Cette déclaration n'a en effet qu'un caractère fiscal et la procédure ne peut être assimilée à une expropriation, puisque, selon le ministère des Finances, les cessions sont toujours conclues à l'amiable et n'ont

donc pas de caractère contraignant pour les propriétaires. Il résulte de cette situation qu'une indemnité de remplacement accordée en cas de cession amiable, en dehors du cadre de l'expropriation régi par l'ordonnance de 1958, est imposable au titre des plus-values sur terrains à bâtir. Ceci entraîne des difficultés certaines pour les collectivités, car les propriétaires ont intérêt à attendre l'expropriation, avec l'aléa des évaluations judiciaires, et ceux qui ont accepté de céder à l'amiable ont tout lieu d'être mécontents.

Votre commission estime que, dans le cadre des zones d'intervention foncière, il conviendrait de ne pas aboutir à une situation qui semble injuste pour les propriétaires et qui nuit à l'efficacité de l'action foncière des collectivités.

C'est pourquoi votre commission vous propose de prévoir qu'en cas de cession d'un terrain à bâtir soumis au droit de préemption dans les Z. I. F., les indemnités représentatives de frais, notamment l'indemnité de remplacement, ne sont pas à ajouter au prix de cession fixé amiablement pour la détermination de la plus-value imposable.

IV. — L'article 24 bis et le problème de l'impôt foncier.

C'est finalement en introduisant dans le titre II du projet de loi, consacré aux Z. I. F., un article 24 bis nouveau, que l'Assemblée Nationale a clos un débat qui fut long et animé sur les diverses propositions de création d'un impôt foncier.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a elle-même examiné assez longuement cette disposition nouvelle et le problème de l'impôt foncier. A l'issue de ce débat, elle a émis un avis défavorable à des amendements présentés par Mme Brigitte Gros, qui tendaient à créer un impôt de cette nature, assis sur la valeur vénale des terrains non bâtis, déclarée tous les deux ans. Le produit de cet impôt serait attribué à la commune ou au groupement de communes ayant compétence en matière d'urbanisme et affecté au financement de la politique foncière. Enfin, une exonération aurait été accordée aux propriétaires d'espaces verts, boisés ou cultivés, qui s'engageraient à en préserver le caractère pendant trente ans.

L'article 24 *bis* nouveau institue un comité d'études chargé de proposer au Parlement les moyens d'améliorer les interventions foncières des collectivités locales. Son rapport devra être déposé sur les bureaux des Assemblées avant le 1^{er} juillet 1976.

Ce comité est composé de 24 membres, dont 16 parlementaires (8 députés et 8 sénateurs), d'un maire et de 7 fonctionnaires. Il pourra demander à l'inspection générale des finances d'exécuter des enquêtes.

Ce comité est chargé d'examiner la politique foncière des collectivités locales ; l'assiette de l'imposition des terrains bâtis et non bâtis ; le fonctionnement de la documentation foncière.

Votre commission a pensé qu'il convient d'ajouter à ses compétences l'étude des modalités financières de la mise en œuvre des diverses formes de concession temporaire d'usage des immeubles.

Votre commission n'a pas accueilli avec un grand enthousiasme la création de ce comité. Elle estime cependant que sa composition devrait lui permettre d'œuvrer dans des conditions d'indépendance plus grandes que celles généralement octroyées aux organismes d'étude. En effet, les élus y seront nettement plus nombreux que les fonctionnaires nommés par le Gouvernement.

Cependant, votre commission souligne avec insistance combien il est indispensable que ce comité dispose de moyens d'information aussi étendus que possible. Le débat actuel sur l'impôt foncier lui paraît, en effet, complètement faussé par une radicale obscurité. Face au Gouvernement, en particulier au Ministère des Finances, qui se déclarent résolument hostiles à l'impôt foncier et qui procèdent par affirmation en s'appuyant sur les considérables possibilités de documentation disponibles au sein ou par l'intermédiaire des administrations centrales et territoriales, les parlementaires favorables à ce type d'imposition, sont gravement défavorisés. Comment répondre avec certitude au Ministre de l'Équipement, qui affirme que l'impôt foncier sur les terrains non bâtis dans les zones urbaines ne rapporterait que 300 millions de francs. Si ce chiffre est exact, le jeu semble ne pas en valoir la chandelle. Mais comment a-t-il été calculé, sur quelles bases et selon quel barème ? Un débat d'une si grande importance sur un problème aussi complexe ne peut se dérouler et s'achever dans un tel clair-obscur. Ce sera la mission et l'honneur du comité d'études, institué par l'article 24 *bis*, de rechercher et d'obtenir toutes les informations à même d'éclairer complètement le Parlement sur le principe,

les modalités et la portée d'un impôt foncier. Il serait gravement préjudiciable au bon renom de l'ensemble des pouvoirs publics que ce débat fondamental ne puisse être repris en pleine connaissance de cause et la controverse complètement vidée, dès 1976. Car, de deux choses l'une : ou bien l'impôt foncier n'est pas la bonne solution que croient certains, mais alors il faut le démontrer le plus vite possible au lieu de laisser persister des doutes et des impatiences ; ou bien l'impôt foncier est une solution adéquate aux problèmes de politique foncière et d'urbanisme et il faut, sans nouvelle tergiversation, en faire bénéficier les collectivités publiques de notre pays.

*

* *

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan soumet à la réflexion du Sénat les considérations générales que lui a inspirées l'examen du projet de plafond légal de densité et de droit de préemption dans les zones d'intervention foncière.

Sous réserve de divers amendements qu'elle présentera dans le tome II du présent rapport, la Commission des Affaires économiques et du Plan émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi portant réforme de l'urbanisme et de la politique foncière.

ANNEXES



ANNEXE I

**TABLEAU COMPARATIF DES DENSITES MOYENNES
DE QUELQUES AGGLOMERATIONS**

Agglomération.	Densité moyenne.	Agglomération.	Densité moyenne.
Angers (district)	0,21	Gentilly	0,50
Détail : centre d'Angers.....	1	Arras	0,55
Rouen	0,22	Ivry	0,56
Vitry	0,25	Grenoble	0,60
Ablon	0,30	Boulogne-Billancourt	0,63
Lille (ville)	0,32	Levallois-Perret	0,90
Nogent-sur-Marne	0,32	Saint-Mandé	0,90
Marseille	0,38	Vincennes	0,96
Cambrai	0,47	Cachan	1,2
		Paris	2

Eléments d'évaluation et données prises en compte.

Mode d'élaboration du tableau (exemple : Lille).

Superficie de la zone urbaine.....	2 150 hectares.
Population des résidents.....	190 000 habitants.
Population active.....	102 000 habitants.

Dont :

Secondaire	45 000 habitants.
Tertiaire	57 000 habitants.
Surface occupée par résidents (1).....	4 750 000 mètres carrés.
Surface occupée par population active (1).....	2 200 000 mètres carrés.

Dont :

Secondaire	1 350 000 mètres carrés.
Tertiaire	850 000 mètres carrés.
Surface totale.....	6 950 000 mètres carrés.

$$\text{Densité moyenne} = \frac{\text{Surface totale}}{\text{Superficie de la zone urbaine}} = \frac{695 \text{ hectares}}{2\,150 \text{ hectares}} = 0,32$$

(1) La surface par habitant a été déterminée forfaitairement :

Surface occupée par résidents : 25 mètres carrés.

Surface occupée par population active :

Secondaire : 30 mètres carrés ;

Tertiaire : 15 mètres carrés.

ANNEXE II

DONNEES STATISTIQUES POUR PARIS, LA REGION PARISIENNE ET CERTAINS DEPARTEMENTS SELON DIFFERENTES HYPOTHESES DE PLAFOND LEGAL DE DENSITE

(Surface en milliers de mètres carrés.)

PLAFOND LEGAL DE DENSITE	0,5	0,75	1	1,5
Paris.				
Nombre de permis de cons- truire	737	721	702	671
Surface de plancher.....	4 516	4 455	4 426	4 340
Surface de terrain.....	1 630	1 589	1 557	1 640
Surface taxable	3 700	3 264	2 859	1 880
Région parisienne (sans Paris et les Yvelines).				
Nombre de permis de cons- truire	2 078	1 164	775	408
Surface de plancher.....	10 536	8 190	7 245	4 692
Surface de terrain.....	9 724	5 620	3 644	1 777
Surface taxable	5 675	3 975	2 902	1 625
Alpes-Maritimes.				
Nombre de permis de cons- truire	416	287	200	150
Surface de plancher.....	1 974	911	684	550
Surface de terrain.....	1 209	597	324	243
Surface taxable	669	464	350	185
Gers.				
Nombre de permis de cons- truire	31	14	13	5
Surface de plancher.....	10	4	4	2
Surface de terrain.....	11	4	3	1
Surface taxable	5	1	1	0,5

PLAFOND LEGAL DE DENSITE	0,5	0,75	1	1,5
Rhône.				
Nombre de permis de construire	225	135	82	56
Surface de plancher.....	1 346	1 043	796	632
Surface de terrain.....	1 130	272	386	277
Surface taxable	781	539	410	216
Nord.				
Nombre de permis de construire	247	123	80	38
Surface de plancher.....	457	314	195	126
Surface de terrain.....	469	250	110	49
Surface taxable	223	127	85	52
Puy-de-Dôme.				
Nombre de permis de construire	121	71	41	11
Surface de plancher.....	139	95	57	22
Surface de terrain.....	147	81	37	9
Surface taxable	65	35	20	8,5

ANNEXE III

PRODUIT DU VERSEMENT POUR DEPASSEMENT DU PLAFOND LEGAL DE DENSITE ET REPARTITION DU PRODUIT DE CE VERSEMENT

A. — Hypothèse du projet de loi : plafond légal de 1 en dehors de Paris
et de 1,5 à Paris.

1. *Produit du versement pour un plafond légal de 1 en dehors de Paris
et de 1,5 pour Paris.*

	SURFACES soumises au versement.	CHARGE foncière.	PRODUIT
	(En mètres carrés.)	(En francs/ mètres carrés.)	(En francs.)
Province	3 501 000	200	700 200 000
Région parisienne (sans Paris).	2 905 000	350	1 016 750 000
Paris (pondéré).....	752 000	650	488 800 000
Total	7 158 000	»	2 205 750 000

2. *Répartition du produit du versement.*

DESIGNATION	PARIS	REGION parisienne (sauf Paris).	PROVINCE	TOTAL
	(En millions de francs.)			
Communes ou ville de Paris...	147	305	273	725
District de la région parisienne.	73	152	»	225
Fonds d'équipement des collec- tivités locales :				
Jusqu'au double du plafond légal de densité inclus (1)	73	152	91	»
Au-dessus du double du plafond légal de densité (2)	196	407	336	»
Ressources totales du fonds.	269	559	427	1 255
Produit global.....	489	1 016	700	2 205

(1) Versements affectés au Fonds d'équipement des collectivités locales pour les construc-
tions d'une densité comprise entre 1 et 2 (1,5 et 3 à Paris).

(2) Versements affectés au Fonds d'équipement des collectivités locales pour les construc-
tions d'une densité supérieure à 2 (à 3 à Paris).

B. — Système proposé par la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat : plafond légal de 0,75 en dehors de Paris et de 1,5 à Paris.

1. *Produit du versement pour un plafond légal de 0,75 en dehors de Paris et de 1,5 à Paris.*

	SURFACES soumises au versement.	CHARGE foncière.	PRODUIT
	(En mètres carrés.)	(En francs/mètres carrés.)	(En francs.)
Province	4 794 000	200	958 800 000
Région parisienne (sauf Paris).	3 598 000	350	1 259 300 000
Paris (pondéré)	752 000	650	488 800 000
Total	9 144 000		2 706 900 000

2. *Répartition du produit du versement.*

DESIGNATION	PARIS	REGION parisienne (sauf Paris).	PROVINCE	TOTAL
	(En millions de francs.)			
Communes (ou ville de Paris).	147	345	425	917
District de la région parisienne.	73	172	»	245
Fonds d'équipement des collectivités locales :				
Jusqu'au double du P. L. D. inclus (1)	73	172	141	386
Au-dessus du double du P. L. D. (2).....	196	570	393	1 159
Ressources totales du fonds	269	742	534	1 545
Produit global	489	1 259	959	2 707

(1) Versements affectés au Fonds d'équipement des collectivités locales pour les constructions d'une densité comprise entre 0,75 et 1,5 (1,5 et 3 à Paris).

(2) Versements affectés au Fonds d'équipement des collectivités locales pour les constructions d'une densité supérieure à 1,5 (3 à Paris).