

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15°

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
3^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

COMPTE RENDU INTEGRAL — 52^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 20 Juin 1967.

SOMMAIRE

1. — Rappel au règlement (p. 1943).
MM. Bosson, le président.
2. — Demande de levée de l'immunité parlementaire d'un membre de l'Assemblée (p. 1944).
3. — Renvol pour avis (p. 1944).
4. — Comité directeur du fonds d'aide et de coopération. — Nomination d'un membre (p. 1944).
5. — Orientation foncière et urbaine. — Discussion d'un projet de loi (p. 1944).
M. Ortoli, ministre de l'équipement et du logement.
MM. Bozzi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Claudius-Petit, le président, Triboulet, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges ; Rivalin, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.
Renvol de la suite de la discussion.
6. — Ordre du jour (p. 1961).

* (2 f.)

PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

(RAPPEL AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Bosson, pour un rappel au règlement.

M. Charles Bosson. Monsieur le président, mes chers collègues, ce rappel au règlement fait au nom du groupe Progrès et démocratie moderne est fondé sur l'article 138 de notre règlement qui dispose que les réponses des ministres aux questions écrites doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions.

Evidemment, dans le cas où la complexité de la question rend nécessaire la recherche d'éléments de réponse, le ministre intéressé dispose, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 138, d'un délai supplémentaire d'un mois.

Or la lecture du numéro 49 du *Journal officiel* du vendredi 16 juin 1967, à la suite du compte rendu de la séance du jeudi 15 juin, fait ressortir que 163 questions écrites, posées

par des députés de la majorité comme de l'opposition et dont 32 émanent de membres de notre groupe, n'ont pas reçu de réponse dans ce délai d'un mois et même, pour nombre d'entre elles, dans un délai qui dépasse les deux mois.

S'il apparaît qu'un délai supplémentaire est parfois indispensable pour examiner un problème délicat, il est manifestement inadmissible que certaines questions ne reçoivent pas de réponse dans le délai d'un mois.

Sans vouloir faire trop de citations, je me permets de renvoyer le Gouvernement, comme mes collègues, aussi bien à la question n° 805 de M. Francis Palmero au ministre des affaires sociales, posée le 9 mai 1967, qu'à celle de M. Bizet au ministre de l'économie et des finances, portant le n° 840 et formulée à la même date, à celle de M. Valentino, n° 845, du même 9 mai 1967, adressée au ministre de l'éducation nationale, ou celle de M. Barbet, n° 870, publiée à la même date, ou enfin celle de M. Nègre, n° 10043, du 11 mai 1967, par laquelle ce parlementaire demande au ministre de l'éducation nationale s'il est envisagé de porter pour tous les normaliens la durée de la formation professionnelle de un à deux ans.

Nous demandons à M. le ministre d'Etat chargé des relations avec le Parlement de bien vouloir saisir de notre protestation M. le Premier ministre, et que des instructions soient données aux services compétents pour que les réponses aux questions écrites des députés soient faites dans les délais impartis par le règlement de l'Assemblée nationale.

M. le président. Mon cher collègue, je vous donne acte de vos observations.

Le Gouvernement vous a entendu mais, pour la bonne règle, je saisis moi-même M. le Premier ministre des termes de votre rappel au règlement. Je ne doute d'ailleurs pas que M. le ministre d'Etat, de son côté, fasse diligence.

— 2 —

DEMANDE DE LEVEE DE L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE D'UN MEMBRE DE L'ASSEMBLEE

M. le président. J'ai reçu de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, une demande de levée de l'immunité parlementaire d'un membre de l'Assemblée.

Cette demande sera imprimée sous le n° 332, distribuée et renvoyée, en application de l'article 80 du règlement, à une commission ad hoc dont la prochaine conférence des présidents sera appelée à fixer la date de nomination.

— 3 —

RENVOI POUR AVIS

M. le président. La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République demande à donner son avis sur les conclusions du rapport de la commission de la production et des échanges sur les propositions de loi : 1° de M. Claudius-Petit, tendant à reporter au 1^{er} janvier 1968 l'application de la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles et à en préciser certaines dispositions ; 2° de M. Wagner tendant à modifier l'article 18 de la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire ou en cours de construction et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction (n° 301 et 302).

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 4 —

COMITE DIRECTEUR DU FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION

Nomination d'un membre.

M. le président. L'ordre du jour appelle la nomination d'un membre du comité directeur du fonds d'aide et de coopération pour lequel la candidature de M. de Lipkowski a été présentée. (Application du décret du 30 avril 1963.)

Cette candidature a été affichée et publiée.

Elle sera considérée comme ratifiée et la nomination prendra effet à l'expiration du délai d'une heure suivant le présent avis, sauf opposition signée par trente députés au moins et formulée avant l'expiration de ce délai.

Avis en sera donné à M. le Premier ministre.

— 5 —

ORIENTATION FONCIERE ET URBAINE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi d'orientation foncière et urbaine (n° 141, 321, 289, 324).

La discussion générale a été organisée sur 10 heures dont 7 heures pour les groupes, soit :

Union démocratique pour la V^e République, 2 heures 50 minutes ;

Fédération de la gauche démocrate et socialiste, 1 heure 45 minutes ;

Groupe communiste, 1 heure ;

Groupe des républicains indépendants, 40 minutes ;

Groupe Progrès et démocratie moderne, 35 minutes ;

Isolés, 10 minutes.

La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. François Ortoli, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs, entre 1913 et 1954, la population urbaine de la France a augmenté d'environ 7 millions d'habitants. Entre 1954 et 1966, où elle atteignait les deux tiers de la population totale, elle a augmenté de 7.400.000 habitants : plus en douze ans qu'elle n'avait fait en quarante.

En 1985, sur 60 millions d'habitants, 44 millions, soit 73 p. 100, devraient résider en ville et 16 à 17 millions de logements — plus qu'il n'en existe aujourd'hui — devront être bâtis d'ici à l'an 2000. C'est dire qu'il nous faut construire une seconde France urbaine en 35 ans...

C'est une évolution brutale. En Grande-Bretagne, le même phénomène s'étale sur plus d'un siècle. En Allemagne, il s'est développé progressivement depuis 1870 ; plusieurs générations l'ont préparé et supporté. En France, l'essentiel des efforts à accomplir — et nous savons qu'ils sont énormes — se concentrera sur 30 à 40 ans, sur une génération.

Le projet de loi dont vous êtes saisis concerne donc l'un des grands problèmes de notre société. Il s'agit, par la création de villes nouvelles ou l'extension de villes existantes, de doubler d'ici à 1985 la surface de nos agglomérations et de constituer, pratiquement sur une génération, un cadre de vie d'importance équivalente à celui que nous ont légué les générations passées.

L'enjeu des efforts que nous devons entreprendre pour organiser cet irrésistible mouvement d'urbanisation, pour favoriser une croissance harmonieuse de l'ensemble des villes, pour éviter qu'elle ne se fasse au détriment de notre patrimoine agricole c'est — vous le savez bien — la manière dont vivront les Français de demain, c'est, dans une grande mesure, notre civilisation. Une telle évolution ne saurait être le fruit du hasard ou de l'anarchie ; elle requiert l'intervention des pouvoirs publics, auxquels elle impose un effort permanent de prévision et d'organisation.

Le projet de loi définit ou complète les modalités de cette intervention. Il propose d'abord les mesures destinées à donner un cadre réfléchi à l'urbanisation, à organiser les actions publiques et privées concourant au développement des villes, de manière que soit maintenu l'indispensable équilibre entre les besoins collectifs et les satisfactions individuelles. Il met en place, d'autre part, les moyens qui conditionnent ce développement et renforce les bases d'une politique foncière cohérente, sans laquelle la croissance urbaine s'effectuerait dans le désordre et l'injustice. Il tend, enfin, à faciliter et clarifier les modalités de financement des équipements à la charge des collectivités publiques.

En changeant d'échelle, les choses ont changé de nature. L'évolution de la réglementation depuis la première guerre mondiale traduit assez bien les bouleversements que provoque l'accélération du phénomène urbain.

Les premières réglementations concernaient principalement l'hygiène et tendaient à garantir aux citoyens un minimum d'air,

de lumière, de confort. A cette époque, les villes se renouveauient à peine et se développaient peu, en tache d'huile, sans qu'il paraisse nécessaire de définir le cadre de leurs extensions.

La loi du 15 juin 1943 apporta une première codification de l'urbanisme. Elle donna aux collectivités publiques la possibilité de contraindre les initiatives privées, mais elle ne les dota point des moyens financiers et fiscaux nécessaires. Les réformes apportées à cette législation, en 1958 et dans les années qui ont suivi, ont modernisé la réglementation et renforcé considérablement les moyens juridiques des collectivités publiques dans le domaine des opérations d'urbanisme. Ainsi ont vu le jour de nouvelles procédures : rénovation urbaine, zones à urbaniser en priorité, zones d'aménagement différé.

Quant aux plans d'urbanisme qui, depuis une vingtaine d'années, ont été établis dans le cadre de ces réglementations, ils ont eu des effets bienfaisants. Ils ont créé une discipline et donné l'habitude de la planification. Ils ont permis à la plupart des agglomérations importantes de se doter d'un cadre, trop vite insuffisant, qui a, malgré tout, permis d'imposer un certain ordre aux initiatives publiques et privées. Mais devant la brusque accélération de la concentration urbaine et le développement massif de l'automobile, ces plans se sont avérés inadaptés pour maîtriser et organiser l'expansion des villes.

Quelles sont les principales insuffisances auxquelles il faut remédier ?

C'est d'abord une séparation imparfaite des prévisions à long terme — qui ont valeur d'orientation — et des règles imposées aux collectivités publiques et aux particuliers ; pour la phase d'urbanisation en cours, le plan d'urbanisme actuel donne une représentation de la ville de l'an 2.000 sans que soient définies les étapes intermédiaires de réalisation. Les initiatives publiques et privées peuvent ainsi se développer en tout point et à tout moment, sans tenir compte de la date à laquelle les équipements nécessaires seront mis en place, ce qui rend inopérant tout effort de programmation.

C'est ensuite la définition trop incertaine et trop mouvante dans le temps des droits des propriétaires. Elle résulte aussi bien de la contradiction entre les objectifs à long terme et les effets immédiats des plans que de la complexité des procédures qui rendent difficiles la publication et l'approbation de ces plans et qui obligent trop souvent à les mettre en révision dès qu'ils sont approuvés. Actuellement, sur 326 agglomérations de plus de 10.000 habitants, 204 disposent de plans d'urbanisme approuvés, mais 112 d'entre eux sont en révision.

C'est en outre la facilité excessive avec laquelle les collectivités publiques peuvent se faire réserver, pour leur usage, des terrains importants correspondant à des projets à trop long terme ou trop ambitieux, et donc de réalisation aléatoire, créant ainsi des servitudes abusives et paralysant souvent les initiatives privées.

C'est enfin un défaut de cohérence suffisante entre la programmation des équipements collectifs et les perspectives probables ou souhaitées de l'urbanisation, qui est la cause de déséquilibres graves entre la demande de logements et l'offre de terrains à bâtir et qui contribue à une hausse excessive des prix fonciers.

Le projet de loi s'efforce de pallier ces insuffisances en prévoyant, non plus un, mais deux documents de planification urbaine qui se distinguent par leur portée et par la procédure à laquelle ils sont soumis : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et le plan d'occupation des sols.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme s'applique à toutes les zones d'extension prévisibles de l'agglomération, compte tenu des surfaces libres et notamment des terrains à usage agricole qui doivent y être préservés. Il tient compte des options d'aménagement du territoire, par exemple des études d'armature urbaine qui définissent les fonctions et les liaisons des villes.

Il fixe les grandes lignes de l'organisation du territoire qu'il recouvre : il détermine, en particulier, la destination générale des sols, l'implantation des équipements de superstructure les plus importants, le tracé des grands équipements d'infrastructure, la localisation des secteurs choisis pour l'extension de l'urbanisation, ainsi que les principales phases de réalisation prévues.

Il s'efforce, en particulier, d'assurer un bon équilibre entre l'extension des agglomérations d'une part, le maintien et le développement des activités agricoles d'autre part, et de favoriser l'interpénétration souhaitable des milieux urbains et ruraux dont les développements deviennent de plus en plus complémentaires et solidaires.

Loin de provoquer la disparition de l'agriculture au profit de la ville, le schéma directeur doit permettre à la première de s'organiser et de se développer, notamment pour satisfaire les besoins croissants de la seconde. Dans le même temps, le milieu

rural doit s'appuyer sur la ville et profiter de ses services. C'est ainsi que le schéma directeur doit définir les zones réservées à l'agriculture et sur lesquelles la ville ne pourra pas s'étendre et, là où sont fixées les zones d'extension de l'agglomération, prévoir un calendrier tel que les agriculteurs disposent d'indications sûres au sujet de la durée prévisible de leur exploitation.

Le plan d'occupation des sols, pour sa part, doit s'appliquer seulement aux zones intéressées par l'urbanisation dans la décennie qui suit leur élaboration. Il constitue un instrument de programmation des équipements collectifs et matérialise le lien entre cette programmation et la localisation des développements de la ville.

D'une manière générale, on peut dire que le schéma directeur fixe le squelette et les principaux organes de l'agglomération adulte, alors que le plan d'occupation des sols, précise aux différents âges l'état de ce squelette en le complétant par d'autres éléments constitutifs de la ville.

Le plan d'occupation des sols — et c'est un point essentiel — fixe les droits de chaque acteur, public ou privé, de l'urbanisation en définissant des règles d'urbanisme et un coefficient d'occupation des sols : ce coefficient définit, par grandes zones, en fonction des affectations prévues, une norme de construction compatible avec les principaux équipements existants ou en cours de réalisation et avec l'équilibre général de l'agglomération, tel que le définit le schéma directeur. Il introduit donc une corrélation, dont les conséquences sont très importantes, entre le droit de construire et la capacité des équipements collectifs.

Le plan d'occupation des sols prévoit d'ailleurs la possibilité de dépasser la norme résultant du coefficient d'occupation des sols, soit lorsque des préoccupations d'ordonnance d'architecture ou d'urbanisme l'exigent, soit lorsque les collectivités publiques se proposent de transformer, à moyen terme, les équipements généraux et, partant, d'augmenter la capacité d'accueil de la zone.

Ces dépassements, qui ne constituent en aucune manière des dérogations, puisqu'ils sont explicitement prévus et localisés au plan d'occupation des sols, sont compensés par le paiement d'une redevance de surdensité. Cette redevance constitue une pièce importante du dispositif mis en place pour lutter contre la hausse spéculative des prix des terrains dans les zones d'extension de l'agglomération.

Le plan d'occupation des sols est donc une règle du jeu, nouvelle d'abord par les certitudes qu'elle apporte dans une matière jusqu'à présent mouvante ou imprécise. Elle permet dès lors de clarifier la situation en ce qui concerne les réserves de terrains pour services publics ou pour installations d'intérêt général.

Les réserves, dans la réglementation actuelle, font l'objet de vives critiques, car il a pu arriver qu'elles soient instituées sans que les collectivités publiques puissent ou veuillent acquérir les terrains qu'elles frappent et la réserve demeure, stérilisant le sol pendant de nombreuses années. Par ailleurs, les propriétaires ont rarement utilisé les moyens qui leur étaient offerts de demander l'acquisition ou de retrouver la libre disposition de leur terrain frappé de réserve.

Les dispositions qui vous sont proposées sont à la fois plus réalistes et moins draconiennes pour les propriétaires privés. En effet, ne sont plus portées au plan que les réserves qui doivent être utilisées pendant la période d'application de ce même plan, c'est-à-dire dix ans au maximum, et l'on peut compter que les collectivités publiques seront retenues de faire des prévisions excessives par l'obligation qui leur est imposée de procéder à l'acquisition du terrain frappé de réserve si elles sont mises en demeure par le propriétaire, cette mise en demeure pouvant intervenir dès la publication du plan.

Plus de discernement dans l'institution des réserves, des garanties renforcées pour ceux qui y sont assujettis, voilà ce qu'il faut attendre du nouveau texte.

Bien entendu, la nouvelle procédure doit aussi se concilier avec celle des zones d'aménagement concerté, en prévoyant comment on peut passer du projet à la réalisation, tout en évitant que des initiatives privées prises l'une après l'autre, dans un apparent respect du plan, n'interdisent en fait la réalisation d'un programme d'ensemble régulièrement arrêté.

D'autre part, il convenait de préserver, par une procédure particulière, celle de la concession d'usage des sols, les éléments de souplesse nécessaires dans les centres des villes nouvelles ou les centres secondaires importants des villes actuelles. Les fonctions et l'équipement de ces centres sont en effet appelés à évoluer pendant des périodes assez longues avant d'atteindre leur point d'équilibre et il n'existe pas

aujourd'hui de système efficace qui permette cette adaptation indispensable.

Il serait déraisonnable de commander les constructeurs à édifier, immédiatement dans les centres des villes nouvelles, les installations correspondant aux besoins et aux fonctions d'une cité parvenue au terme de son épanouissement. Ce serait leur faire supporter, pendant de nombreuses années, le coût d'importantes immobilisations, non rentables dans l'immédiat, et dont la rentabilité future ne peut être appréciée avec certitude.

Il serait tout aussi déraisonnable de vouloir maintenir en plein centre des villes les surfaces libres nécessaires pour maintenir la flexibilité souhaitée.

C'est pourquoi le projet de loi, reprenant les conclusions de la commission de l'équipement urbain du V^e Plan, substituée dans des périmètres délimités en Conseil d'Etat le mécanisme des concessions à la pratique actuelle des cessions et rétrocessions des terrains expropriés et équipés.

Ainsi — et telle sera ma conclusion sur ce point — le projet de loi s'est fixé pour objectif principal de définir d'une manière claire, objective et stable, les droits et les obligations des partenaires publics et privés de la construction de la cité. Tout en réservant les périodes transitoires nécessaires pour la mise en place du nouveau système, il met fin à la pratique actuellement généralisée des dérogations, des sursis à statuer, des participations exigées des constructeurs au coup par coup. Il doit permettre de tracer des perspectives à long terme, de dresser des programmes à moyen terme, de faire connaître à chacun ses responsabilités et ses droits dans le développement d'une cité soumise à un véritable urbanisme, un urbanisme tourné vers l'avenir, mais définissant parfaitement les conditions du présent.

Pour que cet objectif soit atteint, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme devront être établis dans toutes les agglomérations de plus de 50.000 habitants, les plans d'occupation des sols dans celles de plus de 10.000 habitants.

Dans une première étape, le Gouvernement s'est fixé pour but de mettre en place dans toutes les agglomérations de plus de 50.000 habitants, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme à la fin de 1970 et les plans d'occupation des sols en 1971.

C'est un programme ambitieux. Il exige un développement important des études — c'est-à-dire la mise au point des méthodes adaptées aux nouveaux mécanismes — des moyens financiers, des hommes formés. La tâche est lancée et sera poursuivie.

Mais il faut aussi une organisation permettant d'associer réellement les collectivités locales d'une part, les différents organismes économiques et professionnels intéressés d'autre part, à des travaux si importants pour chacun des citoyens. Le projet de loi apporte dans ce domaine d'importantes novations qui vont dans le sens des préoccupations de l'Assemblée.

Le principe fondamental est d'associer l'Etat et les collectivités locales aussi bien pour l'élaboration que pour les procédures d'instruction des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols.

Cette idée est nouvelle, du moins dans les textes, puisque les décrets de 1958 et de 1959 concernant les plans d'urbanisme attribuent, en principe, à l'Etat le monopole des études d'urbanisme.

Le projet de loi officialise l'association de l'Etat et des collectivités locales au niveau des études en prévoyant la création d'établissements publics d'études et de recherches au sein desquels l'Etat et les collectivités locales seront représentés.

Les responsables élus, associés aux services de l'Etat, participeront donc à l'organisation, à la direction, au contrôle des études d'urbanisme intéressant leurs agglomérations. D'une manière plus précise, le projet de loi prévoit que les schémas directeurs seront élaborés avec le concours des communes. Cette formule, nouvelle par rapport aux textes actuels, signifie que les communes ne seront pas seulement saisies officiellement de projets de plans élaborés en dehors d'elles, mais qu'elles seront associées effectivement à la mise au point des projets.

Pour des raisons plus fortes encore, tout conduit à prévoir qu'en ce qui concerne le plan d'occupation des sols qui ne se limite pas aux grands équipements mais qui définit le détail de l'organisation de l'agglomération et les actions les plus proches, la participation des collectivités locales doit être particulièrement importante. La loi le dit, et les textes d'application en préparation prévoient à cette fin la constitution de commissions mixtes associant les représentants des communes et des services de l'Etat, et qui suivront les différentes phases d'élaboration du plan.

Enfin il convient — c'est l'évidence — que les collectivités locales soient également associées à l'Etat dans la phase

d'approbation des schémas et des plans: il est normal, comme les travaux en commission l'ont fait ressortir, que celle-ci n'intervienne qu'après délibérations desdites collectivités, étant bien entendu cependant que l'absence de délibération dans un délai donné vaudra acquiescement; d'autre part, en cas de désaccord d'une partie des collectivités locales, l'approbation ne pourra intervenir que par décret en Conseil d'Etat.

Ces dispositions doivent assurer l'ample participation qui est nécessaire, qui est légitime, des élus à la définition du devenir de leurs cités.

Je viens de vous exposer dans quel cadre juridique nous souhaitons que les collectivités locales et l'Etat organisent ensemble le développement des agglomérations.

Les documents de planification urbaine constituent un instrument indispensable de description de l'action à venir, de définition de son cadre technique et juridique. Il convient de leur adjoindre des mesures plus directement orientées vers l'action afin que les prévisions d'urbanisme d'aujourd'hui deviennent les réalités de demain.

Le titre II du projet de loi précise l'effort que l'Etat et les collectivités publiques devront entreprendre dans le domaine des équipements collectifs et des acquisitions foncières en vue de l'aménagement de zones d'aménagement concerté et la constitution de réserves.

Le titre III instaure ou améliore certains mécanismes pour favoriser l'action des propriétaires privés.

Ainsi, pouvoirs publics et citoyens pourront-ils, chacun de leur côté, contribuer efficacement à la croissance des villes.

C'est sur le marché foncier que doit porter l'effort financier de l'Etat décrit dans le titre II du projet de loi. La création, la production, si j'ose dire, de terrains à bâtir est à la fois le support évidemment nécessaire de l'extension des villes et un moyen très efficace de lutte contre la spéculation foncière.

Les mesures envisagées ont pour objet d'augmenter la quantité de terrains disponibles pour la construction, que ce soit par la réalisation d'un réseau de voies rapides ouvrant de nouveaux secteurs à l'urbanisation — article 7 — par la création de zones d'aménagement concerté — article 8 — d'organiser la demande de terrains à bâtir en la concentrant dans les secteurs où les équipements collectifs réalisés permettront de la satisfaire au meilleur prix — c'est un des premiers objectifs du plan d'occupation des sols — enfin, de mettre en place un mécanisme de régulation du marché par la constitution de réserves foncières — c'est l'objet de l'article 9.

En ce qui concerne la voirie urbaine, le V^e Plan approuvé par le Parlement prévoit une enveloppe globale de 12.900 millions de francs dont 6.560 à la charge de l'Etat. A l'intérieur de cette enveloppe, la commission de l'équipement urbain a proposé de fixer la part de la « voirie rapide » à 8.740 millions, dont 5.240 à la charge de l'Etat.

Cette voirie, qui joue un rôle capital pour le développement des villes, notamment en permettant d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation, se voit ainsi attribuer une place prépondérante; de plus, les objectifs du Plan en la matière représentent près de 90 p. 100 des besoins recensés: c'est dire tout l'effort qui a été consenti, un effort qui représente un rythme de réalisation notablement plus élevé — près de deux fois et demie plus important — qu'au cours du IV^e Plan.

Le projet de loi confirme le choix fait par le Plan et le Gouvernement s'engage ainsi à nouveau sur les objectifs retenus puisque le montant de 4.560 millions qui figure à l'article 7 du projet, représente très exactement le montant prévu pour la période quinquennale 1966-1970 diminué des autorisations de programme ouvertes en 1968 sur le budget des ministères de l'intérieur, de l'équipement et du logement ou des charges communes.

Comme vous pouvez facilement le calculer d'après les chiffres que je viens de citer, l'Etat prendra ainsi à sa charge 60 p. 100 des travaux de voirie urbaine rapide. Cela signifie que les collectivités locales intéressées devront, de leur côté, financer 40 p. 100 de la dépense. Le Gouvernement est bien conscient de l'effort qui est ainsi demandé aux collectivités locales. Aussi s'efforcera-t-il de leur faciliter le plus possible l'accès aux prêts publics pour leur permettre de financer leur part. Mais il est bien évident qu'il ne s'agit là que d'un aspect particulier d'un problème beaucoup plus général: celui de l'adaptation des finances locales aux charges qui leur incombent en matière d'équipements collectifs. A cet égard, le Gouvernement doit, vous le savez, déposer prochainement sur le bureau de l'Assemblée un projet de loi sur la réforme de la fiscalité locale directe.

L'article 8 du projet de loi vise le préfinancement des zones d'aménagement concerté affectées à l'habitation. Vous connaissez tout le mécanisme des prêts de la Caisse des dépôts bonifiés

par le fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme, plus connu sous le nom de F. N. A. F. U.

Ces prêts doivent assurer la trésorerie des opérations et, par conséquent, couvrir le déficit maximal prévisible au cours des premières années d'aménagement alors que les dépenses l'emportent encore largement sur les recettes. L'article 8 prévoit un programme quadriennal de 1.400 millions de francs de prêts correspondant environ aux besoins de préfinancement de l'aménagement de 14.000 hectares de zones nouvelles.

Là encore, le Gouvernement a suivi rigoureusement les objectifs du V^e Plan et les indications plus détaillées de la commission de l'équipement urbain. Je rappelle que l'objectif assigné consiste à atteindre en 1970 un rythme annuel de construction de 175.000 logements en zone d'aménagement concerté ; compte tenu de la capacité d'accueil des zones lancées avant 1966, c'est un programme de 15.625 hectares qui a été retenu pour le V^e Plan et de 14.000 hectares pour la période quadriennale 1967-1970.

Je voudrais profiter de cette occasion pour faire devant vous le point chiffré de notre politique en matière de zones à urbaniser par priorité. A la fin de 1966, il existait 173. Z. U. P., dont la délimitation administrative couvrirait 23.500 hectares, soit une capacité d'accueil de 755.000 logements. La totalité de cette surface n'a pas été acquise, puisque 13.100 hectares seulement sont la propriété des organismes aménageurs, ce qui représente une capacité d'accueil de 278.000 logements. A la même date, près de 200.000 logements étaient financés et 97.000 logements étaient terminés, dont 27.000 en 1966.

Ces chiffres doivent être majorés de 20 p. 100 si l'on tient compte des zones d'habitation qui peuvent bénéficier, elles aussi, de prêts bonifiés par le F. N. A. F. U.

Le bilan est donc largement positif et les objectifs fixés par le V^e Plan sont à notre portée.

J'aborde enfin le dernier article du programme, celui qui concerne les réserves foncières. Le Plan a bien reconnu l'importance de ce problème, mais il n'a fixé aucune enveloppe pour cette catégorie de dépenses. Le Gouvernement a pris conscience de cette lacune et a décidé de créer en 1967 un chapitre nouveau dans le budget de l'Etat. Les dotations qui se montent à 98 millions de francs pour l'année en cours permettent d'anorcer une politique de réserves foncières à long terme, dont l'article 9 du projet de loi précise l'enveloppe pour la période quadriennale 1967-1970.

Ces réserves sont effectuées dans le cadre des schémas directeurs, en vue d'opérations d'urbanisme qui ne sont pas encore définies. Leur constitution s'inspire de ce qui a été entrepris par Stockholm et par certaines grandes villes allemandes dès le début du siècle.

Toutefois, ces réserves peuvent aussi porter sur l'acquisition de terrains destinés à des opérations nouvelles et précises dont la réalisation est proche, mais qui doivent s'étaler sur une longue période, comme la création de villes nouvelles et la restructuration des centres anciens.

Dans un premier temps, le groupe interministériel foncier qui est chargé de coordonner l'emploi des diverses sources de financement des opérations foncières, a donné la priorité aux acquisitions de terrains destinés aux villes nouvelles. Seul l'Etat a pour l'instant entrepris des réserves de ce type et c'est bien dans la nature des choses, car les nouveaux mécanismes en sont à leur période de rodage et les communes rurales, sur le territoire desquelles les villes nouvelles sont prévues, ne disposent pas de moyens appropriés pour effectuer elles-mêmes les achats de terrains et leur équipement. Mais, dans les années qui viennent, les collectivités locales seront associées à cette politique de réserves foncières pour les villes nouvelles par l'intermédiaire d'établissements publics ou de sociétés d'économie mixte.

Il faut aussi prévoir que les communautés urbaines et certaines communes importantes disposant d'un grand territoire communal pourront effectuer des réserves foncières pour leur propre compte.

Le financement sera assuré entièrement par l'Etat lorsque celui-ci effectue directement les opérations et avec une subvention de l'Etat dans un certain nombre d'autres cas. Le montant de 400 millions de francs prévu à l'article 9 du projet de loi recouvre ces deux interventions possibles de l'Etat, opérations directes et subventions.

Il convient de noter que ces crédits ne constituent pas le seul moyen prévu pour la constitution de réserves foncières, notamment par les collectivités locales. Bien qu'elles ne soient pas visées par le projet de loi, je rappellerai les réserves à court terme ou à moyen terme effectuées par l'Etat ou, avec son aide, par les collectivités locales ou leurs sociétés concessionnaires grâce au F. N. A. F. U. — alimenté par le Trésor — grâce

aux prêts bonifiés de la caisse des dépôts et consignations, les réserves foncières à long terme financées par la caisse des dépôts sur les fonds de garantie des caisses d'épargne, les réserves à long terme effectuées par les collectivités publiques sur leurs fonds propres, les réserves à moyen terme, enfin, effectuées par ces mêmes collectivités sans l'aide de l'Etat grâce aux prêts fonciers non bonifiés de la caisse des dépôts.

Comme vous le voyez, la politique de réserves foncières revêt de multiples aspects et notre projet de loi n'en aborde qu'un, lié à l'intervention de l'Etat dans le long terme.

Avant d'abandonner ce sujet, je voudrais aborder le problème que pose l'appréhension du territoire rural pour la constitution des réserves foncières et, de façon plus générale, les problèmes que le développement de l'urbanisation pose aux agriculteurs.

Quantitativement, c'est une question beaucoup moins importante qu'on ne se l'imagine souvent. Chaque année, le développement des villes « consomme » environ 10.000 à 15.000 hectares. Mais, qualitativement, pour les propriétaires touchés, le problème est grave et parfois douloureux. Le Gouvernement en est parfaitement conscient. Aussi a-t-il prévu, à l'article 21 du projet de loi, de compléter les dispositions actuelles de l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi complémentaire d'orientation agricole pour les rendre applicables aux expropriations réalisées pour la constitution de réserves foncières. Je vous rappelle que cet alinéa ouvre la possibilité d'une participation financière de l'expropriant aux opérations de remembrement et à l'installation, sur des exploitations nouvelles comparables, des agriculteurs dont l'exploitation aurait disparu ou aurait été gravement déséquilibrée.

Mais les garanties offertes aux agriculteurs ne se limitent pas à l'application de l'article 10. Le Gouvernement, qui a le souci de réduire au minimum les conséquences possibles du prélèvement opéré sur le territoire rural, a la ferme intention de développer les études préalables, tant au niveau de la recherche pure qu'au niveau de l'application, pour trouver les solutions les plus conformes aux intérêts de l'agriculture.

L'urbanisation discontinue, qui devient la règle, permet d'ailleurs de maintenir d'importantes activités agricoles entre les « noyaux urbains ». On peut espérer en outre que le projet de loi, en organisant une prévision sérieuse dans le court terme et le moyen terme, permettra de prendre et de résoudre les problèmes à temps.

De même, la législation actuelle donne des moyens de répondre à certaines difficultés, par exemple grâce à l'action des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural dont la plus récente, la S. A. F. E. R. - Ile-de-France, vient d'être agréée par les pouvoirs publics.

Enfin, je crois qu'il convient — et les textes d'application de la loi en rendront compte — d'associer très étroitement les agriculteurs et leurs organismes représentatifs à l'élaboration et à l'instruction des schémas et des plans d'occupation des sols. Car le souci du Gouvernement est bien de concilier l'inévitable développement de l'urbanisation et les intérêts légitimes de l'agriculture, en appréhendant globalement les problèmes de relation de la ville et de la campagne, qui se posent en termes de solidarité et de complémentarité beaucoup plus que de rivalité.

Améliorer les mécanismes pour donner plus d'efficacité et de commodité à l'initiative privée et aux actions publiques, c'est le troisième objectif du projet de loi.

En premier lieu, il propose de simplifier ou d'améliorer trois institutions ou procédures qui sont bien connues : le permis de construire, l'expropriation, les associations syndicales de propriétaires.

Il donne en second lieu, plus de souplesse à l'appareil commercial dans les quartiers nouveaux.

Tel qu'il est actuellement conçu et organisé, le permis de construire est l'instrument qui permet à l'administration de vérifier la double compatibilité d'un projet avec les règlements de construction, d'une part, et les règlements d'urbanisme d'autre part. Depuis quelques années, il est apparu que le contrôle de l'administration pouvait être simplifié et même supprimé en ce qui concerne le respect des règlements de construction. En effet, les constructeurs connaissent bien ces règles et ont pris l'habitude de s'y conformer.

La suppression des contrôles portant sur « l'intérieur de la maison » devrait simplifier les procédures, réduire les délais de délivrance des permis et alléger les tâches administratives. C'est l'objet de la réforme du permis de construire qui devient en somme un « permis d'urbanisme » puisque est seul maintenu le contrôle préalable du respect des plans et règlements d'urbanisme.

Les règlements de construction n'en conservent pas moins leur caractère d'ordre public ; ils continueront de s'imposer

aux personnes qui construisent ou font construire, et leur méconnaissance sera le cas échéant sanctionnée par les tribunaux.

M. Achille Peretti. Très bien !

M. le ministre de l'équipement et du logement. Dans les cas les plus graves, une sanction administrative pourra s'ajouter à la sanction pénale : le projet de loi prévoit en effet que l'exclusion définitive ou temporaire des marchés publics pourra être prononcée contre les architectes, entrepreneurs ou autres personnes responsables de la construction qui auront été condamnés pour infractions aux règles de construction.

Par ailleurs, cette réforme législative sera accompagnée d'une simplification des textes réglementaires, notamment en ce qui concerne les procédures et l'automatisme du permis tacite. Contrairement à ce qu'une rédaction trop peu rigoureuse de l'exposé des motifs du projet de loi a pu laisser craindre, le certificat de conformité ne sera pas supprimé mais mieux organisé. De par leur nature réglementaire, les aménagements qui le concernent n'ont pas à figurer dans la loi.

Quant à l'expropriation — thème qui a soulevé quelque émotion en commission — la distinction entre la phase administrative et la phase judiciaire, de laquelle relève incontestablement la fixation des indemnités, subsiste. Mais la charge de transférer la propriété après achèvement de la phase administrative ne serait plus confiée au juge judiciaire. Le projet de loi confère ce pouvoir au préfet qui prononcera le transfert par arrêté.

Je sais que cette réforme est assez déconcertante au premier abord, et l'on n'a pas manqué de me le dire. Mais elle n'affaiblit pas en fait les garanties accordées aux expropriés. En effet, le rôle du juge judiciaire se bornait à ce niveau à une simple vérification matérielle de l'accomplissement des formalités et ne comportait aucun aspect juridictionnel ; par ailleurs, pour le contentieux de l'acte de transfert, le double degré de juridiction administrative — tribunal administratif, Conseil d'Etat — offrira aux expropriés des garanties équivalentes.

Sur le plan pratique, la réforme proposée est importante tant pour l'administration que pour les expropriés :

Elle simplifie la procédure et unifie le contentieux de la déclaration d'utilité publique, de l'arrêté de cessibilité et du transfert de propriété. Les expropriés n'auront pas à former des recours devant des juridictions d'ordres différents. Ils pourront user du recours pour excès de pouvoir, gratuit et d'usage facile, contre les décisions administratives.

Le juge judiciaire reste seul compétent pour fixer l'indemnité et il pourra assumer cette tâche importante dans de meilleures conditions puisqu'il sera déchargé des tâches purement formelles de vérification matérielle qui sont actuellement les siennes lorsqu'il prononce le transfert.

C'est le même souci d'efficacité, la même volonté de permettre la mobilisation des sols disponibles dans les meilleures conditions de rapidité et d'utilisation qui inspirent les dispositions visant les associations foncières urbaines.

Elles constituent une forme particulière des associations syndicales de propriétaires instituées par la loi de 1865. Elles ont connu un grand développement en milieu rural mais n'avaient pas été adaptées au milieu urbain. Les dispositions du projet de loi tendent à permettre les regroupements de propriétaires en vue du remembrement, de la construction, de la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif ou de toutes opérations d'urbanisme qu'ils auraient la volonté d'entreprendre. L'association foncière urbaine pourrait alors devenir l'instrument efficace d'un urbanisme actif, propre à renforcer l'action publique.

Ces associations restent gouvernées par des principes libéraux. Des majorités qualifiées seront requises pour que la contrainte des minorités puisse être mise en œuvre, toute liberté étant d'ailleurs laissée aux propriétaires d'entrer dans l'association ou de délaisser leurs biens ; enfin c'est à l'acte d'association qu'il appartiendra de déterminer les pouvoirs du syndicat ainsi que les voies et moyens pour subvenir aux dépenses.

Dans certains cas précis, prévus par la loi, l'association pourra être constituée d'office par le préfet. Il est notamment prévu de le faire pour la gestion et l'entretien des ensembles immobiliers que leurs propriétaires négligeraient au point de nuire à l'intérêt public ainsi que pour le remembrement des parcelles si mal conformées qu'elles se trouveraient inconstruites ou mal utilisées au regard des règles posées par le plan d'occupation des sols.

Enfin le projet de loi prévoit que les propriétaires groupés en associations foncières urbaines bénéficieront de l'aide technique de l'Etat et des collectivités, en particulier par le truchement des organismes d'études.

C'est dans ce même cadre enfin que dans un souci de simplicité et d'efficacité se situe l'institution d'une procédure originale, la concession immobilière, dont il faut bien comprendre les mécanismes et la portée. La concession immobilière est un contrat par lequel le propriétaire d'un immeuble en confère la jouissance à une autre personne, moyennant le paiement d'une redevance pour une durée minimale de vingt ans. Elle constitue donc un régime nouveau de convention entre propriétaire et locataire, qui pourra s'appliquer notamment aux immeubles à usage commercial et artisanal.

La concession immobilière comporte des avantages pour le concédant et pour le concessionnaire. Par sa durée, qui doit excéder vingt ans, elle permet un amortissement raisonnable des investissements. Elle établit, en outre, un régime équilibré entre les deux parties pour ce qui concerne les possibilités de résiliation, les travaux de réparations et d'entretien, la reprise en fin de concession.

Ce nouveau régime restera facultatif, c'est-à-dire subordonné à l'accord des parties et ne pourra s'appliquer qu'aux immeubles construits après l'entrée en vigueur de la loi.

J'en viens maintenant, pour conclure, aux dispositions financières et fiscales qui forment le dernier titre du projet de loi. Je me contenterai de rappeler l'économie du système qui vous est proposé, en m'arrêtant plus longuement sur l'institution d'une taxe d'équipement.

Le Gouvernement a dans ce domaine trois préoccupations distinctes, et auxquelles il estime qu'il n'est pas possible de répondre par un mécanisme fiscal unique :

La première de ces préoccupations est de procurer aux collectivités locales des ressources stables et suffisantes par une modernisation de la fiscalité directe dont elles disposent. L'imperfection des bases d'imposition actuelles est de plus en plus ressentie, à mesure que départements et communes sont conduits, pour le financement des équipements dont ils supportent la charge, à demander davantage de ressources à l'impôt. Le Gouvernement déposera, dans les tout prochains jours, un projet de loi portant réforme de la fiscalité locale directe et adaptation des dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

La deuxième préoccupation est de normaliser les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent demander aux constructeurs une participation aux dépenses qu'elles ont engagées pour permettre la desserte des constructions nouvelles en équipements collectifs ; tel est l'objet de l'institution de la taxe locale d'équipement.

La troisième préoccupation est de lutter contre la spéculation sur les terrains à bâtir.

En ce domaine, les dispositions de la loi du 19 décembre 1963, auxquelles le Gouvernement vous propose d'apporter quelques aménagements, ont répondu à leur objectif qui était à la fois de décourager les opérations d'achat et de revente à objet purement spéculatif, et de récupérer au profit de la collectivité une partie des plus-values qui ne trouvaient pas leur origine dans une gestion patrimoniale normale ; en effet ces plus-values naissent pour une large part des travaux d'équipement réalisés par l'Etat ou les collectivités locales.

Mais il est apparu souhaitable de compléter ce texte par un dispositif plus incitatif destiné à décourager la spéculation passive que constitue la rétention de terrains susceptibles d'être bâtis. Tel est l'objet de l'article additionnel déposé par le Gouvernement et qui prévoit l'institution, à l'initiative des communes et à leur profit, d'une taxe d'objet limité, dont les modalités exactes, liées à l'existence d'un plan d'occupation des sols, seront précisées dans la loi de finances pour 1970.

Quant à l'instauration d'une taxe d'équipement, elle répond à la fois à une nécessité financière qu'explique suffisamment le poids des nouveaux équipements pour les collectivités locales qui doivent les réaliser et à un souci de mise en ordre et de clarté.

Il est normal que d'une façon ou d'une autre les logements neufs supportent une partie de la charge des travaux que leur construction rend nécessaires. C'est ainsi que dans les zones d'aménagement concerté la charge foncière incorpore au prix du terrain une partie des équipements réalisés par la collectivité. Aussi bien certaines dépenses, par exemple de viabilité, font-elles partie quasi intégrante de l'opération de construction. On s'explique donc que progressivement le principe d'une participation aux dépenses d'équipement ait été assez communément admis et qu'on ait vu se développer des procédures variables suivant les communes, mais qui leur permettait d'assurer par ce biais une partie de leurs besoins nouveaux de financement.

Mais ce régime, s'il a ses justifications, comporte deux risques :

Le premier réside dans l'incertitude sur le niveau de la charge ; il est aussi dans les délais qu'entraîne la détermination de cette charge et dans les variations de cette même charge d'une opération à l'autre. La taxe d'équipement qui exclut toute

autre participation que celle énumérée dans la loi, est un facteur déterminant d'ordre et de clarté. Plutôt que comme un procédé nouvelle destinée à augmenter le prix de la construction, on doit la comprendre comme une redevance se substituant d'une manière claire à d'autres qui existent déjà plus confusément.

Le deuxième risque serait dans un développement exagéré des participations qui finiraient pas peser abusivement sur le prix des logements. C'est la raison pour laquelle, dans le projet de loi qui vous est soumis, la taxe comporte un plafond dont le dépassement suppose l'intervention d'un texte réglementaire. Le taux de droit commun est de dix francs au mètre carré. Il serait souhaitable qu'il fût le plus souvent possible appliqué.

Malgré ces justifications et ces précautions, des inquiétudes se sont manifestées quant à l'incidence de la nouvelle taxe sur le prix de la construction. Certes les communes peuvent décider de ne point l'appliquer ; certes son taux normal de dix francs au mètre carré n'est pas de nature à susciter des préoccupations graves dans le sens qui vient d'être dit. Mais surtout le taux proposé dans le projet l'a été après une enquête très sérieuse qui a porté sur près de 180.000 logements. Les chiffres qui figurent dans le texte se situent à l'intérieur d'une fourchette qui encadre des taux couramment pratiqués.

J'ajouterai qu'autant la nouvelle taxe paraît nécessaire, autant il convient que son effet sur les prix reste dans les limites acceptables. C'est pourquoi le Gouvernement est prêt à admettre la possibilité d'un taux réduit pour les logements sociaux ou pour certaines constructions industrielles.

Telles sont les remarques que je voulais faire sur la taxe locale d'équipement en insistant sur sa nécessité financière, sur son importance pour la normalisation des pratiques actuelles, mais aussi sur la préoccupation qui devra être celle des collectivités qui l'instituent, d'éviter de peser abusivement sur les prix de revient de la construction.

Mesdames, messieurs, le projet de loi d'orientation urbaine et foncière tire les enseignements d'une période d'urbanisation rapide dans laquelle, malgré de remarquables efforts, la mise en place des instruments du développement des cités modernes s'est heurtée à de sérieuses difficultés. Il n'est pas toute la législation de l'aménagement et de l'urbanisme : il suffit de rappeler, pour s'en convaincre, le rôle que joueront dans le développement des villes de demain les zones d'aménagement concerté dont il ne traite pas. Mais il apporte, me semble-t-il, d'assez nombreux éléments nouveaux pour que l'on puisse légitimement voir en lui un progrès décisif dans une matière si importante pour les citoyens de ce pays.

Tout d'abord, il prévoit des documents de planification nouveaux, reposant sur des études approfondies, traçant comme il convient les grandes perspectives de l'avenir et les projets du moyen terme, définissant les droits de chacun, fixant des limites au sursis à statuer et mettant un terme à la dérogation. Ces documents doivent être établis dans l'étroite association de tous ceux qui exercent une responsabilité dans le développement urbain — qu'il s'agisse de l'Etat ou des communes — ou qui représentent des organisations économiques ou professionnelles dont les préoccupations légitimes doivent être prises en considération au moment des grandes décisions d'avenir.

Ensuite, il propose les moyens d'une politique foncière propre, d'une part, à créer les terrains équipés nécessaires à cette explosion urbaine dont on a souvent parlé et, d'autre part, à réserver les surfaces nécessaires à une économie rurale vivante. Ouvrir des voies rapides, aménager des zones à urbaniser ou des zones d'habitation, c'est créer ce véritable marché foncier grâce auquel les prix des terrains n'auront plus à subir les effets d'une trop grande rareté. De même, la politique de réserve foncière, qui est de plus longue portée, doit permettre de prévoir les extensions prévisibles à long terme des cités ; elle doit nous aider à préparer dès maintenant l'action des années 1980 et de la fin du siècle.

Enfin, en donnant des bases plus certaines à la partie du financement des équipements collectifs qui est demandée à la construction, il confère plus de stabilité aux ressources. Plus encore, apportant la clarté, il doit permettre de maintenir cette contribution dans des proportions compatibles avec la préoccupation d'une évolution saine des prix de revient de la construction. Chacun de ceux qui devront gérer la nouvelle taxe peuvent et doivent le vouloir, tirant ainsi le bénéfice de cette dernière sans subir les risques qu'elle pourrait comporter.

Il me reste deux remarques à faire.

Les textes ne sont jamais que des textes, qu'il faut savoir faire vivre. Une loi comme celle-là ne portera ses résultats que par un action persévérante, méthodique, rigoureuse, préparée par un travail confiant associant tous ceux que concernent l'avenir des villes, et plus généralement l'urbanisation. Nous le savons, et c'est dans cet esprit que l'action du Gouvernement s'exercera.

Ma seconde remarque sera celle-ci : les textes législatifs et réglementaires ne disent pas tout. Derrière cette réglementation nouvelle il y a, je le répète, la tâche immense de définir un cadre de vie qui tienne compte des transformations de notre société en respectant ce qui fait son originalité et sa richesse ; une tâche qui doit être remplie en n'oubliant jamais que l'objet de l'urbanisation, c'est l'homme dans la ville, c'est-à-dire plus simplement, l'homme. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

L'urbanisme n'est pas de faire en sorte que des plans répondent le mieux possible à des considérations techniques ou financières d'où se déduirait, sans réelle possibilité de choix, l'évolution de la cité. C'est aussi — mais aucune réglementation ne peut en rendre compte — la façon dont l'action quotidienne donne à l'architecture l'occasion d'être un bon témoignage de notre civilisation ; la façon dont, dans la conception générale de la ville, on se préoccupe d'abord de la manière dont vivront les citoyens. Ce souci, qu'on ne peut enfermer dans un texte de loi, sera, j'en suis convaincu, celui de tous ceux qui, à leur place, préparent la ville de demain. En tout cas, ce sera le mien. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Bozzi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. Jean Bozzi, rapporteur. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, avant vingt ans, la population urbaine de la France aura atteint 75 p. 100 de sa population totale, alors qu'au recensement général de 1962 elle n'en représentait que 63 p. 100. Vers l'an 2000, elle sera en valeur absolue le double de ce qu'elle est présentement.

Avant vingt ans encore, il aura fallu construire dans nos villes huit millions de logements, soit l'équivalent d'une population de 30 millions d'habitants.

Avant vingt ans enfin, l'étendue des zones urbanisées aura doublé, car la superficie des agglomérations s'accroît désormais encore plus vite que leur population.

On a pu résumer d'une façon saisissante cette perspective en disant que parmi les villes dans lesquelles vivront nos enfants, une sur trois n'est pas encore construite.

Dès aujourd'hui enfin, il nous faut chaque année urbaniser entre 12.000 et 15.000 hectares le plus souvent situés dans des zones où il y a pénurie de terrains.

Il est vrai qu'à l'accroissement du pourcentage de notre population qui va vivre demain dans les villes correspond une transformation — dont il faut se féliciter — des tendances fondamentales de l'urbanisme français.

Celui-ci a dépassé le stade du « bourrage » des rares espaces qui demeuraient libres dans les villes, ce qui les condamnaient à l'asphyxie ; il a dépassé le stade de l'extension effervescente, en tache d'huile, ou celui des grands ensembles, ce mal nécessaire des jours difficiles, en quoi certains s'obstinent cependant à voir le symbole d'une urbanisation qui les effraie. Il va vers des structures urbaines nouvelles qui font une plus large place aux aspirations de l'homme.

La réalisation des cités modernes — qui remplaceront avantageusement les juxtapositions de casernes des dernières années — exigera encore beaucoup plus d'espace.

On comptait, il y a vingt-cinq ans, 25 mètres carrés de sol par habitant ; on en compte d'ores et déjà de 80 à 100 et, demain, on en comptera vraisemblablement davantage encore. Les villes ont tendance à se desserrer et l'homme moderne, même lorsqu'il n'est pas un centaure motorisé, exige toujours plus d'espace.

Parallèlement devra être entreprise dans le respect qui est dû à l'histoire la reconquête de vastes zones vétustes, inadaptées à la vie moderne, en vue de leur rénovation au sens traditionnel de ce terme, mais aussi de leur reconstruction.

Telles sont, mesdames, messieurs, les directions dominantes et les nécessités premières de l'urbanisation intensive auxquelles notre pays, après la plupart de ses voisins immédiats qui l'ont largement précédé dans cette voie, se trouve maintenant promis. Elles appellent — est-il besoin de le dire ? — un effort considérable en matière d'équipements publics.

Souvenons-nous qu'en dépit des efforts incontestables réalisés au cours des dernières années et qu'il serait déloyal de ne pas reconnaître, 15 p. 100 seulement des Français vivant dans les villes bénéficient de stations d'épuration et 57 p. 100 seulement du tout-à-égout ; qu'il y a à Paris seulement 1,5 mètre carré

d'espace vert par habitant, alors qu'il y en a 9 à Londres et à Rome et 15 à Berlin.

Pour donner une idée du coût de l'urbanisme, je me bornerai à noter qu'en 1970 devront être dépensés dans les villes quarante milliards de francs, à la charge exclusive ou quasi-exclusive des collectivités publiques, sans parler des dépenses importantes qui seront assumées dans le même temps par le secteur privé.

Ces chiffres nous permettent de prendre conscience de l'importance particulière de la mutation considérable que nous sommes en train de vivre. Oui, car demain est déjà là.

Et chacun de nous peut voir autour de lui, même dans les régions qui sont les plus éloignées des courants modernes de la démographie et de l'économie, que le paysage urbain se transforme avec une rapidité qui confond.

L'une des conséquences de cet état de choses — la plus importante et la plus grave aussi sans doute — est la hausse continue des valeurs foncières et son aspect extrême, la spéculation foncière. Au terme d'une augmentation générale et continue de leurs prix, les terrains à bâtir valaient en francs constants, en 1964, de dix à quinze fois plus, suivant les régions, qu'ils n'en valaient en 1950.

Or la puissance publique doit pouvoir mobiliser, sans courir le risque d'imposer au contribuable une charge insupportable, les centaines de milliers d'hectares de terrains à bâtir qui seront nécessaires dans les prochaines années. Elle doit pouvoir le faire conformément à nos traditions libérales avec mesure et en payant ceux qui sont expropriés avec probité. Mais elle doit dans le même temps éviter que, grâce aux réalisations d'intérêt général payées par les finances publiques, les propriétaires fonciers ne profitent d'un enchérissement sans cause au détriment de la collectivité nationale. Elle doit aussi — par priorité, parce que dans ce domaine, messieurs les ministres, il y a urgence — passer en matière de lutte contre la spéculation foncière de la tentative trop souvent avortée à l'action décisive, sous peine de voir compromis l'effort d'investissement de la nation et empoisonné l'esprit public.

Voilà donc énoncées brièvement les données essentielles du problème de l'urbanisation auquel nous sommes confrontés et qu'il nous faut résoudre. Or le temps nous presse. Il n'est, pour s'en convaincre; que de considérer l'anarchie dans laquelle s'est, à divers égards, réalisée l'extension spontanée de certaines agglomérations. Il nous faut reprendre sans tarder le contrôle de la croissance de nos villes sous peine de la voir s'opérer dans un foisonnement générateur de désordres de toute nature et de laisser ainsi obérer l'avenir.

En ne tentant pas cet effort, en ne réussissant pas dans cette entreprise, nous nous exposerions à apparaître demain aux générations futures justement scandalisées comme des vaincus, alors que nous avons remporté au cours des vingt-cinq dernières années tant de victoires en matière de démographie et d'économie sur le malthusianisme et sur l'immobilisme. Teile est bien l'alternative.

Il apparaît d'autant plus légitime que le Gouvernement, placé devant une tâche si vaste et si complexe, ait tenu à se donner les moyens juridiques de l'entreprendre avec toute l'ampleur et la cohérence nécessaires, que la poussée des villes a toujours été génératrice de législations nouvelles.

Le projet de loi dont nous abordons aujourd'hui la discussion en séance publique apparaît donc essentiellement comme une tentative estimable parce que réaliste, courageuse et honnête, d'appréhension globale des aspects multiples et divers du phénomène urbain tel qu'il a fait irruption dans notre vie nationale.

Mais, dira-t-on, pourquoi un nouveau texte, alors que dans le domaine qui nous intéresse, chacun sait que les textes prolifèrent depuis 1943 ?

Leur stratification est impressionnante à tout le moins en volume, tant sont variées et complexes les méthodes et les techniques que met en jeu l'urbanisme moderne, tant ont été grandes les hésitations, bien compréhensibles au demeurant, tant ont été nombreux enfin les inévitables faux pas dans la recherche de solutions qui ne sont jamais simples.

Un nouveau texte a paru nécessaire parce que — M. le ministre de l'équipement le disait tout à l'heure — les problèmes posés par l'urbanisation ont changé de nature en changeant de dimension. Ils doivent désormais être abordés dans un autre esprit — j'allais dire avec une autre mentalité — dans des perspectives nouvelles.

Or les textes actuels — nombre d'entre eux sont maintenus en vigueur parce qu'on a voulu éviter un vide juridique ou parce qu'ils apportent des solutions valables à des problèmes particuliers — avaient besoin d'être vivifiés par une pensée nouvelle, d'être encadrés par des concepts juridiques nouveaux. Le caractère apparemment paradoxal du projet — caractère qui irrite à première lecture — tient au fait que le texte

donne l'impression tantôt de n'apporter, par rapport à la législation actuelle, que des variations de vocabulaire — ce qui serait peu on en conviendra — tantôt d'innover dangereusement.

En réalité, lorsque l'on considère les choses de plus près, comme l'a fait au cours de multiples séances de travail votre commission des lois constitutionnelles, on s'aperçoit qu'il n'apporte pas de révolution dans le domaine de la politique d'urbanisation. Il a plus l'ambition d'orienter cette politique que celle de la définir. Plutôt qu'à substituer brutalement une situation à une autre, il tend à corriger certains mécanismes, à infléchir des évolutions déjà amorcées, à ouvrir la voie à d'autres évolutions.

Et c'est très bien ainsi car la loi comme la nature « ne fait pas de saut ».

Je me suis attaché dans mon rapport, singulièrement dans la deuxième partie — elle est très volumineuse et je m'en excuse auprès de vous — à exposer dans le détail les dispositions de chaque article, en les éclairant par le rappel de la législation en vigueur et de l'évolution qu'elle a suivie, ainsi que par la teneur des débats de votre commission.

Je me bornerai donc ici — pour ne pas lasser votre attention, d'autant plus que M. le ministre de l'équipement a fort clairement analysé ce texte — à dégager la portée et l'esprit du projet plutôt qu'à en détailler la teneur. J'agirai de même en ce qui concerne les nombreuses et parfois sensibles modifications qui lui ont été apportées par votre commission.

Les auteurs du projet voudraient qu'il puisse être pour plusieurs années l'instrument d'une politique urbaine et d'une politique foncière, car l'une ne va pas sans l'autre. Ils ont également l'ambition, dont il faut les louer, de voir s'associer, pour l'élaboration et l'exécution des mesures d'urbanisme, la puissance publique, représentée par ses élus et ses agents, d'une part, et les particuliers groupés au sein d'organisations traditionnelles ou d'associations spéciales nouvelles, d'autre part.

Le projet vise donc à prévoir et à organiser le développement des villes; à faciliter la participation des particuliers à l'œuvre d'urbanisation; enfin à régulariser le marché foncier.

De toute évidence, c'est à la puissance publique qu'il appartient, après consultation des organismes économiques, sociaux et professionnels intéressés, de fixer l'avenir et la forme des agglomérations ainsi que la nature, l'étendue et l'articulation des grands équipements qui rendront possible leur extension; mais cette action, par suite de son retentissement sur la vie quotidienne de millions de citoyens, devra s'accompagner utilement d'une politique d'éducation et d'information de l'opinion, afin que celle-ci puisse apporter son indispensable soutien.

Les documents de planification urbaine créée par le projet — schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans d'occupation des sols — répondent, semble-t-il, à la définition d'un urbanisme concerté, clair et relativement stable, susceptible d'être compris par l'ensemble des citoyens.

Je n'entrerai pas dans le détail, M. le ministre de l'équipement l'ayant fait avec clarté et précision. Je me contenterai de marquer en quoi la commission des lois constitutionnelles a entendu modifier les dispositions qui régissaient leur élaboration et leur approbation.

Signalons simplement que ces documents se substituent respectivement au plan d'urbanisme directeur, au plan d'urbanisme de détail et au plan sommaire d'urbanisme. Le parallélisme est frappant entre des dénominations voisines, mais, en fait, il existe entre ces documents plus que des différences de vocabulaire.

Outre la notion de programmation dans l'espace, les nouveaux documents introduisent la notion de programmation dans le temps. Ils font une large part à la prévision et comportent plus de mesures d'orientation, de coordination et d'exécution que de mesures de sauvegarde.

Ils sont également élaborés plus démocratiquement. Leur entrée en vigueur devrait apporter plus de clarté et de stabilité qu'il n'y en a dans les plans actuels. Sitôt approuvés, ceux-ci doivent être révisés, parce qu'ils esquissent la physiologie d'une ville de l'an 2000, tout en décidant pour le présent des possibilités de construction. Ils donnent trop souvent lieu à des dérogations dont chacun connaît de fâcheux exemples. Les nouveaux documents renseigneront mieux. Ils faciliteront l'action au lieu de l'entraver. Pour tous, ils constitueront un progrès parce qu'ils concrétiseront l'opinion que Giraudoux avait de l'urbanisme « L'urbanisme, disait-il, c'est moins un ensemble de devoirs qu'un ensemble de droits ».

Il semble que l'on soit d'autant plus fondé à risquer ce pronostic favorable sur leur devenir et sur leur utilité que leur élaboration se fera conjointement entre les représentants de l'Etat et ceux des collectivités locales, avec le concours des organismes économiques, sociaux et professionnels intéressés.

Il a paru capital à votre commission des lois constitutionnelles que la « concertation » soit la règle, et ce pour plusieurs raisons qu'elle m'a prié d'énumérer.

En premier lieu — on l'a dit tout à l'heure — l'urbanisation risque de se traduire pour de très nombreux citoyens par des inconvénients, voire par des sacrifices. Il lui a paru que les intéressés ne consentiraient de bon gré aux uns et aux autres que s'ils étaient associés par leurs représentants, élus ou non, aux décisions et à l'action. De fait, le citoyen se sent frustré dès lors qu'il n'est pas associé.

D'autre part, il lui a paru qu'il fallait éviter, comme c'est maintenant trop souvent le cas, que seuls quelques privilégiés soient persuadés des bienfaits potentiels d'une politique urbaine tandis que les autres gens la subissent plus qu'ils ne l'acceptent.

L'information peut donner à l'urbanisme le soutien de l'opinion dont il a besoin si on veut éviter que ceux qui le réalisent échappent au reproche comme à la tentation de la technocratie. Car la technocratie, c'est la technicité moins la « concertation ». Enfin, la concertation constitue un facteur d'assainissement dans la mesure où elle aboutit à ce qu'il n'y ait plus, d'une part, les initiés qui réalisent des opérations fructueuses, d'autre part, les non-initiés qui subissent les inconvénients nés de l'urbanisme.

Telles sont mesdames, messieurs, les réflexions qui ont guidé votre commission des lois lorsqu'elle a adopté au titre premier du projet des amendements importants qui vont au-delà du texte proposé par le Gouvernement dans la définition et la pratique d'un urbanisme authentiquement démocratique. Dans la mesure où elle rend aux communes la part d'initiative qui leur revient, elle a l'impression, messieurs les ministres, de faire coïncider la vie, le droit et même l'étymologie.

Elle pense que c'est cela, la République. « La République, c'est difficile », disait Alain. Selon moi, il serait plus difficile encore, à l'époque où nous sommes, de tenter de promouvoir le progrès économique et social sans faire appel à la conscience collective et — qui sait ? — puisque cela se révélera peut-être un jour nécessaire en d'autres domaines — à la décision collective.

Dans un tout autre ordre d'idées, la commission a voulu marquer sa volonté de voir la région parisienne soumise au droit commun national bien qu'elle ait toujours été, il est vrai, dotée d'un régime particulier.

Elle a tenu également à signifier à l'administration de ne pas céder à la tentation d'utiliser abusivement les mesures de sauvegarde que comportent nécessairement schémas directeurs et plans d'occupation des sols.

C'est dans cet esprit qu'elle propose de réduire les délais impartis à l'administration pour opposer des sursis à statuer.

Mais, consciente de ce qu'à l'imprécision et à l'instabilité des actuels documents d'urbanisme ne doit pas succéder une trop grande rigidité qui nierait la vie, elle a admis les mesures de transition prévues par le Gouvernement, même lorsque celles-ci aboutissent à des dispositions dérogeant, prises isolément, n'auraient pas eu son agrément.

Le sentiment commun de ses membres est, au demeurant, que ces dérogations risquent d'autant moins d'avoir des conséquences fâcheuses que l'élaboration concertée des documents d'urbanisme aura été précédée d'études sérieuses menées non plus, comme c'était le cas jusqu'ici, par un seul urbaniste opérant sous le contrôle intermittent et vague de fonctionnaires de l'Etat déjà surchargés de besogne, mais par des équipes pluri-disciplinaires au sein desquelles auront pu dialoguer, en présence des élus, l'urbaniste, l'architecte, l'ingénieur, le sociologue, l'économiste, le juriste et le financier. (Applaudissements.)

Monsieur le ministre de l'équipement, la commission des lois a accueilli avec satisfaction vos projets qui tendent au développement des agences d'agglomérations dont certaines fonctionnent déjà de manière satisfaisante, à la création, au sein des directions départementales de votre ministère, de groupes d'études des agglomérations, au doublement des crédits d'études en 1968 par rapport à 1967, année où ils avaient déjà été pratiquement multipliés par deux.

Pour conclure sur ce titre du projet, disons que la commission, unanime, s'est associée au vœu de son rapporteur de voir le Gouvernement s'engager résolument, en matière de décision d'urbanisme, dans une double politique de déconcentration et de décentralisation au niveau des régions et des départements.

Elle n'a pas désapprouvé son rapporteur, semble-t-il, lorsqu'il a souligné à quel point l'émiettement anachronique de nos communes pouvait constituer un obstacle à l'urbanisation de notre pays.

Elle s'est rangée à son avis quand il a demandé que les grandes villes soient dotées des moyens juridiques ou financiers leur permettant d'assumer pleinement les responsabilités qui doivent être les leurs dans ce domaine. En effet, pour en

revenir à l'étymologie, l'urbanisation est d'abord l'affaire des villes.

Il est juste de souligner que le Gouvernement a déjà fait, dans la bonne direction, des pas importants : il a proposé des formules de groupement, notamment celle des communautés urbaines qui pourront permettre de résoudre le problème de l'émiettement des communes.

Il reste encore beaucoup à faire, en particulier pour doter les collectivités locales de ressources financières suffisantes. Nous espérons que, lorsqu'il mettra la dernière main au projet de réforme de la fiscalité directe des collectivités locales, le ministre de l'économie et des finances voudra bien se souvenir de ce que disait naguère M. Michel Debré : « La pauvreté est une limite terrible à la liberté » et cela est vrai pour les collectivités comme pour les individus ? (Très bien ! très bien ! sur plusieurs bancs.) Ayant ainsi mis en place un dispositif législatif qui doit permettre à la puissance publique de définir de façon claire, précise et relativement durable ses droits et obligations et ceux des particuliers, les auteurs du projet se sont préoccupés d'abord de faciliter le groupement des propriétaires privés en vue de la réalisation d'opérations d'urbanisme ; ensuite, d'accélérer la délivrance du permis de construire ; enfin de favoriser l'accès aux locaux commerciaux, dans les immeubles nouvellement construits, à de nouvelles générations de commerçants et d'artisans.

Après avoir constaté, d'une part, que les propriétaires privés, regroupés au sein des associations syndicales prévues par les dispositions actuelles du code de l'urbanisme et de l'habitation, n'agissaient pratiquement jamais, d'autre part, que la loi récente sur le bail à construction n'avait connu jusqu'ici qu'un tout petit nombre d'applications, enfin, qu'il était nécessaire de mettre à la disposition des propriétaires désireux de jouer un rôle actif dans l'urbanisation un instrument efficace leur permettant de réaliser eux-mêmes certaines opérations sous le contrôle de la puissance publique mais avec son aide financière et technique, les auteurs du projet ont défini, dans le cadre de la loi du 21 juin 1965, un nouveau type d'association syndicale.

Je ne m'attacherai pas, non plus, à en décrire l'organisation ni les modalités de fonctionnement puisque cela a été fait par M. le ministre de l'équipement.

Je me bornerai à marquer le souci de la commission de voir l'Etat venir en aide aux associations syndicales de propriétaires, tant sur le plan technique que sur le plan financier, et avec suffisamment de moyens, de méthode et de constance pour qu'elles puissent jouer le rôle que la loi leur accorde désormais.

La commission a également approuvé la réforme envisagée du permis de construire, estimant que la disparition du contrôle préalable des règles de construction abrégait les délais exigés jusqu'ici pour la délivrance de ce document.

Après avoir souligné combien il lui paraissait nécessaire d'organiser un contrôle plus efficace de la responsabilité de l'architecte, elle a adopté, sur la proposition de l'un de ses membres, un article 35 bis, nouveau, tendant au maintien du certificat de conformité que le Gouvernement se proposait — ainsi qu'il l'écrivait dans l'exposé des motifs de son projet — de supprimer par voie réglementaire.

La commission demande au Gouvernement d'alléger sensiblement les prescriptions du règlement de construction et d'organiser la délivrance tacite du permis de construire dans le cas du silence prolongé de l'administration.

Plus intéressante et plus importante nous paraît être la création par le projet de loi d'un type nouveau de rapport juridique entre le propriétaire de l'immeuble et celui qui l'utilise à des fins commerciales ou artisanales.

Le système proposé trouve sa raison d'être dans le fait que le régime juridique de la propriété commerciale, caractérisé notamment par le droit au renouvellement du bail, constitue non seulement un facteur de renchérissement certain des fonds de commerce mais encore un frein au développement de la construction, problème qui nous intéresse aujourd'hui.

Au terme d'un débat approfondi, considérant que le régime institué par le projet n'est qu'une alternative à la législation actuelle au principe de laquelle il ne porte pas atteinte, qu'il paraît avoir pour principal mérite de favoriser l'accès à la profession de candidats commerçants ou artisans jeunes et indépendants, qu'il ne s'appliquerait, enfin, que dans les immeubles achevés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, notre commission a repoussé deux amendements tendant, l'un à supprimer purement et simplement la réforme, l'autre à en restreindre très sensiblement le champ d'application.

Ce n'est pas le moment d'étudier dans le détail les différences qui existent entre le bail et la concession immobilière, puisque tel est le nom que le projet donne à ce type nouveau de contrat. Qu'il me suffise d'indiquer que le système qui nous

est proposé a semblé à votre commission comporter les avantages suivants : il supprime la pratique du pas de porte ; il limite la location du local au paiement d'une redevance ; le droit au renouvellement du bail, qui n'existera plus, ne pourra plus retarder, comme il le fait trop souvent maintenant, certaines opérations immobilières ; il définit de manière plus satisfaisante que le régime actuel les droits et obligations respectifs du concessionnaire et du propriétaire en matière d'aménagement et d'entretien de l'immeuble et, à ce titre, il paraît susceptible d'assurer une meilleure gestion des locaux commerciaux.

Quant à la réforme de l'expropriation pour cause d'utilité publique, réforme qui tendait à donner aux préfets le pouvoir de prononcer, par un même arrêté, la cessibilité du bien et le transfert de sa propriété, la commission l'a repoussée après un bref débat.

M. Pierre-Charles Krieg. C'est une erreur !

M. Jean Bozzi, rapporteur. Aux yeux de ses promoteurs, elle aurait entraîné un gain de temps appréciable ; elle aurait en outre permis de réaliser une unification souhaitable des contentieux en matière d'expropriation.

Il est vrai que pour atteindre ces résultats, elle portait atteinte à l'un des principes fondamentaux de notre droit public, en vertu duquel c'est le juge et lui seul qui a qualité pour se prononcer sur l'application de la loi.

M. Pierre-Charles Krieg. Très bien !

M. Jean Bozzi, rapporteur. Mais, à la vérité, ce n'est pas la controverse juridique ouverte à l'occasion de la discussion de ce projet qui a retenu le plus longtemps notre attention, mais bien plutôt le problème complexe de l'indemnisation des expropriés.

Plusieurs députés représentant les départements de la périphérie de Paris ont déposé des amendements tendant à accorder aux personnes expropriées des garanties particulières en matière de logement, ainsi que la possibilité de reconstituer les conditions d'une activité professionnelle normale.

Après un débat long et animé, ces amendements n'ont pas été retenus, le rapporteur ayant pris l'engagement de saisir le Gouvernement de ce problème et de l'inviter à faire connaître, en séance publique, quelles initiatives il comptait prendre pour tenter de le résoudre.

Je me dois donc, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, de résumer la controverse et ses conclusions.

Certains commissaires ont jugé qu'il n'y avait pas lieu de modifier, dans un sens favorable aux expropriés, la législation actuelle qui est des plus libérales, non plus que la manière dont elle est appliquée. Ils estiment, en effet, qu'il résulte de l'une et de l'autre des charges suffisamment lourdes pour les collectivités expropriantes, le juge de l'expropriation fixant souvent une indemnité supérieure à l'évaluation des domaines, et celle-ci étant, elle-même, fixée par référence au prix du marché, lequel incorpore, comme chacun le sait, les plus-values résultant de l'action de la collectivité expropriante.

Pour d'autres commissaires, en revanche, des indemnités plus équitables devraient être payées aux expropriés — et elles devraient l'être plus rapidement — à peine de voir le malaise très réel que créent les expropriations massives opérées dans la région parisienne devenir un obstacle dirimant à toute opération d'urbanisme de quelque envergure.

Ils insistent, d'autre part, sur les anomalies qu'entraînent parfois les expropriations au regard de l'équité lorsque, par exemple, un terrain non exproprié se trouve valorisé très sensiblement par rapport à un terrain contigu ou voisin qui, lui, a été exproprié.

Ils demandent, enfin, que l'on considère la détresse qui peut être celle des personnes âgées et de condition le plus souvent modeste qui doivent quitter une demeure bâtie au terme d'une vie de labeur.

Vous permettrez à votre rapporteur de penser que l'œuvre d'urbanisation considérable qui reste à réaliser par notre pays ne peut pas être laissée à la seule charge des finances publiques mais qu'elle implique, au contraire, que chaque Français assume sa part des sacrifices nécessaires.

Il est possible, toutefois, qu'en matière d'expropriation, des erreurs aux conséquences sévères, voire cruelles pour ceux qui en ont été les victimes, aient été commises au stade de l'exécution. Il serait juste et opportun de les réparer.

Sans qu'il soit besoin de revenir sur l'essentiel sur les dispositions législatives en vigueur, le Gouvernement pourrait prescrire, pour leur application, un certain nombre de mesures inspirées par l'équité et l'humanité. A défaut de changer le droit, que l'on modifie au moins la manière de l'appliquer. Dans

cet esprit, il paraît souhaitable que les services des domaines soient mis en mesure de formuler, sur le montant des indemnités à allouer, des avis fondés sur des critères objectifs déterminés avec précision, rendus publics, uniformes dans une même zone d'expropriation et, par cela même, opposables à tous. Ce faisant, on ne ferait pas nécessairement payer des indemnités plus élevées aux expropriés, mais du moins ces derniers ne seraient-ils plus fondés à invoquer des distorsions par trop grandes, comme il s'en produit parfois.

Il paraît également souhaitable que toutes dispositions soient prises pour que les indemnités, dont le paiement doit être préalable à tout transfert de propriété, en vertu même de la loi, puissent être versées plus rapidement qu'elles ne le sont présentement dans certaines régions.

Il convient aussi que les fonctionnaires appelés à mener de vastes opérations d'expropriation aient le souci d'aider les commerçants et les artisans d'une part, les propriétaires ou les locataires de logements individuels d'autre part, à se recréer des conditions de vie professionnelle et d'existence, je ne dis pas identiques, mais comparables à celles qu'ils doivent abandonner.

Des exemples, que je ne préciserai pas, monsieur le ministre, pour ne pas blesser la modestie de votre principal collaborateur, me permettent de dire qu'il s'agit moins, en l'occurrence, de disposer de crédits supplémentaires que de faire preuve d'un peu plus d'imagination, de cœur et d'efficacité. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

Un autre débat s'est engagé sur l'éventualité de l'indemnisation des servitudes édictées parfois inconsidérément par des fonctionnaires qui ont tendance à ne considérer que leur domaine professionnel propre.

On doit ici rappeler la tradition française dont la dernière formulation est inscrite dans l'article 82 du code de l'urbanisme et de l'habitation, aux termes duquel il n'y a pas lieu, sauf circonstances exceptionnelles, d'indemniser les servitudes, et la jurisprudence se montre très stricte dans l'appréciation du caractère exceptionnel desdites circonstances.

Voilà encore, reconnaissons-le, un problème susceptible de devenir aigu lorsque se développeront, au cours des prochaines années, de très vastes opérations d'urbanisme.

Il semble qu'une solution au moins partielle puisse être trouvée dans l'exécution, les fonctionnaires qui en sont chargés ne devant jamais verser dans la facilité et, a fortiori, dans l'arbitraire ni oublier que des expropriations massives et l'avalanche de servitudes qu'elles entraînent provoquent un véritable traumatisme chez les populations concernées, ainsi que j'ai pu le constater personnellement lors des contacts répétés que j'ai eus avec les représentants des expropriés du Val-d'Oise.

En fait, ces deux débats parallèles sont restés sans conclusion. Il y a lieu de s'attendre, monsieur le ministre, qu'ils soient rouverts en séance publique. Si j'avais à les préférer plus succinctement que je viens de faire par souci d'honnêteté et de courtoisie envers mes collègues de la commission des lois, je dirais qu'il existe deux voies extrêmes : la première consiste à ne rien changer ni à la loi ni à la façon de l'appliquer et conduit à vous empêcher de réaliser vos projets, dans certaines régions du moins, ou de le faire dans les conditions psychologiques que vous souhaitez ; la seconde consiste à tout céder, à inscrire dans la loi le droit à la reconstruction du pavillon individuel, à la reconstitution d'une exploitation agricole identique à celle qui a dû être abandonnée. Dans ce dernier cas, vous le savez, monsieur le ministre — et M. le ministre de l'économie et des finances le sait mieux encore — ce serait les finances publiques qui ne résisteraient pas, compromettant l'œuvre d'urbanisation entreprise.

Peut-être existe-t-il une voie moyenne. C'est celle que la commission des lois m'a chargé d définir et qui a motivé de ma part des propositions précises.

S'agissant du domaine qui lui tient particulièrement à cœur, l'Assemblée serait heureuse de connaître, au cours du débat, la suite que vous entendez réserver à cet ensemble de propositions.

Quelque judicieuses que puissent être les dispositions régissant les plans et les études d'urbanisme d'une part, celles qui tendent à organiser la participation des particuliers à l'urbanisation d'autre part, celle-ci ne pourra être menée à bien, sans entraîner pour la collectivité nationale des charges intolérables, que si l'on réussit à assainir et à régulariser le marché foncier.

Je ne reviendrai pas sur les chiffres que j'ai cités. Ils établissent la nécessité de mener d'urgence simultanément une double action tendant à agir sur la demande et sur l'offre de terrains à bâtir.

Agir sur la demande, c'est d'abord la canaliser vers des terrains équipés qu'ils soient ou non compris dans des zones d'aménagement concerté ; c'est aussi permettre aux collectivités

de concéder l'usage de terrains urbains dont elles conservent, à des fins d'utilisation ultérieure, la pleine propriété.

Les trois articles du chapitre premier du titre II du projet visent des programmes quadriennaux qui reprennent, en les consacrant, les objectifs du V^e Plan concernant la voirie urbaine, les zones d'aménagement concerté et les réserves foncières, c'est-à-dire tout ce qui concerne précisément l'équipement des terrains à urbaniser.

La commission des lois a noté, à propos du montant des crédits réservés à la construction de voies urbaines rapides, qu'il était supérieur de 15 p. 100 à celui qui avait été initialement prévu au V^e Plan. Elle souhaite que le programme conditionnel de 700 millions de francs prévu pour l'ensemble, non pas cette fois de la voirie rapide, mais de la voirie générale des agglomérations, puisse en définitive être réalisé sans qu'une trop grande participation ne soit demandée aux collectivités locales.

Elle s'est félicitée de voir un crédit de 400 millions de francs prévu pour la réalisation, par les collectivités publiques, de réserves foncières. Mais elle a exprimé la crainte — que vous avez confirmée tout à l'heure monsieur le ministre — que l'essentiel de cette somme soit, dans un premier temps tout au moins, prélevé par le Gouvernement pour l'acquisition de réserves foncières nécessaires aux villes nouvelles. Elle aura certainement apprécié, en revanche, les promesses formelles que vous avez faites en ce qui concerne l'avenir moins immédiat.

Tout en reconnaissant que les crédits figurant aux programmes quadriennaux sont importants dans l'absolu, qu'ils le sont plus encore relativement à ceux qui figuraient au IV^e Plan, la commission a estimé qu'ils ne suffiront pas, compte tenu des retards importants qui restent à rattraper, à faire prendre aux équipements sur les opérations de construction ou de rénovation, l'avance qui eût cependant, à tous les égards, été souhaitable.

C'est pourquoi de nombreux commissaires, auxquels votre rapporteur n'a pas cru devoir s'associer, ont souhaité qu'une révision des équilibres généraux du Plan puisse être opérée de telle sorte que de nouveaux crédits soient réservés aux équipements généraux d'infrastructure.

Enfin, la commission a été unanime à demander au Gouvernement le dépôt, aussi prochain que possible, du projet de loi portant réforme de la fiscalité directe des collectivités locales, en vue de donner à ces dernières — je le répète, parce que c'est essentiel — la possibilité d'assumer, avec une relative autonomie, les responsabilités qui leur incombent dans l'urbanisme.

Des préoccupations du même ordre se sont exprimées au sein de la commission, à l'occasion de l'examen des dispositions du projet de loi relatif aux réserves foncières.

En effet, si la commission en a unanimement approuvé le principe — tout en marquant son souhait de voir la puissance publique ne pas user inconsidérément de la procédure d'expropriation — elle a exprimé une nouvelle fois l'opinion que ces textes n'auraient d'effet que dans la mesure où les collectivités publiques, Etat et communes notamment, pourraient disposer des crédits nécessaires à leur application.

Enfin, en se ralliant aux conclusions de son rapporteur, elle a émis le vœu de voir défini, dans la pratique, le rôle dévolu respectivement à l'Etat et aux collectivités locales en matière de constitution de réserves foncières.

Vous trouvez là, monsieur le ministre, une des idées fondamentales qui ont guidé la commission dans l'examen de votre texte : elle souhaite que soit mieux défini à l'avenir le rôle des collectivités locales et que celles-ci soient mises en mesure de jouer pleinement ce rôle, avec l'autonomie nécessaire. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la République et des républicains indépendants.*)

La commission a par ailleurs trouvé judicieuses — je n'en dirai pas plus, pour ne point allonger ce débat — les dispositions proposées en matière de concession d'usage des terrains urbains. Il lui a paru souhaitable, en effet, qu'une collectivité publique propriétaire de terrains ou d'immeubles bâtis puisse en concéder provisoirement l'usage à une personne privée, tout en conservant la pleine propriété, en vue d'une utilisation ultérieure qu'elle ne serait pas à même de définir dans le présent.

Elle a également examiné les dispositions du projet qui tendent à agir sur l'offre.

Agir sur l'offre, c'est, d'une part, permettre aux communes de disposer de ressources autonomes suffisantes pour qu'elles puissent participer financièrement à l'équipement de terrains à bâtir et, d'autre part, dissuader les propriétaires de terrains à bâtir de les conserver, et ce par la mise en œuvre d'un dispositif fiscal approprié.

Les dispositions fiscales du projet, que nous abordons ici, ont été les plus controversées et le seront sans doute au cours du

débat public, parce qu'elles sont à la fois le fondement des ressources des collectivités locales et celui de toute politique foncière et urbaine.

A l'ouverture d'un débat difficile, il paraît de bonne méthode de se poser des questions de finalité et des questions de moyens.

Il importe, d'une part, de donner aux collectivités locales des ressources autonomes pour qu'elles puissent jouer le rôle qui leur incombe en matière d'urbanisation, d'autre part, de lutter contre la spéculation foncière qui renchérit le coût de la construction, grève les budgets des particuliers, principalement celui des jeunes ménages candidats au logement, et se révèle dommageable aux finances publiques et génératrice, par ailleurs, de désordres moraux que ni le Gouvernement, ni le Parlement, ne peuvent négliger.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi propose le remplacement de la taxe de régularisation des valeurs foncières par la taxe locale d'équipement et la modification du régime des récupérations des plus-values résultant de la loi de finances pour 1964.

Enfin, après que le projet de loi eut été déposé et alors que son examen en commission était déjà commencé, le Gouvernement nous a proposé l'institution, à une date et dans des conditions qui ne sont pas autrement précises, d'une taxe sur la valeur des terrains non bâtis et susceptibles de l'être, situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération des communes ayant un plan d'occupation des sols approuvé.

Je demande à l'Assemblée de bien vouloir me permettre de m'attarder quelque peu à l'examen de ces dispositions en raison tant de leur importance intrinsèque que du débat qui, à leur propos, a divisé la commission des lois, laquelle, jusqu'à leur étude, avait pris la plupart de ses décisions, sinon à l'unanimité, du moins à une forte majorité.

Cependant, la controverse n'a pas été vive en ce qui concerne la taxe locale d'équipement. Il s'agit d'une taxe dont la perception doit permettre aux conseils municipaux de récupérer une partie au moins des dépenses supplémentaires qu'impose aux communes la mise en place des équipements dont s'accompagne nécessairement toute construction nouvelle.

Dans l'état actuel de la législation, les maires demandent aux constructeurs des participations dont le mode de calcul n'obéit à aucune règle précise, ce qui explique, sans les légitimer, leurs variations parfois très sensibles d'une commune à l'autre, voire à l'intérieur d'une même commune, ainsi que le caractère arbitraire ou excessif de certaines exigences.

Elles sont en outre l'occasion de négociations parfois délicates et dont la durée ne manque pas de retentir sur la délivrance du permis de construire.

Les tentatives faites pour normaliser la pratique des participations n'ayant pas donné les résultats qu'en escomptaient leurs auteurs, il est normal que le Gouvernement ait été conduit à rechercher un mécanisme plus simple, pouvant recevoir une application généralisée et, de fait, les modalités d'assiette et de recouvrement de la taxe locale sont des plus simples, je vous en donne volontiers acte, monsieur le ministre.

La taxe locale est instituée de plein droit dans les communes tenues d'avoir un plan d'occupation des sols et le conseil municipal doit prendre, s'il veut renoncer à sa perception, une délibération approuvée par l'autorité de tutelle. Sa perception est exclusive de toute participation par les constructeurs, à l'exception de celles que prévoit expressément le projet de loi dont il convient de dire que la liste ne paraît pas excessive.

Assise sur la surface de plancher développé hors œuvre des constructions auxquelles elle s'applique, elle a un taux forfaitaire variant entre 10 francs — taux de droit commun — et 75 francs par mètre carré, le taux devant être uniforme sur toute l'étendue du territoire communal ainsi que, le cas échéant, sur celui du groupement de communes ou du district de la région parisienne, puisque ce dernier établissement public est doté d'un régime particulier.

Bien que certains commissaires aient critiqué l'étroitesse relative de cette assiette et déploré le fait qu'elle doive faire peser, par l'intermédiaire du coût de la construction neuve, sur les jeunes ménages candidats au logement la charge principale d'équipements publics dont toute la collectivité est appelée à profiter, la commission a réservé, tout compte fait, un accueil de principe favorable au texte du Gouvernement, dans la mesure où l'application de ces dispositions lui a paru de nature à procurer rapidement aux communes des ressources plus régulières que celles qu'elles pouvaient tirer de son système des participations.

Toutefois, de nombreuses critiques ont été adressées à la taxe du fait qu'un taux uniforme est appliqué à des constructions de natures et de coûts très divers. C'est pourquoi, après un long débat, la commission a adopté à l'article 49 un amendement tendant à

faire de la taxe locale une taxe *ad valorem* établie sur la valeur de la construction neuve et du terrain sur lequel elle est édiflée.

Elle a, par ailleurs, pris d'autres décisions de portée moins générale et qui me paraissent moins importantes.

Elle a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 51, qui fixait un régime particulier à la région parisienne, laquelle serait désormais soumise au droit commun national. Elle propose que le conseil municipal soit libre d'ajouter à la liste des constructions exonérées du paiement de la taxe les constructions d'habitation à loyer modéré et les constructions édiflées dans le cadre d'une rénovation urbaine.

Dans le cours du débat, bien que je ne me sois pas associé à ces décisions, j'aurai l'honneur de proposer en mon nom personnel qu'à cette liste — H. L. M. d'une part et constructions édiflées dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine d'autre part — soient ajoutées les constructions industrielles des lors qu'elles s'insèrent dans un programme d'aide à la décentralisation.

Après avoir modifié, comme je viens de l'indiquer, les dispositions relatives à la taxe locale d'équipement, la commission a supprimé l'essentiel de celles qui tendaient à apporter au régime des plus-values mis en place en 1964 des modifications et des compléments.

Je rappelle simplement les données du problème de la récupération des plus-values. La valeur du sol urbain résulte le plus souvent non du travail effectué par son propriétaire ni des risques assumés par lui, mais bien plutôt des transformations économiques et sociales qui s'opèrent dans la nation et des initiatives que la puissance publique est appelée à prendre pour y faire face. Il est donc légitime que cette dernière envisage de récupérer au moins partiellement, pour le bénéfice de la collectivité, le profit résultant des hausses parfois considérables des terrains à bâtir.

Au demeurant, le principe de la récupération des plus-values admis de longue date dans notre droit n'est plus discuté par personne, le débat portant en fait et seulement sur l'importance de la récupération des plus-values et sur ses modalités.

M. Eugène Claudius-Petit. Le débat porte non sur le rendement mais sur l'efficacité.

M. Jean Bozzi, rapporteur. J'allais y venir, monsieur Claudius-Petit.

Au terme du débat assez bref qui s'est instauré à ce sujet s'est manifesté un scepticisme presque unanime quant à l'efficacité des mesures inscrites à l'article 62-1 qui constituaient un renforcement des dispositions en vigueur en la matière depuis 1964.

La commission a supprimé purement et simplement cet article, mais, avant que n'intervienne ce vote, votre rapporteur avait cru devoir rappeler à ses collègues la teneur des déclarations faites devant eux par le ministre de l'économie et des finances suivant lesquelles l'application des dispositions adoptées en 1963 avait, pour l'essentiel, répondu à l'attente de leur auteurs, monsieur Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Non, tout le monde sait que c'est faux ! Depuis cette époque les terrains ont augmenté de 26 p. 100 chaque année alors que pendant la période précédente de 1960 à 1964 ils n'avaient augmenté que de 9 p. 100 chaque année.

M. Jean Bozzi, rapporteur. En revanche les adaptations et compléments qui étaient proposés au régime actuel de l'imposition des plus-values ont été adoptés sans modification par la commission qui a également introduit dans le texte par voie d'amendement un article 62-A dont les dispositions tendent à harmoniser, à dater du 1^{er} janvier 1971, la législation relative à la récupération des plus-values avec celles qui pourraient régir le cas échéant la taxe dite impôt foncier.

Au demeurant, c'est l'amendement déposé par le Gouvernement tendant à insérer, après l'article 66, les dispositions, annoncées dans l'exposé des motifs, autorisant les conseils municipaux des communes qui ont un plan d'occupation des sols approuvé, à instituer la taxe sur la valeur des terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis, qui s'est trouvé au centre des débats de la commission, au moins en ce qui concerne les dispositions fiscales du projet.

Je dois rappeler ici que, dès sa première séance, certains de ses membres de toutes opinions s'étaient inquiétés de l'absence dans le projet de ce qu'ils appelaient un « impôt foncier ».

Une majorité s'était alors dégagée pour me prier de demander au Gouvernement qu'il veuille bien faire connaître ses objectifs en la matière.

Ma démarche était suivie quelques jours après du dépôt d'un amendement constituant l'article 66.

Nous l'avons vu, le projet de loi comporte en divers domaines des innovations heureuses.

Or on est bien obligé de reconnaître que, ni l'institution de la taxe locale d'équipement ni les retouches apportées à la législation sur la récupération des plus-values ne constituent, de l'avis de la commission des lois, tout au moins, les innovations décisives que paraissent appeler la situation du marché foncier et son développement prévisible tels qu'ils sont analysés dans l'exposé des motifs.

Ce dernier texte laissait du reste entendre que le Parlement pourrait être saisi, avant la fin de la période couverte par le V^e Plan, de dispositions tendant à modifier la fiscalité foncière « en fonction notamment... » — ce « notamment » me semble important — « de la réforme des documents d'urbanisme proposée par le titre 1^{er} du projet ».

Il faut reconnaître objectivement, d'une part, qu'il est effectivement difficile d'établir dans de bonnes conditions techniques et psychologiques un impôt foncier assis sur la valeur vénale des terrains tant que ne sera pas achevée la réforme du cadastre ; d'autre part, qu'il ne paraît ni opportun ni équitable de frapper les terrains d'un impôt d'urbanisation avant que n'aient été désignés, par la procédure démocratique d'établissement et d'approbation des plans d'occupation des sols, ceux qui sont destinés à être bâtis.

Enfin, il ne paraît pas possible de définir les modalités d'assiette et de recouvrement, non plus que le taux d'un impôt foncier d'urbanisation, sans savoir quelles dispositions seront proposées par le Gouvernement et retenues par le Parlement, en matière de fiscalité directe des collectivités locales.

Or, précisément dans la lettre qu'il m'a adressée ces jours derniers à l'intention de la commission, M. le ministre de l'économie et des finances m'a prié de faire connaître à celle-ci que le Gouvernement comptait déposer, avant la fin de la session en cours, un projet de loi portant réforme de la fiscalité directe des collectivités locales. Mais, avant d'avoir eu connaissance de ce fait capital, la commission avait longuement examiné les problèmes posés par l'institution de l'impôt foncier d'urbanisation.

Elle avait étudié notamment les propositions présentées par deux de ses membres, M. Claudius-Petit et M. Fanton, celle qui émanait d'un membre de la commission de la production et des échanges, M. Pisani, ainsi — bien sûr — que l'amendement déposé par le Gouvernement.

Au terme d'un long débat, elle avait voté, à la majorité, une série d'articles amalgamant les propositions de MM. Claudius-Petit, Pisani et Fanton. En simplifiant beaucoup — et je prie MM. Claudius-Petit, Pisani et Fanton de m'en excuser — je peux dire que le système qu'elle avait alors retenu tendait à créer un impôt foncier applicable à compter du 1^{er} janvier 1969 aux terrains bâtis et non bâtis situés dans les communes tenues d'avoir un plan d'occupation des sols et incluses dans le périmètre d'un schéma directeur.

Cet impôt aurait été assis sur la valeur vénale des sols résultant de la déclaration annuelle du propriétaire. Il excluait, dans les communes où il devait s'appliquer, d'une part les actuelles contributions foncières, d'autre part toute participation des constructeurs aux dépenses d'équipement public, ainsi que la taxe locale d'équipement. Il aurait été perçu au profit des communes et son taux aurait varié entre 1 et 1,5 p. 100 de la valeur vénale des terrains assujettis.

Il était précisé, par ailleurs, qu'en cas d'expropriation, l'indemnité correspondant à la valeur du sol ne pourrait être supérieure à la valeur déclarée par le propriétaire au titre de l'impôt foncier réel, puisque tel était son nom.

On ne peut contester à un tel système ni un caractère résolument novateur ni une cohérence certaine.

Votre rapporteur avait cru cependant devoir en discuter le principe, pour les motifs énumérés plus haut. Au demeurant, M. Bordier, inspecteur des finances, auteur de l'excellent rapport sur l'orientation et le financement de la politique foncière, dont le nom sera souvent cité dans cette enceinte — document auquel nous nous sommes tous référés successivement au cours de ces débats — estime que « les intérêts en cause excluent les expérimentations hasardeuses et que l'urgence ne justifie pas les initiatives hâtives ».

Il dit également que « les projets qui ne tiennent pas assez compte des lois économiques, des difficultés matérielles et des réactions humaines restent lettre morte ou vont à l'encontre des résultats recherchés ».

On ne saurait mieux marquer, me semble-t-il, la nécessité de procéder à une démarche résolue, certes — car les résistances à vaincre seront nombreuses — mais prudente, car, en cas d'échec dont les risques ne peuvent être sous-estimés, on devrait demain

improviser des solutions extrêmes dans l'approche d'un règlement du problème foncier tel qu'il se pose.

M. Eugène Claudius-Petit. C'est pourquoi les prudents voudraient commencer dès maintenant.

M. le président. Je vous en prie, monsieur Claudius-Petit, laissez conclure M. Bozzi !

M. Jean Bozzi, rapporteur. Il faut donc essayer de déterminer de façon précise la finalité de l'impôt foncier d'urbanisation. Il semble en effet dangereux de lui assigner simultanément comme objectifs de fournir aux collectivités locales les ressources nécessaires au paiement de leurs dépenses d'équipement liées à l'urbanisation, de récupérer les plus-values, enfin d'inciter les propriétaires de terrains à les offrir à la vente, sous peine de voir son élaboration s'apparenter à la recherche de la pierre philosophale.

Il faut choisir l'un ou l'autre de ces objectifs et s'y tenir.

C'est pourquoi votre commission s'est, en deuxième délibération, prononcée en définitive en faveur d'un impôt ayant pour unique objet de dissuader les propriétaires de terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis d'en conserver la propriété en attendant que leur valeur augmente. Elle n'a pas voulu lier la possibilité, donnée à un conseil municipal, de le créer à l'existence, dans la commune, d'un plan d'occupation des sols approuvé, afin que les lenteurs administratives occasionnelles ou délibérées ne puissent en retarder indéfiniment l'institution.

Soucieuse de respecter l'entière liberté de décision des conseils municipaux, elle leur a laissé l'entière initiative d'instituer ou non l'impôt, qu'elle n'a pas cru, par ailleurs, devoir baptiser.

Votre rapporteur considère quant à lui qu'il eût été sans doute préférable de décider que, comme en matière de taxe locale d'équipement, les conseils municipaux pourraient, par délibération soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle, renoncer à instituer la taxe sur les terrains non bâtis et susceptibles d'être bâtis, celle-ci étant un impôt de droit commun.

On s'interroge sur l'efficacité de la disposition qui fait dépendre l'imposition de la déclaration annuelle du propriétaire de terrains, déclaration soumise, il est vrai, au contrôle et à l'homologation des commissions mixtes locales et susceptible d'être déferée par l'administration des contributions directes à la juridiction d'expropriation compétente.

On peut trouver ingénieux, voire malicieux, le dispositif par lequel la déclaration aboutit à fixer l'indemnité à laquelle le propriétaire déclarant peut prétendre en cas d'expropriation. Un régime analogue donne de bons résultats en Grande-Bretagne et au Japon.

On peut estimer, tout bien pesé, que la valeur vénale des terrains soumis à la taxe devrait être fixée de manière plus rigoureuse, sans qu'aucune place soit laissée au double pari que font, d'une part, la puissance publique lorsqu'elle estime que le propriétaire ne prendra pas le risque d'être exproprié dans de mauvaises conditions — ce qui le conduit à une déclaration sincère — d'autre part le propriétaire, lorsqu'il suppose qu'il ne sera pas exproprié, ce qui l'incite à minorer sa déclaration.

Quand on considère l'échec au moins relatif de tentatives faites au cours des dernières années en vue de maîtriser la hausse importante des prix des terrains à bâtir, on en vient à se demander s'il existe, à un mal profond, général et dont les causes directes demeurent, un remède spécifique.

Qui peut prétendre, en effet, sans courir le risque d'être demain cruellement démenti par les faits, que l'impôt foncier réel, fût-il fixé à un taux élevé, suffira à dissuader les propriétaires de conserver leurs terrains s'ils sont situés dans une zone vouée à une urbanisation intensive et rapide et si l'on se trouve dans une période de haute conjoncture ?

En revanche, il ne paraît pas illusoire d'espérer qu'une politique foncière cohérente, inscrite dans des perspectives d'urbanisation largement, clairement et préalablement définies, assortie en outre d'une action vigoureuse et persévérante sur le marché du logement et d'une modification de notre législation anachronique sur les loyers, puisse aboutir à contenir la hausse dans des limites tolérables et à reprendre, au bénéfice de la collectivité nationale, une partie des profits qu'elle procure aux particuliers.

C'est pourquoi il semble qu'on doive attendre de bien meilleurs résultats de l'application de l'ensemble des dispositions du projet, coordonnée avec l'utilisation intensive des procédures opérationnelles et préopératoires Z. U. P. et Z. A. D. qui ont fait leurs preuves, que de l'intervention de telle mesure fiscale particulière, si séduisante qu'elle puisse paraître.

Une chose est certaine sur laquelle chacun pourra méditer : l'échec des dispositions fiscales contenues dans le projet et

qui, toutes, s'insèrent dans une optique libérale conduirait fatalement les responsables à l'application de mesures autoritaires d'inspiration collectiviste autrement plus sévères.

Cette perspective confère une particulière importance à la tâche d'information des citoyens concernant l'urbanisation et ses nécessités, les bienfaits majeurs qu'on peut en attendre si elle est « réussie », et, enfin, les inconvénients, voire les sacrifices passagers qu'elle entraînera pour certains d'entre eux, tâche, monsieur le ministre, qu'il est urgent et nécessaire d'entreprendre et de mener avec résolution et probité aux échelons national, régional et local.

Mesdames, messieurs, me voici parvenu au terme de cet exposé volontairement sommaire mais qui aura pu cependant vous paraître long et touffu tant sont nombreux et divers les problèmes que j'ai dû évoquer.

Lorsque sont en cause le sol et la pierre, vous l'avez dit, monsieur le ministre, c'est à la vérité l'homme lui-même qui est en cause, l'homme à propos duquel Paul Valéry écrivait : « Rien n'est plus difficile que de connaître ses véritables intérêts, qu'il ne faut pas confondre avec ses vœux ».

Dès lors, la tentation est grande d'invoquer les mythes et les principes pour ou contre telles dispositions d'un projet qui, en bien des points, innove ou rénove et qui constitue, nul ne peut désormais en douter, la dernière tentative faite pour régler dans un esprit libéral les problèmes posés par l'urbanisation.

Il innove ou rénove et, de surcroît, il le fait dans un domaine où, comme on l'a écrit, « l'action novatrice se heurte à beaucoup d'inertie ». Faute d'information sur ses fondements et ses objectifs, peut-être aussi parce qu'on l'assimile un peu vite à la prolifération cancéreuse de certaines banlieues ou à ce mal nécessaire des temps difficiles qu'ont été les grands ensembles, sans doute aussi parce qu'elle a été jusqu'à présent trop technocratique, l'urbanisation est, en France, plus subie qu'elle n'est acceptée.

Il y a là, monsieur le ministre de l'équipement, pour vous qui êtes chargé de tant de problèmes, un problème supplémentaire, celui d'une mentalité à faire évoluer.

Oui ! car toute innovation inquiète et toute rénovation déroutante, surtout si l'on ne prend pas le soin d'en expliquer le pourquoi et le comment.

Quand il considère l'inspiration constante qui a été celle de la commission des lois lorsqu'elle a infléchi votre texte vers une « concertation » systématique des décisions à prendre en matière d'urbanisme, son rapporteur incline à penser qu'elle a facilité la prise de conscience par nos concitoyens d'un certain nombre d'axiomes et, par là même, votre tâche. Il lui a semblé, en effet, que lors des confrontations qui auront lieu au sein des agences d'urbanisme et des bureaux d'études, confrontations dont il serait souhaitable que l'essentiel fût connu des populations intéressées, il sera relativement aisé de faire admettre qu'on ne pourra préserver les intérêts fondamentaux de chacun qu'au prix de sacrifices auxquels tous doivent consentir ; que c'est non pas la réglementation mais bien plutôt son imprécision ou son défaut qui met les citoyens à la discrétion d'une administration, et M. Pisani avait quelque raison de dire qu'il fallait réglementer pour libérer.

La commission a également marqué son désir de voir l'administration, qui, dans son souci légitime d'aller vite, a tendance trop souvent à travailler plutôt pour les populations et pour les élus qu'avec les populations et avec les élus, œuvrer désormais avec et pour les populations, avec et pour les élus.

Mesdames, messieurs, il vous appartient d'apprécier dans quelle mesure le projet de loi d'orientation foncière et urbaine, tel que votre commission des lois se propose de l'amender, peut servir de base juridique valable au grand œuvre d'urbanisation qui s'impose à la nation.

On l'a dit, une loi, certes, ne suffit pas, mais une loi est nécessaire. Encore conviendra-t-il qu'existent, à tous les échelons de conception et d'exécution, la volonté et les moyens de donner vie à ces dispositions.

Il s'agit, en effet, ni plus ni moins que de permettre à la puissance publique de remodeler le paysage urbain de la France moderne, et ce conformément à son génie traditionnel qui est ordre, mesure, harmonie.

Vous me permettez, pour conclure, de m'effacer derrière l'opinion d'un sociologue, spécialiste éminent des problèmes urbains, le professeur Jean Gottman : « Dans une société de consommation comme la nôtre, les gens commencent à s'ennuyer. Ils souhaiteraient l'aventure dans leur vie quotidienne. En leur offrant pour tâche commune, extraordinaire, passionnante, de bâtir cette cité nouvelle dont ils se sentiraient tous les bénéficiaires, les responsables d'aujourd'hui obtiendraient sans doute une adhésion plus large qu'ils ne peuvent l'imaginer ».

Mesdames, messieurs, ma conviction, que je voudrais vous faire partager, est qu'en votant ce projet de loi vous aurez créé les conditions pour qu'une nouvelle et grande tâche puisse être proposée à la France. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Triboulet, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai quelques scrupules à vous infliger un troisième exposé sur ce projet de loi foncière, d'autant que les documents qui vous ont été distribués ont pu vous impressionner.

En effet, une liste d'orateurs qui comporte déjà plus de trente noms, cinq fascicules de rapports dont certains fort épais, 320 amendements distribués — il paraît que nous ne sommes pas encore au terme — indiquent que nous voici devant un grand débat législatif.

Je voudrais bien qu'à cette occasion ne s'institue pas une querelle mineure née à propos du débat sur les pouvoirs spéciaux et dans laquelle on laisse entendre que si le Parlement n'est pas capable d'expédier rapidement le projet de loi foncière, c'est que vraiment il n'est pas à la hauteur de ses devoirs.

M. Claudius-Petit. Ce n'est pas nous qui l'avons dit !

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. Or un débat législatif est à coup sûr un débat sérieux. Les textes qui nous sont remis par l'administration sont rarement parfaits. Je m'excuse de le dire devant un ministre qui fut et qui reste d'ailleurs un grand fonctionnaire : mais enfin, nous pouvons constater depuis de nombreuses années la qualité inégale des textes préparés par les services juridiques, si bien que le travail en commission, ou chacun fait valoir son expérience — sans excepter, à la commission de la production, l'ancien ministre responsable précédemment de ce texte, qui a pris part à la discussion et déposé de nombreux amendements — doit nous permettre d'élaborer un texte meilleur. (*Applaudissements.*) Je le crois profondément. Peut-être pourrions-nous, à l'avenir, revenir à une méthode que les plus anciens de cette Assemblée avaient établie. Par exemple, la loi du 1^{er} septembre 1948 sur les loyers a été discutée au rythme d'une séance par semaine pendant de nombreuses semaines, ce qui permettait un travail en commission et un travail devant l'Assemblée extrêmement constructif.

M. Claudius-Petit. Et cette loi a été une bonne loi.

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. J'ajoute que ce qui peut vraiment honorer et justifier le Parlement, c'est d'aboutir à un texte aussi valable que possible et grandement amélioré par rapport au projet initial.

La commission de la production et des échanges vous présente un certain nombre d'amendements avec, bien entendu, la conviction que ces amendements apportent des améliorations sérieuses.

Je ne reviendrai pas sur l'immensité de la tâche d'urbanisation. Le ministre a présenté sur ce point des chiffres que d'ailleurs la plupart d'entre vous connaissent et retiennent. Il s'agit d'adapter les villes anciennes et d'étendre les villes nouvelles sur des terrains agricoles. Cela pose des problèmes financiers et des problèmes humains fort importants.

Je commencerai, si vous le voulez bien, par les problèmes financiers, pour rejoindre les observations qui terminaient le rapport de M. Bozzi. C'est là, en effet, que les amendements de la commission de la production et des échanges s'éloignent le plus du texte du Gouvernement.

Le Gouvernement nous présente deux dispositions fiscales, et d'abord la taxe d'équipement.

La taxe d'équipement est une tentative louable pour remplacer les participations que chaque collectivité négocie avec les constructeurs. Mais la modulation de cette taxe peut être améliorée. C'est à quoi votre commission s'est employée aux articles 48 et 50. L'exemption de la taxe est strictement réservée aux constructions des zones aménagées, lorsque le coût de l'équipement a déjà été incorporé au prix du terrain, pour qu'il n'y ait pas paiement double. En revanche, pour les constructions publiques et les constructions dispensées de permis de construire qui, dans le texte gouvernemental, sont exemptées, nous avons prévu le taux minimum de 10 francs par mètre carré ; nous y avons ajouté les constructions à usage d'habitation aidées par l'Etat, c'est-à-dire les constructions sociales.

J'ai entendu avec beaucoup d'intérêt M. Ortoli, qui certainement retiendra une partie au moins de nos amendements, annoncer que le Gouvernement serait d'accord sur des taux réduits, pour les constructions sociales et certaines constructions industrielles.

Mais si votre commission s'est contentée de moduler cette taxe d'équipement, en revanche elle a critiqué très vivement l'imposition des plus-values. Je regrette que M. le ministre ne soit pas présent, mais je sais combien cette critique de l'imposition sur les plus-values le chagrine. Mais, qu'elle le chagrine ou non, ce qui est sûr c'est que pour lui cette imposition a avant tout un caractère dissuasif. C'est le terme qu'il emploie couramment. Il nous a cité des chiffres indiquant que, pour les plus-values de 1964 imposées en 1965, on avait obtenu 24 millions de l'impôt sur les plus-values appliqué à titre totalement dissuasif, c'est-à-dire, a-t-il ajouté, à 100 p. 100. Donc 24 millions ! Et en 1965, pour les plus-values imposées en 1966, on aurait obtenu 33 millions de cette dissuasion totale contre la spéculation.

Nous sommes bien d'accord sur cet aspect de la taxe pour lutter contre une spéculation, qui consiste à acheter pour revendre, comme en matière de propriété bâtie. C'est là un aspect de l'imposition sur les plus-values qui n'est pas critiqueable.

Mais pour la hausse très normale des terrains agricoles qui deviennent terrains à bâtir, il y a là un phénomène économique qui n'est en rien, lui, de la spéculation et qui n'entraîne aucune culpabilité, me semble-t-il, pour le propriétaire. Pourquoi, après tout, le propriétaire n'en profiterait-il pas, comme tel commerçant, tel industriel qui se trouve tout à coup dans un secteur qui est favorisé par la tendance économique ?

Si bien que la fiscalité étant toujours à base de justice, nous nous demandons pourquoi cet impôt, même pour les biens venant du patrimoine du propriétaire, donc qui ne sont pas suspects d'avoir été achetés pour être revendus, pourquoi cet impôt augmente-t-il avec les années, car vos dispositions l'aggravent dans le futur ?

Pourquoi un propriétaire de terrain non bâti qui le vendrait cette année subirait-il un impôt inférieur à celui qui le vendra dans cinq ans ? La culpabilité fiscale varierait-elle avec le millésime ?

Et pourquoi surtout supprimer la décote et les exemptions qui visent vraiment les petits propriétaires ? Je sais que le ministre des finances s'obstine à dire que les décotes et exemptions en matière d'impôt sur les revenus visent les cas sociaux. Mais là aussi il peut s'agir de petits propriétaires.

J'ajoute que décote et exemptions ont permis, au témoignage d'un grand nombre de maires, d'inciter les propriétaires à vendre moins cher des terrains que les municipalités ont pu acheter précisément parce que décote et exemptions avaient joué.

Si l'impôt croît, me dira-t-on, c'est pour avoir un caractère incitateur, pour pousser les propriétaires à vendre. Or, comme l'a fait observer M. Claudius-Petit, et tous les administrateurs municipaux en sont d'accord, l'efficacité de cet impôt sur les plus-values est à peu près nulle, son échec est patent. En vérité, le résultat, pour les terrains soumis aux plus-values, c'est l'incorporation de cet impôt dans le prix de vente, le renchérissement des prix des terrains. L'impôt pèse sur le coût des terrains et le montant des loyers.

Pour ce qui est du produit de cet impôt, M. le ministre de l'économie et des finances nous a cité deux chiffres : au titre de l'exercice 1964, recouvré en 1965, l'impôt aurait rapporté 93 millions de francs ; pour l'exercice 1965, recouvré en 1966, son rendement n'est plus que de 75 millions de francs. Il y a donc diminution.

Le Gouvernement a déposé un amendement pour tenir compte du mouvement qui poussait, semble-t-il, les commissions à substituer à ses impôts un impôt foncier ; mais je précise que, par cet amendement, il propose un impôt foncier à la seule disposition des communes et s'ajoutant aux impôts existants. Cet impôt tend également à la dissuasion : c'est toujours la même idée de pénaliser le propriétaire !

M. Rivain, rapporteur général de la commission des finances, a déposé un amendement prévoyant que l'impôt envisagé par le Gouvernement pourrait s'imputer sur l'impôt sur les plus-values. C'est déjà un progrès : il ne s'ajouterait pas à l'imposition sur les plus-values comme le prévoyait le texte primitif du Gouvernement. Je souhaite que le Gouvernement accepte cet amendement.

Mais, pour la commission de la production, le vrai problème est de tenir compte avec exactitude de la situation présente, de la réalité du marché foncier français et de ses transformations profondes.

M. Bozzi estime qu'il n'y a pas péril en la demeure. Ayons une démarche prudente, a-t-il dit, mais résolue. Eh bien, si votre commission a adopté des amendements tendant à instituer, à partir de 1971, un impôt foncier urbain, ou un impôt foncier réel, c'est parce qu'elle a pensé que le ministère des finances,

que nous connaissons de longue date, est à coup sûr prudent, mais qu'il est rarement résolu. Par suite, si nous voulons arriver à suivre la réalité fiscale qui se modifie très profondément, qui est même déjà profondément modifiée, en matière immobilière, il faut créer cet impôt nouveau qui, en 1971, se substituerait à l'impôt foncier traditionnel, à la taxe d'équipement et à l'impôt sur les plus-values, et qui, par conséquent, aboutirait à une simplification fiscale profonde.

Quelle serait la base de cet impôt ? Nous essayons d'échapper au revenu cadastral qui, on le sait, est parfaitement fictif. Ce revenu cadastral, ces centimes, tout cela aboutit à des anomalies de commune à commune ou de département à département que rien ne peut justifier. Donc nous faisons porter sur les terrains urbains qui sont ceux dont la situation fiscale se modifie et s'est même déjà modifiée profondément, un impôt qui pour assiette essentiellement la valeur vénale selon la déclaration même des propriétaires. Et nous le faisons par une taxe qui est d'un taux très modéré, qui n'est pas du tout de 1 à 1,5 p. 100 de la valeur vénale, comme certains auteurs d'amendements l'avaient prévu, ce que la commission s'est bien gardée d'accepter.

Au contraire, M. Pisani et ceux de nos collègues qui ont établi ces textes ont pris le soin de dire que, d'après leurs calculs, ces taux seraient tout à fait excessifs. Il s'agit donc d'un taux modéré qui répond à cette réalité que les terrains urbains subissent une plus-value générale due à l'équipement public. Il ne s'agit plus, à ce moment-là, d'une sanction, mais simplement que les propriétaires apportent leur contribution à cet effort d'équipement public.

Bien entendu, à côté de cette taxe générale, dans certains secteurs exceptionnels où une grande opération d'urbanisme se déroule, et où la plus-value dépasserait 20 p. 100, les terrains pourraient être frappés temporairement d'un impôt sur la plus-value, impôt cette fois exceptionnel.

Telle est l'économie générale de ces amendements. Votre commission de la production pense qu'il appartiendrait au gouvernement, avant 1971, de fixer toutes les modalités, et notamment de définir la notion de terrain urbain qui devrait recouvrir à peu près celle de périmètre d'agglomération, terminologie en voie de disparition. Il lui incomberait aussi de fixer le taux de cet impôt. Il ne nous appartient pas, en effet, de nous substituer au gouvernement dans cette tâche technique. Aussi nous contentons-nous de lui indiquer les grandes lignes de cette construction fiscale qui nous paraît plus équitable et plus efficace.

J'en viens maintenant aux dispositions financières qui prennent la forme de prescriptions d'urbanisme. En vérité, ces dispositions constituent, si j'ose dire — et je m'en excuse auprès du Gouvernement — des expédients financiers en quelque sorte, destinés à procurer des ressources pour l'urbanisation.

C'est ainsi que l'article 1^{er}-21 du projet prévoit d'instituer des dérogations de surdensité. On pourra donc construire, en surdensité, malgré le plan d'occupation des sols et en dépit des coefficients d'occupation prévus. Le rapporteur, M. Bozzi, vient de dire : « Mais ce ne sont pas des dérogations... »

M. Jean Bozzi, rapporteur. Ce n'est pas moi qui l'ai dit, c'est M. le ministre ! Mais je partage son point de vue.

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. Je m'excuse de cette erreur, monsieur Bozzi. On ne prête qu'aux riches. (Sourires.)

M. le ministre de l'équipement disait donc : « Mais ce ne sont pas de véritables dérogations. Car la surdensité sera prévue aux plans d'occupation des sols ».

Je signale au passage que le texte de l'article 13 du code de l'urbanisme nécessitera une légère correction de forme. Il ne s'agit pas, en effet, des « règles mentionnées au 5^e ci-dessus », mais des règles mentionnées à l'avant-dernier paragraphe. Je me propose de déposer un amendement sur ce point de détail.

J'en reviens à mon propos. Il s'agit bien en l'occurrence de dérogations, puisque, si le plan a prévu « des normes de construction différentes de celles qui résultent de l'application du coefficient d'occupation du sol soit en raison de prescriptions d'urbanisme et d'architecture, soit en raison du renforcement des équipements collectifs », ce sont des règles très générales qui figureront au plan d'occupation des sols.

Il y a donc bien dérogations, sous forme de cas particuliers, et nous craignons, de telles dérogations devant entraîner des participations financières, que certaines collectivités, précisément pour se procurer des ressources, ne soient tentées de s'engager trop fréquemment dans la voie des dérogations.

De même, le fameux article 1^{er}-20 sur l'échange des espaces boisés permet à une collectivité, sous prétexte de sauvegarder un espace boisé, de l'acquérir par échange contre la permission de construire sur le dixième de la superficie. Il est bien évident que, sous le prétexte de sauvegarder, on cherchera à acheter cet

espace boisé sans bourse délier et moyennant cette dérogation à la sauvegarde générale.

A ce sujet, la commission présente un amendement très prudent, et je souhaite vivement que le Gouvernement l'accepte : l'échange d'un espace boisé, avec permission de construire sur le dixième de la superficie, ne peut être autorisé que si les collectivités intéressées s'engagent « à l'entretenir, le rénover, le conserver en espace vert ou boisé et que si elles en ont les moyens matériels ou financiers ».

En effet, nous ne voulons pas que les collectivités, après la construction prévue, ne sauvegardent pas l'espace boisé grâce à cette dérogation.

Voilà deux dispositions financières déguisées que je tenais à signaler.

C'est alors qu'intervient une considération qui me paraît capitale dans l'examen de ce texte. Les dispositions que nous allons voter n'auront de valeur que dans la mesure où elles seront réellement appliquées. Je ne dirai pas, malgré ce que pourraient penser certains esprits chagrins, que ce nouveau projet de loi est inutile ; cependant, les textes précédents n'ont pas été appliqués, et nous demandons qu'il n'en soit pas de même pour celui-ci.

Il est certain que la législation déjà intervenue en la matière permettait de faire régner un certain ordre dans l'urbanisme français, ce qui n'est pas le cas. Par exemple, dans tous les départements la liste des communes soumises à un plan d'urbanisme a été établie d'après les six critères fixés par le décret de 1958. Or ces critères se chevauchent, se recoupent imparfaitement et, en fait, dans ces listes figurent des communes dont on ne s'explique pas qu'elles soient soumises à un plan alors que l'absence de certaines autres étonne. Il convient donc de revoir ces définitions.

Quant aux communes actuellement soumises au plan d'urbanisme, le moins qu'on puisse dire des relations qu'elles entretiennent — sauf brillantes exceptions — avec leur urbaniste ou avec l'administration, est qu'elles sont loin d'être harmonieuses.

Trop souvent l'urbaniste est considéré comme un homme qui ne connaît pas suffisamment les éléments de la vie locale, qui dessine son plan sans avoir pris totalement conscience des réalités locales, de sorte que les collectivités réagissent en entretenant avec leur urbaniste des relations... mitigées.

Enfin, les coefficients d'utilisation des sols, s'il en existe, ne sont presque jamais respectés. On peut dire que les dérogations au plan d'urbanisme, notamment dans la région parisienne, sont devenues la règle générale, tandis que le respect des coefficients d'utilisation des sols qui existaient déjà constitue l'exception.

Je demande en conséquence que les dispositions nouvelles soient réellement appliquées. C'est ce que j'ai fait valoir dans mon rapport où j'ai indiqué « que si ce texte entraîne des modifications profondes dans les méthodes appliquées par l'administration française en matière d'urbanisme, il peut créer une véritable révolution et assurer enfin un véritable développement de la vie humaine de nos agglomérations urbaines ».

Et puisque je viens de parler de vie humaine, j'en arrive ainsi aux nouveaux documents d'urbanisme que vous avez créés et qui, sous de nouvelles appellations, rappellent, comme le dit très bien M. Bozzi, les anciens documents d'urbanisme. Ils ont le mérite d'insister sur le plan d'occupation des sols qui recouvre à peu près ce que représentait autrefois le plan d'urbanisme de détail. Ce plan doit comprendre, d'une façon obligatoire cette fois, le coefficient d'occupation des sols. C'est un élément qui me paraît essentiel.

La commission ne m'a pas suivi lorsque j'ai demandé l'adjonction du mot « maximum », tout en reconnaissant que le texte voulait à peu près dire la même chose, puisqu'un coefficient que l'on ne doit pas dépasser est bien un coefficient maximum. Si j'ai proposé cette adjonction — que je vous signale, monsieur le ministre, car l'idée me semble mériter d'être retenue — c'est que bien souvent certaines municipalités, ou certains jeunes préfets de nouveaux départements, estiment que le coefficient d'utilisation des sols qui leur est indiqué doit être atteint le plus vite possible. C'est une erreur. Ce n'est pas dans ce sens-là que le texte doit être interprété.

Bien entendu, lorsqu'on fixe un coefficient d'occupation des sols, il s'agit d'indiquer la limite à ne pas dépasser. Il s'agit de promouvoir un urbanisme dynamique mais non foisonnant qui conduirait à lancer des opérations en ordre dispersé pour atteindre le coefficient fixé. Nous en avons eu de tristes exemples dans certaines communes de la région parisienne qui avaient un cachet artistique et qui ont été défigurées par le souci d'atteindre le fameux coefficient d'utilisation des sols et sans règles d'urbanisme véritable.

Enfin, semble-t-il, nous allons aboutir par cette notion de coefficient d'occupation des sols à mettre l'urbanisme français sur sa base véritable qui n'est pas, à coup sûr, de considérer qu'il

ya des éléments inéluctables qui s'imposent à l'urbanisme, comme la croissance démographique, par exemple, ou les capacités d'équipement. Tout cela c'est l'avenir et l'urbanisme ne serait rien s'il n'était pas la possibilité précisément de modifier l'avenir et de le modeler, donc de déterminer tel ou tel équipement et de guider la population plutôt vers telle région que vers telle autre.

En fait, ce qui s'impose à l'urbanisme, c'est l'homme ; M. Bozzi y a fait allusion ainsi que vous-même, monsieur le ministre. Il faut partir de la vie de nos cités, leur vie dans le passé, leurs monuments, leur cachet artistique, tel quartier, telle rue, ce qui en constitue l'âme. Car une ville est constituée par un certain nombre de secteurs à sauvegarder et si ces secteurs sont défigurés, cette ville n'est plus elle-même.

Il y a donc ce legs du passé. Il y a en même temps les conditions de vie locale, traditionnelles, le charme de l'existence dans cette ville, qui tient à un certain nombre de facteurs sociaux qu'il faut étudier avec soin. L'urbaniste et le sociologue, comme le disait M. le rapporteur de la commission des lois, doivent être là pour s'en pénétrer à loisir et, à partir de là, essayer de déterminer comment cette ville peut se développer et comment on peut y créer les meilleures conditions de vie pour l'homme qui viendra y habiter.

Pour faire cet urbanisme vivant, il faut l'établir en liaison avec ceux qui vivent dans la région, avec les collectivités, avec les organismes professionnels, sociaux. Votre commission de la production a inséré une série d'amendements qui tendent à permettre la consultation de tous ces organismes.

A l'article 1^{er}-14, nous avons parlé des délibérations des municipalités et même de l'intervention des chambres d'agriculture pour établir les schémas directeurs.

A l'article 6 bis, nous avons prévu que les chambres d'agriculture seraient consultées également pour les constructions industrielles en zone rurale en considérant que ces implantations doivent se faire dans les zones les moins fertiles des communes intéressées.

Enfin, nous avons prévu la consultation des chambres d'agriculture, des chambres d'industrie et de commerce, des conseils généraux pour définir les programmes d'intérêt national que vous avez envisagés à l'article 1^{er}-16.

Voilà une série de dispositions qui me paraissent mettre en jeu un urbanisme vivant.

En outre, nous avons prévu, pour les établissements publics nationaux d'études et de recherches d'urbanisme, un conseil d'administration composé d'un tiers seulement de représentants de l'Etat, d'un tiers de représentants des collectivités et d'un tiers de représentants des organismes sociaux, professionnels, culturels locaux. Toutes ces dispositions proposées par la commission de la production vont dans le sens d'un urbanisme humain.

Enfin, monsieur le ministre, je terminerai ces quelques propos sur l'urbanisme par la considération suivante : si les gens qui viennent loger en ville expriment le désir de conserver une vie familiale analogue à celle qu'ils ont connue dans leurs campagnes d'origine, s'ils souhaitent circuler et se rendre à leur travail en automobile, s'ils ne peuvent vivre sans espaces verts, pourquoi leur imposer un urbanisme de pays sous-développé, dans d'immenses logements collectifs qui créent notamment des embouteillages inévitables matin et soir, à l'aller et au retour du travail ? Pourquoi ne pas entendre harmonieusement nos villes vers la campagne qui les pénètre ?

C'est ce que le président Lemaire ne cesse de rappeler depuis quelques années à la commission de la production et des échanges, en demandant que l'on crée un véritable équilibre entre les villes et la campagne.

M. Eugène Claudius-Petit. Alphonse Allais le disait déjà.

M. Raymond Triboulet, rapporteur-pour avis. J'en arrive maintenant aux conséquences de cet urbanisme sur les hommes.

Votre commission a eu grand souci du sort des utilisateurs, des exploitants des biens que vous allez exproprier ou « préempter » et elle veut éviter que ces biens ne soient retirés de la production, stérilisés en quelque sorte.

Certes, l'urbanisme exige certains sursis à statuer. Dès que l'on a établi un plan d'occupation des sols, on doit pouvoir surseoir à des décisions qui iraient contre ce plan d'occupation ; mais nous avons diminué au maximum les délais de sursis à statuer.

Nous avons prévu, à l'article 1^{er}-15, un sursis de deux ans, même dans la région parisienne, alors que vous aviez prévu trois ans. Nous avons prévu le même sursis de deux ans à l'article 1^{er}-17 pour les périmètres d'opérations d'urbanisme public et enfin, à l'article 1^{er}-19, nous avons prévu que les

délais à la fin desquels le propriétaire d'un terrain réservé pour un ouvrage public peut exiger l'achat de son terrain seraient ramenés de trois ans, avec prorogation possible de trois ans — c'étaient les délais que vous aviez fixés — à deux ans avec prorogation d'un an seulement.

Notre souci est donc d'éviter au maximum la stérilisation des terrains. De même, pour les concessions dans le centre des villes, vous avez prévu que les municipalités ne pourraient vendre leurs biens pour ces concessions temporaires qui désormais seraient la règle, puisque les municipalités ne pourraient plus que concéder temporairement leurs biens de façon à réserver l'avenir.

En ce qui concerne le remodelage des centres des villes, j'ai été appelé, sur demande de la commission, à vous signaler qu'il faudrait, au moins pour les rénovations en cours, assouplir cette interdiction absolue de cession qui mettrait en de graves difficultés certaines collectivités qui ont entrepris ces rénovations au prix de certaines cessions.

Il y a donc un régime transitoire à trouver.

Pour les concessions immobilières de vingt ans, votre commission n'a apporté que des amendements mineurs. Enfin, pour les concessions temporaires des réserves foncières, votre commission a prévu, lorsqu'elles portaient sur des terrains agricoles achetés par une collectivité et mis en réserve foncière, qu'elles ne pouvaient être dénoncées qu'avec préavis d'un an.

Voilà donc les différentes mesures qui ont été prises dans ces textes concernant l'exploitation des biens réservés et les concessions temporaires accordées aux exploitants.

J'arrive maintenant aux deux derniers paragraphes de cet exposé, l'un concernant les réserves foncières et l'autre concernant la situation des propriétaires expropriés.

Réserve foncière. Vous avez prévu que, pour constituer une réserve foncière, une collectivité publique pouvait exproprier et cela, bien entendu, comme il s'agit de réserves à très long terme, pour des opérations d'urbanisme qui se feront d'ici à vingt, trente ans peut-être. On a signalé des municipalités scandinaves qui avaient fait des opérations quelque cinquante ou soixante ans après l'achat des terrains !

Vous avez donc prévu la possibilité d'expropriation. Nous avons pensé qu'il fallait s'en tenir à la possibilité de la préemption, c'est-à-dire qu'une collectivité aura le droit d'acheter en priorité, mais si le terrain est librement mis en vente, et nous avons limité le droit d'expropriation au cas où toute une zone est mise en réserve par une collectivité, où 75 p. 100 de cette zone sont achetés et où il reste 25 p. 100 d'irréductibles. Ces 25 p. 100, alors, on peut les exproprier.

C'est ce que nous avons prévu dans notre amendement et je souhaite très vivement que M. le ministre des finances, qui, au début, avait paru assez hostile à ces dispositions, puisse revenir sur cette prévention contre des mesures qui nous paraissent vraiment atténuer le caractère quelque peu abusif de ce droit d'expropriation, sans précision du caractère d'utilité publique de l'opération envisagée.

Enfin, les propriétaires expropriés. C'est là le grand problème humain. L'expropriation autrefois était exceptionnelle. Elle est devenue extrêmement fréquente ; elle tendra d'ailleurs à le devenir sans doute de plus en plus au fur et à mesure de l'urbanisation. Alors, il faut vraiment que l'on songe à la situation humaine, sociale, des gens que l'on exproprie.

Et d'abord, votre commission m'a demandé de signaler que les juges fonciers étaient bien souvent en nombre insuffisant. Il faut certainement augmenter le nombre des juges fonciers afin que les expropriations soient faites dans des conditions de rapidité suffisantes pour que les formalités ne traînent pas indéfiniment, ce qui, en fin de compte, nuit à l'exproprié.

D'autre part, les domaines sont appelés, en matière d'expropriation, à jouer un rôle de plus en plus important puisque, maintenant, je crois que c'est le représentant de cette administration qui est commissaire du Gouvernement dans la procédure d'expropriation. Or, il faut bien dire que les domaines devraient être appelés à prendre connaissance des conditions quotidiennes du marché immobilier et à ne plus s'en tenir à des évaluations fondées sur des critères administratifs qui, très souvent, donnent des évaluations insuffisantes ou même, m'a-t-on dit, quelquefois, au contraire, supérieures à la norme. En tout cas, ces évaluations ne correspondent presque jamais à la valeur réelle du terrain.

Je crois qu'il faut sur ce point veiller à donner aux fonctionnaires des domaines des instructions plus souples et réalistes.

J'en arrive à la réinstallation des agriculteurs, puisque, en fait, ce sont des terrains agricoles que l'on urbanise. C'est pourquoi nous avons demandé que les chambres d'agriculture jouent un rôle important dans les procédures de consultation. Quels sont les terrains qui sont visés par la préemption ou par l'expropriation ? Ce sont les terrains agricoles.

Or la réinstallation des agriculteurs est prévue par une loi de 1962, la loi complémentaire d'orientation agricole, lorsqu'il y a achat par les S. A. F. E. R. Ces dispositions obligent le maître de l'ouvrage, qui accomplit un ouvrage public, à indemniser le cultivateur et à lui donner la somme nécessaire à sa réinstallation ou à sa reconversion. Ces dispositions tutélaires et humaines n'ont été que très peu appliquées. En effet, il devait y avoir des textes d'application et, depuis 1962, il n'est intervenu qu'un seul, celui qui concerne les autoroutes. Pour tous les autres ouvrages publics, les textes d'application ne sont pas encore parus.

Votre commission de la production et des échanges a demandé que cette loi de 1962 s'applique aux réserves foncières et, en tout cas, à l'expropriation, cette expropriation que nous avons prévue pour les 25 p. 100 irréductibles. S'il y a expropriation, alors nous demandons que le maire de l'ouvrage ou la collectivité qui a constitué la réserve foncière soit soumis aux prescriptions de la loi de 1962, c'est-à-dire fasse les frais de la réinstallation ou de la reconversion des agriculteurs.

Or j'ai le regret d'apprendre à mes collègues que l'article 11 bis, que la commission avait inséré à cet effet dans le texte, s'est vu opposer par le président de la commission des finances et à la demande du président de l'Assemblée, qui veille jalousement à l'application de notre règlement, l'article 40 de la Constitution. Je le regrette très vivement et je signale à M. le ministre de l'équipement et du logement la nécessité de prévoir des dispositions concernant la réinstallation des agriculteurs expropriés par les différentes mesures d'urbanisation, et par les réserves foncières notamment.

Il y a là un devoir qui me paraît d'ordre social et politique ; il est d'ailleurs le seul moyen, à dire vrai, de faire réussir en fin de compte votre loi et d'aboutir à ce que chacun en accepte les dispositions.

De même, nous avions prévu à l'article 21 bis — même opposition de l'article 40 — que, pour ces réinstallations, un fonds spécial serait créé, géré par le ministre de l'agriculture. Nous voulions isoler les crédits pour la réinstallation des agriculteurs dans un fonds spécial géré par le ministre de l'agriculture. Là encore, l'article 40 nous a été opposé, et comme cet article a également été opposé à un amendement qu'avait fait voter M. Pisani et veillant à ce que les taxes sur les plus-values et l'impôt foncier ne soient pas appliqués aux propriétaires qui acceptaient de coopérer avec l'administration pour participer aux opérations d'urbanisme, je dois dire que ces trois oppositions de l'article 40 à la réinstallation des cultivateurs, au fonds spécial destiné à la réinstallation et à l'exemption des taxes des propriétaires qui acceptent de travailler avec l'administration pour participer à l'urbanisation nous inquiètent grandement.

Car je ne pense pas que l'on puisse faire réussir cette loi foncière, que l'on puisse imposer un urbanisme véritable en France si les expropriés ont un certain sentiment de spoliation et si les taxes sont présentées toujours sous leur aspect dissuasif et de sanction contre des spéculations qui, à dire vrai, n'existent pas dans beaucoup de cas.

C'est aller à rebours de la grande œuvre à accomplir et de la très belle phrase de ce sociologue que M. Bozzi citait dans sa conclusion, disant que c'était une grande œuvre collective que cette urbanisation de la France.

La France de demain, les villes de France, leur beauté, leur charme, l'agrément de la vie de leurs habitants, tout cela c'est une grande œuvre, mais une œuvre qui veut beaucoup d'amour et le moins de sanctions possible. Je pense qu'il faut encourager, inciter plutôt chacun à y travailler, et votre commission est persuadée que les amendements, ou certains des amendements, déposés par elle vont en ce sens et permettent de mieux associer les propriétaires, les constructeurs, les locataires, les exploitants, les collectivités, l'Etat, de les faire coopérer de façon plus dynamique à cette grande construction d'une France meilleure. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Rivain, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Philippe Rivain, rapporteur général. Mesdames, messieurs, l'avis de la commission des finances portera seulement sur trois catégories de mesures à caractère budgétaire et fiscal prévues dans le projet de loi d'orientation foncière et urbaine : d'abord les articles 7 à 9, ensuite les articles 46 à 66 et enfin les amendements d'origine parlementaire et gouvernementale tendant à la création d'un impôt foncier.

Les programmes financiers inscrits dans les articles 7, 8 et 9 ont fait l'objet d'un examen approfondi par la commission des finances qui a adopté ceux relatifs aux voiries urbaines rapides

et aux réserves foncières mais qui, en revanche, vous propose de repousser l'article 8 concernant les zones à urbaniser par priorité.

Cette décision mérite explication.

Avant d'approuver un programme de création de nouvelles Z. U. P., votre commission voudrait être convaincue que tout a été fait pour organiser et utiliser au mieux celles qui existent déjà. Elle voudrait avoir la certitude que la formule répond exactement aux besoins. Or elle constate que des délais très longs s'écoulent entre la décision créant la zone et la mise en chantier des logements. Elle remarque que le prix des terrains équipés est souvent plus élevé que celui des terrains situés en dehors des Z. U. P. Aussi est-il fréquent que les constructeurs préfèrent bâtir en dehors de celles-ci. Elle recueille également le témoignage de nos collègues selon lequel la participation de l'Etat aux dépenses d'équipement des Z. U. P. est insuffisante lorsque des logements sociaux y sont édifiés.

Enfin, votre commission des finances souhaiterait que l'on se préoccupât du secteur diffus pour lequel il convient de dégager des terrains et de les équiper car les Z. U. P. ne suffisent pas par elles-mêmes à résoudre toutes les difficultés foncières rencontrées en matière d'immeubles d'habitation.

Sur tous ces points, votre commission des finances souhaite que le Gouvernement apporte des précisions et des éclaircissements.

Les articles à caractère fiscal que contient le projet concernant l'institution d'une taxe locale d'équipement et une certaine remise en ordre des dispositions actuellement en vigueur et relatives à l'imposition des plus-values.

En nous proposant, par les articles 46 à 61, la création d'une taxe locale d'équipement, le Gouvernement ne demande pas au Parlement de créer un impôt nouveau. Il soumet à notre approbation la création d'une taxe destinée à remplacer, dans la plupart des communes confrontées au délicat problème que soulève le développement de leur agglomération, le système des « participations » demandées aux constructeurs, qui fait l'objet de critiques justifiées sur lesquelles je ne reviendrai pas.

Depuis son inscription dans notre législation, voilà dix ans, le principe de la participation des constructeurs au financement des équipements collectifs n'a jamais été mis en cause, mais la mise au point des mécanismes permettant aux communes d'obtenir ces participations s'est avérée délicate. Plusieurs tentatives ont successivement échoué. La dernière en date fut la création, par l'article 8 de la loi de finances pour 1964, d'une taxe de régularisation des valeurs foncières.

La taxe locale d'équipement, dont le Gouvernement propose la création à la suite de l'échec de la taxe de régularisation des valeurs foncières, a pour objet d'assurer dans de meilleures conditions la participation des constructeurs au financement des équipements collectifs des communes, selon des modalités nouvelles qui échappent, semble-t-il, aux principaux défauts des systèmes précédents.

Les caractéristiques essentielles de cette taxe vous sont désormais connues. Il est superflu de les rappeler.

Votre commission a approuvé dans son principe la création de la taxe locale d'équipement et, au cours du débat, je vous proposerai en son nom l'adoption de la plupart des dispositions la concernant, sous réserve de certains amendements.

Les dispositions du projet relatives à l'imposition des plus-values dérogées par les cessions des terrains à bâtir ont fait l'objet d'observations plus critiques.

On sait que le Gouvernement propose, à l'article 62, de durcir, à terme, les conditions d'imposition de ces plus-values. Après avoir prorogé pendant deux ans l'application du pourcentage imposable retenu pour l'imposition des plus-values dérogées en 1966, on renforcerait de dix points, après 1970, le pourcentage imposable de ces plus-values et on supprimerait dès le 1^{er} janvier 1969 la limite d'imposition et la décote dont les montants résultent pour l'essentiel d'amendements adoptés en 1963 par votre commission des finances et auxquels le gouvernement avait alors donné son accord.

Lors de l'examen de cet article en commission, diverses critiques ont été formulées contre le régime actuel d'imposition de ces plus-values. Il lui est notamment reproché d'avoir contribué à l'enchérissement des terrains à bâtir, alors qu'il avait pour objet de le combattre, sans pour autant apporter au budget de l'Etat une contribution appréciable. Des doutes ont également été émis quant à l'efficacité de la mesure qui consiste à accorder pendant deux ans des conditions atténuées d'imposition avec l'espoir que les propriétaires profiteront de ce délai pour mettre les terrains à bâtir qu'ils possèdent à la disposition du marché immobilier.

Votre commission des finances a cependant accepté cette atténuation temporaire de l'imposition, mais elle a refusé aussi bien l'aggravation ultérieure du prélèvement fiscal applicable aux plus-values que la suppression de la limite d'imposition et de la décade.

Sur ce dernier point, votre commission entend s'en tenir aux dispositions qu'elle avait elle-même contribué à introduire dans la loi; elle croit que les exonérations ont été favorables à la construction individuelle; elle estime que la réglementation des lotissements suffit à rendre difficile la fraude que seraient tentés de commettre ceux qui vendraient par parcelles, bénéficiant de l'exonération, de vastes superficies qui devraient normalement être soumises à l'impôt sur les plus-values.

Votre commission des finances a été appelée enfin à donner son avis sur diverses propositions tendant à instituer un impôt foncier nouveau frappant les propriétaires de terrains dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols.

Ces propositions, vous le savez, sont au nombre de cinq.

Deux ont été formulées par la commission des lois saisie au fond, à l'occasion de deux délibérations successives. Les trois autres émanent de la commission de la production et des échanges, de M. Fanton et du Gouvernement.

Nous comprenons fort bien les préoccupations qui ont inspiré les initiatives d'origine parlementaire. Ces préoccupations sont également les nôtres. Nous croyons cependant, si l'on veut agir efficacement, qu'il est nécessaire d'aller au fond du problème pour bien en mesurer les difficultés.

Dans la mesure où ils prétendent fixer dès maintenant les modalités du nouvel impôt, les amendements d'initiative parlementaire se révèlent d'ailleurs assez disparates. Si, en effet, ils se recourent sur certains points, tels par exemple que l'imposition des terrains d'après la valeur vénale déclarée par les propriétaires, sur d'autres, qui sont pourtant essentiels, ils divergent totalement.

Ainsi, le champ d'application de la taxe comprendrait soit tous les terrains bâtis ou à bâtir, soit les terrains à bâtir seulement.

Pour certains des auteurs, la plupart des autres impositions concernant les terrains, telles que contributions foncières, imposition des plus-values de cession, taxe locale d'équipement ou participations, se trouveraient au moins partiellement effacées par le nouvel impôt; pour d'autres, au contraire, il y aurait lieu de supprimer en outre des impôts locaux sans caractère foncier, comme la contribution mobilière et la patente.

Il est apparu, dans ces conditions, à votre commission des finances que le Parlement n'était pas en mesure d'arrêter dans le détail les modalités d'une nouvelle imposition foncière et qu'il ne pouvait s'agir, pour l'instant, que de retenir le principe d'une telle imposition et, le cas échéant, de l'inscrire dans la loi.

Les diverses propositions examinées appellent, en effet, deux séries d'observations, les unes ayant trait aux objectifs du nouvel impôt, les autres à son contenu.

La taxation de la valeur vénale des terrains paraît répondre à deux objectifs: améliorer les recettes des collectivités locales et obliger les propriétaires de terrains à bâtir à les céder à des constructeurs. Le caractère contradictoire de ces deux objectifs mérite, à mon sens, d'être souligné. Pour améliorer les recettes des collectivités locales, il faut un impôt dont l'assiette soit stable, ou, mieux encore, en croissance régulière et dont le taux soit suffisamment modéré.

En revanche, pour inciter les propriétaires de terrains à vendre, il faut que le taux soit dissuasif et destiné, en définitive, à fortement amoindrir la matière imposable.

Il est évident qu'à vouloir régler ces deux problèmes avec le même mécanisme fiscal on risque d'aboutir à un double échec. Je sais bien que ce point de vue n'est pas partagé par tous puisque certains partisans du nouvel impôt en attendent des ressources supplémentaires considérables.

Leur opinion paraît fondée sur les résultats d'une enquête de la société d'études et de mathématiques appliquées, reprise par le groupe d'études foncières du V^e Plan, et d'après laquelle « un nouvel impôt foncier assis sur les valeurs vénales pourrait permettre facilement un doublement ou un triplement des recettes des communes ».

On peut craindre qu'il n'y ait, dans cet optimisme, une certaine part d'illusion.

Actuellement, en effet, les propriétaires acquittent déjà un impôt local assis sur des valeurs locatives, lesquelles, il faut le reconnaître, sont loin d'être parfaites; mais le remplacement de ces valeurs locatives par la valeur vénale du terrain permettrait-il vraiment de faire payer deux ou trois fois plus d'impôt?

Un simple changement du mécanisme d'imposition va-t-il vraiment multiplier les facultés contributives des propriétaires? Il faut tout de même se rappeler qu'à la base il y a un contribuable et que son existence pose des problèmes dont la solution ne relève pas uniquement des mathématiques.

Si la répartition actuelle de la charge fiscale entre les divers contribuables d'une commune doit être révisée, cela exigera, de la part du Parlement, un examen global du problème de la fiscalité locale qui devra porter également sur les taxes payées par les habitants et sur celles mises à la charge des entreprises.

Certains partisans du nouvel impôt font même appel à un troisième objectif d'après lequel il conviendrait de récupérer sur les propriétaires les plus-values résultant de l'expansion urbaine. La nécessité économique, voire l'obligation morale de lutter par des moyens fiscaux contre la spéculation foncière n'est pas contestable, mais on peut se demander s'il est possible pour autant de fonder sur le produit de cette spéculation l'essentiel des ressources des collectivités locales.

A ces observations concernant les objectifs du nouvel impôt, je voudrais en ajouter d'autres qui concernent le contenu de cet impôt. La mise au point d'une réforme quelle qu'elle soit donne fatalement lieu à des difficultés. A vouloir les éviter toutes, on tomberait certainement dans l'immobilisme. Il ne faut pas toutefois les accumuler à plaisir car ce serait la meilleure façon de rendre la loi inapplicable. Or on peut craindre que ce ne soit le cas du nouvel impôt foncier qui, tel que ses promoteurs le conçoivent, présente trois difficultés majeures.

La première a trait au calcul de la valeur vénale réelle. Même s'il ne s'agit que d'un terrain non bâti, la détermination de la valeur vénale est déjà fort délicate. Certes, dans un quartier déterminé, il est possible de dégager une tendance générale et un prix moyen au mètre carré, mais par rapport à cette tendance les écarts peuvent être très importants.

En réalité, chaque parcelle de terrain constitue un cas particulier. Quel est d'ailleurs le propriétaire qui peut dire avec précision combien vaut exactement son terrain à un instant donné? Vouloir dégager des valeurs vénales pour des sols durablement bâtis, abstraction faite de la construction existante, c'est encore plus contestable car il n'existe pas de marché pour de tels terrains.

La deuxième difficulté concerne la répartition de la charge fiscale. Tirant argument de l'injustice de la répartition des contributions foncières, les auteurs des amendements prétendent que le remplacement des valeurs locatives par la valeur vénale des sols améliorerait sensiblement la situation.

On ne peut nier, bien sûr, que les valeurs locatives cadastrales actuellement utilisées provoquent de graves injustices, mais les vertus de la valeur vénale des sols ne sont pas certaines pour autant.

Je voudrais en donner quelques exemples. Si le nouvel impôt foncier s'applique au sol bâti, le propriétaire d'un appartement situé dans une tour de quinze étages pourrait se trouver vingt à trente fois moins imposé que le propriétaire d'un pavillon, et cinq à dix fois moins que le propriétaire d'un appartement situé dans un immeuble de quatre à cinq étages. Ce n'est certainement pas le résultat recherché.

En outre, taxer les propriétaires d'immeubles bâtis d'après la valeur vénale du sol conduirait à sacrifier les jardins et espaces verts au profit de la construction compacte.

Une dernière difficulté sur laquelle je n'insiste pas, mais qui est quand même importante et qui est développée en détail dans mon rapport, concerne le contentieux de l'impôt.

Votre commission des finances, tenant compte de ces diverses observations, s'estimé qu'avant d'envisager toute solution de rechange, il serait préférable pour résoudre le problème des ressources des collectivités locales, de procéder d'urgence à la révision des valeurs locatives cadastrales et d'appliquer l'ordonnance de 1959.

Ce serait pour le Parlement l'occasion de réfléchir au problème de la fiscalité locale dans son ensemble et d'apprécier dans quelle mesure — c'est le fond du problème — chaque catégorie de contribuables: propriétaires, habitants ou entreprises, devrait participer à l'effort des collectivités.

Le ministre de l'économie et des finances a d'ailleurs informé la commission que le Gouvernement déposerait, sur le bureau de l'Assemblée, avant la fin de cette session, un projet de loi portant réforme de la fiscalité locale directe et adaptation des dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

Le ministre a précisé également que ce texte permettrait notamment une rénovation complète de l'assiette des impôts portant sur les propriétés bâties et donnerait aux départements

et aux communes le moyen de financer, dans des conditions satisfaisantes, les équipements nécessaires à leur développement.

Pour toutes ces raisons, votre commission des finances a décidé de prendre en considération, en vue de la création d'une nouvelle taxe destinée à provoquer la vente des terrains à bâtir, le texte de l'amendement présenté par le Gouvernement sous le n° 202 et qui, se bornant à poser le principe de cette création, renvoie, pour la détermination de ses modalités, à la loi de finances pour 1970.

Elle vous propose toutefois un amendement qui tend à modifier ou à compléter le texte du Gouvernement sur quatre points. Afin d'éviter toute confusion, l'impôt nouveau, assis sur la valeur des terrains à bâtir ou susceptibles d'être bâtis serait dénommé taxe d'urbanisation. Son produit serait intégralement affecté à la commune. La référence au périmètre d'agglomération serait supprimée, car il s'agit d'une notion que le projet de loi rend caduque. Enfin, pour éviter toute superposition des deux impôts, la taxe d'urbanisation s'imputerait sur l'imposition des plus-values des terrains à bâtir.

Telles sont, mesdames, messieurs, les conclusions de nos travaux. Elles sont inspirées d'un double souci : procurer aux communes les ressources indispensables au financement de leurs équipements ; dissuader la spéculation et la rétention abusive des terrains par des mesures spécifiques et limitées à leur objet, sans cependant écraser de taxes superposées les constructeurs et les propriétaires d'immeubles bâtis.

Nous savons parfaitement que la juste mesure n'est pas facile à atteindre. Nous espérons pourtant que nos suggestions per-

mettront d'en approcher. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 6 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 141 d'orientation foncière et urbaine. (Rapport n° 321 de M. Bozzi, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; avis n° 289 de M. Triboulet, au nom de la commission de la production et des échanges ; avis n° 324 de M. Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures dix minutes.)

Le Chef du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)

