

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^e

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 — 54^e SEANCE

1^{re} Séance du Mercredi 21 Juin 1967.

SOMMAIRE

1. — Orientation foncière et urbaine. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1995).

Discussion générale (suite) : MM. Denvers, Rabourdin, Valentino, Royer, Claudius-Petit, Jacques Vendroux, Triboulet, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges ; Peretti, Berthet, Granet, Maujotian du Gasset, Sudreau, Fanton, Boulay, Valenet, Combrisson.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — Ordre du jour (p. 2017).

PRESIDENCE

DE Mme MARIE-CLAUDE VAILLANT-COUTURIER,

vice-présidente.

La séance est ouverte à quinze heures.

Mme la présidente. La séance est ouverte.

* (2 f.)

— 1 —

ORIENTATION FONCIERE ET URBAINE

Suite de la discussion d'un projet de loi.

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

Hier soir, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de cette discussion, la parole est à M. Denvers. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. Albert Denvers. Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici appelés à nous prononcer sur un texte nouveau, sur un texte de plus traitant une matière qui, depuis dix ans, n'a cessé d'être mise en cause et qui jamais, d'ailleurs, n'a pu donner lieu à des solutions satisfaisantes.

C'est un texte de plus, ajouté aux quatre ou cinq autres, très importants, qui, tour à tour, ont été présentés au Parle-

ment, souvent avec beaucoup de publicité, dont les auteurs affirmaient qu'ils atteindraient leur but c'est-à-dire qu'ils pourraient enfin résoudre le problème foncier, vu sous tous ses aspects, par la mise en œuvre, dans de bonnes conditions, de l'urbanisation de nos agglomérations et de nos villes, laquelle faciliterait ensuite l'instauration d'une politique de construction de logements adaptée aux besoins du pays et au mode de vie d'une population en pleine expansion démographique.

Cette fois, le document qui nous est soumis peut nous faire espérer que nous disposerons enfin des mécanismes juridiques, administratifs et financiers qui nous permettront d'atteindre le résultat recherché sans aggraver — comme ce fut souvent le cas — la situation créée en France par les phénomènes de l'urbanisation et par la crise du logement dont personne ici ne voudra affirmer qu'elle s'est atténuée même quelque peu et qu'elle a perdu tout caractère d'acuité.

Sans prétendre revenir sur l'économie du projet de loi, dont l'analyse a déjà été présentée de façon excellente notamment par nos amis MM. Defferre, Chochoy et Alduy, je voudrais néanmoins compléter celle-ci par quelques remarques. Après quoi je m'efforcerai d'exposer à l'Assemblée l'opinion du groupe parlementaire de la fédération de la gauche démocrate et socialiste sur les dispositions d'ordre budgétaire et fiscal prévues aux articles 7, 8 et 9 du titre II et au chapitre I^{er} du titre IV.

Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, le projet de loi en discussion ne pourrait atteindre totalement son but que s'il était assorti de mesures plus audacieuses, aux objectifs clairs et précis conduisant à une réforme foncière radicale, financièrement assise sur un dispositif fiscal foncier capable d'assurer équitablement aux collectivités publiques et aux Français en général les ressources leur permettant d'affronter les lourdes charges d'urbanisation et de la construction moderne qu'ils ont d'ores et déjà à supporter.

Il n'est d'ailleurs que de lire le projet pour être entièrement convaincu, sans plus d'effort, que, si l'esprit qui s'en dégage est, en la matière, assez proche du nôtre, en revanche sur la lettre, c'est-à-dire sur la manière pratique et réaliste de traiter le problème posé, nos opinions sont divergentes, monsieur le ministre.

Le texte que vous nous proposez ne va pas jusqu'au fond du sujet et jusqu'au bout des décisions à prendre pour réussir de façon aussi satisfaisante que possible une politique d'orientation foncière et urbaine dont M. le Premier ministre a dit ici même, le 18 mai dernier, qu'elle fournira « une base convenable à la politique du logement et de l'urbanisme qui conditionne à la fois le cadre de vie des hommes et, pour une bonne part, l'évolution de l'économie ».

Certes, on ne pouvait mieux définir en quelques mots les objectifs d'une politique foncière et d'orientation urbaine ; mais il ne suffit pas d'affirmer des intentions.

Ce qui compte et ce qui vaut, c'est de permettre aux intentions de se traduire par des mesures appropriées, positives et efficaces. Ce qui compte et ce qui vaut, c'est, surtout, de ménager les moyens en services, en personnels et en crédits pour éviter que le projet de loi en discussion ne soit qu'une réglementation supplémentaire s'ajoutant aux nombreux autres textes qui se sont révélés sans efficacité et dont cependant les vertus magiques n'avaient jamais manqué d'être vantées quand ils nous avaient été présentés.

Entre autres critiques, nous faisons volontiers nôtres, pour une large part, celles qu'a formulées, dans son avis, le conseil économique et social. Elles sont fondamentales et sont de trois ordres.

D'abord, dans les dispositions relatives aux schémas directeurs et aux coefficients d'occupation des sols, ne sont pas définies de manière suffisamment nette et satisfaisante les conditions dans lesquelles les collectivités locales seront appelées à donner leur avis pour l'établissement de ces schémas et de ces plans, ce qui laisse pratiquement celles-ci sous la menace de décisions soudaines, prises en dehors d'elles. Ce n'est pas là faire bon usage des règles démocratiques qui doivent présider à la vie locale et régionale.

Ensuite, le projet de loi ne prévoit aucune mesure vraiment sérieuse pour juguler la spéculation foncière, dont chacun connaît pourtant la scandaleuse extension depuis six ans, malgré tous les textes votés pour essayer de l'empêcher ; ses auteurs s'en remettent aux bienfaits qu'ils escomptent dans l'avenir — un avenir trop lointain — de la définition des schémas directeurs et des coefficients d'occupation des sols.

Dans l'immédiat, le projet de loi ne comporte autre chose qu'un simple remaniement du régime des plus-values soumises

à l'impôt sur le revenu, l'augmentation des pourcentages n'ayant d'effet qu'à partir de 1971.

« Gain sans effort », observe le Conseil économique. La plus-value demeurera, pendant quatre ans encore, mieux traitée qu'un salaire au regard de l'impôt sur le revenu.

D'autre part, c'est l'Etat et non pas la commune qui bénéficiera du produit de cette taxe qui a presque toujours été une cause de hausses spéculatives du prix des terrains.

Enfin, le projet n'apporte pas aux collectivités publiques et aux organismes à caractère social d'aménagement et de construction la garantie qu'ils obtiendront les ressources financières considérables qui leur sont indispensables, pour mettre en œuvre une véritable politique de réservation foncière et de l'urbanisation telle qu'elle est cependant visée dans le présent projet de loi.

Chacun sait qu'aucune réalisation sérieuse ne peut être obtenue en matière foncière et d'orientation urbaine sans la prééminence de l'initiative publique. Or, nous constatons qu'aucune des dispositions de ce texte ne prévoit formellement les moyens de financement qui seront mis à la disposition des communes ou groupements de communes pour leur permettre de mener à bien et à temps leurs projets d'urbanisation et d'équipement.

Point n'est besoin de s'interroger longuement sur les difficultés qui ne manqueront pas de surgir pour toutes nos collectivités, obstacles qui, bien vite, risqueront de gripper la mécanique rendant ainsi particulièrement difficile et pénible le cheminement des réalisations projetées.

Sachant que la population de nos villes est appelée à doubler et leur superficie à tripler d'ici vingt-cinq à trente ans, le nombre des citadins devant être porté à plus de 43 millions — ce qui suppose le dégagement, l'aménagement et l'équipement de quelques 12.000 à 15.000 hectares par an — nous nous demandons comment les collectivités locales et les aménageurs pourront faire face à leurs charges financières qui pèseront indiscutablement d'un poids très lourd et que ne saurait ni ne devrait supporter une seule génération de contribuables alors que les prévisions sont établies pour l'an 2000. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.)

Maîtriser le sol après l'avoir identifié, en vue d'opérations d'urbanisation et de constructions réalisées à la dimension des exigences de notre temps et de celles de demain et d'après-demain, cela nous paraît pourtant regarder au premier chef la puissance publique. C'est bien à elle, c'est-à-dire en fait à chaque citoyen travaillant à une œuvre commune, que revient le rôle essentiel à jouer en face des intérêts particuliers pour la détermination des phases successives d'une discipline urbaine et foncière.

Mais, étant donné l'ampleur de ces problèmes, la collectivité publique disposera-t-elle, avec ce texte, des moyens nécessaires pour les résoudre ? Les moyens financiers notamment, sont-ils seulement envisagés de façon suffisante dans les dispositions qui nous sont proposées ?

Nous estimons, quant à nous, que ces moyens sont notoirement insuffisants et qu'ils le resteront aussi longtemps que le volume des investissements à mettre en œuvre ne fera pas l'objet d'une révision fondamentale dans le V^e Plan et ne sera pas très sensiblement accru dans le VI^e Plan.

Le budget de la nation devra désormais être établi en tenant compte de ces impératifs, sinon il est inutile de laisser croire aux Français que notre pays, à l'heure des échéances, pourra remplir sa mission sur le plan du développement harmonieux de nos régions et de nos cités.

Monsieur le ministre, vous me direz sans doute que les dispositions des articles 7, 8 et 9 du projet accentuent la participation budgétaire de l'Etat et de ses organismes d'action foncière par rapport aux prévisions contenues dans le V^e Plan. Il est vrai qu'il ressort de ces dispositions, que, pour les voies urbaines dites rapides, par exemple, l'intervention de l'Etat, fixée à 4.560 millions pour les années 1967, 1968, 1969 et 1970, est en augmentation de 15 p. 100 sur les crédits retenus au titre du programme initial. Mais il est également vrai que ces 15 p. 100 d'augmentation sont déjà et de loin absorbés par la hausse intervenue en matière de travaux routiers et d'ouvrages, depuis qu'ont été établies les prévisions du V^e Plan.

Autrement dit, le volume des travaux susceptibles d'être réalisés ne variera pas et je serais même tenté d'affirmer qu'il accusera une diminution.

D'autre part, nous sommes en droit de nous demander si cette participation de l'Etat qui, en pourcentage, ne représente grosso

modo que 55 p. 100 à 60 p. 100 du montant global et final des travaux à engager, sera effective car son utilisation dépend de l'effort financier obligatoire et concomitant consenti par les collectivités locales, qui sera de l'ordre de 40 à 45 p. 100.

Monsieur le ministre, pensez-vous que les ressources actuelles des communes et des départements leur permettraient de souscrire à un fonds de concours pour une part aussi élevée des dépenses? Et ne pensez-vous pas que leur imposer de telles charges, c'est aller au devant d'impossibilités et de retards importants dans l'exécution des schémas et des plans d'aménagement? (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.)

En supposant même que nos collectivités acceptent les charges qui leur incombent, et dans la forme qui leur est proposée, dans quelles conditions devront-elles se procurer les moyens de financement? Par voie budgétaire? Par voie d'emprunt? Autorisez-vous ces collectivités, monsieur le ministre, à recourir à l'emprunt et leur appel à l'emprunt recevra-t-il une suite favorable? A quel prix et auprès de quel établissement particulier?

Pourriez-vous répondre à ces diverses questions, monsieur le ministre?

Reconnaissez que notre insistance sur ce point se justifie. Vous interroger à cet égard nous paraît nécessaire. Toute absence de réponse de votre part ne fera qu'accroître les inquiétudes des collectivités publiques dont la plupart sont déjà considérablement endettées.

Ainsi donc, confrontées demain avec les difficultés et les coûteux problèmes de leur développement, nos collectivités locales ne pourront y faire face que si la proportion de leur concours financier est rendue supportable et si des ressources peuvent être dégagées à leur profit. L'acquisition et l'équipement de 12.000 à 15.000 hectares de terrains, chaque année, supposent d'autres moyens financiers que ceux qu'apporte le projet de loi.

C'est à ce point de mon intervention que je voudrais souligner l'intérêt qu'il faut, dans le même temps, porter à la cause des zones et des activités agricoles et à celle de la programmation du développement de nos villes.

C'est dire qu'il conviendrait d'aboutir au plus tôt à l'élaboration des plans d'aménagement des secteurs ruraux avec, bien entendu, l'indispensable participation des représentants des collectivités locales et des milieux agricoles. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Par parenthèse, je demande au Gouvernement s'il compte faire paraître prochainement le décret relatif au plan d'aménagement rural.

Les articles 7, 8, 9 du projet ne prévoient pas des crédits suffisants, d'autant que les travaux annoncés en entraîneront d'autres dont les collectivités auront à supporter seules le financement. C'est dire que, sans une réévaluation en sensible augmentation des objectifs du V^e Plan, les collectivités locales, invitées à s'engager délibérément dans une ample action d'urbanisation, seraient incapables de conduire celle-ci à son terme.

Rien n'est prévu pour concrétiser la volonté affirmée de rénover la politique d'aménagement des villes et de conduire le pays vers des structures de l'espace en rapport avec les aspirations toutes légitimes de l'homme et des cités. Comment y parvenir sans moyens juridiques, sans moyens administratifs, et surtout sans moyens financiers adaptés et suffisants? (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.)

La taxe locale d'équipement, que le projet substitue à la taxe de régularisation des valeurs foncières, ne peut être considérée comme un générateur de ressources locales suffisantes et efficaces. Même appliquée à titre provisoire, nous la condamnons parce que, en l'état, elle est injuste sur le plan social, discutable quant à son assiette, incertaine quant à son rendement. Cette taxe, que l'on voudrait cumulative, n'apportera pas aux communes, et de loin, les ressources dont elles auront besoin pour supporter les dépenses d'équipement entraînées par l'exécution des plans d'aménagement et d'occupation des sols. Sa consécration législative n'empêchera nullement la pratique des marchandages et des abus regrettables auxquels certaines communes ont cru devoir recourir.

Nous estimons que l'établissement d'un impôt foncier d'urbanisation serait beaucoup plus satisfaisant sur le plan de l'équité. D'une part, il ne susciterait pas de discrimination entre les habitants de logements nouveaux et ceux de logements anciens; d'autre part, il procurerait aux aménageurs publics des recettes plus substantielles, donc des possibilités d'action certaines et efficaces.

En se substituant notamment à la taxe locale d'équipement et non pas en s'y ajoutant, comme le propose le Gouvernement, l'impôt foncier nouveau permettrait une plus juste répartition des charges entre tous les bénéficiaires, directs ou indirects, des opérations d'urbanisation.

La fiscalité foncière ne doit pas se fixer pour objectif la répartition du butin entre le spéculateur et la collectivité, alors qu'elle doit tendre précisément à juguler toutes les occasions d'enrichissement sans cause. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, du groupe communiste et sur quelques bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Dans son exposé des motifs, le Gouvernement lui-même semble douter des bienfaits de la taxe locale d'équipement puisqu'il envisage d'ores et déjà des mesures d'adaptation aussitôt que l'on disposera, dit-il, d'éléments homogènes et indiscutables d'appréciation de la valeur vénale des sols.

C'est dire que l'étape et la réforme qui nous sont proposées paraissent bien inutiles. Elles ne serviront qu'à créer un système d'imposition particulièrement compliqué et aléatoire, qui risque de se traduire par des prix fonciers excessifs et insupportables pour la plupart des promoteurs et des constructeurs.

Nous déclarons, quant à nous, que l'impôt foncier d'urbanisation, établi sur la valeur en capital des terrains, constitue l'élément essentiel d'équilibre des finances locales comme l'instrument d'une politique de libération des sols et de récupération des plus-values entraînées par les travaux de la collectivité.

Une procédure assurant à la puissance publique la maîtrise des sols par la concession de leur usage en vue d'empêcher le démembrement du domaine public nous paraît la condition première pour lutter contre la spéculation foncière et pour ne pas compromettre le devenir harmonieux et bénéfique de nos agglomérations.

Mais, pour permettre à la puissance publique de se manifester et d'agir, il faut donner aux collectivités les moyens réglementaires qui leur manquent et leur procurer les ressources indispensables au financement de leurs programmes de modernisation et de développement.

Il importe donc, ainsi que l'a souligné notre collègue Gaston Defferre, de recourir à ce que nous avons appelé la municipalisation des zones d'extension et de rénovation. Une telle municipalisation n'est en rien, comme voudraient le faire croire des esprits malintentionnés, une spoliation. Elle se définit par une procédure accélérée du transfert à la commune de la propriété du sol, avec interdiction de rétrocession à des tiers, les concessions d'usage à durée limitée étant seules autorisées, à moins de cas particuliers dignes d'intérêt.

Il importe aussi de créer des offices fonciers urbains.

Toutes ces suggestions figurent dans la proposition de loi que nous avons déposée. Ce sont autant de suggestions que nous considérons comme les plus valables et les plus efficaces pour atteindre les objectifs imposés par le développement des agglomérations. Ne pas vouloir y recourir délibérément et sans délai serait s'exposer à de nouveaux mécomptes et à de sérieuses déconvenues.

Si donc, monsieur le ministre, vous voulez que vos actes concorderent avec les intentions que vous affirmez, si vous voulez innover et frapper un grand coup, si vous voulez vous libérer des intérêts privés au profit du bien public et de l'intérêt général, si vous voulez vous y retrouver dans le travail des commissions compétentes de l'Assemblée, il vous appartient — et vous ne pourriez qu'en être loué — de prendre en considération la proposition de loi de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.

L'homme qui vous parle est, comme beaucoup d'entre vous, mes chers collègues, fortement marqué par la vie difficile, voire intolérable et inadmissible, que connaissent aujourd'hui trop de citadins, inhumainement entassés dans des centres urbains rébarbatifs à de nombreux égards. Mais, parce qu'il croit à l'épanouissement et à la libération de l'homme par la bonne et décente demeure construite là où il faut et comme il faut, il insiste auprès de l'Assemblée pour qu'elle accepte de s'engager résolument et courageusement, une bonne fois pour toutes, sans tergiverser, dans la voie de l'audace et du bon sens, dans une voie qui soit digne de notre clairvoyance, de nos responsabilités et de notre mission! (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, du groupe communiste et sur plusieurs bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Mme la présidente. Je prie les orateurs de bien vouloir respecter leur temps de parole dans la mesure du possible et de faire en

sorte que préciser, tant ce soit possible. (Sourires. — *Mouvements divers sur divers bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

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

M. Guy Rabourdin. Mesdames, messieurs, il y a quelques semaines, le Gouvernement, la majorité et les oppositions ont insisté sur le caractère humain que devait revêtir toute politique.

Eh bien ! traduisons dans les faits d'aussi louables intentions !

Aucune politique ne touche peut-être autant l'homme que celle qui détermine les conditions individuelles et collectives de sa vie.

Avant tout, il y a pour chacun le droit de posséder quelque chose. La propriété existait avant même le droit. Les textes ont sans doute codifié un état de fait.

Après quelques années, on cherche à revenir en arrière, obligés que sont les gouvernements de faire prévaloir les intérêts de la collectivité.

Le projet en discussion s'inscrit dans ce contexte. Il est, après bien d'autres tentatives, destiné à adapter le droit de la propriété traditionnelle aux exigences de la société.

Les droits de la collectivité sont-ils plus forts que ceux de l'individu ? A cette question, monsieur le ministre, vous semblez avoir répondu oui ; mais peut-on faire le bonheur de l'homme contre lui-même et fonder le bonheur des uns sur le malheur des autres ?

En ce qui me concerne, je voudrais retenir de votre projet deux points : l'évolution du droit d'expropriation pour réussir une politique foncière, le rôle des collectivités dans l'élaboration et la réalisation de cette politique.

Les textes sur l'expropriation sont à la fois insuffisants au regard des objectifs à atteindre et excessifs du point de vue de ceux qu'ils atteignent.

Les textes sont insuffisants d'abord, parce que d'une utilisation trop lente en raison de la procédure et des mécanismes annexes.

Votre projet comporte des améliorations. C'est vrai, mais pourquoi ne pas aller plus loin ?

En tant que maire d'une commune en plein développement, voilà près de dix ans que je subis les lenteurs et les difficultés de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Pourtant, lorsqu'un maire recourt à la phase ultime de l'expropriation, c'est que sa commune a un besoin urgent d'un terrain pour construire une école, une cantine, ou pour toute autre réalisation sociale.

Il serait donc souhaitable que la collectivité ou l'établissement public expropriant puisse entrer en possession dès la prise du décret d'utilité publique. Dès lors, l'exproprié recevrait à titre de provision une somme correspondant à l'estimation de l'administration des domaines. L'acceptation de cette somme ne vaudrait en aucun cas acceptation définitive et l'exproprié pourrait, comme par le passé, en contester le montant en engageant un recours devant les juridictions compétentes. Un délai minimum serait fixé pour la procédure.

Ainsi éviterait-on des drames humains dont la liste est déjà longue. Car, pour se réinstaller, quand on perd son logement, comme dans le cas d'un plan de rénovation urbaine, il faut du temps et, bien sûr, de l'argent disponible immédiatement pour faire face à la réinstallation.

J'ai dit que le droit actuel ne permettait pas toujours une utilisation efficace de la procédure d'expropriation. J'ai dit également qu'il était excessif au regard des objectifs qu'il atteignait.

Aussi, monsieur le ministre, je vous engage à rechercher la solution la plus humaine et à favoriser les procédures amiables.

Je souhaite d'abord qu'on rende plus rapides les procédures d'expropriation, ensuite que les terrains soient payés à leur juste prix, enfin et surtout que la solution la plus humaine soit recherchée en matière de logement.

Les auteurs du projet ont une tendance accentuée à considérer l'expropriation comme la solution facile et normale en matière de politique foncière. Que ne favorise-t-on le règlement amiable !

On en revient alors aux deux points que j'ai évoqués : la recherche du juste prix et la recherche d'une solution humaine.

La recherche du juste prix est une des conditions indispensables du règlement amiable. Nous ne saurions que nous élever contre toutes les mesures inventées depuis quelques années qui, en bloquant les prix des terrains de façon rigide, constituent une spoliation détournée.

En dehors de toute poussée spéculative, il y a une évolution normale en hausse de la valeur nominale et réelle des terrains à travers le temps et en fonction de leur situation.

La législation actuelle, qui aboutit au blocage des valeurs foncières, paraît d'autant plus injuste qu'elle ne s'applique pas aux valeurs immobilières puisque le régime d'actualisation des prix de la construction, bien que facteur de hausse, est légalement reconnu par le Gouvernement.

En effet, on a maintes fois constaté dans la pratique que l'article 21 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, modifiée par la loi du 10 juillet 1965, qui fixe les critères d'évaluation des biens sur lesquels doit se fonder le juge d'expropriation, ne facilite pas, bien au contraire, les transactions amiables.

L'article 21, en son dernier état, détermine de façon étroite la notion de terrain à bâtir et ajoute que « sera seul pris en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article premier ou, dans le cas visé à l'article 5, un an avant la déclaration d'utilité publique ».

Mais, quelles que soient les distinctions que l'article 21 cherche à établir, il est très difficile de dissocier dans la pratique, face à une hausse des prix de vente de terrains, ce qui peut résulter spéculativement de la réalisation ou de l'annonce de grands travaux réalisés par l'autorité publique, de ce qui découle pratiquement d'une hausse normale des prix qui tiendrait seulement compte de la situation des terrains et de l'évolution générale.

Compte tenu de ces textes, l'appréciation des services des domaines est très souvent trop faible, car elle est liée à des règlements d'évaluation des plus rigides qui suppriment pratiquement, et dès le départ, toute chance d'entente amiable.

D'autre part, la commission de contrôle des opérations immobilières n'admet pratiquement aucune élasticité des prix au-delà de ceux qui sont fixés par l'administration des domaines, car elle n'en a pas légalement la possibilité.

Nous sommes donc persuadés que le temps gagné grâce à la multiplication des acquisitions amiables constitue, sur l'évolution normale des prix, un rattrapage permettant de récupérer et au-delà les sommes pour lesquelles une législation plus souple permettrait d'aboutir à un accord.

Deuxième point sur lequel je veux insister : le rôle effectif des collectivités dans l'élaboration et la réalisation de cette politique.

Pour que les collectivités locales accueillent favorablement la mise en œuvre d'une politique foncière, deux conditions doivent être remplies : premièrement, informer et consulter les communes ; deuxièmement, les intéresser à la réalisation d'une politique foncière.

C'est parce que l'information et l'intéressement des communes sont actuellement insuffisants que d'importants retards ont été enregistrés dans la région parisienne en ce qui concerne l'établissement des zones à urbaniser par priorité.

C'est à cette double condition que les maires, qui connaissent fort bien les problèmes soulevés par la vie journalière de leurs communes, pourront non seulement se faire les porte-parole de leurs administrés, mais aussi jouer le rôle d'intermédiaires.

Intéresser les communes, c'est avant tout leur donner les moyens de participer elles-mêmes à la réalisation effective d'une politique foncière.

A ce sujet, il m'a paru anormal que, dans la région parisienne, le district prélève la majeure partie du produit des taxes d'équipement encaissées par une commune.

J'ai, pour ma part, déposé un amendement tendant à ramener à 20 p. 100 la part du district sur cette taxe. Que resterait-il en effet aux communes pour la réalisation de leurs propres programmes, si l'effort fiscal — déjà trop lourd — qui leur est demandé était ainsi détourné de son objet ?

Je souhaite enfin que soit reconstitué dans un proche avenir un fonds différé d'annuités d'emprunt pour les communes en voie d'expansion rapide.

En conclusion, monsieur le ministre, ce que nous réclamons c'est une plus grande efficacité. Pour ce faire, il faut d'abord

modifier les procédures d'expropriation, afin de les rendre plus rapides et surtout plus humaines. Il importe ensuite d'aider les communes, de ne pas les accabler de charges nouvelles et de ne pas les tenir à l'écart.

Comment voudriez-vous, monsieur le ministre, qu'un maire se fasse auprès de ses administrés l'avocat d'une politique qu'il devrait lui-même subir? (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Valentino. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. Paul Valentino. Mesdames, messieurs, le projet de loi que nous soumet le Gouvernement est destiné à faire face à des difficultés consécutives à l'expansion démographique qui se manifeste en France. Les données qui ont servi à son élaboration ne se retrouvent pas dans le département que j'ai l'honneur de représenter. Ce projet ayant surtout valeur spécifique pour la France métropolitaine, je ne peux donc intervenir dans ce débat qu'avec une grande discrétion.

Toutefois, comme je n'ignore pas que ce texte sera applicable dans les départements d'outre-mer, je tiens à attirer l'attention de l'Assemblée sur certaines dispositions qui détermineront ma position lors de l'examen des articles du projet.

Outre-mer, l'arbitraire administratif est courant; récemment encore j'ai été le témoin d'une procédure engagée par l'administration, pour la ville de Pointe-à-Pitre, qui a abouti à jeter l'émoi chez 800 petits propriétaires fonciers.

Il semble bien qu'avec le projet qu'il nous soumet, le Gouvernement veuille renforcer les possibilités d'intervention des préfets. Cette mesure se justifie peut-être dans la métropole; elle ne va pas sans susciter des inquiétudes chez ceux qui ont l'expérience de l'administration préfectorale dans les départements d'outre-mer.

Je précise donc, dès maintenant, que lors de la discussion des articles je prendrai position en faveur de toutes les propositions tendant à limiter l'arbitraire administratif. Trop souvent en effet, dans les départements d'outre-mer, les textes sont quelque peu « bousculés » lorsqu'ils font obstacle aux visées de l'administration, lesquelles n'ont pas toujours pour objectif le bien public.

De nombreux amendements présentés par nos collègues rencontentent par avance ma sympathie car toutes les mesures tendant à renforcer l'autorité des collectivités locales doivent emporter l'adhésion des représentants des départements d'outre-mer, où seule l'autorité locale, s'appuyant sur la loi, peut faire échec à l'autorité préfectorale.

J'ai tenu à faire cette déclaration, afin que personne ne soit surpris des positions que je pourrais prendre lors de la discussion des articles. (*Applaudissements sur quelques bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Royer. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur quelques bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

M. Jean Royer. Mesdames, messieurs, on doit, à mon sens examiner la loi foncière qui nous est proposée en se posant les trois questions suivantes:

Est-elle susceptible de donner à la France le patrimoine foncier de 12.000 à 15.000 hectares qui, chaque année, sera nécessaire non seulement à la construction des quelque 500.000 logements dont notre pays a besoin, mais surtout aux 350.000 logements sociaux que doit comporter cette construction annuelle? Autrement dit, aurons-nous une majorité de terrains économiques?

Les vrais pouvoirs locaux, c'est-à-dire les municipalités, les collectivités départementales, disposeront-elles de toute l'autorité nécessaire pour établir et faire exécuter les schémas directeurs, les schémas de structure et les coefficients d'utilisation des sols?

Ces collectivités disposeront-elles de possibilités financières — prêts et subventions — leur permettant d'appliquer les dispositions de la loi?

Examinons d'abord les deux premiers problèmes. Il est clair qu'à travers tous ses chapitres, le projet de loi met en cause l'intervention profonde des collectivités. Partout dans le monde, depuis dix ans, l'action des pouvoirs publics s'est renforcée, aussi bien dans les pays libéraux que dans les pays socialistes.

C'est à la lumière de ce phénomène contemporain qu'il faut examiner les possibilités françaises.

Voyons d'abord ce qui se passe au niveau de la conception des plans. Celle-ci doit se faire dans un cadre qui, en tout état de cause, ne doit pas être systématiquement organisé. Elle devra tenir compte de l'état actuel des études ou, au contraire, de l'absence d'études pour, tantôt, là où le retard est considérable et où les pouvoirs locaux ne disposent pas en même temps des services nécessaires pour pouvoir tracer et exécuter les plans, imposer une agence d'urbanisme; ou tantôt, là où il existe déjà des ateliers d'urbanisme ou des agences agréées, laisser aux maires, aux élus, le pouvoir déterminant, celui de faire accepter par la population le sacrifice au droit de propriété qu'exige l'exécution des plans. Puisque cette responsabilité caractérise le rôle des édiles, encore faut-il qu'ils puissent donner leur accord fondamental sur les études qui leur seront proposées dans le cadre des agences ou des ateliers organisés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de l'union démocratique pour la V^e République.*)

Il faut absolument, monsieur le ministre, que le Parlement et vous-même tombiez d'accord sur cette nécessité; sinon, à quoi bon prendre des responsabilités si nous sommes obligés de subir une tutelle étouffante?

D'autre part, la définition même du rôle des collectivités peut-elle rassembler ici une large majorité aux côtés du Gouvernement?

Certes, ce rôle peut être différemment envisagé. C'est ainsi qu'en Europe des solutions modérées ou des solutions audacieuses ont été adoptées selon les latitudes et les régimes.

Pour ce qui est des solutions modérées, partout, depuis une dizaine d'années, on a vu les municipalités, les pouvoirs publics en général, intervenir, soit pour bloquer le prix des terrains, soit pour en réserver la plus grande partie aux constructions sociales, soit pour taxer les plus-values foncières qui sont à l'origine d'une spéculation qui a sévi lourdement dans l'ensemble de l'Europe.

Des exemples précis seront plus éloquentes qu'un discours.

Parmi les solutions modérées, retenons celles des pays scandinaves et de l'Allemagne, qui ont consisté, de bonne heure, à faire réserver par les municipalités un très grand nombre de terrains, si bien que lorsque le prix de ceux-ci, insensiblement, augmentait les municipalités, ayant en réserve des surfaces importantes, pouvaient les lancer sur le marché et casser ou limiter la spéculation.

Ainsi, mesdames, messieurs, on constate que le terrain coûte actuellement 160 francs le mètre carré dans le centre de Francfort, 450 francs à Essen, 500 francs à Bonn; il coûte encore 1.000 francs le mètre carré dans le centre de Londres; mais déjà, en Suisse, à Genève, il s'élève à 7.500 francs; il vaut 12.000 francs à Paris, 16.000 francs à New York et atteint 74.650 francs à Tokyo.

On peut conclure de la comparaison de ces prix que les pays qui ont adopté la politique des réserves foncières bloquées par les municipalités, comme l'Allemagne, les pays scandinaves et la Grande-Bretagne, ont tout de même un très net avantage.

En revanche, devons-nous aller jusqu'au bail emphytéotique, jusqu'à la municipalisation des sols, ou devons-nous nous contenter d'une action simplement régulatrice des municipalités? Tel est le problème posé.

Quant aux solutions audacieuses, on constate, par exemple, que les Anglais, avec leur loi de 1965, ont appliqué le *leasehold*, c'est-à-dire le bail emphytéotique; que les Italiens, avec leur loi du 18 avril 1962, ont appliqué une notion semblable sous la forme du droit à superficie qui permet aux municipalités d'affecter la moitié de leurs réserves foncières en baux emphytéotiques à la construction sociale, l'autre moitié étant vendue par enchères publiques aux promoteurs privés. De nombreux autres pays encore sont sur la voie de l'emphytéose.

Cette conception du bail emphytéotique poura sans doute être très utile dans notre pays, pour les cités historiques anciennes qui voudront restructurer leur centre et où cette restructuration sera très longue, mais on peut se demander si elle correspond à la mentalité française. Personnellement, je ne le crois pas. Nous ne devons pas légiférer à l'encontre des mœurs, mais essayer de les faire évoluer grâce à une législation suffisamment souple et habile.

L'action régulatrice des municipalités françaises doit s'exercer essentiellement par des achats maxima de terrains réservés, d'abord par le système des réserves foncières — et c'est là la nouveauté que prévoient notamment les articles 10, 11 et 12

de votre projet de loi — puis par le système des Z. A. D., enfin par celui des Z. U. P., le rôle des municipalités étant de redistribuer la propriété après avoir servi d'intermédiaire, et de briser la spéculation.

Cette solution est en accord avec la conception traditionnelle de la propriété foncière française qui a été liée, pendant des siècles, à une conception agricole de la société, et même souvent, dans le haut moyen-âge, à une conception pastorale. Malgré l'évolution très rapide des mœurs dans notre société industrielle, la population de notre pays a toujours gardé profondément le sens de la propriété, même parmi ses couches les plus modestes.

Par conséquent, la municipalisation qui vise à l'appropriation définitive des sols par les municipalités avant de les louer et d'agir très loin d'ailleurs en aval de l'acquisition des terres, c'est-à-dire jusqu'à la forfaitisation des loyers et par conséquent jusqu'à l'amortissement de la location des terres consentie aux organismes sans but lucratif, cette municipalisation, dis-je, me semble prématurée.

Il y a lieu simplement de redistribuer la propriété et c'est la raison pour laquelle je soutiens particulièrement l'aspect du projet de loi qui a trait aux réserves foncières.

Or parmi les moyens juridiques permettant d'appliquer cette politique, nous constatons que le système des zones d'aménagement différé et des zones à urbaniser en priorité n'a pas donné tous les résultats que nous attendions.

En effet, l'ancien rapporteur du budget que je suis a observé que 165 Z. U. P. groupant environ 680.000 logements à construire à la cadence annuelle de 85.000 ne constituent pas un patrimoine suffisant pour que, à la fin du V^e Plan, nous ayons construit les 175.000 logements par an à édifier sur ces zones. Autrement dit, la surface des Z. U. P. est insuffisante. Ce n'est pas parce que vous y ajouterez 2.000 ou 4.000 hectares par an que vous résoudrez le problème.

D'autre part, la formule des Z. A. D. est certes excellente, mais lorsqu'on examine le budget de 1967 on s'aperçoit, monsieur le ministre, qu'on ne leur a consacré que 1.200 millions de francs pour l'exercice du droit de préemption. La loi du 25 juillet 1962 n'a donc pas encore atteint son objectif parce que les moyens financiers nécessaires au développement des Z. A. D. font défaut. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Il y a lieu par conséquent d'y ajouter la politique des réserves foncières.

Toutefois cette politique ne sera bonne qu'à la double condition, d'une part, que des moyens juridiques de réaliser rapidement ces réserves soient prévus, car nous avons dix ou quinze ans de retard sur les cadences nécessaires de mobilisation des sols, et, d'autre part, que nous ayons suffisamment de fonds pour les acquérir.

Disposons-nous des moyens juridiques ? Pourquoi monsieur le ministre, avoir prévu que, pour justifier l'arrêt de cessibilité, on soit obligé de consulter le Conseil d'Etat ? Je suis persuadé que si les plans sont bien établis, approuvés par l'Etat, notamment par les ingénieurs des ponts et chaussées approuvés par le préfet et surtout par les municipalités, il n'y a aucun risque de voir les populations protester lorsqu'on leur dira qu'il faut acquérir des terres à la périphérie, même si elles sont agricoles, pour pouvoir construire dans dix ou quinze ans. Pourquoi donc recourir au Conseil d'Etat ? Une procédure plus rapide s'impose.

Quant aux moyens financiers, vous avez prévu 400 millions de francs pour quatre ans. Malheureusement, je doute que ce soit suffisant, car ces terres, au fur et à mesure que vous allez essayer de les acquérir, vont prendre de la valeur, surtout lorsque vous voudrez appliquer la disposition, d'ailleurs très humaine, qui établit un droit d'expropriation en chaîne et qui tend, par l'intermédiaire des S. A. F. E. R., à réinstaller les paysans, les exploitants dans d'autres zones que celles qu'ils auront perdues. Ce mécanisme est, certes, humain, mais il aura pour effet d'entraîner une élévation quasi inéluctable des prix des terrains, augmentation qui est déjà en train de s'opérer dans les périphéries urbaines actuelles. Il faut donc prévoir un financement plus important.

Enfin, en ce qui concerne l'aspect global de votre projet de loi, permettez-moi, monsieur le ministre, de présenter quelques critiques puis, pour terminer, plusieurs suggestions.

Les critiques d'abord.

Devant l'Assemblée précédente, je me suis efforcé de faire comprendre combien la politique des pays d'Europe ou la politique des Etats-Unis en matière d'acquisition foncière et de logements étaient basées sur la notion de prêts à long terme ou

sur l'idée de la mobilisation totale de la trésorerie dans le cas des prêts à court terme.

Or, vos propositions ne permettent pas d'atteindre de tels objectifs. En effet, vous nous proposez un crédit de 1.400 millions de francs, réparti sur quatre ans, pour accélérer la formation des Z. U. P. et des zones d'habitations, c'est-à-dire généralement des zones concertées. Si l'on examine le budget de la France, on s'aperçoit que, cette année, déjà, 440 millions de francs ont été consacrés à la dotation du fonds national d'aménagement et d'urbanisme, pour les zones d'habitations, les Z. U. P. et les zones industrielles.

Si, sans tenir compte de la progression des prix au cours des quatre années, nous cherchons quelle est la moyenne du financement prévue par votre projet de loi, nous trouvons, en divisant 1.400 millions par quatre, 350 millions.

Je n'ai pas très bien compris vos intentions, monsieur le ministre, ou bien vous ajoutez ces 35 milliards aux dotations antérieures et répétées du F. N. A. F. U., ou bien alors cette somme s'y substitue et ce n'est pas un progrès mais une régression car on passerait de 44 milliards d'anciens francs, prêts de la caisse des dépôts et consignations sur six ans à 2,5 p. 100 après bonification, à 35 milliards.

Il y a là quelque chose d'inquiétant mais, monsieur le ministre, je pense que dans vos réponses, vous dissiperez peut-être cette ambiguïté.

Je formulerais une deuxième critique. C'est un tort que de maintenir — votre loi ne dit rien d'une quelconque modification à ce sujet — la distinction entre les deux aspects du F. N. A. F. U.

Il y a les prêts de la caisse des dépôts et consignations et il y a les dotations propres au Trésor. Or, alors que la caisse des dépôts ne prête que la différence entre les recettes et les dépenses, le Trésor, lui, surtout lorsqu'il s'agit d'actions directes de l'Etat, avance la totalité de la trésorerie et tous nos collègues maires de villes de plus de 50.000 habitants ou même de villes qui comptent entre 25.000 et 50.000 habitants, savent bien que le F. N. A. F. U. est l'élément le plus économique et le plus souple à employer pour la constitution des Z. U. P., des Z. A. D. et des zones d'habitations.

Il faut donc absolument que vous revoyiez les dotations de crédits et, en tant que rapporteur du budget de la construction, je souhайте, monsieur le ministre, que vous ayez suffisamment d'influence auprès du ministre des finances pour obtenir que la dotation générale du F. N. A. F. U. soit portée de 870 millions de francs à 1 milliard ou 1.200 millions de francs par an, notamment au cours de l'année 1968.

M. Jean-Yves Chapalain. Très bien !

M. Jean Royer. Enfin, les dotations pour les réserves foncières devraient être faites, non sur six ans, mais sur dix ou quinze ans, c'est-à-dire que la durée de l'amortissement devrait être calquée sur le calendrier d'utilisation des terres dans le cadre des schémas de structures. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

La loi y prépare, mais c'est là qu'elle manque d'audace. Les éléments de la conception financière qui auraient permis de la réaliser font défaut, et je suis persuadé que si vous parvenez à les introduire, soit par voie d'amendements, monsieur le ministre — nous, hélas ! nous n'en avons pas le droit, en vertu de la Constitution — soit encore par voie budgétaire, dans les quatre prochains budgets, alors votre loi pourra sérieusement s'appliquer au niveau des acquisitions des réserves foncières, et cela est très important.

Une dernière remarque, mesdames, messieurs. On peut s'inquiéter du fait que si nous pratiquons une politique de réserves, de Z. A. D. et de Z. U. P., tous les terrains environnants soient l'objet d'une spéculation à partir du moment où les équipements auront été apportés par la collectivité.

Alors, essayons de nous inspirer de l'exemple de l'étranger. En Italie comme en Angleterre, on a surmonté cette difficulté en créant de vastes zones *non ædificandi*, à proximité immédiate des terrains ainsi rassemblés, mobilisés par la puissance publique. Dans ces deux pays, cette politique a réussi et il est possible de l'appliquer également en France.

Mme la présidente. Vous concluez, monsieur Royer ?

M. Jean Royer. Oui, madame la présidente, je conclus, mais ce projet de loi foncière est si important...

M. Eugène Claudius-Petit. Il est stupide qu'un « isolé » ne dispose que de cinq minutes. Il serait tout à fait normal qu'un député, quel qu'il soit, même s'il n'appartient pas à un groupe, puisse exprimer entièrement son opinion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. Jean Royer. Je remercie M. Claudius-Petit d'avoir présenté l'illustration et la défense du rôle d'un député.

Mme la présidente. Je crois avoir été très libérale à l'égard de M. Royer.

M. Jean Royer. Je pense que si nous arrivons à résoudre le problème du financement en amont, il restera à le régler en aval des opérations.

Deux possibilités s'offrent à l'Assemblée : ou bien elle demande fortement au Gouvernement de reviser la totalité des « quatre vieilles » c'est-à-dire des impôts locaux, et de donner enfin une suite aux ordonnances de 1959, ce qui permettrait, notamment par une réévaluation de l'impôt foncier, d'accroître sensiblement les ressources des collectivités pour amortir les emprunts et, en particulier, les emprunts fonciers ; ou bien la collectivité applique un impôt spécial, un nouvel impôt foncier. Mais alors il ne faut pas que, devant la population, on puisse faire la somme des anciennes taxes déjà votées et du nouvel impôt foncier, car on dressera automatiquement le public contre l'application de la loi.

C'est à la suite d'une étude plus approfondie, article par article, et dans une discussion de détail que l'Assemblée pourra trancher.

M. Raymond Mondon. Très bien !

M. Jean Royer. Mesdames, messieurs, nous sommes placés devant un gigantesque effort d'urbanisation. Il ne faut pas le faire d'une manière inhumaine ; il faut déjouer la spéculation plutôt que de taxer les enrichissements sans cause auxquels elle a donné naissance.

Il faut agir avec l'accord des populations dans le cadre d'organisations souples, où les élus auront voix prépondérante.

Enfin, il faut que la France consacre quatre à cinq milliards de francs par an à ces acquisitions foncières et le mérite de la loi serait précisément d'en dégager les modalités.

S'il n'en était pas ainsi, vous auriez fait un effort pour rien et ce serait malheureux car ce texte a été préparé avec soin non seulement par de hauts fonctionnaires mais par deux ministres. Nous l'attendions depuis longtemps. D'autre part, le pays ne peut pas continuer à connaître la spéculation qui fait que le coût des logements individuels ou collectifs est majoré de quelque 20 à 25 p. 100 par un prix excessif des terrains.

M. Raymond Boisdé. C'est juste.

M. Jean Royer. Mesdames, messieurs, je vous remercie de m'avoir écouté et je prie Mme la présidente de m'excuser d'avoir excédé quelque peu le temps de parole qui m'était imparti. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République, des républicains indépendants, du groupe Progrès et démocratie moderne et sur divers bancs.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Claudius-Petit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. Eugène Claudius-Petit. Mesdames, messieurs, chacun aura compris que la remarque que je faisais tout à l'heure visait, non la présidence qui est particulièrement libérale, mais la lettre de notre règlement qui établit une diacrimination entre les députés selon qu'ils sont membres d'un grand groupe, d'un petit groupe ou qu'ils n'appartiennent à aucune formation. Or il est nécessaire que chaque député puisse s'exprimer puisqu'il représente la France tout entière en ayant été élu dans sa circonscription. C'est pourquoi je me suis permis de formuler cette observation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Le présent débat est d'une singulière importance, puisqu'il s'agit de préparer les moyens permettant à l'ensemble de la nation de maîtriser le plus extraordinaire mouvement d'urbanisation que ce pays ait connu depuis les temps anciens.

Des chiffres ont été cités, et j'ai beaucoup apprécié, monsieur le ministre, la phrase dans laquelle vous indiquiez que tous nos problèmes avaient changé d'échelle. Mais je ne suis pas persuadé que tous les Français, où qu'ils se trouvent — à leur place de

citoyen, ou dans les administrations où l'on élabore les décisions du pouvoir, ou même dans les ministères où l'on fait les choix — aient compris la dimension des problèmes que nous avons à résoudre. Et je voudrais donner un seul exemple.

Il y a quelques années, toute la presse, spécialisée ou non, a parlé de ce grand projet qui intéresse la ville de Toulouse et qui s'appelle le Mirail. Ce projet a fait l'objet d'une attention particulière de la part des instances gouvernementales. Tous les moyens ont été concentrés pour permettre sa réalisation dans les meilleures conditions. Un large concours a été ouvert et un projet de construction d'une « ville nouvelle » de 100.000 habitants aux portes de Toulouse a été retenu. Les travaux ont été engagés voilà plus de trois ans, mais le neuvième seulement du projet a été réalisé et personne ne sait, sur le plan local comme à l'échelon national, comment le centre de la ville sera financé.

A ce rythme, il faudra vingt-sept ans pour mener à bien ce projet, ce qui nous porte à 1994 ! Et toutes les prévisions confirment qu'à cette date Toulouse comptera 500.000 habitants de plus. Il nous faut donc bâtir cinq fois le Mirail. Or nous ne savons même pas comment nous pourrions financer le centre de cette cité.

Le programme que nous avons à assumer est sans précédent. Et ce changement d'échelle, dont nous sommes vaguement conscients, n'a jamais été considéré dans ses véritables dimensions. Sinon, la politique d'ensemble du Gouvernement serait différente de ce qu'elle est, les revendications de la totalité des Français seraient différentes de ce qu'elles sont, les modalités du crédit à la consommation seraient singulièrement différentes de celles qu'on améliore présentement.

Notre programme — on l'a dit et répété — c'est la construction de 14, 15 ou 16 millions de logements d'ici à l'an 2.000, soit plus de logements qu'il n'en existe, avec des villes dont la surface aura quadruplé puisqu'on va consommer pour chacun deux fois plus de surface que précédemment. Mais depuis des années, en fait depuis la Libération, nous n'avons qu'une préoccupation : apporter des remèdes particuliers à des problèmes spécifiques.

Et c'est ainsi que, tour à tour, on apporte des solutions qu'on croit efficaces mais qui ne résolvent qu'une toute petite partie des problèmes, parce qu'elles sont adaptées à un événement.

Il a suffi, en son temps, qu'un enfant meure dans un bidonville pour qu'aussitôt on crée partout des logements dits de l'abbé Pierre, ce qui est une singulière façon de reconnaître les mérites de cet homme. On sait ce qu'il en est advenu. Mais, chaque jour, il meurt de plus en plus d'enfants dans les bidonvilles qui, loin d'être supprimés, constituent l'écume qui vient s'agglutiner à l'orée de toutes nos villes importantes par suite du phénomène d'urbanisation que nous ne savons pas maîtriser. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Il faut connaître les bidonvilles de la région parisienne, ceux de Marseille, ceux des villes dont on ne veut pas admettre que le centre même est en train de pourrir. Je pourrais fournir une longue liste et cette liste est notre honte.

S'il faut songer à préserver notre patrimoine ancien, il importe aussi d'assurer l'existence de tous ceux qui vivent chez nous. La cité, dit-on, doit être faite pour l'homme. Mais elle doit être faite pour tous les hommes de telle sorte que les pauvres ne soient point d'un côté et les riches de l'autre. Il ne faut pas qu'aux portes de villes normalement construites il y ait ceux qui nous reprochent de n'avoir pas fait notre devoir. Ce principe doit présider à toutes nos préoccupations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

J'ai retrouvé un *Livre blanc* écrit par M. Dautry et signé le 16 novembre 1945, exactement un an après la création par le général de Gaulle, chef du gouvernement provisoire, du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme. On peut lire à la page 65 : « En premier lieu, pour maintenir le prix des terrains à bâtir à un niveau raisonnable, la spéculation doit être jugulée. »

1946-1967, une majorité d'homme : vingt et un ans et rien n'a été fait !

On lit plus loin :

« Mais, surtout, la législation fiscale intéressant la propriété immobilière n'est plus adaptée aux circonstances économiques actuelles. L'impôt foncier, un des plus anciens parmi les impôts français, est appelé à subir des modifications profondes. »

Vingt et un ans ont passé, vingt et un ans d'attentisme, de report, dans la crainte de heurter la mentalité des Français. Mais la mentalité des Français n'est pas heurtée par les trois mille familles des bidonvilles de la région parisienne et les

cinq mille célibataires qui y pourrissent ! Mais la mentalité française n'est pas honteuse et n'est pas capable de changer car on refuse de voir ce spectacle, on ne va pas passer ses loisirs, bien sûr, dans les bidonvilles comme cela pourrait être notre devoir, on n'emmène pas les enfants des écoles constater un fléau qu'ils devront précisément nous aider à faire disparaître.

C'est pourquoi, ne me payant pas de mots, j'ai, depuis la Libération, tenté de promouvoir une politique globale de la construction.

J'ai retrouvé, par hasard, la compte rendu de la séance du 4 octobre 1946 de l'Assemblée nationale constituante. On y discutait de la loi sur les dommages de guerre. J'expliquais pourquoi je n'approuvais pas cette loi qui allait aboutir à une reconstruction d'une lenteur désespérante et ruineuse pour tout le monde, pour ceux qui travaillent et pour l'Etat et je disais déjà : « On veut toujours oublier que rien, dans le domaine bâti, ne peut être séparé. C'est là que le Gouvernement devrait avoir une politique. »

La loi sur les dommages de guerre, nous aurons l'occasion, j'espère, d'en reparler un jour car le temps est venu de faire le bilan, maintenant que les sensibilités sont calmées, maintenant que les sinistrés ne sont plus des écorchés vifs, maintenant qu'ils ne constituent plus une puissance électorale, maintenant qu'on peut enfin apprécier nos torts, réfléchir à des chiffres que je vais tout de suite lâcher dans le débat et que nous reprendrons un autre jour.

La statistique nous apprend qu'il y eut 400.000 maisons entièrement détruites en France et 1.600.000 endommagées, dont plus de la moitié très faiblement puisque, un an et demi après la mise en vigueur de la législation, elles étaient réparées.

Aucune statistique de l'époque ne précise combien de logements sont représentés par les 400.000 maisons détruites, mais elle relève que, parmi ces bâtiments, 300.000 sont d'habitation. On peut estimer à 560.000, au maximum à 600.000, le nombre de logements détruits. Je livre ce chiffre à votre conscience ; c'est le nombre de logements que construit l'Allemagne chaque année.

Nous avons promulgué une loi de reconstitution. Avis aux amateurs, à ceux qui veulent nous proposer des amendements tendant à la reconstitution intégrale en matière de rénovation urbaine !

Nous avons échoué parce que nous avons choisi une loi irréaliste et irréaliste, qui ne comportait pas, en son centre, le moteur du loyer et de la rentabilité immédiate...

M. Jean Bozzi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Très bien !

M. Eugène Claudius-Petit. ... à cause de tout cela que j'ai dénoncé en 1946, car j'étais le seul à la commission préparatoire de la loi sur les dommages de guerre à défendre un texte de loi en quatre titres dont le premier concernait la remise en ordre des loyers.

C'est parce que la France a été aveugle qu'elle s'est ruinée à sa reconstruction, et, du fait que la mentalité ne voulait pas changer, que nous avons jusqu'au bout maintenu un projet qui semblait ignorer que le programme de la France exigeait en 1946 15 millions de logements, et non pas 600.000.

Le programme de la France était de construire, et de construire tellement que la reconstruction eût été absorbée dans la construction, comme ce fut le cas en Angleterre et en Allemagne. Pourtant, il n'y a eu ni miracle anglais, ni miracle allemand. Il y a eu seulement dans ces pays une prise de conscience du devoir national et des réalités. Mais nous, tellement imbus de notre cartésianisme, nous sommes passés à côté de la solution.

Si je fais ce rappel, c'est parce que, comme l'a fort bien dit M. le rapporteur, il s'agit peut-être de notre dernière expérience. Déjà la loi sur le bail à la construction était la dernière expérience, et toutes les lois qui se sont succédées depuis dix ans — j'en ai ici la liste, fort impressionnante — ont toujours été les lois de la dernière chance.

C'est pourquoi je dis avec force que ceux qui préconisent sincèrement la solution audacieuse de l'impôt foncier unique, de l'impôt foncier réel, impôt de substitution, qui ne s'ajouterait pas aux autres impositions, ceux-là, qui paraissent utopiques et rêveurs, ce sont les raisonnables ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Monsieur le ministre, votre réforme n'en est pas une. Vous savez mieux que quiconque — et il serait indécent de ma part de le souligner — que l'ancien ministre dont la signature figure

au début de ce projet propose lui-même des amendements tendant à le compléter. Chacun sait bien, en effet, que, venu au conseil des ministres avec une serviette pleine, il en est parti avec une serviette vide, parce que, entre-temps, on n'a pas jugé politiquement opportun de réaliser la vraie réforme et qu'on l'a renvoyée à plus tard.

Je ne crois pas inutile un rapide rappel de ces lois.

En 1958 est intervenue une réforme très complète sur le plan d'urbanisme directeur et sur les plans de détail. Cette loi, dans beaucoup de ses dispositions, est très claire. En particulier, la technique du plan de détail qui vient s'ajouter au plan directeur, donne aux villes la possibilité de se développer harmonieusement, chronologiquement, ce qui est un des buts recherchés par le projet actuel.

Dans le même temps, fut promulguée la législation sur les Z. U. P. mais les Z. U. P. ne furent instituées qu'à une échelle insuffisante. Nos pauvres Z. U. P. sont de tout petits mouchoirs de poche alors que nous avons besoin de draps !

M. Jacques Vendroux. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Eugène Claudius-Petit. Mais bien sûr !

Mme la présidente. La parole est à M. Vendroux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jacques Vendroux. Votre jugement n'est pas tout à fait exact. Je peux citer l'exemple d'une Z. U. P. de 30.000 habitants qui en est à la seconde tranche de réalisation sur six.

M. Eugène Claudius-Petit. Mais, monsieur Vendroux, vous allez dans le même sens que moi ! Vous êtes aveuglé par vos 30.000 habitants alors que ce sont 14 et même 16 millions de logements qu'il nous faudra construire d'ici à la fin du siècle, c'est-à-dire infiniment plus que nous ne pouvons en construire avec les méthodes actuelles.

Et encore pour nos pauvres petites Z. U. P. de rien du tout, les rapports du ministère font-ils état de la lenteur de leur réalisation, de la longueur de leur cession et font apparaître que leur nombre est dérisoire !

M. Didier Eloy. Ce sont des mini-Z. U. P. ! (*Rires sur de nombreux bancs.*)

M. Eugène Claudius-Petit. Oui, des mini, mini, mini-Z. U. P. ! (*Nouveaux rires.*)

La même année 1958, la rénovation urbaine a été dotée d'un statut. Puis, chose très curieuse et j'attire votre attention sur l'appellation, en 1958 encore intervint la réforme fondamentale de l'expropriation, fondamentale certes, mais qui n'a fondamentalement rien réglé du tout !

Toutes ces mesures étaient présentées en vue d'assurer le succès de la politique d'urbanisme.

Le résultat, vous le connaissez : peu de plans d'urbanisme approuvés, une partie de ces plans soumis immédiatement à révision, développement monstrueux du sursis à statuer, arbitraire de l'octroi des dérogations qui pousse vos services, monsieur le ministre, à nous proposer une réforme dont vous n'avez peut-être pas mesuré la portée et selon laquelle le permis de construire deviendrait un permis d'urbanisme.

Je vous pose alors une simple question à laquelle vous pourrez répondre en même temps qu'à celles des autres orateurs : avez-vous réfléchi que cela signifie, en fait, que dans toutes les zones d'aménagement concerté qui ont fait l'objet d'un plan de masse approuvé tous les permis de construire seront réputés tacitement accordés si les bâtiments s'insèrent dans le plan de masse approuvé ?

Je vous signale que cette question concerne les zones de rénovation urbaine, le centre des villes, toutes les Z. U. P. et les zones d'habitation.

Comme il est facile de s'en prendre à l'architecte, de le traiter en bouc émissaire quand quelque chose ne va pas. Avez-vous réfléchi que vous allez condamner les architectes à l'impuissance ? Ils ouvriront souvent leur parapluie et la création architecturale disparaîtra.

Il faut que vous sachiez, monsieur le ministre, que dans tous les pays du monde la création architecturale ne peut s'épanouir qu'à la faveur d'une disposition permettant d'accorder des dérogations administratives. Autrement, rien n'existerait. Interrogez Gio Ponti, à Milan, et tous ceux qui ont construit aux Etats-Unis ou ailleurs.

L'unité d'habitation de Firminy, dont la prochaine inauguration me donnera, j'espère, le plaisir de vous accueillir, a fait l'objet de soixante-quatre dérogations.

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. Le tout est de savoir si le résultat est satisfaisant.

M. Eugène Claudius-Petit. Les mesures prises nous sont annoncées à grand renfort de publicité.

De 1958 à 1963, le décret d'avril 1962 sur la densification et sur la création des coefficients d'urbanisation des sols n'a eu, sauf dans la région parisienne, aucune portée pratique.

Il y eut ensuite le décret du 8 juillet 1961 sur la participation, du 30 novembre 1961 sur la redevance d'équipement. L'article 8 de la loi du 14 décembre 1963 créait la taxe de régularisation. Puis la récupération fit l'objet de l'article 4 de la loi de finances de 1961 dont les résultats ont été plus que décevants. Les lois du 15 mars 1963 et du 19 décembre 1963 eurent des résultats meilleurs mais qui ne furent pas probants.

Les lois du 26 juillet 1962 et du 10 juillet 1965 établissaient les méthodes de calcul de l'indemnité d'expropriation. Enfin la loi du 19 décembre 1964 sur le bail à la construction était, disait-on, notre dernière chance. Les résultats de cette loi montrent que heureusement la vie continue et que notre chance peut se trouver ailleurs.

Pour 1968, nous avons le P. L. O. U. F. qui est devenu le P. L. O. F. U. Il faut regarder les choses en face. Ce texte est plein de bonnes intentions mais c'est une carrosserie qui n'a pas de moteur.

Avant moi, notre collègue maire de Tours a dit avec talent combien était disproportionnée l'ambition de créer des réserves foncières et la modestie du crédit qui y est affecté.

Vous-même, monsieur le ministre, avez dit — M. le rapporteur l'a confirmé — que ce crédit nous permettra de constituer en quatre ans des réserves foncières égales à la consommation annuelle des terrains urbanisés en France.

Nous ne sommes pas à l'échelle, je crois que cela doit être dit et redit.

J'ajouterai toutefois que le titre IV de votre texte va dans le mauvais sens puisqu'il continue à provoquer l'enchérissement des terrains et que l'institution de la taxe locale d'équipement aboutit à renchérir les constructions.

Comment démontrer que la première disposition renchérit les terrains ?

Hier, j'ai lancé dans un aparté une observation qui, paraît-il, n'était pas tout à fait exacte — je le reconnais volontiers — concernant la dernière loi dont j'ai dit que les résultats sont meilleurs, sans être probants. La hausse des valeurs foncières connaît un tassement dans la région parisienne, mais ce tassement est régional et n'intéresse pas la France entière. En effet, dans le reste du pays, la croissance des valeurs foncières se situe généralement, non pas à 26 p. 100, comme je l'ai dit par erreur, mais à une moyenne de 33 p. 100 entre 1958 et 1963, selon des études attentives effectuées dans une ville de province.

La hausse des valeurs foncières s'incorpore au prix du logement. Le résultat, c'est que le loyer suit la courbe de ce prix, non seulement le loyer des logements de luxe, mais aussi le loyer de tous les logements, y compris les logements sociaux, c'est-à-dire les H. L. M.

Or il faudrait encore augmenter ce loyer en croissance pour permettre aux collectivités locales de payer en capital les équipements publics qui leur sont indispensables.

M. Henri Fréville. Très bien !

M. Eugène Claudius-Petit. Cela est-il sérieux, mesdames, messieurs ?

L'Etat encourage la construction par des prêts bonifiés, des primes à la construction, des prêts à taux réduits ; il aide cette construction en la rendant moins coûteuse. Grâce lui soit rendue, avec le regret que ces mesures ne soient pas plus efficaces, contrariées qu'elles sont par cette invention des prix plafonds, réclamés par des organisations dites « sociales » qui ne comprennent pas ce que sera demain dans un monde où chaque année les prix subissent une fluctuation fort importante.

En raison de cette évolution des prix, de l'attitude de l'Etat et de l'aide à la construction, vous arrivez à demander aux communes, afin qu'elles puissent financer les équipements

publics, de frapper la construction d'une taxe, en quelque sorte, de la pénaliser.

Or, il n'y a pas tellement d'années, vous les encouragez à donner une prime qui s'ajoutait à celles qu'accordait le Crédit foncier de France sous forme de prêts spéciaux. Il fut un temps où les communes et les départements attribuaient une prime supplémentaire et voilà que vous leur demandez de taxer la construction.

Monsieur le ministre, je voudrais attirer votre attention sur un aspect de la situation. Seules les communes riches peuvent recourir à cette taxation et imposer la construction. Or ce sont elles, précisément, qui ont le moins besoin d'être aidées pour leur équipement.

Au contraire, les communes pauvres, et singulièrement celles où les travailleurs représentent l'immense majorité de la population, ne pourront pas appliquer cette taxe pour la simple raison qu'elles essaient par tous les moyens de favoriser la construction privée afin d'éviter que l'on ne construise uniquement des H. L. M. et de permettre que d'autres catégories d'habitations soient bâties, afin d'empêcher le développement de villes pauvres à côté de villes plus aisées. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Or tout cela vous échappe, monsieur le ministre, parce que le Gouvernement n'a pas une politique d'ensemble concernant l'urbanisation et la construction et que vous continuez à « catégoriser » les problèmes.

J'en viens maintenant à la défense de cet impôt foncier réel que l'on pourrait appeler « déclaratif » si l'on voulait être puriste, et qui devrait être unique après la disparition, en raison de son rendement, des impôts frappant actuellement la propriété bâtie ou non bâtie.

Dans un rapport qui devrait être lu non pas seulement par les parlementaires...

Mme la présidente. Et qui vous mènerait à votre conclusion.

M. Eugène Claudius-Petit. Oui, madame la présidente.

... qui devrait être lu par tous les parlementaires et qui pourrait être abondamment diffusé en France, le rapporteur de la commission d'orientation et de financement de la politique foncière du plan, M. Bordier, inspecteur des finances, a excellemment, et pour la première fois sans doute chez nous, posé le problème dans son ensemble. Mais le rapporteur de la commission a cru devoir utiliser une citation du préambule qui définit la mission de ce groupe foncier, pour signaler que M. Bordier a été singulièrement prudent dans ses conclusions.

Après avoir écouté avec beaucoup d'attention notre rapporteur, M. Bozzi, j'ai lu les conclusions de M. Bordier. Mieux, j'ai lu la suite du paragraphe qui figure dans le texte de notre rapporteur et j'ai constaté qu'après les deux alinéas qui posent le problème il y en a trois ou quatre autres qui indiquent les raisons pour lesquelles les dispositions actuelles ne parviennent pas aux résultats qu'on en attendait.

Les conclusions de M. Bordier, auxquelles j'invite chacun à se reporter, sont extraordinairement positives. Elles indiquent, à la page 67, à propos de l'impôt foncier — ce qui montre bien, puisque c'est écrit par un inspecteur des finances, qu'il ne s'agit pas d'une improvisation comme cela a été dit, ni d'une sorte d'invention plus ou moins éthérée, mais qu'il s'agit, au contraire, d'un jugement sérieux : « Il serait possible de satisfaire simultanément à la plupart de ces exigences dans des conditions qui garantiraient de surcroît la répartition la plus équitable des charges grâce à une double réforme de la fiscalité immobilière et du régime de l'expropriation, dont le principe consisterait à prendre la valeur réelle des parcelles préalablement déterminée et régulièrement tenue à jour, etc. ».

Je vous ferai grâce du reste car sa lecture serait trop longue.

Mme la présidente. D'autant plus que vous avez épuisé votre temps de parole !

Vous ne pouvez donc plus vous permettre de faire des citations. Vous devez terminer votre discours.

M. Eugène Claudius-Petit. Madame la présidente, il est regrettable — je le répète — que certains parlementaires aient le droit d'occuper la tribune pendant une heure alors que d'autres voient leur intervention limitée à vingt-cinq ou à trente minutes. (Mouvements divers.)

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. Monsieur Claudius-Petit, voulez-vous me permettre de vous interrompre un court instant ?

Mme la présidente. Monsieur le rapporteur pour avis, je ne peux pas demander à l'orateur de conclure son intervention et en même temps vous donner la parole pour l'interrompre !

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. Je voulais simplement signaler à M. Claudius-Petit que, membre d'un groupe important de cette Assemblée, j'ai affronté un violent chahut de l'opposition pendant mon premier discours à la tribune parce que je dépassais mon temps de parole.

Il n'est donc pas particulièrement brimé !

M. Eugène Claudius-Petit. Je n'ai jamais dit...

Mme la présidente. Plus de colloque, mes chers collègues ! Concluez, monsieur Claudius-Petit !

M. René Cassagne. Construisons !

M. Eugène Claudius-Petit. Je vais conclure d'autant plus volontiers que nous aurons l'occasion de reprendre la parole lors de la discussion des articles.

L'institution de l'impôt foncier unique, contrairement à ce que pourrait laisser supposer la manière dont il a été présenté par certains, constitue une réforme véritable et sérieuse. Elle engage sans doute la réforme des finances locales tout en permettant d'assurer aux communes des ressources variables selon leur urbanisation. Le développement de la commune et l'accroissement de la valeur foncière des sols suivront des courbes parallèles. Les recettes communales seront également commandées par la valorisation des sols, donc par leur urbanisation.

Dans le même temps, nous parviendrons à cet équilibre qui, sans modifier le régime de la propriété, la rétablira dans ses devoirs en lui reconnaissant ses droits. En effet, la propriété ne peut se justifier si elle ne comporte que des droits : en contrepartie ses devoirs envers la nation doivent être fixés. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Et comme la base formelle de cet impôt foncier sera la déclaration du propriétaire lui-même, le régime de l'expropriation se trouvera fondamentalement réformé, tout conflit entre l'exproprié et la puissance expropriante étant désormais évité.

Bien sûr, cela bouleversera bien des notions, rendra la propriété foncière transparente, éliminera les tractations qui accompagnent trop de transactions immobilières, à condition que nous établissons très vite le livre foncier qui fera l'objet d'un autre amendement.

Voici ma conclusion : il a été dit et répété que le projet de loi représentait sans doute la dernière chance avant la collectivisation des sols. Je livre à vos réflexions que la Roumanie elle-même ne s'y est pas décidée. C'est dire que s'il est facile de parler de collectivisation des sols, il est plus difficile de la pratiquer. Il est aisé d'évoquer une municipalisation des sols qui se produira dans trente ou quarante ans, mais je défie quiconque de soutenir son application immédiate. Ce n'est qu'un leurre.

M. André Fanton. Très bien !

M. Claudius-Petit. Au contraire, grâce à l'impôt foncier réel, sera établi un régime qui associera tous les intéressés à l'urbanisation et qui donnera enfin aux communes à la fois les ressources et la maîtrise de leur urbanisation.

M. Raymond Triboulet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur le ministre, après avoir réfléchi à l'œuvre que nous élaborons maintenant, essayez de convaincre vos collègues du Gouvernement que le problème dépasse votre ministère : il s'agit d'un problème national, intéressant toute la jeunesse de ce pays puisque l'urbanisation de la France est le grand dessein de la jeunesse. (Applaudissements prolongés sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur de nombreux bancs de l'Union démocratique pour la V^e République.)

Mme la présidente. La parole est à M. Peretti. (Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. Achille Peretti. Mieux vaut tard que jamais et il faut se réjouir sans partage de voir venir devant le Parlement un texte dont l'importance est considérable puisque son application doit engager le développement et donc la vie de nos cités.

Le cheminement des idées aura été particulièrement long dans ce domaine d'application. Il doit beaucoup, monsieur le ministre, à votre prédécesseur qui, lorsqu'il vous assurait de sa « complaisance », ne pensait peut-être pas aux propositions qu'il serait conduit à présenter en tant que parlementaire. Je me demande à ce sujet, non sans une certaine curiosité amusée, si le « coup de la serviette » évoqué par mon excellent ami et compagnon Claudius-Petit ne lui aurait pas été fait à lui-même durant les années où il occupa, avec une grande compétence, le poste de ministre de la reconstruction. (Sourires.)

Mais restons sérieux. Un travail important a été effectué par les trois commissions qui ont eu à connaître de ce texte. Chacun y a mis du sien. Il m'est agréable de rappeler avec d'autres que l'intervention pressante et vigilante du rapporteur a permis souvent le rapprochement des points de vue et que vous l'avez vous-même grandement facilité par votre large esprit de compréhension et votre grand désir de coopération.

Il a été démontré de la sorte, une fois de plus, qu'un important débat, dominé par le souci de l'intérêt général, pouvait améliorer un projet ayant déjà réalisé assez complètement la légitime ambition de ses auteurs.

Peut-être me sera-t-il permis de suggérer — et je m'adresse à l'ensemble du Gouvernement — que dans l'avenir et pour des cas analogues, on recoure plus souvent à la désignation de commissions spéciales :

Il a été reconnu enfin que les demandes répétées de très nombreuses municipalités — toutes opinions étant exceptionnellement confondues — étaient justifiées en même temps qu'était consacrée la valeur d'initiatives prises localement, en l'absence regrettable de dispositions législatives suffisantes ou réellement applicables.

D'autres orateurs ont traité ou traiteront justement des philosophies qui doivent se dégager de cette considérable affaire. Je me bornerai, quant à moi, à présenter quelques observations qui porteront essentiellement sur la procédure, le financement et l'autonomie communale, en ne perdant jamais de vue le souci de l'application quotidienne et concrète.

Pendant très longtemps, l'anarchie la plus totale a présidé à l'extension de nos cités. Ce n'est que par « à-coups », au gré, le plus souvent, de décisions inspirées par le désir d'honorer un homme, de célébrer un événement, ou à la suite d'initiatives purement locales, que de grandes opérations d'urbanisme ont été réalisées dans le passé.

C'est pourquoi les administrateurs réellement conscients de leur devoir et de leurs responsabilités ont accueilli avec empressement la volonté de renouveau et de mise en ordre apparue en France à la Libération dans le domaine de l'urbanisme.

Mais il fut bien vite clair que l'on tombait d'un extrême dans l'autre et que les formalités de toutes sortes imposées au constructeur conduisaient à d'inextricables procédures, sources de lenteurs épuisantes et génératrices de frais considérables.

Des règlements qui se contredisaient quelquefois ou étaient constamment remis en cause, leur application lente et parfois changeante, une administration un peu trop tatillonne peuvent expliquer, du moins partiellement, les retards constatés dans la construction, malgré les indiscutables progrès accomplis ces dernières années.

Il n'est nullement dans mon intention de porter un jugement d'ensemble sur un personnel dont, en tant que maire, je n'ai eu assez généralement qu'à me louer, et qui, au demeurant, a travaillé dans des conditions difficiles, mais bien plutôt de situer les responsabilités.

Il existe aussi, il faut le reconnaître, des municipalités réticentes qui n'ont pas toujours exactement compris leur devoir et la nécessité de l'accomplir vite.

Quoi qu'il en soit, les frais étaient là, reconnus par tous : l'instruction et la délivrance des permis de construire étaient devenues dans bien des cas une aventure ; l'adoption des plans d'aménagement était sans cesse remise en cause ; la dérogation devenait trop souvent la règle.

Qu'il me suffise, pour justifier une opinion qui peut paraître de prime abord d'une excessive sévérité, de préciser que le plan d'aménagement de la ville de Neuilly, dont la remise en ordre avait été décidée le 15 janvier 1947, et qui avait fait l'objet d'un vote du conseil municipal le 12 juillet 1951, n'a pas encore été suivi du décret réglementaire.

Or toutes les commissions prévues l'avaient examiné en temps opportun, et le ministre l'avait pris en considération par arrêté en date du 1^{er} octobre 1955.

Ainsi l'administration n'aura pas pu, au bout de vingt ans, approuver définitivement un plan qu'elle avait pourtant elle-même préparé, soumis, puis accepté. Comme on le voit, la IV^e et la V^e Républiques, que l'on compare souvent dans cette enceinte, auraient pu jusqu'à ce jour se déclarer solidairement responsables d'une certaine impréparation et d'une nette indécision dans le domaine des règles de l'urbanisme. C'est ce que j'appellerai la regrettable pérennité d'une certaine administration.

Mais tout cela, c'est le passé. Il convient de le rappeler pour mieux affirmer notre volonté commune de faire cesser les erreurs en même temps que les retards.

Or ce serait une erreur aujourd'hui de simplifier la délivrance du permis de construire au point de le vider de toute substance.

C'est dans l'automatisme des délais — qui doivent être les plus courts possibles — et dans la possibilité offerte d'obtenir rapidement l'examen d'un recours contre toute décision administrative, que doit être recherchée la solution qui sauvegarde les légitimes intérêts en présence.

Le permis de construire au départ, le certificat de conformité à la fin des travaux, doivent demeurer les documents de base d'un nécessaire contrôle qui doit permettre à l'administration communale ou au pouvoir hiérarchique de vérifier que les lois et les règlements sont bien respectés et que l'abus du droit ne crée pas la gêne pour autrui ou pour la collectivité publique.

Pour les modifications peu importantes, postérieures à l'octroi du certificat de conformité, une simple permission de voirie, obligatoirement délivrée dans les cinq jours à compter du dépôt de la demande, doit suffire, mais demeure indispensable.

Le désir du Gouvernement d'informer exactement chaque citoyen de ce qu'il peut ou ne peut pas construire est des plus légitimes.

Il fut et demeure partagé par l'ensemble des responsables locaux. Mais comment ceux-ci pourraient-ils répondre à ce souci d'information alors qu'eux-mêmes ont été assez souvent laissés dans l'ignorance et alors, je le répète, que les plans d'aménagement sont remis en cause au fur et à mesure de leur avancement ou de leur adoption ?

Dans ce domaine plus que dans tout autre peut-être, le mieux, dont on n'est d'ailleurs pas certain, pourrait être l'ennemi du bien. Rien n'empêche, au demeurant, les communes, en accord avec l'Etat, de décider la révision de mesures qui, à l'usage, paraîtraient dépassées ou insuffisantes.

Sur le plan technique, on ne saurait trop le souligner, des améliorations importantes ont été apportées au texte du Gouvernement, souvent avec son consentement et quelquefois sur sa proposition.

Les difficultés ont commencé quand il a fallu aborder l'aspect financier de la réforme, car en même temps que d'urbanisme il s'agit d'équipements publics, de réserves foncières et de lutte contre la spéculation.

Là aussi l'Etat a montré concrètement son intention de venir en aide aux collectivités locales, mais l'effort important qu'il consent risque fort de ne pas suffire.

En ce qui concerne les réserves foncières, une méthode simple consisterait à dresser un bilan aussi exact que possible du montant des dépenses à engager et à le diviser par le total des sommes dont disposerait l'ensemble des parties prenantes, pour connaître le nombre d'années nécessaires à la réalisation des acquisitions envisagées.

On constaterait inévitablement que, lors de l'expiration des délais prévus par la loi, de nombreuses opérations n'auraient pu être menées à bien en raison de l'insuffisance des moyens financiers réunis de part et d'autre.

La taxe d'équipement, la « taxe de surdensité » constituent, il est vrai, des sources importantes de fonds qui sont de nature à faciliter, en même temps que l'achat des terrains, la construction des écoles, des stades, des hôpitaux, de tous les équipements publics.

Malgré l'imperfection et les lacunes des textes en vigueur, elles sont d'ailleurs déjà perçues dans de nombreuses communes de France, mais dans un désordre critiquable, et sans toujours offrir toutes les garanties désirables aux constructeurs. On doit donc féliciter le Gouvernement d'avoir tenté de mieux les déterminer.

La « taxe de surdensité » est des plus légitimes à condition d'être calculée sagement et de correspondre à une nécessité. Pendant trop longtemps certains propriétaires ont vu la valeur de leur propriété augmenter par le simple jeu de l'application du plan d'aménagement et ont ainsi bénéficié d'un sort différent et privilégié.

Mais des mesures très strictes doivent être prises afin que l'augmentation de l'occupation du sol ne crée pas des abus intolérables et n'intervienne que dans des cas bien précisés à l'avance et offrant toutes garanties. A partir du moment où le principe en sera accepté, il conviendra d'éviter que les administrations chargées de fixer les sommes à percevoir par les collectivités locales n'exagèrent dans leurs calculs et ne mettent ainsi le bénéficiaire éventuel de l'autorisation dans l'obligation de la refuser.

Quant à la taxe d'équipement, le reproche que je lui adresse personnellement est d'être fondée, dans le texte du Gouvernement, sur un droit fixe.

Comment ne pas voir, en effet, l'injustice flagrante qui consisterait à réclamer une somme identique pour le mètre carré de plancher, qu'il soit compris dans un immeuble de grand luxe ou dans un logement à caractère social, alors que les prix peuvent fort bien varier, dans la région parisienne, par exemple, de 1.000 francs à 12.000 francs par mètre carré de plancher ?

C'est bien une taxe *ad valorem* que l'on doit retenir et la preuve a été faite en maints endroits que son application ne soulevait aucune difficulté, du moins quant à son mode de calcul. J'ai d'ailleurs déposé à ce sujet un amendement qui a été accepté par la commission des lois.

Il est normal que la dépense de constructions nouvelles, qui entraîne de lourdes charges pour la cité, soit supportée partiellement, au départ, par leurs occupants qui bénéficient très souvent d'installations neuves correspondant par conséquent aux normes de la vie moderne, pendant que, dans les quartiers anciens, des vieux équipements demeureront longtemps encore à la disposition d'habitants qui auront dû pourtant subir des charges régulières pendant de longues années.

Et puis comment faire autrement à partir du moment où toutes les demandes d'emprunts et de subventions ne peuvent être satisfaites, ce qui est fort compréhensible ?

Alors, certains de nos collègues ont été amenés à proposer la mise en recouvrement d'un impôt foncier, les uns demandant sa perception sur les terrains bâtis et non bâtis, les autres limitant leur ambition aux seuls terrains non bâtis. Chez ces derniers, il convient aussi d'établir une distinction entre ceux qui, comme mon ami M. Fanton, rendent l'impôt obligatoire et sans possibilité d'y échapper, et ceux qui lui laissent un caractère facultatif, selon que la commune est invitée à déclarer qu'elle n'entend pas y recourir — et c'est alors la proposition de mon ami M. Sabatier — ou qu'elle a la possibilité de l'instaurer, ce qui est la thèse gouvernementale.

Je reconnais aisément que les partisans d'un impôt portant sur les terrains bâtis et non bâtis ont pris une attitude logique lorsqu'ils ont admis comme conséquence de cette mesure la disparition de la taxe à la plus-value et de la taxe d'équipement. Mais je crains que l'on ne nous incite de la sorte à nous engager dans une voie difficile, et une telle réforme aurait dû, plus sagement, être examinée dans le cadre de celle qui est envisagée depuis longtemps pour les finances communales et que le Gouvernement vient d'annoncer.

Des exemples concrets pourraient être donnés facilement, qui montreraient à quelles exagérations conduirait l'application d'un tel impôt sur les bases qui ont été retenues.

Ainsi, une ville de 75.000 habitants, qui a en 1967 un budget total de 23 millions de francs lui permettant de faire face à tous ses besoins, pourrait du coup voir entrer dans ses caisses 60 à 70 millions de francs grâce à la seule perception d'un impôt foncier de 0,50 p. 100.

Je suis personnellement attaché aux libertés communales et c'est une raison supplémentaire pour me faire écarter un impôt à caractère obligatoire. Je pense qu'il appartient aux administrateurs locaux de choisir, suivant la composition de la population et ses moyens, les ressources les mieux adaptées et les plus équitables.

Chacun doit prendre ses responsabilités. Chaque maire, chaque conseiller municipal pourra décider du ou des impôts les plus appropriés à sa commune et ne se cachera pas derrière les décisions que lui imposerait la loi, sans qu'il lui soit possible d'y échapper.

C'est pourquoi je donne ma préférence au texte du Gouvernement qui, tenant compte de l'avis fourni par la quasi-unanimité

des députés, s'engage franchement, mais avec prudence, dans une réforme dont l'importance est considérable et les conséquences incalculables.

A juste titre, le reproche a quelquefois été fait à l'Etat de transformer les maires en simples agents comptables et, il y a deux semaines à peine, j'ai entendu plusieurs membres de l'opposition comme de la majorité protester contre la T.V.A. et réclamer la localisation des recettes !

Laissons donc aux conseils municipaux le soin de choisir, parmi les impôts, ceux que leurs communes voudront et pourront percevoir. Là se trouve la véritable autonomie communale que, tout au long de la discussion au sein des trois commissions saisies, nous avons été unanimes à défendre, sans cependant porter atteinte au droit légitime de l'Etat de décider en dernier ressort et en fonction de l'intérêt général.

Nous nous réjouissons particulièrement, dans la région parisienne, de la compréhension manifestée par nos collègues de province et de l'acceptation donnée par le Gouvernement à des mesures qui permettront rapidement un retour au droit commun, pour l'ensemble de la France, en matière d'urbanisme.

J'en arrive à la spéculation.

Personne ne songe à nier ou à discuter l'impérieuse nécessité de la combattre ; mais, d'une part, il ne faut pas confondre le vendeur occasionnel d'un bien familial avec le marchand de biens, qui n'est pas forcément un spéculateur, et, d'autre part, il faut bien examiner si les mesures prises ou celles qu'on nous propose aujourd'hui de prendre correspondent bien au but visé.

Il ne fait pas de doute — pour moi tout au moins — que la taxe sur la plus-value, même si elle traduit un désir de justice fiscale et de solidarité nationale, n'a pas rempli et ne pouvait pas remplir le rôle ambitieux qu'on semblait lui assigner.

Les ressources qu'elle aura procurées aux finances de l'Etat auront inévitablement amené une hausse du prix des terrains par l'incorporation partielle ou totale du montant de la taxe dans celui du prix de cession, en même temps que la diminution de l'offre sur le marché.

Or c'est bien de cela qu'il s'agit et ce n'est certainement pas en « gelant » des milliers d'hectares — dont on ne deviendra jamais acquéreur — et en accroissant les charges qui pèsent sur les biens fonciers qu'on luttera efficacement contre la spéculation.

De même que le contingentement d'un produit donne naissance au marché noir, de même la rarefaction organisée des terrains contribue à en faire accroître exagérément la valeur.

Quant à la diminution des recettes de l'Etat, elle serait largement compensée — soyez-en persuadé, monsieur le ministre — par l'augmentation beaucoup plus importante des ressources que les collectivités locales pourraient se procurer par le jeu de l'impôt foncier et de la taxe d'équipement laissés à leur libre appréciation.

De la sorte, l'Etat encaisserait moins, mais il serait de toute évidence davantage encore soulagé dans ses efforts.

Un problème particulier et qui, à ma connaissance, n'a pas encore été abordé, c'est celui de l'urbanisme administratif. J'entends par là les règles techniques imposées par certains ministères pour la mise en place de divers équipements publics. Le ministère de l'éducation nationale a bien voulu m'entendre à ce sujet. Mais, hier encore, je recevais des services du ministère de la santé des instructions aux termes desquelles il est indispensable de réserver 100 mètres carrés de terrain par personne dans les maisons de retraite. Qui ne voit ce qu'une telle mesure a d'aberrant, quand elle tend à s'appliquer indistinctement à toutes les communes, à toutes les régions ?

C'est ainsi que la ville que j'administre devrait dépenser — et comment le pourrait-elle ? — 2 milliards d'anciens francs pour acquérir un hectare de terrain destiné à loger cent retraités. Autrement dit, avant de commencer toute installation, il lui faudrait investir 20 millions d'anciens francs par personne.

Pendant le même temps et sur les mêmes lieux, des milliers d'habitants s'installent dans des appartements qui sont construits conformément au plan d'aménagement et dont je puis vous assurer qu'ils n'ont rien de misérable. Il s'agit là, monsieur le ministre, d'un exemple concret que vous retrouverez lorsqu'il s'agira de construire d'autres établissements publics.

Au risque de rabaisser quelque peu le haut niveau de ce débat, je voudrais conclure en faisant quelques suggestions sur des problèmes qui, directement ou indirectement, font partie de ce vaste sujet et qui n'ont de commun que leur caractère pratique.

Revenant d'abord sur des observations que j'avais présentées à diverses reprises à votre prédécesseur, je vous demanderai instamment, monsieur le ministre, de penser à modifier le fonctionnement de la commission de contrôle des opérations immobilières, si vous ne voulez pas consentir — ce qui serait infiniment mieux — à supprimer son action sur les projets communaux.

M. Pierre Sudreau. Très bien !

M. Achille Peretti. Vous avez là une belle occasion d'alléger la procédure d'expropriation qui fait l'objet de vos préoccupations et de celles du Parlement.

Sur ce même plan, je pense qu'aux nombreuses municipalités ne disposant pas de facilités suffisantes d'emprunt devrait être offerte la possibilité d'acquérir des terrains avec des crédits à moyen terme, dont les conditions seraient discutées avec les propriétaires évincés.

Je voudrais ensuite attirer votre attention sur l'intérêt qu'il y aurait à rendre obligatoire l'achat des garages dont la construction est imposée. La circulation automobile deviendra de plus en plus difficile ; rien ne doit donc être négligé pour apporter les solutions indispensables. Je pense évidemment aux immeubles de luxe.

Sur ce même sujet, je me permets de rappeler que j'avais demandé à votre prédécesseur — et il m'avait donné son accord — d'interdire dans les quartiers où la crise des garages est aiguë, la transformation de ceux qui existent encore.

Enfin, ne pensez-vous pas que, sans porter une grave atteinte au droit de propriété dont on a tant parlé, on pourrait veiller à ce que des artères entières, situées pourtant en zone résidentielle et commerciale, ne soient pas petit à petit bordées d'immeubles ne comprenant plus aucune boutique au rez-de-chaussée ?

Problèmes mineurs, sans doute, mais l'occasion était trop belle pour que je ne la saisisse point. Et puis, dans la vaste affaire qui nous occupe, les petites choses ont aussi leur place.

Monsieur le ministre, une procédure simplifiée et rapide, offrant cependant la garantie que les règlements seront respectés, une fiscalité mieux appropriée sur les terrains, procurant par le libre choix des administrateurs locaux les ressources qui leur sont indispensables pour réaliser les projets d'intérêt général, un effort accru de l'Etat dans un domaine éminemment social, sont les conditions essentielles d'une action qui engage l'avenir de nos communes et qui prépare, par conséquent, la vie de chaque citoyen. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

Mme la présidente. La parole est à M. Barbet. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Raymond Barbet. Madame la présidente, mesdames, messieurs, mon collègue et ami Louis Baillot ayant fait la critique générale du projet de loi soumis à notre examen, je voudrais quant à moi m'attacher aux problèmes propres à la région parisienne à qui, une fois de plus, est réservé un sort particulier.

En effet, de même que le schéma directeur de la région parisienne a été établi et arrêté en dehors de l'avis et de l'accord des communes et des départements, de même l'actuel projet de loi accorde au district et aux organismes annexes qui ont été mis en place des pouvoirs étendus.

Or, du fait de sa composition, la moitié des membres du conseil d'administration du district ne sont responsables que devant le Gouvernement. Ce sont donc des agents dociles et irresponsables qui ne représentent nullement les collectivités locales et les populations intéressées par leurs décisions.

Peu à peu, le district augmente ses pouvoirs, se départissant ainsi du rôle que la loi du 2 août 1961 lui avait fixé. La mise en place des nouveaux départements, conformément à la loi du 10 juillet 1964, ne fera que renforcer la mainmise du pouvoir sur la libre administration des communes et des départements.

Les méthodes utilisées par le district et par l'Institut d'urbanisme de la région parisienne sont à cet égard significatives, notamment en ce qui concerne l'élaboration des plans d'urbanisme et d'occupation des sols qui bouleversent parfois considérablement l'état des lieux et entraînent de graves répercussions locales.

Au niveau de l'étude conceptionnelle, aucun contact n'est établi avec les communes. Celles-ci ne sont consultées que lorsque les plans sont déjà élaborés. Les observations que peuvent

présenter les élus locaux sont trop souvent méconnues par les dirigeants du district qui n'entendent pas admettre, en aucune façon, qu'un point de vue différent du leur soit exposé par les maires ou les élus locaux.

C'est suivant un plan réfléchi qu'ont été mises en place les nouvelles institutions régissant la région parisienne, et bien naïfs ont été ceux qui ont pu croire à la validité des arguments avancés en faveur du démantèlement des départements de la Seine et de Seine-et-Oise, c'est-à-dire à la possibilité, par le truchement des nouveaux préfets, de rendre plus facile l'administration des communes et la satisfaction des besoins de la population.

A la vérité, l'appareil administratif dont disposeront les nouveaux préfets sera utilisé par le Gouvernement, puisque le préfet régional remplit également le rôle de délégué général du district, pour s'assurer que ces décisions auront bien été appliquées.

Il est évident qu'une contradiction existe entre la réalité et les motifs invoqués : au lieu d'accorder aux communes et aux départements plus de liberté, on restreint leurs prérogatives et leurs pouvoirs de décision.

On en trouve la preuve dans la région parisienne où les zones d'aménagement différé ont été déterminées sans l'avis des communes à qui est refusé l'exercice du droit de préemption parce qu'il faudrait leur accorder les crédits correspondants.

En un mot, le district constitue pour les communes de la région parisienne un carcan à l'intérieur duquel, jour après jour, on les enserme pour contrôler leurs moindres gestes et initiatives.

Par le projet de loi que nous examinons, les communes de la région parisienne sont dépossédées du droit de fixer le taux de la taxe d'équipement. Ce droit sera désormais exercé par les ministres de l'intérieur, de l'équipement, de l'économie et des finances, sans l'avis des communes, le district étant seul consulté ; cela signifie que, même dans ce cas, le Gouvernement ne sera tenu à aucune obligation envers un organisme dont la composition lui donne cependant toutes garanties.

Dans le dessein de créer une assemblée régionale démocratique — ne se substituant toutefois ni aux communes ni aux départements — le groupe communiste a déposé un projet de loi tendant à la dissolution du district de la région parisienne et à son remplacement par une assemblée régionale élue au suffrage universel, au scrutin de liste, avec représentation proportionnelle, sur la base d'un conseiller pour 50.000 habitants.

Pour tenter de justifier les mesures discriminatoires imposées aux collectivités locales dans la région parisienne, le Gouvernement invoque toujours le caractère particulier de cette région, comme si avant la loi du 2 août 1961 aucune réalisation intéressant l'ensemble de l'agglomération de la région parisienne n'avait vu le jour, qu'il s'agisse de travaux de voirie, d'assainissement ou de protection contre les inondations ou qu'il s'agisse de l'organisation des transports.

Lorsque le projet de loi se réfère aux structures particulières de la région parisienne, il vise celles qui découlent de la loi du 2 août 1961 et de la loi du 10 juillet 1964 ayant créé le district de la région parisienne et les nouveaux départements. Toutes ces modifications ont été apportées sans le consentement des assemblées locales concernées.

A la vérité, le pouvoir ne pouvait plus tolérer l'existence de conseils municipaux élus, jouissant de la confiance des habitants des villes qu'ils administrent et réclamant de l'Etat les crédits destinés à satisfaire les besoins de ces populations. Par la création du district, le Gouvernement a trouvé le moyen de financer des travaux présentant un caractère d'intérêt national : le prélèvement d'un nouvel impôt régional sur la population de la région parisienne permettra à l'Etat de diminuer d'autant le montant de ses participations financières.

C'est ainsi que pour la construction de routes à grande circulation, les crédits du fonds d'investissement routier, s'ils n'étaient pas détournés de leur objet, devraient contribuer pour une part plus importante aux dépenses exposées. Prétendre, comme on le fait, que la construction des autoroutes et des grandes voies de dégagement dans la région parisienne n'intéresse que la région parisienne elle-même ne correspond nullement à la réalité. Encore faut-il ajouter que les contribuables de la région parisienne, obligés de payer l'impôt du district, sont aussi astreints aux péages lorsqu'ils utilisent les autoroutes dont ils ont déjà pour une grande part assuré le financement.

Le Gouvernement envisage d'utiliser la même méthode pour les transports : les tarifs différenciés des réseaux express souter-

raires imposeront une charge plus lourde aux usagers, alors que ceux-ci auront déjà contribué par l'impôt au financement des travaux.

La loi du 10 juillet 1964 a prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 1968 une partie des ressources affectées à la ville de Paris et aux nouveaux départements ferait l'objet d'un prélèvement de 25 p. 100 au profit du district. Il en serait de même avec l'instauration de la taxe d'équipement prévue dans le projet de loi d'orientation foncière et urbaine : 50 p. 100 de son produit, tel qu'il aura été constaté dans les communes, serait affecté au district. Nous ne saurions en effet être dupes des intentions du Gouvernement. Celui-ci ne manquera pas de prélever au profit du district le maximum fixé par l'article 51 du projet de loi.

Telles sont, mesdames, messieurs, les observations que je voulais présenter. Elles sont, j'en suis sûr, partagées par un grand nombre de nos collègues qui ne peuvent, comme nous, admettre le traitement que le Gouvernement entend appliquer aux élus et aux populations de la région parisienne. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Mme la présidente. La parole est à M. Granet.

M. Paul Granet. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, le projet de loi d'orientation foncière et urbaine qui est soumis à notre vote constitue certainement la première tentative de réponse cohérente au vaste défi que l'urbanisation accélérée de la France lance au Gouvernement.

Les rapporteurs l'ont dit en termes excellents. Il s'agit donc là d'un texte nécessaire. Est-il pour autant pleinement satisfaisant et complet ? Je ne le crois pas. C'est pourquoi je voudrais faire quelques remarques qui s'articuleront autour de trois idées.

Je pense, monsieur le ministre, que sur le plan des mécanismes vos textes sont bons, que l'orientation est satisfaisante, en un mot que vous avez raison.

Je crois en revanche qu'il est fâcheux que vous ne vous engagiez pas plus résolument et plus rapidement sur la voie de l'établissement d'un impôt foncier qui serait, bien sûr, un impôt de substitution et non un impôt supplémentaire.

M. Michel Boscher. Très bien !

M. Paul Granet. Je pense surtout que l'essentiel n'a pas été abordé dans ces textes, pas plus qu'il ne l'a d'ailleurs été, me semble-t-il, dans ce débat. Or l'essentiel est de savoir la ville que nous voulons.

Qu'il s'agisse de la réforme du régime de l'expropriation, des associations foncières urbaines, de la réforme du permis de construire, du nouveau régime des concessions immobilières, ce projet de loi est résolument moderne et marque un progrès considérable.

Il est certes perfectible. Le perfectionner me semble précisément être l'un des intérêts de ce débat. Dans cette perspective, les travaux des commissions me paraissent constituer des signes encourageants et positifs.

Mais votre texte ne forme pas seulement un ensemble de mécanismes particulièrement adaptés à notre temps. Il veut aussi ébaucher une vaste politique foncière destinée à remédier — je cite l'exposé des motifs — « à l'injustice et à l'incohérence d'aujourd'hui ».

On peut effectivement trouver encore de nombreuses injustices dans la politique foncière actuelle. Vous connaissez sans doute de multiples exemples d'agriculteurs qui ont été expropriés par lopins au fil des années, à mesure que se développaient les programmes publics, et qui n'ont ainsi jamais pu prendre la décision de se reconvertir.

Les agriculteurs expropriés se voient appliquer des taux d'indemnisation qui varient souvent, hélas ! avec les mutations de fonctionnaires de la justice ou des domaines et ils ne trouvent pas toujours auprès des directeurs de S. A. F. E. R. l'accueil compréhensif nécessaire.

Bien sûr, les mécanismes ne sont pas en cause. Il s'agit ici de cas d'espèce et de problèmes d'application. Je crois qu'il est de notre devoir, monsieur le ministre, de vous les signaler tout de même, car nous sommes persuadés que vous trouverez pour chaque cas la solution qui s'impose.

Mais l'injustice la plus grave de la politique foncière n'est pas là. Elle réside dans la légalisation d'une taxe d'équipement

qui mettra l'équipement communal à la charge des jeunes générations obligées de se loger. En tant que contribuables, les jeunes ménages paieront les amortissements des emprunts ayant permis d'équiper les logements occupés par les ménages déjà logés. Comme candidats à un logement neuf, ils supporteront la taxe d'équipement et de nombreuses autres charges que leurs aînés ne supportaient et ne supportent pas. Ils doivent réaliser à leurs frais jusqu'à un garage et demi par logement pour permettre à leurs aînés de continuer à stationner dans la rue, et acheter des surfaces de terrains excédentaires pour les céder gratuitement aux collectivités. Cette dernière disposition me paraît particulièrement grave; elle peut faire perdre à la taxe d'équipement l'intérêt de la simplification et le caractère global que vous essayez fort justement, monsieur le ministre, de lui donner.

Un fait est significatif à cet égard; il est peut-être isolé mais fâcheux tout de même: l'un de vos services délivrait la semaine dernière un accord préalable en mentionnant que la taxe d'équipement s'imputerait sur les redevances exigées par les communes. Cela prouve bien que cette taxe d'équipement représente un plancher.

C'est dire qu'avec le régime actuel — et le régime prévu par le texte en discussion est pratiquement identique — la consommation, en l'occurrence celle de logements, est particulièrement frappée parce que nous manquons d'un impôt foncier convenable. Peut-être les projets d'impôt foncier, d'impôt sur les terrains à bâtir ou de taxe d'urbanisation — peu importe la formulation — ne sont-ils pas encore tout à fait au point? En tout cas, la question mérite un examen approfondi. C'est pourquoi je me permettrai, monsieur le ministre, lorsque nous aborderons la discussion de ce chapitre, d'intervenir plus longuement et sur un plan plus technique.

Vous savez déjà que je suis cosignataire de certains amendements tendant à créer un impôt foncier calculé à partir de deux éléments: une taxe foncière générale et une surtaxe de récupération des plus-values s'appliquant à des terrains qui peuvent théoriquement être urbanisés mais qui, en fait, sont nus ou mal utilisés.

Un tel système devrait présenter trois avantages essentiels: diminution de la pression fiscale sur la consommation des logements — nous venons de le voir; dégagement de ressources au profit des communes, dont l'impécuniosité est notoire; enfin et surtout, libération de terrains à bâtir.

Ce dernier avantage est certainement plus important que les autres. S'il devait, après l'impasse des Z. A. D., se révéler à son tour illusoire, le problème de la municipalisation des sols, pour difficile que soit sa solution pratique, se poserait d'une manière aiguë. Il faut de toute évidence alimenter la production en terrains à bâtir mais en terrains entraînant des charges normales. Cet élément, entre autres, doit permettre une baisse du coût de la construction.

Je viens de parler des zones d'aménagement différé, monsieur le ministre, et je voudrais, à leur sujet, vous poser quelques questions: que vont-elles devenir? Qui va acheter ces terrains? Avec quel argent? Pour quoi faire?

Pour l'instant, monsieur le ministre, je souhaite voir le Gouvernement s'engager vers la création d'un impôt foncier de substitution.

Mais le projet qui nous est soumis n'a pas pour unique objet de remédier aux injustices de la politique foncière. Il veut aussi corriger ses incohérences, parmi lesquelles, bien sûr, nous relevons le développement anarchique des tissus urbains. Pour y mettre un terme, vous voulez préciser, développer et multiplier axes d'urbanisation, schémas directeurs, schémas de structures et plans d'occupation des sols. Là encore, les dispositifs sont bons, à une double condition toutefois: d'abord qu'ils n'engendrent pas des textes multiples s'ajoutant les uns aux autres et se contredisant les uns les autres; ensuite, que soit assuré une publicité exceptionnelle. Bien sûr, la création d'un livre foncier définissant la situation exacte du terrain au regard des règles de l'urbanisme et dont la production serait obligatoire lors de toute transaction, me paraît nécessaire.

De toute manière, aussi parfaits que puissent être demain ces mécanismes, nous devons nous demander à quoi ils sont et pourraient être utilisés.

Pour l'instant, nous constatons que, trop souvent, schémas et plans ont pris pour objectif la ville du xxi^e siècle ou tout simplement qu'ils reproduisent un travail d'école. Leurs auteurs font une œuvre personnelle et à un degré tel qu'en regardant aujourd'hui un plan d'aménagement, je ne pourrais certainement pas reconnaître la ville concernée, mais je pourrais, en revanche, vous en indiquer très vraisemblablement l'auteur.

Trop de zones à urbaniser en priorité sont ainsi devenues des festivals d'architecture où l'homme ne se retrouve pas. Monsieur le ministre, vous avez présenté des Z. U. P. un bilan positif. Je me permettrai d'émettre à ce propos quelques réserves. Je crains que les Z. U. P. ne soient en voie de devenir des cités d'H. L. M., c'est-à-dire que ne s'instaure une bien fâcheuse discrimination sociale avec, d'une part, les assistés sociaux logés dans les Z. U. P. et, d'autre part, le reste de la société reparti à la conquête de l'ancienne cité. Une telle situation représenterait un grave danger pour la société française.

Pour corriger ces défauts, on peut, bien sûr — et il le faut — multiplier les ateliers d'urbanisme communaux ou régionaux, les équipes pluri-disciplinaires composées d'abord par de jeunes architectes mais aussi par des urbanistes, des sociologues et des ingénieurs. Il faut surtout que leurs membres vivent sur place, en symbiose étroite avec la cité, avec son passé et ses habitants. Il ne s'agit pas de s'aligner sur les goûts parfois plus contestables et les plus faciles des foules, mais d'assagir et de démocratiser les « hommes de l'art » en leur imposant le dialogue avec l'utilisateur, avec l'homme, avec la vie.

Ne croyez pas, monsieur le ministre, que je sois très loin de votre texte. Celui-ci permet à la collectivité publique de définir les objectifs, les méthodes et les rythmes. C'est parfait. Mais nous voudrions savoir quels seront ces objectifs et, surtout, confronter nos expériences.

C'est pourquoi je vous demanderai, monsieur le ministre, d'accepter pour la prochaine rentrée parlementaire et en accord avec M. le ministre d'Etat chargé des affaires culturelles une question orale avec débat sur les tendances de notre urbanisme, sur les orientations du Gouvernement et sur les critères de ses choix dans ce domaine. Les villes, nouvelles ou non, naissent, se développent, et le grand débat qui doit succéder à celui-ci est bien celui qui nous permettra de savoir quel type de villes vous allez construire.

La société de demain, n'en doutons pas, sera à l'image de l'urbanisme d'aujourd'hui. Aurons-nous des hommes victimes, écrasés par les blocs monolithes, ou des hommes complices du développement de leur ville conçue comme un corps vivant, dynamique, comme un marché, comme un élément d'organisation de la vie sociale?

Monsieur le ministre, en ce domaine, je ne suis moi-même sûr de rien, mais je sais que la question est essentielle, que votre responsabilité va être écrasante et qu'après avoir institué des mécanismes parfaitement valables, le Parlement ne peut se désintéresser des objectifs qui leur seront assignés. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

Mme la présidente. La parole est à M. Maujouan du Gasset, (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. Joseph Maujouan du Gasset. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, intervenant pour la première fois dans cette Assemblée, j'indique tout de suite que je n'entends pas dépasser le temps de parole qui m'est imparti.

Je suis heureux d'intervenir dans la discussion du projet de loi d'orientation foncière et urbaine que je qualifierai de gigantesque. Du reste, le mot urbanisation ne doit pas être pour nous l'occasion d'opposer les villes aux campagnes, les citadins au monde rural. Il doit nous permettre plutôt de considérer le développement général de notre pays.

Personnellement, je m'étendrai moins sur le problème de l'urbanisation que sur deux aspects très précis de la construction; l'un est d'ordre économique, l'autre d'ordre réglementaire.

L'importance économique de la construction n'échappe à personne, puisque de longues heures de débat ont déjà été consacrées à ce problème. Son chiffre d'affaires annuel de 30 milliards de francs est égal à celui de l'agriculture et quatre fois supérieur à celui de la construction automobile.

Mais la plupart des interventions qui ont eu lieu à cette tribune semblaient traduire comme un affolement devant les problèmes qui se posent à nous. Bien sûr, l'obligation de construire une France nouvelle en quelques décennies est quelque peu affolante. Je dirai pourtant que c'est une chance. Oui, c'est une chance car — ne l'oublions pas — la construction est une activité économique très importante. En effet, on considère souvent la construction comme un service social à assurer, en oubliant la place qu'elle occupe dans notre économie.

Certes, des efforts sont accomplis pour favoriser les installations d'usines en province et pour développer dans certaines régions de nouvelles activités parfois artificielles. Mais plutôt

que de vouloir créer des centres industriels qui ne correspondent pas toujours à la vocation des zones dans lesquelles on tente de les implanter, pourquoi ne pas encourager davantage la construction ?

Ce n'est pas moi qui vous apprendrai que la construction d'une maison fait travailler de nombreuses corporations. Prenons l'exemple d'un logement de type F4 qui coûte environ 60.000 francs. L'entrepreneur qui l'édifie achète des matériaux, paie des salaires, emploie des services. Or ces salaires et ces services engendrent à leur tour des activités, un peu comme le caillou jeté dans une mare fait d'abord un rond, puis des ondes qui s'agrandissent et se propagent à l'infini.

Ce phénomène a pu être chiffré. L'économiste anglais Keynes avait calculé que, dans l'Angleterre de 1923, ce « multiplicateur d'investissement » était de l'ordre de 1,5. Ainsi, un investissement initial de 60.000 francs deviendrait environ 150.000 francs.

Une fois les maisons construites, des activités commerciales naissent autour de ces foyers. Dans un enchaînement naturel, c'est la région entière qui en profitera.

Alors que certains investissements procurent seulement du travail, la construction, elle — et cela pourra sembler un aphorisme — fournit à la fois des emplois et des logements. C'est ce qu'illustre bien le proverbe populaire : quand le bâtiment va, tout va !

Le second point de mon intervention est de caractère plus réglementaire. Il concerne les lotissements communaux.

Mes chers collègues, vous avez lu dans le projet de loi foncière en discussion que toutes les communes de France devraient avoir désormais soit un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et un plan d'occupation des sols, soit un plan d'occupation des sols seulement.

Cette disposition me paraît excellente, car il n'est pas bon de confier le développement des grandes villes comme des tous petits villages au hasard des circonstances.

Mais, s'agissant plus spécialement des lotissements communaux, je songe aux maires des petites communes rurales qui n'ont pour auxiliaire que leur courage et les connaissances de leur secrétaire de mairie.

Vous savez mieux que moi, monsieur le ministre, que pour réaliser un lotissement communal, une municipalité doit obtenir les autorisations successives de l'autorité de tutelle, éventuellement de la commission des évaluations foncières de la préfecture, du service des domaines pour l'achat du terrain, des services de lutte contre l'incendie, du ministère de la santé publique, du génie rural, du service des ponts et chaussées, du ministère de la construction, bien sûr ! du génie rural et du service des domaines pour la vente des lots.

Les autorisations nécessaires doivent être sollicitées deux fois : une première fois, à titre officieux, une deuxième fois, à titre officiel. Il en résulte qu'une opération de lotissement communal devra recevoir près de quinze bénédictions ! En définitive, sa réalisation demandera deux ou trois ans en moyenne, et quatre ans pourront s'écouler entre la décision et le début de la construction.

De telles lenteurs sont décourageantes pour ceux qui ont la charge des affaires publiques.

Une administration unique ne pourrait-elle pas prendre en main le dossier de construction d'un lotissement communal et le faire progresser à travers le dédale des réglementations et des embûches administratives ?

Une telle procédure répondrait au vœu de tous les maires intéressés que rebute la lenteur des formalités. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union démocratique pour la V^e République.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Sudreau. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. Pierre Sudreau. Madame la présidente, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, « nous vivons les débuts d'une nouvelle civilisation.

« Les villes construites au cours des millénaires selon un processus immuable pour abriter les hommes doivent désormais s'adapter au règne du moteur. D'énormes travaux d'urbanisation seront donc nécessaires pour les accommoder à l'évolution du monde moderne et, bien sûr, pour surmonter la crise du logement.

« Ce gigantesque effort collectif s'est souvent traduit pour les citoyens par des injustices, pour la puissance publique par un immense gaspillage.

« L'élévation du prix du terrain en suivant une progression géométrique devient le frein le plus puissant au développement de notre politique de construction, d'urbanisation et d'équipement et pénalise les efforts d'investissement des collectivités.

« L'urbanisme contemporain est trop souvent critiquable parce qu'il est marqué d'affairisme. On ne fait plus d'urbanisme, on fait de la rentabilité et la spéculation foncière, première responsable, contribue à défigurer, quelquefois pour longtemps, notre pays. »

Telles étaient quelques-unes des observations que je formulais à cette tribune avant de quitter le ministère de la construction, il y a six ans.

Hélas ! le problème n'a pas évolué et les observations qui ont été présentées par tous les orateurs qui m'ont précédé le prouvent abondamment. C'est dire que je suis personnellement conscient de l'importance du projet de loi d'orientation foncière et que j'aurais souhaité plus que quiconque voir aboutir une grande réforme foncière.

Et pourtant, le projet qui nous est présenté par le Gouvernement me fait penser à ces opéras qui débutent par une orchestration brillante, mais dont le livret ne suit pas la cadence. Certes, le projet est une tentative intéressante, mais il reste une tentative. L'exposé des motifs en est remarquable, plein de bonnes intentions, mais son texte ne suit pas les promesses de l'exposé.

Je ne peux pas dire grand-chose, disposant de dix minutes, à cause de ce règlement absurde. C'est pourquoi, allant à l'essentiel, je vous rappellerai tout d'abord, monsieur le ministre, une phrase du V^e Plan que vous connaissez bien et où l'on peut lire que « l'urbanisme doit à la fois préciser sa doctrine et parvenir à s'imposer comme discipline d'action ».

Je vais reprendre très brièvement ces deux points.

L'urbanisme doit préciser sa doctrine.

Le grand mérite du projet que vous nous présentez est de permettre au Gouvernement et à l'administration — du moins il faut l'espérer — d'affirmer une doctrine d'urbanisme. Au moment où l'Assemblée s'apprête à doter l'administration de moyens juridiques nouveaux, il serait donc souhaitable que le Gouvernement, comme vient d'ailleurs de le réclamer à l'instant M. Granet, veuille bien exposer, dès qu'il le pourra, sa conception de l'urbanisme qui engage l'avenir de la France.

Il faut définir ce que seront demain les villes nouvelles, savoir comment les quartiers nouveaux s'intégreront dans les villes anciennes. Il serait souhaitable aussi, comme on l'a dit avant moi, que les schémas directeurs qui détermineront à long terme l'action des municipalités évitent de prendre une nouvelle fois la forme d'une tutelle étouffante dénoncée notamment par M. Royer.

Il faut aussi évoquer le problème fondamental de la protection de la population urbaine à l'ère atomique.

Si je fais brièvement allusion à ce problème que, par une sorte de pudeur, nul n'ose aborder, c'est parce que le dernier communiqué du conseil des ministres évoque le processus qui, dans la situation internationale actuelle, risque de déclencher un conflit mondial. Vous comprendrez vite, monsieur le ministre, que l'on ne peut être ministre de l'équipement ou ministre du logement, et chargé de ce fait de la construction, sans se poser au préalable le dilemme, le terrible dilemme de l'avenir des villes à l'ère atomique. Ces villes que l'on crée et dont on assure le développement avec amour, ne sont-elles destinées, en définitive, qu'à devenir d'immenses cimetières ?

Tel n'est évidemment pas l'objet du débat, monsieur le ministre. Mais je vous demande de bien vouloir accepter, dans quelque temps, un large échange de vues à ce sujet.

Le Gouvernement doit avoir une doctrine en matière d'urbanisme et celle-ci ne saurait être uniquement d'ordre juridique.

Je présenterai une brève observation sur l'article 3 du projet de loi. Cet article permettra désormais aux constructeurs de déroger, moyennant le versement d'une participation, aux règles concernant l'implantation des constructions, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords.

Une telle disposition conduit en fait à monnayer le droit d'enfreindre une règle d'urbanisme. Or de deux choses l'une : ou celle-ci est valable, ou elle ne l'est pas. Si elle ne l'est pas, il ne faut pas l'adopter. Si elle l'est, il faut la faire respecter.

On ne saurait en effet, acheter le droit de transgresser une règle d'intérêt général, au risque de favoriser le développement d'un urbanisme d'affairistes dont j'ai critiqué jadis les méfaits. Substituer un urbanisme mercantile à un urbanisme d'intérêt

général ne peut qu'entraîner de graves mécomptes, si l'administration n'a pas les moyens de fixer les coefficients d'occupation du sol d'une manière réfléchie et raisonnable. Mais en a-t-elle les moyens ? Elle les a sans doute pour certaines villes et pour certaines régions ; mais elle ne les a pas pour l'ensemble du territoire.

J'en viens au deuxième point de mon intervention.

L'urbanisme doit devenir une discipline d'action. Le deviendra-t-il grâce au projet de loi qui nous est soumis ? Voilà la seconde grande préoccupation que j'exprime. Mais c'est toujours en fait la même observation. Il ne suffit pas de créer des cadres juridiques pour dominer les problèmes d'urbanisme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Vous l'avez parfaitement dit vous-même, monsieur le ministre, en insistant sur le fait que les textes sont les textes et qu'il était nécessaire de poursuivre, par une action persévérante, l'étude des problèmes d'urbanisme et de construction.

En fait, cette action persévérante exige des moyens fiscaux et financiers et aussi une administration efficace. Or, d'une part, le projet laisse intacte et aggrave même une fiscalité foncière et immobilière anachronique et, d'autre part, il n'apporte aucune garantie sérieuse quant au renforcement des moyens mis à la disposition des collectivités locales, comme vient de le dire M. Royer, et même de l'administration. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Une fiscalité anachronique ? Je serai très bref sur ce point.

Premièrement, il y a notre vieil impôt foncier inspiré des quatre vieilles contributions liguées par la Révolution française, impôt dont les constructions neuves sont exonérées.

Deuxièmement, il y a un véritable pullulement de textes fiscaux dont depuis cinq ans l'application soulève de multiples difficultés — depuis 1963, six textes législatifs ou réglementaires sont intervenus pour modifier la fiscalité immobilière.

Troisièmement, il y a les errements dont il n'a pas été beaucoup parlé mais qui se perpétuent dans de nombreuses collectivités, contraintes de recourir à des moyens anormaux pour faire face à la fois à des dépenses d'équipement et au manque de ressources dont elles souffrent beaucoup.

Quatrièmement, enfin, le projet de loi qui nous est présenté nous offre à la fois une taxe locale d'équipement et un impôt foncier d'urbanisation.

En fait, depuis 1963, chaque année aura apporté sa couche supplémentaire de fiscalité, sa couche de sédimentation fiscale. Cette accumulation de textes n'est vraiment pas sérieuse. Et ne nous étonnons pas ensuite que le logement français soit le plus cher du monde !

Il serait hautement souhaitable que le Gouvernement s'engage à simplifier, à clarifier et si possible à alléger cette fiscalité foncière — le projet de MM. Claudius-Petit et Pisani mériterait d'être pris en considération — et si le Gouvernement devrait nous soumettre, en cours de débat, des propositions dans ce sens nous en tiendrions compte.

Mais ce qui me paraît grave, c'est que votre administration, monsieur le ministre, manque de moyens. Le ministère de l'équipement doit se demander quelles sont ses moyens d'action, quel est son pouvoir d'intervention, de transformation, de discipline sur les investissements. Vous ne disposez pas actuellement des moyens administratifs nécessaires pour mettre en œuvre les réformes contenues dans le projet de loi. Le Gouvernement n'a pas les moyens de sa politique d'urbanisme et de construction.

Votre ministère, qui doit aménager les équipements publics, prévoir l'extension des villes et diriger les grands programmes de construction, ne possède pas, en fait, de service foncier capable de procéder, dans de bonnes conditions, aux acquisitions nécessaires à travers la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Un seul exemple : lorsqu'une administration veut actuellement acquérir un terrain à l'amiable — je dis bien à l'amiable — il lui faut pratiquement douze mois pour aboutir.

Mme Jacqueline Thome-Patenôtre. Très bien !

M. Pierre Sudreau. Diverses suggestions ont été faites, notamment par M. Claudius-Petit, tendant à la création d'un service foncier possédant des antennes régionales.

Je vous demande de bien vouloir revoir cette question, car il s'agit de doter votre administration de moyens importants. Il

faut non seulement mettre en place les services appropriés, mais aussi mettre à leur disposition des moyens financiers suffisants.

Sur ce point je suis sévère. Je rejoins la remarquable analyse qu'a faite tout à l'heure M. Royer. En effet, la loi qui nous est proposée à grand renfort de publicité vous donne moins de possibilités d'action que je n'en disposais autrefois lorsque j'étais, en 1961 et 1962, responsable de la construction et que j'avais à ma disposition le fonds national d'aménagement du territoire.

En effet, en additionnant les crédits prévus par les articles 8 et 9, je constate qu'entre 1967 et 1970 vous disposerez d'une somme globale de 1.800 millions de francs, soit en moyenne 450 millions par an, pour réaliser des opérations foncières. Or je pouvais engager en 1961 et 1962 — et même dès 1960 — des sommes beaucoup plus importantes. Vous me pardonnerez de rappeler ces chiffres, mais ils sont intéressants : je disposais, en 1960, de 960 millions de francs en autorisations de programme, près de 1.500 millions — exactement 1.475 millions — en 1961, et 2.019 millions en 1962, c'est-à-dire qu'en disposant à la fois de ces crédits et du « découvert autorisé », j'avais en fait, il y a sept ans, plus de moyens financiers pour effectuer des opérations foncières que ne vous en accorde ce texte de loi.

Ajoutons à cela, monsieur le ministre, que depuis 1961 ou 1962, le prix des terrains a augmenté d'environ 30 p. 100 et que la cadence de la construction a elle-même augmenté aussi de 30 p. 100. Ainsi, les moyens financiers dont vous disposez sont en définitive fort inférieurs à ceux dont nous disposions il y a quelques années.

J'en arrive à ma conclusion que je voudrais articuler autour de trois observations.

La première m'est personnelle. Je connais les difficultés que vous allez rencontrer dans votre lourde tâche. J'estime qu'il est de mon devoir de vous aider et je vous demande de comprendre les observations que je viens de faire dans ce sens.

A cette tribune on est avare de compliments, surtout pour le Gouvernement. Je n'en suis que plus à l'aise pour vous dire que je vous fais personnellement confiance. J'estime que vous êtes un des rares à pouvoir, peut-être, redresser une situation désespérée.

Ma deuxième observation sera pour déplorer, après M. Royer et plusieurs orateurs, notamment M. Claudius-Petit, l'impuissance de notre société à prendre conscience de l'ampleur du phénomène urbain et de l'augmentation des équipements collectifs qui en est la conséquence.

Cette impuissance se traduit, en fait, par une agitation juridique et fiscale désordonnée. On multiplie les textes pour se donner bonne conscience et se donner en fait l'illusion de l'action. Faites cesser cette incontinence juridique ; à la longue elle est débilatante pour toute la nation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Je vous demande, monsieur le ministre, de ne penser, à l'avenir, qu'aux moyens d'action dont vous pouvez disposer, qu'il vous faut réclamer, et nous serons là pour vous aider.

Ma troisième et dernière observation est pour déplorer que le Gouvernement n'ait pas, à l'occasion de ce projet, procédé à une révision de sa politique financière — que l'on appelle parfois débudgétisation — et qui consiste depuis quelques années à transférer aux collectivités locales d'énormes dépenses qui incombent en fait à l'Etat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.*)

Le Gouvernement devrait admettre — quand je dis « le Gouvernement », je pense bien entendu en particulier à M. le ministre de l'économie et des finances — que l'urbanisation intense vers laquelle notre civilisation nous conduit impose aux collectivités locales un immense effort d'adaptation, donc de fortes dépenses. L'Etat devrait les aider à y faire face en augmentant leurs ressources financières, mais c'est tout le contraire qui se produit, et ce n'est pas la taxe locale d'équipement qui améliorera la situation.

La loi foncière apparaîtra inachevée tant que ce problème n'aura pas été correctement traité ; or « l'inachevé n'est rien » disait Alain. Puisque la politique d'équipement dont vous êtes désormais le responsable ne peut se concevoir qu'avec l'aide des collectivités, soyez-en le défenseur, monsieur le ministre, et vous réussirez certainement dans votre tâche. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Fanton. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

M. André Fanton. Monsieur le ministre, au début de mon intervention, j'exprimerai d'abord le regret que le Gouvernement n'ait pas demandé pour l'étude de ce projet de loi d'orientation foncière et urbaine, le recours à la procédure de la commission spéciale, pourtant constitutionnelle.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. André Fanton. En effet, nous avons entendu hier développer trois rapports, également remarquables d'ailleurs, mais qui préconisaient — il faut bien le reconnaître — des solutions différentes.

Finalement, au lieu d'examiner un texte mieux élaboré, qui aurait résulté de discussions approfondies et fondé sur des résolutions, l'Assemblée nationale se trouve en présence de trois textes différents sur des problèmes aussi fondamentaux que l'imposition des terrains bâtis ou non bâtis, par exemple, dont aucun ne répond d'ailleurs exactement aux intentions des auteurs d'amendements.

Ainsi, le projet de loi devra être mis maintenant sur le chantier, d'autant plus que de très nombreux amendements ont été déposés : plus de 400, paraît-il !

Monsieur le ministre, je souhaite donc que vous reveniez sur le préjugé défavorable qui entoure les commissions spéciales. L'orateur qui m'a précédé à cette tribune redoutait déjà, il y a quelques années, le nombre de spécialistes qui risquaient de se retrouver au sein d'une telle commission et que pour cette raison les choses ne puissent parvenir jusqu'à leur terme.

En vérité, monsieur le ministre, je crois que pour l'étude de questions aussi complexes, il est essentiel que ceux qui se disent spécialistes — si tant est qu'ils le sont — puissent d'abord délibérer ensemble, en commission spéciale.

La Constitution a en effet prévu que tout projet de loi est renvoyé à une commission spéciale ou, à défaut, à la commission compétente pour statuer sur le fond.

Pardonnez-moi cette observation liminaire. Mais je crois que l'exemple que nous donnons aujourd'hui doit servir de leçon pour l'avenir. J'espère donc que le Gouvernement abandonnera ses préjugés défavorables à l'encontre des commissions spéciales, qui ont d'ailleurs souvent bien travaillé.

Sous la première législature, elles ont été bien utilisées, sous la seconde elles sont tombées en désuétude. J'aimerais que la troisième puisse les voir renaître de leurs cendres.

M. Rémy Montagna. La majorité peut le faire !

M. André Fanton. J'aborde le fond de mon propos.

Les objectifs du projet de loi d'orientation foncière et urbaine sont de deux ordres : premièrement, organiser le développement des villes ; deuxièmement, définir une politique foncière.

Je ne ferai qu'une seule observation, à propos de l'organisation du développement des villes.

De nombreux articles de ce projet prévoient les conditions dans lesquelles seront élaborés les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols. Vos commissions ont essayé d'associer, dans la mesure des possibilités, les collectivités locales et les établissements publics à cette tâche d'élaboration.

Je vous poserais une question qui peut-être vous a déjà été posée, mais il est bon d'y revenir : que devient, dans cette perspective, le schéma directeur de la région parisienne ?

Ce schéma, qui a été élaboré dans des conditions différentes de celles qui sont prévues par le projet de loi, semble s'imposer. En tout cas, tous ceux qui sont chargés de l'urbanisation de la région parisienne, ainsi que les autorités, considèrent qu'il a force de loi.

Or je crois pouvoir dire que cela ne correspond pas exactement à la réalité, et j'aimerais que sur ce point, monsieur le ministre, vous me donniez des précisions, parce que de votre réponse dépendront un certain nombre de positions qui devront être prises à l'issue de ce débat.

Le schéma directeur engage en effet pour de longues années l'avenir de la région parisienne. Il a suscité de nombreuses critiques et peu d'éloges, sinon de la part de ceux qui se placent déjà dans les perspectives de l'an 2000, en oubliant qu'il reste encore un tiers de siècle à parcourir, que vivront la plupart d'entre nous — tous j'espère — et que, d'ici à l'an 2000, le schéma aura été peut-être légèrement modifié.

Je voudrais donc, monsieur le ministre, que vous disiez que le schéma directeur ne restera pas intangible jusqu'à l'an 2000,

car ce ne serait pas un bien pour la région parisienne, je le dis comme je le pense.

Le deuxième objectif du projet de loi est de définir une politique foncière. Et sur ce point je vais insister davantage.

Deux importants problèmes sont posés actuellement en ce qui concerne la politique foncière : d'une part, le prix des terrains, la rareté des terrains, l'influence du prix des terrains sur la construction, trois éléments qui ont motivé certaines propositions tendant à la création d'impôts fonciers ; d'autre part, un problème irritant qui met en cause l'ensemble des opérations d'urbanisme, celui de l'expropriation.

Le problème de l'expropriation, vous l'évoquez dans votre projet, mais par des voies un peu obliques. Vous modifiez simplement la procédure et vous vous contentez de considérer que la difficulté vient des lenteurs des juridictions d'expropriation et qu'en remplaçant des formalités judiciaires par des formalités administratives, en remplaçant en quelque sorte le juge par le préfet, le problème sera réglé.

Je crois que c'est avoir une vue un peu rapide des choses. Je sais qu'en commission on a affirmé que même la chancellerie était d'accord sur ces dispositions. Ce n'est pas une raison suffisante à mes yeux, car il arrive parfois à la chancellerie de se tromper ou de se laisser abuser. Je crains fort que le remplacement de l'ordonnance du juge par un arrêté préfectoral ne change rien. Car le problème n'est pas de savoir combien de temps il faut pour obtenir la disposition d'un terrain. Les difficultés procèdent de la réaction des expropriés et des collectivités locales, les uns et les autres défendant des intérêts contradictoires et s'estimant toujours brimés par les décisions prises. Les expropriés considèrent que l'indemnité qui leur est allouée ne leur permet pas de reconstituer leurs biens ; ils se plaignent et font obstacle aux opérations nécessaires d'urbanismes. Les collectivités locales, considérant qu'elles disposent de ressources fixes, se plaignent des décisions et des ordonnances d'expropriation qui les obligent à accorder des indemnités bien supérieures aux prévisions.

Le problème est insoluble si l'on ne sort pas du cadre dans lequel nous sommes actuellement enfermés et c'est en vain que l'on changera toutes les procédures, qu'on remplacera tous les articles de l'ordonnance du 23 octobre 1958 ! On l'a d'ailleurs déjà fait et M. Sudreau vient de rappeler que de nombreux textes avaient été votés depuis 1958. Il a lui-même fait voter un texte modifiant les juridictions de l'expropriation...

M. Pierre Sudreau. Ce n'était pas moi ! C'était le garde des sceaux !

M. André Fanton. C'était, du moins, le gouvernement auquel vous apparteniez !

Ce gouvernement auquel vous apparteniez, monsieur Sudreau, a donc fait modifier les textes concernant l'expropriation. Cela n'a donné aucun résultat. Personne n'est responsable, puisque toutes les modifications imaginables ne changent rien à l'affaire, les intérêts des expropriés et ceux des collectivités étant rigoureusement opposés.

Comment trouver la solution ?

C'est maintenant que je veux vous parler d'une proposition que j'ai faite il y a trois ans, et que je défendrai cette semaine. Cette proposition consiste à mettre le propriétaire du terrain en face de ses responsabilités. Pour ce faire, il n'y a qu'un moyen, qui est d'ailleurs employé dans d'autres systèmes : c'est de pénaliser, en quelque sorte, la fraude qu'il pourrait commettre dans une déclaration quelconque. Je vais y revenir.

Le deuxième problème important qui se pose est celui de la rareté des terrains. Cette rareté engendre la spéculation ; la spéculation engendre la hausse des prix. On a essayé de combattre la hausse des prix par des dispositions fiscales que je n'ai d'ailleurs pas votées — je suis donc très à l'aise pour en parler.

On a voulu imposer les plus-values, l'Etat disant aux spéculateurs : part à deux ; on vous laissera votre part mais nous prendrons la nôtre.

Ce système, à mon avis, n'est pas très heureux. Il est même condamnable.

Au lieu d'accepter que l'Etat prenne part à la spéculation, il faut mettre un terme à la spéculation. C'est cela qui est important ! Pour y parvenir, il ne convient pas de percevoir, à chaque passage, une partie du profit, il faut seulement s'attacher à faire disparaître les plus-values, par exemple, ou à limiter la hausse des terrains à la hausse normale constatée dans tous les domaines.

Chacun sait — les chiffres sont là, mais je n'abuserai pas de la patience de l'Assemblée en les citant — que, depuis plusieurs années, le prix des terrains a augmenté, dans l'ensemble de la France, en particulier dans les régions urbaines, dans des conditions telles qu'il est permis d'affirmer que partout et toujours, d'année en année, la spéculation a donné lieu à des plus-values qui ne devaient rien à la hausse normale d'un marché.

Cette considération étant admise, un double problème se pose, et c'est là que je me sépare des autres auteurs d'amendements concernant l'impôt foncier.

La taxation des terrains non bâtis doit avoir pour objet fondamental de pénaliser ceux qui retiennent par devers eux, qui conservent volontairement — dans l'espoir d'une hausse future, qui serait due non à leur action personnelle mais aux efforts de la collectivité — des terrains qu'ils n'utilisent pas. En quelque sorte, l'effort de la collectivité se traduirait pour eux par une prime à la paresse et un refus d'agir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur quelques bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

La taxation des terrains non bâtis doit permettre de mettre un terme à cette opération.

Ma proposition consiste à taxer seulement dans les communes soumises au plan d'occupation des sols, et nullement dans l'ensemble de la France, et surtout pas dans les régions rurales. Il s'agit simplement de tenir compte du phénomène d'urbanisation auquel, chaque jour, nous sommes confrontés. Il s'agit de faire en sorte que les terrains gelés par des spéculateurs, voire par des propriétaires de bonne foi, qui attendent la hausse sans participer à l'effort collectif, soient mis sur le marché.

J'ai proposé qu'une taxe frappe les terrains non bâtis ou mal bâtis tels qu'ils sont définis par les textes existants. Il ne serait donc pas nécessaire d'inventer de nouveaux textes. J'ai envisagé pour cette taxe un taux de 1 p. 100, mais je n'ai fait que reprendre l'exemple contenu dans le document que M. Claudius-Petit a cité, c'est-à-dire le rapport de la commission d'orientation du financement de la politique foncière. Personnellement, je n'y attache pas d'importance, et des autorités plus compétentes que moi pourront fixer un taux différent. L'essentiel est que le taux soit établi après des calculs sérieux, fondés avant tout sur la valeur vénale du terrain telle qu'elle sera déclarée par le propriétaire. C'est là-dessus que repose l'ensemble du système que j'aurai l'honneur de défendre devant l'Assemblée.

Le propriétaire doit déclarer chaque année — comme nous déclarons tous nos revenus — la valeur qu'il accorde à son terrain. S'il déclare une valeur insuffisante, en cas d'expropriation le terrain lui sera payé au prix qu'il aura lui-même fixé.

C'est là que réside la seule solution du problème de l'expropriation. Il faut que le propriétaire soit soumis en permanence à la tentation de payer une taxe moins forte, mais au risque de se voir pris au mot : vous prétendez que votre terrain vaut tant ; nous allons vous le payer à ce prix.

C'est ainsi qu'on arrivera progressivement, et par la force des choses, à un équilibre entre la position du propriétaire et celle de la collectivité.

M. Eugène Claudius-Petit. Voulez-vous me permettre de vous poser une question, mon cher collègue ?

M. André Fanton. Volontiers.

Mme la présidente. La parole est à M. Claudius-Petit, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Eugène Claudius-Petit. Si, dans une ville, on n'expropriait que les terrains nus ou les terrains mal bâtis ou insuffisamment bâtis, vous auriez raison. Mais peut-on considérer comme terrain insuffisamment bâti ou mal bâti une zone située au centre d'une ville et dont la restructuration est nécessaire, même si les immeubles ne sont pas vétustes, même s'il ne s'agit pas de taudis ?

La difficulté consiste précisément à assurer la restructuration du centre d'une ville au moment même où celle-ci s'étend. Aucune cité ne peut supporter une extension si elle n'a pas le courage de modifier sa structure là où la vitalité de la population s'exprime.

M. André Fanton. Je n'ai pas la prétention d'avoir inventé un système général. Le mien a deux objectifs : d'une part, tenter de mettre un terme à la spéculation et faire participer les détenteurs de terrains à l'effort de la collectivité, par

le paiement d'une taxe annuelle proportionnelle à la valeur du terrain ; d'autre part, envisager une direction dans laquelle on pourra s'engager ultérieurement afin de résoudre le problème de l'expropriation.

Je répète que dans toutes les villes de France il est des terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis qui justifieraient le vote de ma proposition. A partir du moment où s'établira en quelque sorte un prix de marché, la tâche du juge d'expropriation — qui continuera, selon mon système, à s'occuper de la propriété bâtie — sera facilitée dans la mesure où il disposera d'un critère irréfutable, à savoir les déclarations d'autres propriétaires fonciers, qu'on ne pourra accuser ni de partialité, ni de faire le jeu de la collectivité ou de tel ou tel intérêt puisqu'ils auront déclaré — en prenant leur responsabilité, qui est de payer l'impôt — la valeur qu'eux-mêmes attribuent à leur terrain.

Je n'entrerai pas maintenant dans le détail de la formule que je suggère. Je voudrais simplement dire pourquoi je ne me rallie pas aux autres systèmes proposés.

Je considère que les propositions faites par MM. Claudius-Petit et Pisani, concernant l'ensemble des terrains bâtis ou non bâtis, sont contradictoires et ont des objectifs difficiles à atteindre.

D'une part, nos collègues cherchent à augmenter les ressources des collectivités locales, mais au moyen d'une réforme des finances locales ; d'autre part, en supprimant les plus-values et un certain nombre d'impôts, ils ne s'orientent pas vers une condamnation de la spéculation.

Je ne suis malheureusement pas sûr que ce système, s'il peut permettre d'atteindre le premier objectif, permette d'atteindre le second.

Quant au texte du Gouvernement, il est sans doute très agréable à lire, mais je ne crois pas qu'il soit d'une application aisée, notamment dans l'immédiat, et vous-même, monsieur le ministre, vous envisagez l'année 1970.

Il s'agit beaucoup plus d'un vœu du genre de ceux que les conseils généraux envoient chaque année au Gouvernement, dans l'espoir d'être entendus.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. André Fanton. Vous voulez inciter les collectivités locales à voter un impôt foncier. J'aurais souhaité, puisque vous voulez établir une discrimination et laisser aux collectivités locales le soin de choisir, que vous inversiez les données de l'opération et que vous disiez : l'impôt est obligatoire ; cependant les collectivités locales qui voudront exonérer les propriétaires pourront le faire ; mais elles en prendront la responsabilité devant les électeurs. Alors que, pour vous, il suffit de ne rien faire pour être à l'abri de tout soupçon et de tout reproche. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur quelques bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

J'aimerais que sur ce point, monsieur le ministre, vous alliez plus loin que n'a été le Gouvernement dans le projet de loi. Je remercie le Gouvernement de ses propositions, mais j'estime que c'est insuffisant.

Je voudrais, avant de quitter cette tribune, répondre à deux objections qui nous sont couramment faites.

Je me souviens d'avoir déjà défendu, il y aura bientôt quatre ans, les amendements que je vais avoir l'honneur de soutenir de nouveau et, en me reportant au *Journal officiel*, j'ai constaté avec amertume que mes amendements n'avaient recueilli que 9 voix contre 435 !

Mais l'Assemblée semble avoir évolué et je crois que j'obtiendrai cette fois un peu plus de 9 voix ! Le Gouvernement, d'ailleurs, s'est légèrement engagé dans la direction que je souhaitais le voir emprunter, alors qu'en 1963 il m'avait rétorqué que proposer des choses pareilles c'était renverser les principes sacro-saints des finances publiques et exiger l'impôt sur le capital, dont personne ne voulait.

J'indique tout de suite qu'il ne s'agit pas d'impôt sur le capital. Ou alors, la contribution foncière des propriétés bâties et celle des propriétés non bâties, que la plupart des maires perçoivent avec satisfaction, seraient également un impôt sur le capital, à la différence qu'il s'agirait d'un capital fictif, tandis que je suggère une taxe sur une valeur réelle.

D'autre part, dans le projet du Gouvernement, je n'ai vu nulle part — et cela m'inquiète — une référence à une quelconque responsabilité du propriétaire.

Nous allons donc retomber dans le système traditionnel, où l'on fait porter les calculs sur les valeurs cadastrales. Il me souvient que, sous la première législature, pas une session budgétaire ne se déroulait sans que le président de la commission des finances — sans doute s'agissait-il des régimes agricoles, mais le résultat était le même — protestât contre le caractère vétuste du revenu cadastral, le caractère antique de la détermination de ces valeurs fictives.

Ce qui valait pour des terres agricoles valait pour d'autres choses, par exemple pour la fixation de la valeur locative dans les villes. Tous ces systèmes n'avaient pas suivi les évolutions.

C'est pourquoi je voudrais que dans votre réponse, et surtout dans vos amendements, vous abandonniez toute référence à des valeurs administratives.

Je ne mets pas en cause les qualités de l'administration. Mais écartons pour l'instant, les parcelles agricoles et ne retenons que les parcelles urbaines. Lorsqu'on connaît le nombre des parcelles en cause dans une telle affaire, on se rend compte que lorsque la valeur cadastrale de la dernière parcelle sera révisée, la valeur de la première, fixée plusieurs années auparavant, n'aura plus aucun sens, plus aucune justification : nous retournerons dans le cycle infernal ; vous aurez de nouveau établi un impôt dont chacun se plaindra, qui paraîtra injuste parce que ne reposant pas sur des bases réelles.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques observations que je désirais vous présenter. Je voudrais toutefois vous rassurer car, à la différence d'un certain nombre de mes collègues, je suis partisan du maintien de la taxation des plus-values. Je m'explique.

Avec le système que je préconise, il n'existerait pas de plus-values. A partir du moment où un propriétaire déclare chaque année la valeur de son terrain, lorsqu'il le vend dans l'année même, le prix de vente est forcément celui de la déclaration. L'usage mentre en effet qu'un terrain n'est jamais vendu plus cher que le prix annoncé à l'avance.

Cependant je propose tout de même de maintenir la taxation des plus-values. C'est qu'il peut arriver qu'un terrain de très faible valeur prenne une valeur considérable parce que la puissance publique, un conseil interministériel, un conseil municipal ou un établissement public, aura décidé soudain de réaliser d'importants travaux dans une région où, jusqu'à présent ces terrains avaient peu de valeur marchande. Dans ce cas, la plus-value ainsi enregistrée doit pouvoir être taxée, sinon ce serait encourager la spéculation et aussi les indiscrétions.

Je prends un exemple. Imaginez qu'on annonce la construction d'une ligne de métropolitain. Les propriétaires des terrains situés à proximité du terminus auront la chance extraordinaire de voir la valeur de leurs terrains doubler, tripler, voire quadrupler en quelques années. Une telle plus-value doit être imposée.

J'espère, monsieur le ministre, que vous me pardonneriez d'avoir été un peu long et surtout de n'avoir pas apporté au Gouvernement l'appui qu'il pouvait attendre d'un membre de la majorité.

Je reconnais néanmoins la valeur de l'effort que le Gouvernement a fait en donnant, pour la première fois depuis longtemps, son accord de principe à l'idée d'une imposition des terrains. C'est là un grand pas, peut-être dû à l'effort collectif accompli notamment dans les commissions. J'espère que le Gouvernement ira plus loin encore. Il ne s'agit pas seulement pour l'Etat de récupérer, à cette occasion, des ressources fiscales, il ne s'agit pas non plus, dans mon esprit, d'opérer par ce biais une réforme des finances locales, car c'est là un tout autre débat...

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. André Fanton. ... il s'agit, d'une part, de lutter contre la spéculation foncière, d'autre part, de trouver au conflit absurde entre les expropriés et les expropriants, une solution qui ne soit pas seulement de procédure. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Boulay. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

M. Arsène Boulay. Mesdames, messieurs, « avant la fin de ce siècle le taux d'urbanisation de la France approchera 75 p. 100 et le nombre des citadins y dépassera de 30 p. 100 le total de la population actuelle ».

Cet extrait de l'exposé des motifs du projet de loi doit être rapproché des conclusions du groupe foncier du V^e Plan qui, dans son rapport, annonce qu'en vingt ans la population française va augmenter du quart, ce qui fera douze millions de citoyens de plus dans l'hexagone, mais qu'en même temps la population urbaine va progresser de la moitié, ce qui fera quinze millions de citadins de plus dans nos villes.

C'est donc à juste titre que le projet de loi parle d'un « mouvement d'urbanisation d'une vigueur sans précédents ». Les maires des grandes villes et des banlieues urbaines — j'en parle d'expérience — le perçoivent chaque jour un peu plus, dans l'accomplissement de leurs tâches d'administration communale.

Lorsque j'aurai rappelé à l'Assemblée que le même groupe foncier a prévu que, de 1966 à 1970, quatre millions de personnes s'installeront dans les zones urbaines, je pense qu'il sera inutile de dire combien ce projet de loi était attendu et combien la lenteur apportée à son dépôt a déçu et inquiété les élus locaux. Aussi, et ce sera ma première critique, monsieur le ministre, ce projet de loi vient-il très tard, et sa discussion devant le Parlement, nécessairement lente en raison de sa complexité et des multiples domaines dans lesquels il intervient, ne permettra pas aux mesures proposées d'entrer pleinement en vigueur avant la fin de l'année 1968, troisième année d'exécution du V^e Plan.

Cela étant, le Gouvernement a élaboré un projet qui comporte deux séries de mesures. Laisant à mes amis le soin de vous faire connaître notre position sur la première série, qui est essentiellement juridique et qui concerne l'appropriation, l'expropriation et l'utilisation des sols, les plans d'urbanisme, les concessions, les associations foncières, les permis de construire, etc., je me bornerai, pour ma part, à analyser la seconde série, c'est-à-dire les mesures financières et fiscales de votre texte.

En effet, mesdames, messieurs, le projet de loi prévoit, pour les années 1967 à 1970, un programme global d'autorisations d'engagements de 6.360 millions de francs au titre des subventions pour la voirie urbaine, les zones à urbaniser en priorité et les réserves foncières, tandis qu'il affecte aux communes le produit d'un nouvel impôt, la taxe locale d'équipement.

Avant d'étudier l'incidence des mesures qui nous sont proposées, je voudrais rappeler à l'Assemblée quelles seront les charges des villes pendant la période d'application du V^e Plan.

De 1966 à 1970, les agglomérations urbaines auront à faire face à quatre sortes de dépenses d'investissement : les charges d'équipement urbain, les charges de voirie et de transport, les charges des équipements collectifs autres que les équipements urbains et les charges de leur endettement.

En ce qui concerne les charges des équipements urbains, on sait que leur taux de progression est le plus important du V^e Plan. Ces équipements doivent passer de l'indice 100 en 1965 à l'indice 180 en 1970. L'enveloppe financière totale est de 16.200 millions de francs, dont 2.900 millions seront à la charge des ménages et des entreprises et 2.300 millions à la charge de l'Etat.

Il reste donc 11 milliards de francs à la charge des collectivités locales urbaines, soit plus des deux tiers de la dépense. Compte tenu des augmentations de prix à intervenir dans les devis des travaux et, puisque l'Etat ne tient aucun compte de ces variations de prix dans le calcul de ses subventions, la charge réelle des communes représentera vraisemblablement entre 70 et 75 p. 100 des dépenses d'équipements urbains.

Les charges de voirie et de transports en commun sont prises en compte par le Plan pour une somme de 17.050 millions de francs. Le financement des collectivités locales pour les voies urbaines doit être, aux termes du Plan, de 6.340 millions de francs, tandis que les transports en commun, y compris ceux du district de Paris, leur coûteront près de 1 milliard, ce qui fait un total de 7.340 millions de francs.

Les communes urbaines devront aussi financer une part importante des équipements collectifs prévus par le Plan. L'Assemblée se souvient que le montant de ces équipements doit atteindre un total de 123 milliards 830 millions de francs, financés par l'Etat à concurrence de 67 milliards 70 millions. Il reste donc à la charge des collectivités locales une somme de 56 milliards 750 millions de francs. Déduction faite des charges d'équipement urbain, de voirie et de transport, les communes et les départements devront donc fournir encore 38 milliards 410 millions de francs pour les équipements collectifs proprement dits. Et comme les agglomérations urbaines en prennent 70 p. 100 à leur charge, c'est donc une somme de 26 milliards 880 millions de francs qu'il leur faudra se procurer.

Ainsi les villes devront financer, de 1966 à 1970, une somme globale de 45 milliards 220 millions de francs, si elles veulent faire face dans les meilleures conditions à l'afflux de population

sur leur territoire qui, je le rappelle en passant, doit doubler de superficie en vingt ans.

Je ne puis omettre, dans ces charges des villes, le poids que fait peser chaque année sur leurs engagements nouveaux le remboursement des emprunts antérieurement contractés, c'est-à-dire leur endettement.

Une étude faite par M. le professeur Mossé, de la faculté de droit de Grenoble et qui porte sur l'année 1962, montre que la dette à long terme se situe entre 300 et 400 francs par habitant pour les villes de 5.000 à 100.000 habitants et dépasse les 400 francs par habitant pour les villes dont la population est supérieure à 100.000 habitants, le chiffre pour la ville de Paris étant de 353 francs.

Pour une période plus récente, j'ai pu me procurer quelques éléments relatifs à la dette à long terme, par habitant, de quelques grandes villes, au 1^{er} janvier 1965. Je livre ces chiffres, monsieur le ministre, à vos méditations en espérant qu'ils vous comprennent les problèmes des élus locaux qui, avant d'être sortis de leurs tiroirs de nouveaux dossiers, doivent d'abord inscrire à leur budget la charge de la dette.

On comprend que, dans son rapport, le groupe foncier écrive que l'endettement des collectivités urbaines en expansion rapide est très élevé et que leurs budgets sont en équilibre précaire, lorsqu'on sait que la dette par habitant atteint 868 francs à Metz, 736 francs à Bordeaux, 573 francs à Nantes-Saint-Nazaire, 553 francs à Nancy, 494 francs à Marseille et j'en passe.

Le poids des emprunts est devenu tel que le groupe foncier écrit dans son rapport, page 52 : « Il est certainement exclu, en toute occurrence, que le financement des investissements locaux puisse être assuré par le procédé traditionnel de l'emprunt dans les proportions où il l'a été au cours du IV^e Plan. » Et il ajoute que la raison en est que : « les charges d'amortissement de la dette, n'étant plus allégées par la dépréciation monétaire, grossiraient plus vite que les rentrées fiscales et deviendraient écrasantes ; l'emprunt se dévorait lui-même : en 1970, près de la moitié des nouveaux prêts ne serviraient qu'à rembourser les anciens ».

C'est dire, monsieur le ministre, quel est le poids de notre dette ! Cette phrase explique aussi la politique de restriction des emprunts que nous avons tous nettement perçue et que vous qualifiez de « sélective ».

Mais alors, que nous reste-t-il pour financer nos dépenses d'équipement ? Les subventions ? Nous venons de voir qu'elles atteindraient à peine la moitié des dépenses d'équipement collectives prévues par le Plan.

J'en profite d'ailleurs pour faire un sort aux autorisations de programme inscrites dans votre projet de loi et qui sont tragiquement insuffisantes, surtout dans le domaine des réserves foncières : 400 millions de francs, c'est une somme ridicule au regard des acquisitions qu'il faudrait faire pour lutter efficacement contre la spéculation.

Il y a bien la fiscalité indirecte, mais les collectivités locales n'ont pas le pouvoir de la faire varier, qu'il s'agisse de la taxe locale ou, demain, du versement forfaitaire sur les salaires, dont nous ne percevons d'ailleurs même pas le produit intégral.

D'autre part, le ralentissement général de l'activité économique, l'augmentation régulière et inquiétante du chômage, la faible expansion du niveau de l'emploi et des taux de salaires, enfin le retard général pris par l'économie française sur les prévisions du Plan — puisque M. le ministre de l'économie et des finances est plus pessimiste encore que la commission des comptes de la nation et nous laisse entendre que le taux d'expansion ne sera même pas de 4 p. 100 en 1967 — voilà bien de quoi diminuer considérablement la recette indirecte de la taxe locale ou de la taxe sur les salaires.

Restent enfin les tarifs et la fiscalité directe. Je ne parlerai pas de la fameuse taxe de régularisation des valeurs foncières, car je ne souhaite pas faire trop de peine aux fonctionnaires du ministère de la construction qui ont accouché de cet enfant mort-né. Nos tarifs ne peuvent pas être indéfiniment augmentés, eu égard à leur incidence sur les budgets des familles et au fait que les villes qui ont les plus grands besoins de financement sont généralement les cités ouvrières, les banlieues ou les communes d'ortoirs des grandes agglomérations, où habitent les catégories les plus défavorisées et les plus modestes de la population.

Par ailleurs, en 1965 et 1966, nous nous sommes heurtés au blocage des prix ; le ministre des finances nous refusait d'un côté ce que le Plan nous recommandait de l'autre.

Quant à notre fiscalité directe, le rapport du groupe foncier parle, pour ce qui concerne ces dernières années, d'une « pression fiscale sévèrement renforcée » et évalue la progression moyenne annuelle du poids des centimes à 11 p. 100 pour les villes de plus de 5.000 habitants.

Le même rapport souligne que la fiscalité directe locale supporterait difficilement un surcroît de charges. En effet, cette fiscalité directe est établie sur les bases les plus anciennes, les plus vétustes et les plus mal évaluées qui soient. Son augmentation aggrave encore les distorsions constatées entre les villes, notamment en ce qui concerne l'impôt sur les ménages et l'impôt sur les activités économiques, c'est-à-dire la mobilière et la patente.

On nous promet la réforme de cette fiscalité, notamment par la révision des bases foncières et l'application de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Le 7 mai 1966, il y a plus d'un an, M. Debré nous a promis, au cours du débat sur les finances locales, un projet de loi pour la fin juin 1966. Un an après, nous en sommes toujours au même point et les maires n'y croient plus puisqu'ils souhaitent la création de ressources nouvelles.

Les élus locaux ont donc appris avec intérêt la création d'une taxe locale d'équipement qui serait affectée aux communes. Cela me conduit tout naturellement à la seconde partie de mon propos dans laquelle je voudrais tenter d'évaluer la portée de la mesure que le Gouvernement nous propose.

Je laisserai de côté le problème de la taxation des plus-values, dont le produit est affecté à l'Etat et qui ne pourrait concerner les communes que dans la mesure où la taxation parviendrait à ralentir la progression du prix des terrains, ce dont je doute à la lumière de l'expérience récente.

Mesdames, messieurs, dans les charges des villes que j'ai tenté de cerner tout à l'heure, les acquisitions foncières représentent une partie importante. Ces acquisitions sont faites, en principe, soit pour l'immédiat, soit sous forme de réserves pour l'avenir. Le IV^e Plan avait, fort sagement, prescrit la constitution de réserves foncières, mais comme il avait totalement oublié de les financer, son vœu est resté théorique et pieux. Le V^e Plan nous avait semblé plus sérieux dans ce domaine : les 400 millions de francs que nous offre votre projet de loi démentent cette impression première.

Bref, le groupe foncier a évalué à 70.000 hectares l'ensemble des acquisitions foncières à réaliser par les collectivités urbaines pendant tout le V^e Plan, au titre des zones viabilisées, des zones industrielles, de la rénovation urbaine et des équipements collectifs, y compris les réserves foncières et l'emprise des voies futures.

Le rythme des achats doit donc s'établir à 14.000 hectares par an, soit 7.500 hectares pour les logements, 1.200 hectares pour les zones industrielles, 250 hectares pour la rénovation urbaine et un peu plus de 5.000 hectares environ pour les équipements collectifs et les réserves.

La taxe locale d'équipement ne portera malheureusement pas chaque année sur ces 14.000 hectares. En effet, seuls les logements et les bâtiments industriels auront à la payer, et leurs planchers ne seront pas développés sur les 8.950 hectares qui leur sont nécessaires.

D'autre part, il faut bien estimer que le taux de 10 francs s'appliquera dans 95 p. 100 des cas, les taux de 50 francs et de 75 francs s'appliquant aux 5 p. 100 restants.

Ainsi, en estimant que de 1968 à 1970 le Plan sera respecté et qu'il sera construit un total de 1.340.000 logements dont 120.000 en zones rurales et 1.220.000 en zones urbaines ou assimilées, si un million de ces logements sont taxés dont 95 p. 100 au taux de 10 francs, la recette, en supposant que chaque logement représente en moyenne 100 mètres carrés, atteindra 950 millions de francs.

En admettant que le reste soit taxé, à concurrence de 30.000 logements, au taux de 50 francs par mètre carré, et de 20.000 logements au taux de 75 francs par mètre carré, on arrive à une recette de 300 millions de francs, ce qui fait un total, pour les trois années, de 1.250 millions de francs.

Restent les bâtiments industriels. Il paraît plus sage de prévoir que le taux de 10 francs sera pratiquement toujours appliqué, afin de ne pas décourager les installations nouvelles et que la moitié des 1.200 hectares annuels feront l'objet d'un plancher taxable, soit 600 hectares par an et 1.800 hectares pour la période de 1968 à 1970. La recette à attendre pourrait être de l'ordre de 180 à 200 millions de francs et la recette totale procurée par la taxe au cours des trois prochaines années ne

serait pas tout à fait de 1.500 millions de francs, dans la meilleure des hypothèses.

Bien entendu, cette somme n'est pas négligeable, mais elle doit être rapprochée des charges totales des villes qui ont dépassé 45 milliards de francs en cinq ans et aussi des charges d'achat de terrains, dont le rapport du groupe foncier nous dit qu'elles se situent entre 1.755 millions de francs, à prix stables et 2.825 millions si les prix progressent de 10 p. 100 par an. Bref, si l'on soustrait la part qui incombe aux communes rurales, la dépense globale des villes pendant la durée du Plan devrait être au moins de 5.600 millions de francs pour les seules acquisitions foncières.

En outre, cette taxe serait efficace dans la mesure où elle serait de nature à ralentir l'augmentation du prix des terrains et à lutter efficacement contre la spéculation. Mais le rapport du groupe foncier indique, à son sujet, qu'il « faudrait s'attendre, au surplus, qu'une redevance ou taxe de cette nature soit, en grande partie, répercutée sur les acheteurs dans la mesure où le volume de la demande est peu compressible ».

Or, généralement, le spéculateur, c'est le vendeur. Votre taxe frappe celui qui fait construire et non celui qui spéculé sur les terrains, source et base de la spéculation immobilière. Cette taxe apparaît donc comme injuste, d'autant plus que le spéculateur réalise partiellement sa spéculation aux frais des contribuables de la commune, puisque l'expansion de la collectivité, grâce aux réalisations qui y sont faites, valorise les terrains.

Sans doute, je n'ignore pas l'existence d'une taxation des plus-values. Mais le produit de cette taxe est affecté à l'Etat qui profite ainsi, indirectement, des réalisations communales et de la plus-value qu'elles donnent aux biens.

Ainsi, il apparaît que votre taxe locale d'équipement ne règle aucun problème financier, qu'elle est injuste à l'égard des communes, qu'elle frappe ceux qui ne spéculent pas, et ignore ceux qui réalisent d'importants profits fonciers.

En outre, dans le régime actuel, les villes font participer les ménages et les entreprises aux dépenses d'équipement des zones d'habitation ou des zones industrielles. Votre taxe d'équipement entraînera la suppression des redevances actuelles qui avaient souvent l'avantage d'être exactement adaptées aux coûts des réalisations. Mais comment ferons-nous participer, par exemple, un entrepreneur qui établit, dans une zone industrielle, quelques bâtiments et d'importants dépôts de matériaux en vrac, tels que ferrailles, bois, charbons, sables ? Combien allons-nous perdre sans contrepartie ?

Enfin, si votre taxe rapporte à peine 1.500 millions de francs, il manquera encore plusieurs milliards de francs pour boucher le trou des 20 milliards qu'il était nécessaire de se procurer en 1966 pour financer les équipements du Plan, ainsi qu'il a été dit — l'Assemblée s'en souvient certainement — au cours des débats sur le V^e Plan devant le Conseil économique et social et devant le Parlement. Le projet de loi n'apporte aucune réponse sur ce point.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques remarques que je voulais formuler au nom de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.

Votre projet de loi, je le crains, n'apportera aucune solution réelle ni au problème de la spéculation ni à nos problèmes financiers, malgré la formule intéressante que peut représenter la taxe d'équipement pour les communes qui la percevront. Les subventions que vous nous proposez sont celles que nous attendions et dont nous avons déjà eu l'occasion de dire combien elles sont inadéquates aux charges réelles des villes.

Nos recettes fiscales sont limitées soit parce que nous n'avons pas le pouvoir de les faire varier, soit parce que nous devons les faire varier avec prudence. Si nous suivions vos conseils tarifaires et fiscaux, ce serait la substitution du tarif à l'impôt, sans contrôle du Parlement, et la substitution du vote de l'impôt par le Parlement, ce qui est la règle d'or de la démocratie, par le vote de l'impôt par les assemblées locales. Vous oubliez totalement que l'impôt se vote d'abord ici, dans cette enceinte, et que les élus locaux disposent d'une fiscalité d'appoint que le législateur de 1917 leur a donnée non pour financer des équipements, mais seulement pour faire de l'administration courante.

La vraie réforme que nous attendons, c'est l'impôt foncier préconisé par notre groupe et non pas votre petite recette qu'est la taxe d'équipement, c'est la fiscalité directe rénovée qui nous est promise depuis 1950.

C'est aussi, monsieur le ministre, une réforme du système des emprunts. Les villes nouvelles anglaises, vous le savez, se sont créées grâce au « différé d'amortissement » de quinze ans.

Or les citoyens d'aujourd'hui préparent la France de demain et il n'est ni juste, ni normal, ni de bonne administration qu'ils supportent seuls et aussi lourdement les conséquences de la politique d'urbanisation et d'équipement du pays. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Mme la présidente. La parole est à M. Valenet. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

M. Raymond Valenet. Mesdames, messieurs, le projet de loi d'orientation foncière et urbaine qui nous est soumis par le Gouvernement présente des éléments positifs indiscutables susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes d'urbanisme et d'équipement qui conditionnent une saine politique du logement. Mais ce projet comporte de nombreux articles qui m'inquiètent.

Au titre I^{er}, l'article 12 devrait être modifié conformément aux amendements de la commission des lois, afin de respecter l'esprit du projet.

La réforme, est-il précisé dans l'exposé des motifs, doit recevoir l'adhésion et le soutien de l'opinion publique. Cela n'est possible qu'en associant pleinement les municipalités à l'élaboration et à l'étude des schémas directeurs et des schémas de secteur, non pas en les éliminant, comme il semble être prévu pour la région parisienne. Ainsi, les associations de propriétaires, par la voix de leurs édiles, pourraient réellement collaborer à l'étude des projets qui les intéressent au premier chef.

A l'article 15, les deuxième et troisième paragraphes risquent de créer des situations très particulières. Je vous demande d'apprécier la confusion qui résultera d'un plan rendu public, donc opposable à toute personne, qui, faute d'être approuvé dans les trois ans, n'est plus opposable aux tiers mais qui peut ensuite être approuvé et, de ce fait, de nouveau être opposable aux tiers.

A l'article 21, j'ai déposé, avec mon ami M. Rabourdin, un amendement que nous défendrons dans la discussion des articles.

Toujours au titre I^{er}, il est indiqué, à l'article 3, que les coefficients provisoires d'occupation des sols pourront être fixés et mis en vigueur après consultation des communes intéressées. C'est dire que l'on pourra se passer de l'avis de ces communes. Je rappelle d'ailleurs que les conseils municipaux de la région parisienne sont écartés de la procédure.

Ainsi, un technocrate pourra décider, pratiquement seul, de la densité d'occupation dans une commune, contre l'avis de cette commune, alors qu'il n'y sera jamais allé et n'en connaîtra ni la structure ni les besoins.

Au titre II, chapitre I^{er}, articles 7 et 8, c'est à mon sens un danger de financer un investissement à moyen ou à long terme par une dotation à court terme. C'est là une source d'inflation. Il faut recourir à l'emprunt à long terme qui, seul, étalera la charge sur plusieurs générations.

Au chapitre II, article 10, il semble que l'on se prépare à généraliser l'expropriation qui aurait dû rester une mesure d'exception.

La création de réserves foncières ne saurait, sous aucun prétexte, être reconnue d'utilité publique, car ce serait la porte ouverte à tous les abus. Il n'y aurait plus aucun contrôle possible de la notion d'utilité publique.

D'autre part, le gel des terrains mis en réserve entraînerait automatiquement une hausse des prix des terrains non réservés et nous risquerions d'être les artisans d'une nouvelle cause de spéculation.

Il n'existe qu'une seule solution pour freiner la spéculation et préserver l'intérêt des communes. C'est le blocage indexé du prix de tous les terrains dans tout le pays. Dans une telle perspective, on pourrait alors reconnaître un droit de préemption de la commune sur les terrains non bâtis dans des limites raisonnables — un dixième de la superficie communale par exemple — et sans que ces réserves portent atteinte aux exploitations agricoles ou industrielles.

Au titre II, chapitre IV, article 14, il me semble anormal de retirer à l'autorité judiciaire, défenseur traditionnel de la propriété privée, le monopole des ordonnances d'expropriations et de transférer ce pouvoir au préfet.

L'expérience prouve d'ailleurs que, quelle que soit l'urgence, l'ordonnance d'expropriation est toujours obtenue rapidement. Comme les lenteurs proviennent des formalités préalables, le transfert au préfet risque d'être une grave cause de retard car un pourvoi pour vice de forme ou pour excès de pouvoir déclencherait une procédure très longue qui remettrait tout en cause.

La sagesse serait donc de laisser au juge sa mission traditionnelle, quitte à simplifier considérablement les formalités préalables.

Au chapitre 1^{er} du titre III, l'article 26 prévoit le délaissement et envisage le cas des absents, mais non celui des autres incapables : mineurs, aliénés, etc. Il serait préférable d'adopter un texte applicable à tous les incapables et aux absents.

L'article 28 reprend les dispositions de la loi du 28 juin 1938 en cas de défaillance d'un associé d'une société de construction. Or l'expérience a prouvé que ce texte était inapplicable.

D'une part, le notaire ne peut accepter de procéder à une adjudication sur le vu d'un procès-verbal d'assemblée générale dont la régularité risque d'être contestée, d'autre part, le texte ne prévoit aucun privilège au profit de l'association au moment de la distribution de la somme représentant le prix de vente et, en conséquence, toutes les créances chirographaires du défaillant viendraient en concurrence avec l'association.

Après cette fastidieuse critique des articles, permettez-moi de vous dire que je comprends la nécessité d'une loi nouvelle.

L'exposé des motifs du projet indique les raisons qui motivent les nouveaux textes et souligne le besoin de définir une politique foncière, pour le développement des villes, pour l'équipement des campagnes et pour la lutte contre la spéculation.

Ce texte, amendé, devrait nous fournir des armes qui permettent d'atteindre le but recherché. Ce que nous désirons, c'est relancer la construction dans le respect des droits de chacun, au mieux des intérêts de tous.

Mais ne croyez-vous pas que cette loi en appelle une autre, immédiate, urgente, qui définirait de nouvelles conditions de crédit pour les candidats au logement, une loi qui enlèverait au Français le triste privilège d'être l'Européen qui construit au taux d'intérêt le plus élevé ?

Nous savons bien que les candidats ne manquent pas. Ce qui fait défaut, ce sont les moyens financiers, c'est-à-dire l'octroi de possibilités d'emprunt égale à celles des habitants des autres pays européens, ce sont des dispositions nouvelles à l'égard des classes moyennes qui ne peuvent, faute de disponibilités, accéder à la propriété tout en se voyant rejeter des H. L. M.

Puisque les problèmes de la construction et de l'équipement sont intimement liés, allons jusqu'au fond de la question et régions-en l'ensemble. C'est à ce prix et à ce prix seulement que la loi d'orientation foncière et urbaine aura son plein effet. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)

Mme la présidente. La parole est à M. Combrisson. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Roger Combrisson. Madame la présidente, mesdames, messieurs, depuis hier, les commentateurs de la radio et de la télévision présentent le projet de loi d'orientation foncière et urbaine comme la panacée qui va permettre la transformation totale de la France d'ici à l'an 2000 et faire jouer un rôle décisif aux communes. L'un de ces commentateurs a dit : « Les communes vont désormais pouvoir, avec des finances nouvelles, construire des crèches, des hôpitaux, etc. »

En réalité, on peut s'interroger sur la véritable portée pratique du projet de loi, par exemple à partir des réserves foncières prévues à l'article 9 qui dispose que le programme quadriennal des réserves foncières pour les années 1967, 1968, 1969 et 1970 est fixé à 400 millions de francs.

Cette somme permettrait vraisemblablement l'acquisition de 10.000 à 12.000 hectares en rase campagne, au prix moyen supposé de quatre francs le mètre carré. Or les besoins unanimement évalués, à l'échelon national, sont de l'ordre de 600.000 logements par an pendant vingt ans. Ils nécessitent approximativement la mobilisation annuelle de 15.000 à 20.000 hectares, soit 600 millions de francs par an sur la même base de quatre francs au mètre carré, ce qui constitue vraiment un minimum.

Au regard de ces besoins globaux, les 100 millions de francs par an que prévoit l'article 9 apparaissent bien dérisoires.

Une opération en cours dans la région parisienne porte sur l'acquisition de 1.000 hectares en vue de la construction de la ville nouvelle d'Evry. L'enquête relative à la déclaration d'utilité publique vient d'être faite. Ces 1.000 hectares sont estimés à 40 millions de francs par le service des domaines. Cette opération, à elle seule, va donc mobiliser le dixième du programme quadriennal prévu à l'article 9.

Non ! les moyens financiers ne sont nullement à la hauteur des ambitions et les finances locales sont, elles aussi, dérisoires.

On peut donc être sceptique quant aux moyens d'application de la loi.

Par conséquent, si des crédits importants ne sont pas spécialement dégagés, ce projet de loi, qu'on nous présente volontiers comme un monument de notre législation, voire comme une véritable révolution humaniste, ne sera qu'un écho de plus et la spéculation se développera bien davantage encore.

Tel est le vice rédhibitoire du projet de loi. La critique fondamentale qu'on peut lui faire rejoint celle adressée antérieurement au schéma directeur de la région de Paris qui n'est accompagné d'aucun plan financier et d'aucune programmation des étapes de réalisation.

Ma deuxième observation portera sur l'article 10, ainsi libellé :

« L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics qualifiés sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en prévision de l'extension d'agglomérations urbaines, de l'aménagement d'espaces naturels entourant ces agglomérations et de la création de villes nouvelles ou de stations de tourisme. »

On pourrait ainsi croire que les collectivités locales seront placées sur un pied d'égalité avec l'Etat ou les établissements publics qualifiés pour la constitution de réserves foncières.

Or nous connaissons le précédent des Z. A. D. et du droit de préemption. La loi dispose expressément que les communes ont vocation pour constituer des Z. A. D. et pour exercer le droit de préemption. Mais l'expérience de l'application de cette loi montre que le droit de préemption est très rarement attribué à la commune, notamment dans la région parisienne, et qu'il est quasi exclusivement l'apanage de l'Etat, directement ou par l'intermédiaire de l'agence technique et foncière du district de la région de Paris. Il est manifeste que l'Etat n'a pas voulu jusqu'à ce jour permettre aux communes ou aux syndicats intercommunaux, en leur attribuant des crédits, d'acquérir des terrains inclus dans une Z. A. D. soit pour la constitution de réserves foncières, soit pour réaliser des équipements.

Pourquoi en serait-il autrement du projet de loi qui nous est soumis, puisque des textes législatifs existent déjà, permettant d'atteindre les mêmes objectifs, mais sont appliqués à sens unique comme le sera demain la loi foncière ?

En revanche, l'agence foncière, établissement public, va procéder à l'acquisition des 1.000 hectares de la ville nouvelle d'Evry, dont je parlais il y a un instant, pour le compte de l'Etat ou pour son compte propre et elle sera autorisée à céder ensuite les terrains de gré à gré, aux utilisateurs de droit public ou privé et j'ajoute : de son choix.

Où est donc, dans tout cela, le rôle prétendu majeur des collectivités locales : départements et communes ? Je le demande d'autant plus que telle mission ou agence d'urbanisme, au statut mal défini et se substituant d'ailleurs dans les faits à l'administration centrale, sera demain, par décret, transformée en établissement public habilité à réaliser constructions et équipements.

Ma troisième observation portera sur la taxe d'équipement.

L'exposé des motifs et les rapports tentent de justifier cette taxe en critiquant abondamment les conventions actuelles passées entre les communes et les organismes constructeurs et tendant à obtenir de ceux-ci une participation aux dépenses d'équipement public.

On peut d'ailleurs noter que des préfets et sous-préfets s'opposent déjà depuis un certain temps à l'approbation des délibérations correspondantes des conseils municipaux et des conventions. On invoque la distorsion de ces participations de commune à commune, voire à l'intérieur d'une même commune. On parle d'anarchie et d'injustice. Je ne crois pas qu'il y ait anarchie ou injustice car la plupart des communes demandent davantage aux promoteurs de constructions luxueuses et à prix élevé qu'aux organismes ou sociétés d'H. L. M., et c'est justice.

A la vérité, ce qui est surtout reproché au système, c'est que les participations vont exclusivement aux communes et l'Etat veut les confisquer à son profit en exonérant simultanément dans une grande mesure ces promoteurs puissants dont je viens de parler mais qui n'en diminueront pas pour autant leurs prix.

Que va-t-il se passer avec la nouvelle loi ?

Pour la région parisienne, la taxe d'équipement sera fixée par arrêté interministériel et subira un abattement au profit du district qui pourra s'élever à 50 p. 100.

Dans son discours d'hier, M. le ministre de l'équipement a vivement souhaité, en dépit du texte qui nous est proposé

et selon lequel la taxe pourrait atteindre 75 francs au mètre carré, une limitation à 10 francs. On sait ce que signifie un tel souhait.

Si l'on ajoute que, en vertu de l'article 48, la taxe ne sera pas perçue pour les constructions édifiées dans les zones aménagées à l'initiative publique lorsque le coût des équipements aura été en tout ou en partie incorporé au prix des terrains utilisés par les constructeurs, et que ce cas deviendra presque la règle dans la région parisienne par le mécanisme de création généralisée d'établissements publics, on peut considérer que les communes ne percevront plus rien.

La taxe, dont le produit sera au demeurant diminué par rapport à ce que les communes réussissent à obtenir aujourd'hui, sera ainsi ventilée par plusieurs canaux au profit exclusif de l'Etat et sans doute en atténuation de ses propres participations financières, mais les participations communales aux équipements publics ne seront pas pour autant diminuées.

Les communes n'auront plus qu'à voter des centimes supplémentaires pour faire face à des obligations grandissantes, allant de 45 p. 100 pour les voiries urbaines, à 50 p. 100 pour les constructions scolaires du premier degré, et je passe sur l'adduction d'eau ou autres équipements, des exemples particulièrement éloquents nous étant déjà fournis par les participations communales découlant de l'érection de grands ensembles comme celui du val d'Yerres qui engendrera d'ici à 1974 un coefficient multiplicateur de la charge fiscale par habitant de 2,5 à 3 au minimum.

C'est sans aucun doute en ce sens que les communes, comme le souligne d'ailleurs le V^e Plan, sont appelées à jouer un rôle primordial dans l'urbanisation de notre pays. Dessaisies de tout pouvoir de conception, mais appelées à augmenter considérablement leurs impôts, telle est leur « mission », diamétralement opposée à la lettre du projet de loi mais conforme à son esprit véritable.

Le projet qui nous est soumis complète, en réalité, l'arsenal des textes fondamentaux que le Gouvernement s'est donné depuis 1959 pour atteindre ses objectifs de centralisation admi-

nistrative portant de plus en plus atteinte aux libertés locales et utilisant les communes exclusivement comme des supports financiers.

Il nous semble donc que rien ne peut être décidé tant que l'Assemblée n'aura pas discuté du projet de loi portant réforme des finances locales et surtout tant que cette réforme n'aura pas entraîné leur amélioration sensible afin que les communes puissent faire face aux besoins de développement et d'équipement du pays, car rien de valable ni de grand ne pourra être fait sans elles ni, à plus forte raison, contre elles. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)*

Mme la présidente. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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.)

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.)

