

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 1971.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant la loi n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne,

Par M. André ARMENGAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1354, 1627 et in-8° 370.

Sénat : 175 et 220 (1970-1971).

Région parisienne. — Décentralisation industrielle - Démolition - District de la région parisienne.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances a demandé à se saisir pour avis du projet de loi modifiant la loi n° 60-790 du 2 août 1960, qui modifie les taux maxima et l'affectation de la redevance sur les locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne et pose le problème plus général de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, notamment dans la région parisienne. Votre commission pense que, en raison du prix des terrains, il s'agit là d'une question particulièrement importante, tant par ses implications sur la compétitivité de nos entreprises et les finances publiques que par ses répercussions sur les conditions de vie de la population.

Par l'intermédiaire de leurs rapporteurs, la Commission des Affaires économiques et la Commission des Finances se sont largement concertées et ont exprimé sur le projet qui nous est soumis des opinions concordantes. Dans ces conditions, le présent avis se limitera à quelques points qui paraissent mériter d'être soulignés.

I. — L'augmentation des taux maxima de la redevance.

Le montant maximum de la redevance perçue à l'occasion de la création ou de la transformation de locaux est porté de 200 à 500 F par mètre carré pour les locaux à usage de bureaux. Il reste fixé à 200 F pour les locaux à usage industriel. Il s'agit donc essentiellement d'augmenter la taxation des locaux à usage de bureaux.

Les taux effectifs sont fixés par voie réglementaire. Selon les zones, ils devraient s'échelonner, d'après les projets de l'administration, de 0 à 150 F par mètre carré pour les locaux à usage industriel et de 0 à 400 F (au lieu de 200 F actuellement) pour les locaux à usage de bureaux. Pour ces derniers, la zone la plus

fortement taxée serait Paris-Ouest et les Hauts-de-Seine. Toutefois, le taux de 100 F resterait applicable aux opérations d'aménagement de Maine-Montparnasse et de la Défense.

Votre commission souligne le caractère très faiblement dissuasif des taux proposés compte tenu du prix du terrain qui dépasse fréquemment 6.000 F le mètre carré, et compte tenu aussi du fait que la redevance fait partie des charges de l'entreprise déductibles de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices.

En fait, nous pensons que le seul moyen efficace d'empêcher l'implantation de bureaux dans certaines zones est le refus de l'agrément. La redevance a simplement pour effet de pénaliser, dans une certaine mesure, ceux dont l'implantation dans les zones taxées a été autorisée. Elle apparaît essentiellement comme une recette fiscale dont la légitimité est certaine, mais elle ne saurait être considérée comme l'instrument efficace d'un urbanisme rationnel.

En outre, la modulation de la taxation suivant les zones étant laissée au pouvoir réglementaire, les taux pourront être modifiés *ad nutum* ; cette précarité pourra inquiéter des entreprises qui accepteraient de s'installer dans des zones faiblement taxées mais qui, ayant en projet des extensions ultérieures, craindront un relèvement toujours possible des taux. Dans ces conditions il devient moins évident que la modulation de la redevance freinera les extensions de bureaux et de locaux industriels dans l'Ouest de Paris, à un coût connu d'avance et accepté, et poussera au développement de la région Est.

II. — La nouvelle affectation des recettes provenant de la redevance.

Dans le système actuel, les ressources provenant de la redevance (112 millions en 1969) sont versées au budget général sur lequel sont imputées les primes de démolition. Le montant de ces dernières a représenté en moyenne près de 65 % des recettes provenant de la redevance.

Dans le système proposé, la suppression de la prime de démolition, dont le Gouvernement estime qu'elle ne répond pas à son objet et que son rôle incitateur est très faible, aurait pour effet de dégager de nouvelles ressources.

Les ressources provenant de la redevance, dont le montant est évalué à 140 millions de francs par an, échapperaient au principe budgétaire de la non-affectation des recettes. En effet, leur produit serait :

— rattaché, à concurrence de 50 %, au budget de l'aménagement du territoire pour être affecté, hors de la région parisienne, à des actions facilitant l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires ;

— attribué, à concurrence de 50 %, au District de la région parisienne, pour servir à des dépenses d'équipement.

III. — Observations d'ordre général.

L'examen de ce projet de loi conduit à quelques réflexions sur les problèmes d'aménagement foncier et d'urbanisme.

A. — L'instrument essentiel de localisation des activités industrielles et des bureaux dans la région parisienne n'est pas la redevance, mais l'ensemble de la réglementation relative à la délivrance du permis de construire, et notamment l'agrément défini par le décret n° 67-944 du 24 octobre 1967.

Cette réglementation donne au Ministère de l'Équipement et du Logement et à la Préfecture de la région parisienne des pouvoirs très étendus dont on peut se demander s'ils sont utilisés avec toute la rigueur souhaitable. Comment se fait-il, en effet, que l'on s'aperçoive soudainement que les implantations de bureaux dans l'Ouest de Paris ont été trop nombreuses alors que toutes ces constructions ont été soumises à la procédure de l'agrément et à la délivrance de permis de construire ?

N'est-ce pas là le signe d'une certaine imprévoyance et d'un manque de vue d'ensemble sur le développement à moyen terme de la région parisienne ?

Ces constatations conduisent à formuler de sérieuses réserves sur les projets de réforme de la procédure d'agrément et sur les directives libérales qui sont données au comité de décentralisation. En particulier il ne paraît pas souhaitable de relever le seuil (500 mètres carrés en principe) en deçà duquel l'agrément n'est pas nécessaire.

Votre commission se félicite toutefois de ce que le comité de décentralisation accorde une attention de plus en plus soutenue, non seulement à la recherche d'un meilleur équilibre entre Paris et la province, ce qui est sa vocation première, mais encore à une localisation judicieuse des entreprises dont il autorise l'installation ou l'extension en région parisienne. Il serait même opportun et urgent que, en toute indépendance d'esprit, le comité renforce sa vigilance en la matière et apporte l'appui de son autorité aux services compétents de la région parisienne.

Enfin, votre rapporteur fait siennes les conclusions du rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale qui souhaite (pp. 15 et 16 du rapport n° 1627) que des règles strictes soient fixées pour la délivrance d'agrèments « en blanc » portant sur la construction des locaux à usage de bureaux.

B. — Mais la solution du problème foncier nécessite une action beaucoup plus vigoureuse et des mesures beaucoup plus énergiques que celles ponctuelles du présent projet et que celles qui ont été prises jusqu'alors et dont la hausse continue du prix des terrains à bâtir démontre l'inefficacité.

Votre rapporteur souhaite que des débats de portée plus générale que celui d'aujourd'hui fournissent l'occasion d'évoquer dans leur ensemble ces problèmes difficiles. Il pense néanmoins qu'il est opportun de poser ici quelques principes :

1° L'expérience démontre que les mesures fiscales sont incapables d'empêcher la spéculation sur les terrains à bâtir et la hausse continue de leurs prix, qui constitue trop souvent un enrichissement sans cause.

2° Le libéralisme, autant que la complaisance à l'égard des promoteurs, devrait céder le pas à un volontarisme courageux qui ne doit pas craindre de léser certains intérêts privés dont la légitimité est pour le moins contestable ; la municipalisation des terrains à bâtir doit être sérieusement envisagée si l'on veut assurer aux collectivités appelées à se développer de larges réserves foncières arrachées à la spéculation.

A cet égard, il importe de prévoir les moyens financiers dont devront nécessairement disposer les collectivités locales pour mettre en œuvre une telle action.

3° Des mesures énergiques de cet ordre doivent permettre, tant dans la région parisienne que dans les autres grandes villes de France, d'une part, de mettre à la disposition d'entreprises dynamiques les terrains que nécessite leur expansion sans que le prix de ceux-ci ne compromette leur compétitivité et, d'autre part, de permettre à la population active de se loger le plus près possible des lieux de travail. En effet, le texte que nous examinons ne doit pas nous faire oublier qu'il ne suffit pas de mieux répartir des implantations de bureaux et des usines ; il faut aussi prévoir, à proximité, des logements dont les prix ne soient pas rendus prohibitifs, du fait des prix des sols notamment.

On ne peut davantage prétendre sérieusement à l'industrialisation du pays et à la compétitivité de l'économie française si les implantations d'ateliers, de bureaux, de logements, voient leurs prix surchargés par la plus-value de spéculation sur les terrains qui ne cesse de sévir en France depuis vingt-cinq ans.

4° Les administrations devraient contribuer à accroître les disponibilités de terrains à bâtir en libérant certaines installations dont la localisation dans la région parisienne ne se justifie plus et dont la rétention réduit les surfaces disponibles pour l'implantation de logements, de bureaux, voire d'ateliers, et favorise, par la raréfaction des surfaces disponibles, la hausse des prix dans la région. Mais il va de soi que cette libération ne saurait se faire au bénéfice d'intérêts privés. A cet égard, votre Commission des Finances veillera attentivement à ce que la fièvre spéculative ne gagne pas les administrations et à ce que des biens publics ne soient pas aliénés au détriment de l'intérêt général.

DISCUSSION EN COMMISSION

La Commission des Finances a eu connaissance des amendements déposés par la Commission des Affaires économiques et du Plan, notamment ceux relatifs aux taux maximum de la redevance, à leur date d'application et à l'assouplissement de la procédure de recouvrement de la redevance.

Votre commission a considéré que ces modifications correspondaient à ses propres préoccupations et elle les approuve.

Par ailleurs, elle a décidé, sur l'initiative de son Président et de M. Marcel Pellenc, Rapporteur général, de vous proposer un amendement tendant à limiter à la durée du VI^e Plan les modifications apportées à la loi du 2 août 1960. Il est apparu, en effet, à votre commission que les dispositions du projet de loi s'analyseraient en une délégation de compétence donnée au pouvoir réglementaire pour la fixation des taux effectifs de la redevance selon les zones. De ce fait, une limitation dans le temps de cette délégation paraît nécessaire. En outre, le vote de cet amendement aurait pour effet d'obliger le Gouvernement à rendre compte, à la fin du VI^e Plan, de l'application qui a été faite de la loi et des résultats obtenus.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent et compte tenu des amendements déposés par la Commission des Affaires économiques et de celui qu'elle vous propose, votre Commission des Finances donne *un avis favorable* à l'adoption du texte qui est soumis à votre examen.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article additionnel premier A (nouveau).

Amendement : Introduire avant l'article premier un article additionnel premier A (nouveau) ainsi rédigé :

Jusqu'au 31 décembre 1975, les dispositions de la loi n° 60-790 du 2 août 1960 sont modifiées dans les conditions prévues aux articles suivants.