

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971.

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mai 1971.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modi-
fiant 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. Francisque COLLOMB,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Mac Pauzet, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, André Picard, secrétaires ; Louis André, Octave Bajoux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Michel Chauty, Albert Chavanac, Jean Colin, Francisque Collomb, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Léon David, Roger Deblock, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Charles Durand, Emile Durieux, François Duval, Jean Filippi, Marcel Gargar, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Alfred Isautier, René Jager, Maxime Javelly, Lucien Junillon, Alfred Kieffer, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Legros, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Paul Pelleray, Albert Pen, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Etienne Restat, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Henri Sibor, Raoul Vadepied, Amédée Valeau, Jacques Verneuill, Joseph Voyant, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

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

Sénat : 175 (1970-1971).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Présentation du projet de loi	3
I. — Les mécanismes de contrôle et de dissuasion.....	4
II. — Les résultats de la politique de contrôle et de dissuasion.....	7
III. — L'économie du projet de loi.....	11
Examen des articles	19
Amendements présentés par la commission	36
Texte du projet de loi	38

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a été déposé par le Gouvernement le 30 juin 1970 et adopté par l'Assemblée Nationale le 8 avril 1971. Il vise à modifier 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.

Depuis une dizaine d'années, les principaux objectifs de la politique d'aménagement du territoire en région parisienne ont été *le desserrement et la décentralisation*. Un troisième objectif doit désormais être visé : *le rééquilibrage* du développement de cette région, qui se fait jusqu'ici principalement dans sa partie ouest, vers la zone est.

Afin de situer le présent projet de loi, nous rappellerons d'abord :

- les mécanismes existants de contrôle et de dissuasion des implantations industrielles et tertiaires en région parisienne ;
- l'évolution de la création des locaux et des emplois dans cette région.

Nous examinerons ensuite l'économie générale du projet de loi.

*
* *

I. — Les mécanismes de contrôle et de dissuasion.

Les mécanismes de contrôle consistent dans la procédure d'agrément, instituée en 1955 ; ceux de dissuasion dans le système de redevances et de primes institué par la loi de 1960.

A. — LA PROCÉDURE D'AGRÉMENT

Créée en 1955, cette procédure repose sur un Comité de décentralisation. Divisé d'abord en deux organismes distincts traitant séparément les opérations du secteur privé et celles du secteur public, il a été unifié en un seul comité par un décret du 24 octobre 1967. Son rôle fondamental est, par le biais des agréments, de maîtriser la croissance de la région parisienne afin de favoriser celle des autres régions sans compromettre l'expansion de l'ensemble du pays. Dans cette action de contrôle et d'amélioration de l'implantation des activités en région parisienne, il peut notamment inclure dans l'agrément des clauses de localisation. Il peut ainsi accorder l'agrément pour le lieu demandé, mais aussi stipuler que l'implantation est autorisée à condition qu'elle se fasse à 20 ou 50 km de Paris ou dans une ville nouvelle, ou, encore, en région parisienne. Dans ce cas, la localisation exacte de l'entreprise est déterminée par l'intermédiaire de la préfecture de région.

Depuis 1955, tout industriel, tout organisme administratif ou tout service qui veut créer ou développer une activité en région parisienne doit donc obtenir cet agrément, décision qui fixe la surface développée de plancher que le demandeur est habilité à utiliser. Pour les opérations du secteur privé, la décision est prise par le Ministre de l'Équipement, sur avis du Comité de décentralisation ; pour celles relevant de l'État, la décision est prise par le comité lui-même.

L'agrément n'est exigé que pour les opérations d'une certaine importance. Le seuil est actuellement fixé à une surface développée de plancher de 500 mètres carrés pour la création ou l'extension de tout local à usage industriel. Il est porté à 1.000 mètres carrés en cas d'extension sur place.

Pour les locaux à usage de bureaux, le seuil est également fixé à 500 mètres carrés pour les constructions et à 3.000 mètres carrés pour l'utilisation de bureaux existants.

Par une lettre du 5 novembre 1970, le Premier Ministre a adressé de nouvelles directives au Comité de décentralisation. Elles concernent :

— *Les usines préconstruites dans les villes nouvelles.*

Désormais, l'agrément peut être accordé à la construction d'usines destinées à être ultérieurement louées ou vendues à des entreprises, à la double condition que ces constructions soient réalisées dans les villes nouvelles et que le promoteur ne les vende ou ne les loue qu'à des utilisateurs ayant obtenu l'agrément et n'utilisant pas plus de 2.000 mètres carrés en région parisienne. Cette mesure doit faciliter le desserrement des petites entreprises du centre vers la périphérie de la région.

— *La décentralisation tertiaire.*

Le Premier Ministre, considérant que le comité n'a pas parfaitement maîtrisé le développement des activités tertiaires, lui demande d'examiner avec une plus grande rigueur les demandes relatives aux sièges sociaux importants, aux banques, aux compagnies d'assurances, aux centres de recherche et aux services et établissements relevant de l'Etat. L'application de cette directive doit aboutir à un accroissement de la décentralisation tertiaire, indispensable au développement des métropoles d'équilibre et des villes de la couronne du bassin parisien.

Le comité devra également favoriser le desserrement des activités liées à la région parisienne sur les villes nouvelles.

— *Les programmes pluriannuels de développement.*

Afin de réduire l'intervention au coup par coup de l'Etat dans les décisions des chefs d'entreprise, il conviendra d'examiner, notamment pour les grandes sociétés, les demandes d'agrément dans le cadre de programmes pluriannuels de développement, indiquant les projets prévus en région parisienne et en province. La décision d'agrément de la première tranche de constructions en

région parisienne prendra acte du programme complet et les tranches ultérieures seront agréées systématiquement, après vérification de la réalisation des projets prévus en province.

A ce mécanisme de contrôle administratif se superpose, depuis 1960, un système de dissuasion financière qu'il convient également de rappeler.

B. — LA DISSUASION FINANCIÈRE

La loi du 2 août 1960 a institué un système de redevances à la création et de primes à la démolition des locaux à usage industriel ou de bureaux dans la région parisienne.

Le montant de ces redevances et primes varie selon les zones et la nature des constructions. Le maximum, fixé par la loi, est dans tous les cas de 200 F par mètre carré. La délimitation des zones et du montant — dans la limite de ce maximum — relève du pouvoir réglementaire. Dans une zone donnée, les montants des redevances et des primes sont égaux pour un même type de construction.

Pour les locaux industriels, les redevances et primes vont actuellement de 25 à 100 F par mètre carré de plancher, selon les zones. Nulle part donc, le taux légal maximum de 200 F n'est appliqué.

Pour les locaux à usage de bureaux, les montants en vigueur sont sensiblement plus élevés. Ils varient de 100 à 200 F. Le plafond légal est d'ores et déjà atteint non seulement à Paris et en proche banlieue, mais dans un périmètre qui englobe Poissy, Versailles, Sainte-Geneviève-des-Bois, Evry, Bobigny, Saint-Ouen-l'Aumône et passe à proximité de Brie-Comte-Robert.

Quelques assouplissements ont été apportés à ce dispositif. En 1964, les redevances pour les créations de bureaux ont été réduites de 200 à 100 F pour quatre opérations d'aménagement : Défense, Maine-Montparnasse, Sarcelles et Massy. Depuis 1968, celles qui s'appliquent aux locaux industriels ont été abaissées à 25 F dans quatorze zones industrielles situées à proximité des villes nouvelles d'Evry, de Cergy-Pontoise et de la vallée de la Marne.

Il convient de rappeler que l'article 7 de la loi de 1960 exclut de son champ d'application les bureaux faisant partie d'un local à usage principal d'habitation ; les locaux affectés au service public et appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics ne présentant pas un caractère industriel et commercial ainsi que ceux utilisés par les organismes de Sécurité sociale et d'allocations familiales, lorsqu'ils leur appartiennent ; les garages autres que ceux constituant l'annexe d'un établissement industriel ; les bureaux utilisés par les membres des professions libérales et les officiers ministériels ; les locaux affectés aux groupements constitués dans les formes prévues par la loi de 1901 sur les associations.

Ajoutons, enfin, que, pour que le droit à la prime soit ouvert, il faut remplir les conditions suivantes :

— que l'opération porte sur une surface minimum de 500 mètres carrés et sur plus de 25 % de la superficie totale des locaux ;

— que les locaux soient ou démolis ou transformés pour l'habitation ou l'enseignement ;

— que le propriétaire soit également l'exploitant.

Après en avoir analysé le régime juridique, il convient d'examiner l'efficacité de l'arsenal administratif et financier ainsi mis en place.

II. — Les résultats de la politique de contrôle et de dissuasion en région parisienne.

L'efficacité de la politique de contrôle et de dissuasion des implantations industrielles et tertiaires en région parisienne peut s'analyser à deux points de vue :

— l'évolution des emplois créés ;

— l'évolution des créations de locaux.

A. — L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS CRÉÉS EN RÉGION PARISIENNE

Du recensement de 1962 à celui de 1968, l'évolution de l'emploi en région parisienne se caractérise essentiellement par deux points :

— face à l'accroissement démographique, l'augmentation du nombre d'emplois a été, pour la première fois, presque entièrement due au secteur tertiaire et donc, principalement, aux emplois de bureau ;

— malgré le développement d'un certain courant d'industrialisation, la concentration de 68 % des créations de bureaux à Paris et dans la proche banlieue ouest a conduit à une aggravation du déséquilibre entre le lieu d'habitat et le lieu de travail.

1. *L'accroissement d'emplois s'est fait grâce au secteur tertiaire.*

De 1962 à 1968, l'emploi total en région parisienne est passé de 3.984.000 à 4.275.000, ce qui représente une augmentation de 7,3 %, au lieu de 5 % pour la France entière.

Pourtant, le rythme de croissance de la région parisienne a sensiblement fléchi depuis quelques années : il n'est plus que de 1,4 % par an entre 1962 et 1968 contre 1,7 % entre 1954 et 1962, ce qui représente 400.000 habitants de moins en 1968 qu'on ne le craignait. La venue des provinciaux dans la capitale est tombée de 40.000 à 11.000 personnes par an.

L'augmentation de l'emploi en région parisienne de 1962 à 1968 est *presque totalement due au secteur tertiaire*, comme le montre le tableau suivant :

	1962	1968
Agriculture	66.000	56.000
Industrie	1.466.000	1.383.000
Bâtiment	294.000	394.000
Tertiaire	2.158.000	2.442.000
Total	3.984.000	4.275.000

Ce tableau montre que si l'ensemble agriculture, industrie et bâtiment est pratiquement inchangé (1.833.000 emplois au lieu de 1.826.000), le secteur tertiaire (services, commerce, administration, transports) s'accroît très fortement, de plus de 13 %. Ce secteur représente ainsi 57 % de l'emploi total en 1968 au lieu de 54 % en 1962.

2. L'aggravation régulière des distances habitat-travail.

Alors que la situation de 1962 était déjà critique, l'accentuation du déséquilibre habitat-travail aggrave encore les difficultés de transport.

Si l'on distingue Paris et les trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis), d'une part, le reste de la région parisienne, d'autre part, on peut établir le tableau suivant de l'évolution du déséquilibre entre la population active résidente et les emplois offerts de 1962 à 1968 :

	POPULATION active.	EMPLOIS	ECART ENTRE EMPLOIS et population active.	
			1962	1968
Petite couronne.....	+ 17.000	+ 9.000	+ 249.000	+ 322.000
Reste de la région.....	+ 269.000	+ 196.000	— 249.000	— 322.000

Ce tableau est révélateur de l'aggravation du déséquilibre géographique entre l'habitat et l'emploi, au profit de la petite couronne.

Si on pousse l'analyse par département, on constate que l'excédent existant à Paris s'est fortement accru, alors que le déficit des emplois offerts s'est aggravé dans tous les autres départements — sauf les Yvelines et la Seine-et-Marne — et notamment dans l'Essonne et le Val-d'Oise, départements qui ont précisément connu la plus forte croissance de population.

Il est inutile de rappeler ici les nombreux inconvénients de cette discordance géographique entre le lieu d'habitat et le lieu d'emploi.

B. — L'ÉVOLUTION DES CRÉATIONS DE LOCAUX

L'évolution quantitative et géographique des emplois créés en région parisienne et son corollaire, l'aggravation des distances habitat - travail, montrent clairement que la *localisation des emplois de bureaux constitue l'élément décisif pour l'avenir*. Si Paris et la banlieue ouest doivent conserver une place privilégiée pour ce qui concerne les activités tertiaires les plus nobles, seule l'implantation de nombreux emplois de bureaux dans d'autres zones de la région parisienne permettra d'assurer le succès des villes nouvelles et l'effort de rééquilibrage vers l'est de l'agglomération qui permettront de résoudre progressivement les problèmes de circulation.

Or, les tendances spontanées de l'économie en région parisienne vont exactement en sens inverse, comme l'indiquent déjà les résultats du recensement de 1968.

On estime, en effet, que, de 1970 à 1975, 73 % de l'accroissement net du parc de bureaux en région parisienne se localiseraient à Paris et dans la proche banlieue ouest (Hauts-de-Seine principalement), contre 68 % entre 1962 et 1970, si aucune mesure nouvelle n'était prise. Dans le même temps, 58 % des logements terminés et l'essentiel de l'accroissement de population se localiseront dans la grande couronne et dans les villes nouvelles.

Contre cette évolution spontanée, caractérisée par l'accélération du développement du secteur tertiaire et sa concentration essentiellement à Paris et dans sa proche banlieue ouest, la création des nouvelles préfectures, d'importantes infrastructures et d'un environnement attractif permettent d'espérer, sur la base des projets existants, la construction d'environ 300.000 mètres carrés de bureaux, dont 100.000 à Cergy, 120.000 à Evry et 90.000 à Trappes.

Mais les prévisions d'ici à 1975 font état d'environ 4 millions de mètres carrés de bureaux en construction ou en projet dans l'agglomération parisienne. Ce chiffre considérable montre l'ampleur de l'effort à fournir pour contrôler et endiguer une si prodigieuse croissance.

Parallèlement, il convient de poursuivre une semblable politique de desserrement et de décentralisation dans le domaine industriel. Si les chiffres, que nous avons rappelés plus haut,

montrent qu'en cette matière les résultats déjà atteints sont nettement plus satisfaisants, il convient de poursuivre l'effort entrepris en l'adaptant. En effet si, pour l'ensemble de la région parisienne, l'emploi industriel est pratiquement stable depuis 1962, il faut en favoriser le desserrement, afin d'approcher progressivement d'une situation d'équilibre entre l'emploi global et l'habitat dans les zones d'extension et les villes nouvelles. Il faut donc parvenir à un accroissement du rythme du desserrement industriel, principalement vers ces secteurs, en portant le nombre annuel d'emplois industriels « desserrés » de 15.000 à 20.000.

En résumé, la poursuite et l'amplification de la politique de desserrement à l'intérieur de la région parisienne et de décentralisation vers la province dans le domaine industriel doivent être accompagnées d'un renforcement considérable de la politique parallèle conduite dans le domaine tertiaire. Le développement de la région parisienne, comme celui de la province, ne seront réussis qu'à ce prix.

C'est donc dans ce contexte économique qu'il nous a paru utile de rappeler assez longuement qu'il faut situer le projet de loi que nous avons à examiner. Ce texte constitue un des volets (agrément et redevances en région parisienne) de la politique d'ensemble en la matière qui, naturellement, est bien plus vaste encore puisqu'elle porte également sur l'équipement des centres urbains parisiens et provinciaux et sur la politique régionale globale.

III. — L'économie du projet de loi.

Comme nous venons de le rappeler, le présent projet de loi n'est qu'un élément d'une politique d'ensemble. Même en ce qui concerne la région parisienne, il doit être associé à la procédure d'agrément, qui relève du domaine réglementaire, mais qui est, en pratique, étroitement liée au système législatif des redevances.

En effet, pour atteindre l'objectif difficile d'un développement rationnel de la région parisienne, la procédure d'agrément peut, à bien des égards, paraître mieux adaptée et plus efficace que l'institution de redevances.

A. — LA RÉFORME NÉCESSAIRE DE LA PROCÉDURE D'AGRÉMENT

Nous avons indiqué précédemment les règles actuellement applicables en matière d'agrément. Il convient de préciser que ce régime doit être réformé, probablement dès le vote définitif du projet qui nous est actuellement présenté.

Or des statistiques communiquées par le Comité de décentralisation lui-même, il ressort que l'efficacité de son action est encore loin d'être satisfaisante. Il n'a pas été en mesure de limiter suffisamment l'expansion du secteur tertiaire, dont le taux et la localisation en région parisienne appellent des réserves. En effet, les statistiques montrent que les refus d'agrément opposés par le comité ne représentent guère plus de 10 p. 100 des demandes qui lui sont présentées. En 1970, son activité peut être résumée par le tableau suivant :

Décisions du Comité de décentralisation (année 1970).

	ACCORDS			REFUS	
	Construction.	Locaux existants.	Compensations (abandons et démolitions).	Construction.	Locaux existants.
	(En mètres carrés.)				
Locaux industriels.....	1.019.489	419.910	454.667	182.463	3.882
Bureaux	1.222.826	61.094	252.146	452.214	
Secteur public.....	566.788		»	17.710	

La lecture de ce tableau montre bien les insuffisances de la procédure d'agrément. Or, il convient de souligner que celle-ci est d'un caractère beaucoup plus général que le système des redevances. En effet, ces dernières ne s'appliquent que dans certaines zones de la région parisienne et elles ne jouent pas pour tous les locaux, tandis que l'agrément est nécessaire partout et pour tous les locaux.

La procédure d'agrément, par son caractère général, est donc le moyen le plus efficace et le plus complet de contrôler la création ou l'extension des locaux à usage industriel ou de bureaux en

région parisienne. Il est indispensable, en particulier, que le Comité de décentralisation se fasse une doctrine précise en ce qui concerne le phénomène dit des « bureaux en blanc ». Il s'agit de bureaux construits par des promoteurs, sans occupants désignés au moment de la demande d'agrément. Les utilisateurs doivent certes obtenir ensuite individuellement un nouvel agrément pour occuper les locaux. Mais il est bien évident que le développement de la construction de « bureaux en blanc » accueillants et bien situés ne peut que nuire à la politique de desserrement et de décentralisation.

D'autre part, le relèvement du seuil de superficie à partir duquel l'agrément est exigé qui est envisagé appelle des réserves. Il serait, en effet, porté de 500 mètres carrés à 1.500 mètres carrés pour les locaux à usage industriel et à 1.000 mètres carrés pour ceux à usage de bureaux. Or, 1.500 mètres carrés d'atelier ou 1.000 mètres carrés de bureaux représentent déjà, en général, un nombre d'emplois non négligeable. Il ne faudrait pas, notamment, que le souci d'assouplir la réglementation aboutisse à une multiplication des bureaux petits ou moyens dans les zones déjà envahies par les activités tertiaires.

Votre commission demande donc à M. le Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire de préciser devant le Sénat les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la procédure d'agrément, cette réforme étant étroitement liée au vote du projet de loi modifiant le régime des redevances.

B. — L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI

Le contexte juridique et économique étant ainsi précisé, le projet de loi qui vous est soumis peut s'articuler autour de trois principales mesures :

- le relèvement du plafond des redevances pour les créations de locaux à usage de bureaux ;
- la suppression de la prime de démolition ;
- la nouvelle répartition du produit des redevances.

1. *Le relèvement du plafond des redevances
pour les créations de bureaux.*

Les redevances pour la création de locaux à usage industriel restent plafonnées à 200 F. Le taux maximum actuellement appliqué étant de 100 F, la marge de manœuvre semble suffisante, d'autant que le problème du développement industriel en région parisienne a perdu de son acuité. Le Gouvernement envisage d'ailleurs de majorer de 50 % le taux actuel des redevances appliquées. Votre commission demande que les décrets d'application de la loi soient modulés de façon à favoriser la redistribution géographique de l'industrie en région parisienne vers les zones qui ont ou auront le plus besoin d'emplois (Est de la région, villes nouvelles, secteurs manquant d'emplois), sans toutefois que le développement industriel, en se reportant sur de nouvelles zones, n'aboutisse à un accroissement excessif de l'industrie de la région parisienne au détriment de la province, qui continue à avoir un grand besoin d'emplois.

Le relèvement du plafond des redevances pour les créations de bureaux correspond à une orientation tout à fait indispensable de la politique d'aménagement du territoire. Il est impossible que la province connaisse un développement satisfaisant si la région parisienne continue à attirer un si grand nombre d'activités tertiaires. Si le rôle de Paris, capitale nationale et internationale, est évidemment d'être le lieu d'élection de certaines de ces activités, il en est beaucoup d'autres qui pourraient s'implanter tout aussi bien en province, notamment dans les grandes villes. A une époque où l'emploi tertiaire ne cesse, globalement, de prendre le pas sur le secondaire, il n'est pas pensable que les métropoles dites d'équilibre, comme les autres villes, voient leur développement compromis par une concentration excessive des emplois tertiaires dans la capitale ou à proximité.

A l'intérieur de la région parisienne elle-même, la tendance exagérée à une convergence des activités tertiaires vers l'ouest de Paris et la proche banlieue ouest appelle des mesures énergiques de redressement.

C'est pourquoi votre commission, considérant l'indiscutable échec de la politique de décentralisation dans le secteur tertiaire, vous proposera de relever le plafond des redevances applicables aux créations de bureaux non pas à 500 F mais à 600 F. Ce dernier chiffre ne semble pas excessif quand on considère les statistiques et les perspectives que nous avons rappelées plus haut. Au demeurant, il s'agit d'un maximum qui ne s'appliquera qu'aux zones où le développement des bureaux est manifestement exagéré et l'avis du Conseil d'administration du District de la Région de Paris devrait permettre au Gouvernement de ne l'appliquer qu'à bon escient. Toutefois, afin d'entourer ce système du maximum de garanties, votre commission vous proposera de décider que les Conseils généraux seront également consultés.

D'autre part, considérant que les plafonds de 200 F pour les locaux industriels et de 600 F pour ceux à usage de bureaux doivent évoluer d'après la situation économique en région parisienne et qu'il ne semble pas souhaitable d'engager une nouvelle procédure législative pour en obtenir le relèvement, lorsqu'il se révélera nécessaire, la commission vous proposera également de compléter le projet en disposant que ces plafonds seront révisés chaque année en fonction de l'index de la construction en région parisienne.

2. La suppression de la prime de démolition.

Le Gouvernement propose de supprimer la prime de démolition. Il affirme que cette forme d'incitation n'a pas eu l'efficacité qu'on en escomptait en 1960. D'abord, cette prime n'est versée qu'aux propriétaires qui sont en même temps exploitants des locaux démolis. Or, en région parisienne, beaucoup d'exploitants ne sont que locataires. D'autre part, la prime ne représente qu'un faible pourcentage de la valeur vénale des terrains libérés. En outre, cette prime n'est touchée que tardivement, lorsque l'entreprise a démoli et s'est réinstallée ailleurs. Elle sert enfin souvent à un simple desserrement de Paris vers la grande banlieue.

3. La nouvelle répartition du produit des redevances.

La troisième mesure essentielle proposée consiste à établir une nouvelle répartition du produit des redevances. Avec les taux actuels, le produit, de l'ordre de 100 millions de francs, ne sert pratiquement qu'à payer les primes de démolition.

Avec les nouveaux taux, on peut estimer à près de 150 millions de francs le produit futur des redevances.

Cette somme serait répartie par moitié entre la province et la région parisienne.

En province, il s'agirait de financer des actions d'aménagement du territoire dans les domaines industriel et tertiaire. Elles consisteraient principalement à bonifier le prix de vente des terrains industriels. Actuellement, le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire finance de telles bonifications à concurrence de 20 millions de francs par an. Désormais, le Gouvernement pourrait, par prélèvement sur le produit des redevances, y affecter une soixantaine de millions.

Les actions dans le domaine tertiaire ne sont pas encore déterminées. Il pourrait s'agir, là aussi, d'une bonification du prix de vente des bureaux en province.

La moitié du produit des redevances revenant à la région parisienne serait versée au budget d'équipement du District, en vue de contribuer au financement d'opérations tendant à améliorer les structures d'accueil et d'accompagnement nécessaires.

Sans contester l'utilisation envisagée du produit de la redevance, votre commission souligne les priorités à observer dans ce domaine. La région parisienne étant en maints endroits menacée d'asphyxie, il faut accroître l'effort en faveur des infrastructures et des équipements collectifs. En province, au moins autant que vers l'industrie, c'est vers le tertiaire et son développement que doit s'orienter l'effort financier de la collectivité. Il convient donc que le Gouvernement trouve des mesures financières d'incitation appropriées.

C. — LE DÉBAT EN COMMISSION

A la suite de la présentation de l'économie générale du projet de loi par le rapporteur, la commission a procédé à un large échange de vues sur ce texte.

M. Jean COLIN a estimé que, s'il faut lutter contre la concentration dans la région parisienne, le projet présenté par le Gouvernement ne constitue pas une mesure efficace. Il aboutit principalement à alourdir les charges de ceux qui veulent construire des locaux à usage industriel ou de bureaux.

Pour limiter l'afflux de population, qui demeure préoccupant, il faudrait éviter que la construction de grands ensembles n'attire vers la région parisienne trop de Français. Bien souvent, cet afflux aggrave les problèmes d'emploi qui se posent aux villes existantes. A cet égard, la politique consistant à développer la création d'emplois essentiellement dans les villes nouvelles semble trop systématique.

Enfin, M. Jean COLIN s'est déclaré tout à fait hostile au relèvement à 600 F du maximum de la redevance pour la création de locaux à usage de bureaux.

M. CHATELAIN a indiqué que le nord de la région parisienne, et notamment le Val-d'Oise, souffre d'un grave déficit d'emplois. A ses yeux, le projet de loi n'est qu'un alibi qui permet au Gouvernement d'esquiver les vrais problèmes. La procédure de l'agrément semble une arme bien plus efficace que le système des redevances. Enfin, le texte ne résoud pas les problèmes de la province.

M. Hector DUBOIS a souligné la complexité du problème visé par le projet de loi, qui touche beaucoup d'intérêts. Après avoir évoqué les progrès relatifs à la décentralisation, il a estimé que les redevances pouvaient encore avoir un effet bénéfique, mais que ce système ne représentait qu'un élément qui, à lui seul, ne suffit pas pour réaliser une politique pleinement efficace.

M. BERGEAL a rappelé les graves déséquilibres entre l'habitat et l'emploi qui se posent, notamment à Mantes, dont beaucoup d'habitants sont obligés d'aller travailler à Poissy ou à Paris. Or, dans une ville comme Mantes, qui dispose de zones industrielles, le Gouvernement s'oppose à la venue d'usines sous le prétexte que cette ville serait trop près de Paris.

M. CHAUTY, après avoir souligné l'exécution au coup par coup de la politique d'aménagement du territoire, a rappelé la nécessité de favoriser davantage les implantations en dehors de la région parisienne. L'absence d'un réseau satisfaisant de moyens de communications et de télécommunications est un frein important à la décentralisation, surtout pour le tertiaire. C'est donc sur ces secteurs qu'il faut faire porter un important effort afin de mieux équiper les zones d'accueil.

M. JUNILLON a rappelé que la diminution de la population habitant au centre des grandes agglomérations ne tient pas à des causes économiques mais à des éléments sociologiques (environnement, conditions de vie...). Il a estimé que, jusqu'ici, la politique d'aménagement du territoire a fait faillite. Le prix de vente des terrains industriels est excessif, en raison, notamment, du coût élevé des équipements nécessaires. Quant à l'expansion du secteur tertiaire, elle résulte en bonne partie de ce que la spéculation sur les bureaux est plus rentable que celle sur les locaux industriels. Les dissuasions financières contenues dans le projet de loi sont valables, mais elles sont insuffisantes pour permettre une lutte efficace contre la concentration des implantations en région parisienne. M. JUNILLON a, enfin, affirmé que la décentralisation ne sera réussie qu'à la condition de porter davantage sur le secteur tertiaire.

M. BEAUJANNOT a estimé également que la décentralisation a échoué et que cet échec persistera tant que les agglomérations de province ne disposeront pas d'équipements généraux (télécommunications notamment) suffisants.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Texte proposé
par le Gouvernement.

Article premier.

Les dispositions de l'article premier de la loi modifiée 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 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Art. 1^{er}. — Dans les zones comprises dans la limite de la région parisienne, telle qu'elle a été définie par la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de cette région, et qui seront délimitées respectivement, pour les locaux à usage de bureaux et pour les locaux à usage industriel, par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre chargé de l'aménagement du territoire, du Ministre de l'Equipement et du Logement, du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre du Développement industriel et scientifique et du Ministre de l'Intérieur, il est perçu une redevance à l'occasion de la construction de ces bureaux et locaux ainsi que de leurs annexes dont la détermination est comprise dans le règlement d'administration publique prévu à l'article 12 ci-dessous. »

Texte voté
par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Conforme.

Conforme.

Texte proposé
par votre commission.

Article premier.

Conforme.

Conforme.

Observations de la commission. — Cet article est une nouvelle rédaction de l'article premier de la loi de 1960.

Certaines modifications sont d'un caractère mineur et répondent essentiellement à la nécessité de mettre le texte de la loi de 1960 à jour :

— la référence à la région parisienne, telle qu'elle est définie par l'article 48 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, est rem-

placée par la délimitation de cette région résultant de l'article premier de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ;

— l'énumération des ministres est également adaptée à la structure et aux appellations du Gouvernement d'aujourd'hui.

La modification principale consiste dans l'abolition de la prime à la suppression des locaux à usage de bureaux ou à usage industriel, dite « prime de démolition ». Comme il a été indiqué précédemment, cette forme d'incitation n'a pas eu l'efficacité qu'on en attendait en 1960.

D'après la législation actuelle, cette prime est versée au propriétaire des locaux démolis ou transformés en locaux d'habitation ou d'enseignement, à condition qu'il soit également exploitant de ces locaux, que l'opération porte sur une surface d'au moins 500 mètres carrés, représentant plus de 25 % de la superficie totale des locaux.

Les raisons du caractère peu incitatif de cette prime pour la décentralisation ou le desserrement tiennent à trois éléments :

— beaucoup d'entreprises, en région parisienne, ne sont que locataires des locaux qu'elles exploitent. Or, la prime n'est versée qu'aux propriétaires ;

— le règlement de cette prime intervient trop tardivement, après que l'entreprise a construit ses nouveaux locaux, transféré ses installations et démoli les anciens locaux. Or, c'est au moment où elle réalise des investissements, et non après, qu'une entreprise a le plus besoin de fonds ;

— le montant de la prime ne représente qu'un faible pourcentage de la valeur vénale des terrains en région parisienne.

Dans ces conditions, il est apparu justifié de supprimer cette prime et d'affecter les fonds rendus ainsi disponibles moitié à l'aménagement de la région parisienne, moitié à la décentralisation en province.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée Nationale. Votre commission vous propose de faire de même.

Article 2.

Texte proposé par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
— Art. 2.	— Art. 2.	— Art. 2.
Les dispositions du paragraphe II de l'article 2 de la loi modifiée du 2 août 1960 sont abrogées. En conséquence, le chiffre I du paragraphe I est supprimé.	Conforme.	<p>I. — La dernière phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 2 de la loi modifiée du 2 août 1960 est rédigée comme suit :</p> <p>« Le titre de perception doit être émis dans les deux ans qui suivent la délivrance du permis de construire. »</p> <p>II. — Les dispositions du paragraphe II...</p> <p>... est supprimé.</p>

Observations de la commission. — Cet article est la simple conséquence de l'article premier qui supprime la prime de démolition. Il abroge, dans l'article 2 de la loi de 1960, les dispositions relatives à cette prime.

D'autre part, votre commission a examiné les difficultés que cause, à l'administration comme au redevable, le délai d'un an, à partir de la délivrance du permis de construire, pour l'émission du titre de perception de la redevance. En effet, comme le précise l'article 7 du décret d'application du 5 septembre 1960 : « A défaut de paiement de la redevance dans le délai fixé à l'avertissement portant notification de la décision du Ministre de la Construction prévue à l'article 5 de la loi, la créance du Trésor fait l'objet d'un titre de perception. Ce dernier est émis... .. dans l'année de la délivrance du permis de construire ou de la déclaration mentionnée à l'article 9 de la loi ».

Cette disposition se révèle en pratique contraignante. Pour ne pas se trouver dans l'impossibilité de respecter le délai d'un an fixé pour l'émission du titre de perception, l'administration est amenée à émettre très rapidement l'avertissement indiquant le montant de la redevance à payer et le délai accordé

pour la régler, afin d'être, éventuellement, en mesure, à l'expiration de ce délai, d'émettre un titre de perception (un avis de recouvrement) moins d'un an après la délivrance du permis de construire.

En pratique, ceci oblige le redevable à payer rapidement la redevance, qui est perçue en une seule fois. Ceci représente une charge financière, parfois importante, qu'il faut financer alors que, si peu de temps après la délivrance du permis de construire, les travaux sont souvent loin d'être achevés ou rentabilisés.

Dans un autre cas, encore, le délai d'un an a des conséquences regrettables. Lorsque, après la délivrance du permis de construire, il arrive que le projet de construction soit abandonné, le redevable, même s'il fait diligence pour renoncer au bénéfice du permis de construire, a, bien souvent, déjà dû acquitter la redevance. Il doit alors entamer une procédure, généralement longue, pour obtenir le remboursement des sommes indûment versées.

Votre commission estime donc qu'en portant à deux ans, au lieu d'un, le délai pour l'émission du titre de perception, elle facilite les choses aussi bien pour l'administration que pour les redevables.

Cet amendement répond, indirectement, au souci de ceux qui souhaitent que la perception de la redevance soit étalée dans le temps, question dont M. le Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire a reconnu, devant l'Assemblée Nationale, qu'elle « doit être examinée ».

Mais votre commission tient à souligner que si son amendement est une mesure libérale, souhaitée par beaucoup, son application relève de l'administration. Celle-ci, grâce à cet amendement, disposera d'un plus long délai pour engager la procédure de recouvrement après la délivrance du permis de construire. Elle aura ainsi la faculté d'utiliser, au mieux des intérêts de l'Etat et aussi des redevables, le temps supplémentaire qui lui sera ainsi accordé.

Votre commission vous propose donc de compléter en ce sens l'article 2 du projet de loi.

Article 3.

Texte proposé
par le Gouvernement.

Art. 3.

Les dispositions des articles 3, 4 et 6 de la loi modifiée du 2 août 1960 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Art. 3. — Le montant de la redevance due par mètre carré de surface utile de plancher est fixé par décret en Conseil d'Etat. Il peut varier selon les périmètres considérés, sans pouvoir excéder 200 F pour les locaux à usage industriel, 500 F pour les locaux à usage de bureaux.

« Art. 4. — Le produit de la redevance est :

« 1. Rattaché à concurrence de 50 %, selon la procédure de fonds de concours, à un chapitre du budget des services du Premier Ministre, afin d'être affecté hors de la région parisienne à des actions facilitant l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires ;

« 2. Attribué à concurrence de 50 % au district de la région parisienne pour être pris en recette au budget d'équipement du District, en vue du financement d'équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires dans certaines parties de la région parisienne.

Texte voté
par l'Assemblée Nationale.

Art. 3.

Conforme.

« Art. 3. — Le montant de la redevance due par mètre carré de surface utile de plancher peut varier selon les périmètres considérés sans pouvoir excéder 200 F pour les locaux à usage industriel, 500 F pour les locaux à usage de bureaux.

« Ce montant et ces périmètres sont fixés par décret en Conseil d'Etat, sur avis du Conseil d'administration du District de la région parisienne, en fonction du taux d'emploi et de son évolution.

Conforme.

Conforme.

Conforme.

Texte proposé
par votre commission.

Art. 3.

Conforme.

« Art. 3. — Le montant...

... industriel, 600 F pour les locaux à usage de bureaux.

« Les plafonds de redevances figurant à l'alinéa précédent seront révisés, chaque année, en fonction de l'évolution de l'index pondéré de la construction en région parisienne.

« Ce montant...

... région parisienne et des Conseils généraux intéressés, en fonction...

... son évolution.

Conforme.

Conforme.

Conforme.

Texte proposé par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
« Art. 6. — Le règlement d'administration publique prévu à l'article 12 ci-après précise les conditions dans lesquelles, à dater de la publication de la présente loi :	Conforme.	Conforme.
« 1° Les propriétaires des locaux construits à titre précaire pour une durée de temps limitée pourront être remboursés de la redevance, en tout ou en partie, lors de la démolition de ces locaux ;	Conforme.	Conforme.
« 2° Les propriétaires de locaux détruits par sinistre auront le droit de reconstituer en exonération de la redevance une superficie de plancher utile équivalente à celle des locaux détruits. »	« 2° Les propriétaires de locaux détruits par sinistre ou expropriés pour cause d'utilité publique auront le droit de reconstituer en exonération de la redevance une superficie de plancher utile équivalente à celle des locaux détruits. »	« 2° Les propriétaires... ... locaux détruits ou expropriés. »

Observations de la commission. — Cet article est essentiel, puisqu'il fixe notamment le montant maximum des nouvelles redevances et la répartition de leur produit. Il modifie les articles 3, 4 et 6 de la loi de 1960.

*
* *

Rédaction proposée pour l'article 3 de la loi de 1960.

Le texte actuel de cet article 3 indique simplement que le montant de la redevance est fixé par décret en Conseil d'Etat et qu'il peut varier selon les périmètres considérés sans pouvoir excéder 200 F par mètre carré. Le Gouvernement propose de relever à 500 F le plafond de redevance pour les locaux à usage de bureaux, celui des locaux industriels demeurant inchangé à 200 F.

L'Assemblée Nationale a modifié ce texte en précisant que le montant des redevances et les périmètres des zones où s'appliquent des taux différents sont fixés par décret en Conseil d'Etat, sur avis du Conseil d'administration du District de la région parisienne, en fonction du taux d'emploi et de son évolution.

La consultation du Conseil de District a été acceptée par le Gouvernement, qui s'est toutefois opposé à un sous-amendement tendant à prévoir également la consultation des Conseils généraux,

parce que ceux-ci sont déjà représentés au Conseil de District et qu'une multiplication des consultations alourdirait à l'excès les procédures.

La fin de l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale, qui impose de se référer au taux d'emploi et à son évolution n'ajoute rien de précis au texte de la loi. Il souligne simplement l'importance de cet élément essentiel pour un aménagement rationnel de la région parisienne.

Votre commission, considérant la gravité de l'hyperconcentration des activités tertiaires dans une zone géographiquement très limitée de la région parisienne, vous propose de porter le plafond de la redevance pour la création de bureaux à 600 F au lieu de 500 F. Elle rappelle que ce taux constitue un maximum qu'il n'est pas question d'appliquer automatiquement dans toute la région parisienne, mais seulement dans les zones où le secteur tertiaire connaît une expansion dont l'excès est une cause de grave déséquilibre aussi bien pour l'ensemble de la région parisienne que pour le développement harmonieux de la province. Dans les zones visées, le prix au mètre carré des locaux à usage de bureaux atteint d'ores et déjà des montants dépassant, parfois largement, 5.000 F et atteignant même 10.000 F dans les cas extrêmes. Devant le caractère véritablement explosif de la croissance du tertiaire dans ces secteurs, il convient de donner au Gouvernement une arme de dissuasion aussi efficace que possible. Par rapport à de telles valeurs vénales, et compte tenu du désir excessif de très nombreuses sociétés d'implanter des bureaux dans l'ouest de Paris et dans la proche banlieue ouest, il n'est pas absurde de penser que, bientôt, il sera nécessaire de relever à nouveau le plafond des redevances à y appliquer. Plutôt que d'être obligé de déposer un nouveau projet de loi à cette fin, il semble préférable que la loi offre, dès maintenant, une marge de manœuvre plus grande au Gouvernement. Si l'échec de la politique actuelle de décentralisation et de desserrement du tertiaire se confirmait, ce qui nous semble à craindre, il serait possible d'appliquer ce taux maximum aux zones les plus critiques. La nécessité de prendre l'avis du Conseil d'administration du District de la région parisienne, avant de modifier le montant des redevances applicables, offre une première garantie qu'une telle décision ne serait pas prise à la légère. Ajoutons que, d'après les informations dont nous disposons, le Gouvernement n'envisage pas d'appliquer immédiatement le taux maximum qui sera autorisé par la loi.

D'autre part, sur proposition de M. Chauty, votre commission a adopté un amendement tendant à compléter le texte du nouvel article 3 de la loi de 1960 en précisant que les plafonds de 200 F pour les locaux industriels et de 600 F pour ceux à usage de bureaux seront révisés, chaque année, en fonction de l'évolution de l'index pondéré de la construction en région parisienne. Cet amendement a pour objectif de permettre d'actualiser ces plafonds en fonction de la situation économique dans la région parisienne.

Enfin, sur proposition de M. Jean Colin, votre commission a adopté un amendement tendant à prévoir que le montant des redevances et les périmètres des zones de modulation seront fixés par décret en Conseil d'Etat non seulement sur l'avis du Conseil d'administration du District de la région parisienne, mais aussi sur l'avis des Conseils généraux intéressés. Il semble, en effet, difficile que le Parlement accepte que des mesures financières, qui concernent l'avenir même de l'économie et de l'emploi en région parisienne, puissent être prises sans une consultation préalable non seulement du Conseil d'administration du district, mais aussi des Conseils généraux qui, mieux que quiconque, sont à même de connaître la situation de leurs départements et de formuler des propositions concrètes et constructives. Cette consultation apparaît encore plus justifiée au moment où le montant des redevances est sensiblement relevé.

*
* *

Rédaction proposée pour l'article 4 de la loi de 1960.

L'ancien article 4 disposait que le produit des redevances était inscrit en recettes au budget de l'Etat. Seul l'excédent éventuel des redevances sur les primes était réservé au budget d'équipement du District de la région parisienne.

Le nouveau texte proposé par le Gouvernement et adopté sans modification par l'Assemblée Nationale transforme complètement ce système.

Le produit des redevances sera désormais réparti par moitié à des actions facilitant l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires en province et au financement d'équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires dans certaines parties de la région parisienne.

Les actions envisagées par le Gouvernement pour la province sont, en ce qui concerne les activités industrielles, la bonification du prix des terrains et, en ce qui concerne les activités tertiaires, des incitations financières à la décentralisation qui ne sont pas encore déterminées, mais qui pourraient être également une bonification du prix des locaux à usage de bureaux.

*
* *

Rédaction proposée pour l'article 6 de la loi de 1960.

Le texte proposé refond complètement l'article 6 de la loi de 1960, qui visait les conditions d'octroi de la prime de démolition. Celle-ci étant supprimée par le présent projet de loi, les dispositions existantes sont abrogées.

Un texte nouveau est proposé pour l'article 6. Il concerne :

— le droit à remboursement partiel ou total de la redevance aux propriétaires de locaux construits à titre précaire pour une durée de temps limitée, lorsque ces locaux seront démolis ;

— le droit pour les propriétaires à reconstitution, en exonération de la redevance, d'une superficie de plancher utile équivalente à celle des locaux détruits par sinistre.

L'Assemblée Nationale a complété cette seconde disposition en ajoutant aux locaux détruits par sinistre ceux qui sont expropriés pour cause d'utilité publique. Cet amendement fut accepté par le Gouvernement.

Votre commission vous propose une addition de caractère rédactionnel. Pour tenir compte de la modification votée par l'Assemblée Nationale, il y a lieu de préciser à la fin du paragraphe 2° que l'exonération s'appliquera, en cas d'expropriation, à une superficie de plancher équivalente à celle des locaux expropriés.

*
* *

Sous réserve des quatre amendements qu'elle vous présente, votre commission vous propose d'adopter l'article 3 du projet de loi.

Article 4.

Texte proposé par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre commission.
Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
L'article 5 de la loi modifiée du 2 août 1960 est modifié ainsi qu'il suit :	Conforme.	Conforme.
Les dispositions du premier alinéa sont remplacées par les dispositions suivantes :	I. — Les dispositions ...	Conforme.
« La redevance est calculée sur la surface utile de plancher autorisée par le permis de construire ou figurant dans les documents annexés à la déclaration préalable susceptible dans certains cas d'en tenir lieu. Le montant de la redevance est arrêté par décision du Ministre de l'Equipement et du Logement ou de son délégué. »	... sui- vantes : Conforme.	Conforme.
Au deuxième alinéa, les mots : « le taux majoré prévu à l'article 4, alinéa ci-dessus » sont remplacés par les mots : « les taux les plus élevés fixés respectivement pour les locaux à usage industriel et pour ceux à usage de bureaux par le décret pris en application de l'article 3. »	II. — Au deuxième alinéa, les mots : « <i>Toutefois, en ce qui concerne les extensions de locaux à usage industriel situés dans des zones autres que celles où est applicable le taux majoré prévu à l'article 4, alinéa 2, ci-dessus</i> », sont remplacés par les mots : « <i>Toutefois, en ce qui concerne les extensions de locaux à usage industriel ou de bureaux situés dans des zones autres que celles où sont applicables les taux les plus élevés fixés par le décret pris en application de l'article 3.</i> »	Conforme.
A la fin du dernier alinéa, la phrase : « son produit est versé au budget général » est supprimé.	III. — A la fin supprimée.	Conforme.

Observations de la commission. — Ce texte modifie l'article 5 de la loi de 1960 relatif à l'assiette et à la liquidation de la redevance.

Le texte proposé pour le premier alinéa de cet article 5 fait référence au permis de construire et à la déclaration préalable qui peut désormais en tenir lieu dans certains cas.

Au deuxième alinéa, qui vise les extensions de locaux, la modification proposée par le Gouvernement, dont la rédaction a été améliorée par l'Assemblée Nationale, a simplement pour objet de

souligner que, désormais, les taux maximum des redevances seront différents selon qu'il s'agit de locaux industriels ou de locaux à usage de bureaux.

Enfin, la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 5 est supprimée. Elle prévoyait que le produit de la redevance était versé au budget général. Du fait de la nouvelle répartition de ce produit fixée par l'article 4 de la présente loi, cette phrase devient sans objet.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article additionnel 4 A bis (nouveau).

Votre commission vous propose d'adopter un article additionnel ainsi rédigé :

« Le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi modifiée du 2 août 1960 est complété, après les mots : « et qui appartiennent à ces organismes ; », par les mots : « ... ou à des sociétés civiles constituées exclusivement entre ces organismes. »

L'article 7-I de la loi du 2 août 1960 exclut de son champ d'application les locaux utilisés par des organismes de Sécurité sociale ou d'allocations familiales et qui appartiennent à ces organismes.

Interprétée littéralement, cette disposition amènerait à réserver l'exonération en cause aux locaux qui sont la propriété directe des organismes intéressés et à exclure du bénéfice de cette exonération les locaux dont ces organismes sont indirectement propriétaires, par l'intermédiaire de sociétés civiles (sociétés civiles ordinaires ou sociétés de copropriété régies par la loi du 28 juin 1938).

Une telle conséquence ne correspond évidemment pas au but recherché par la disposition précitée.

Au surplus, les organismes en cause sont fréquemment amenés à se grouper pour édifier en commun un immeuble collectif dans lequel seront installés plusieurs des organismes intéressés.

Pour des raisons de commodité sur le plan juridique, cette construction en commun est normalement réalisée sous forme de société civile plutôt que par voie de simple indivision.

Il paraît équitable que la dispense de redevance s'applique indépendamment du processus juridique retenu.

Rappelons que le texte actuel de l'article 7 de la loi modifiée du 2 août 1960 est le suivant :

- « Art. 7. — I. — Sont exclus du champ d'application de la présente loi :
- « Les bureaux qui font partie d'un local à usage principal d'habitation ;
- « Les locaux affectés au service public et appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, ainsi que ceux qui sont utilisés par des organismes de sécurité sociale ou d'allocations familiales et qui appartiennent à ces organismes ;
- « Les garages autres que ceux qui constituent les annexes d'un établissement industriel ;
- « Les bureaux utilisés par les membres des professions libérales et les officiers ministériels ;
- « Les locaux affectés aux groupements constitués dans les formes prévues par l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.
- « II. — Les bureaux compris dans les établissements industriels sont soumis au même régime que ceux-ci. »

Votre commission vous propose donc de compléter le troisième alinéa de l'article 7-I de la loi du 2 août 1960 comme suit : « qui sont utilisés par des organismes de Sécurité sociale ou d'allocations familiales et qui appartiennent à ces organismes ou à des sociétés civiles constituées exclusivement entre ces organismes ».

*
* *

Article 4 bis (nouveau).

**Texte proposé
par le Gouvernement.**

**Texte voté
par l'Assemblée Nationale.**

**Texte proposé
par votre commission.**

Art. 4 bis (nouveau).

*Le troisième alinéa de l'article 9
de la loi modifiée du 2 août 1960
est abrogé.*

Art. 4 bis.

Conforme.

Observations de la commission. — Cet article a été introduit dans la loi par l'Assemblée Nationale sur amendement présenté par le rapporteur au nom de la Commission de la production et des échanges. L'article 340 du Code de l'urbanisme et de l'habitation est une disposition tendant à maintenir ou à augmenter le nombre de logements existants. Il vise à soumettre à une autorisation préalable du préfet la modification de l'usage fait de locaux existants et, notamment, de ceux à usage d'habitation.

Or, le troisième alinéa de l'article 9 de la loi de 1960, en disposant que les locaux visés à l'article 340 étaient soumis aux seules dispositions de cet article, a eu pour effet de dispenser du

paiement de la redevance les propriétaires transformant des locaux d'habitation en bureaux, à la seule condition que le préfet ait autorisé ce changement d'affectation. Cette situation choquante doit être éliminée, au moment où l'augmentation du taux de la redevance va être importante.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5.

**Texte proposé
par le Gouvernement.**

Art. 5.

Le premier alinéa de l'article 10 de la loi modifiée du 2 août 1960 est supprimé.

**Texte voté
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 5.

Conforme.

**Texte proposé
par votre commission.**

Art. 5.

Conforme.

Observations de la commission. — Cet article abroge le premier alinéa de l'article 10 de la loi de 1960, qui est relatif au régime fiscal de la prime de démolition. C'est une conséquence de la suppression de cette prime.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

Article 6.

**Texte proposé
par le Gouvernement.**

Art. 6.

Les dispositions actuellement en vigueur de la loi modifiée du 2 août 1960 demeurent applicables aux primes à la suppression des locaux à usage de bureaux ou de locaux à usage industriel et de leurs annexes demandées avant la publication de la présente loi. Les primes afférentes à ces demandes seront liquidées et payées conformément auxdites dispositions.

**Texte voté
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 6.

Conforme.

**Texte proposé
par votre commission.**

Art. 6.

Conforme.

Observations de la commission. — Cet article a pour objet de confirmer que les primes à la démolition demandées avant la publication de la présente loi continueront normalement à bénéficier

des dispositions actuellement en vigueur, notamment pour leur liquidation et leur paiement. Il s'agit de l'application du principe de non-rétroactivité des lois.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

Article 7 (nouveau).

**Texte proposé
par le Gouvernement.**

**Texte voté
par l'Assemblée nationale**

**Texte proposé
par votre commission,**

Art. 7 (nouveau).

Les majorations de redevances qui résulteraient de l'application de la présente loi ne seront dues ni pour les constructions industrielles ou à usage de bureaux ayant fait l'objet antérieurement à sa promulgation d'un permis de construire, ou de la déclaration préalable susceptible d'en tenir lieu, ni pour les constructions ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée avant le 1^{er} janvier 1971.

Art. 7.

Les majorations...

... d'un permis de construire, de la déclaration préalable susceptible d'en tenir lieu ou d'une décision d'agrément, ni pour les constructions...

... avant

le 1^{er} avril 1971.

Observations de la commission. — Cet article additionnel a été adopté par l'Assemblée Nationale, après une seconde délibération au cours de laquelle le Gouvernement a présenté un amendement, reprenant certaines des propositions présentées par des Députés qui constitue finalement le texte de cet article.

Cette disposition s'inspire de l'article 8 de la loi de 1960, avec cette différence que le dépôt d'une demande d'agrément avant la date limite (1^{er} janvier 1971) ne permettrait pas d'échapper à la majoration des redevances.

Le texte adopté contient en réalité deux séries de dispositions.

La première reprend l'essentiel des dispositions de la loi de 1960 en précisant que les majorations de redevance ne seront pas dues pour les constructions ayant fait l'objet d'un permis de construire ou de la déclaration préalable susceptible d'en tenir lieu antérieurement à la promulgation de la présente loi. Cette disposition ne fait que confirmer que la loi ne peut être, en pareil cas, appliquée, car sinon, il y aurait rétroactivité.

La seconde disposition prévoit que les majorations de redevance ne s'appliqueront pas aux constructions ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée avant le 1^{er} janvier 1971.

Plusieurs amendements avaient été déposés à l'Assemblée Nationale, qui allaient plus loin que ces dispositions, en prévoyant que :

— la redevance ne serait pas due en cas « *d'agrément ou de permis de construire déposé avant la publication de la présente loi* » ;

— la majoration ne serait pas appliquée en cas de « *demande d'agrément avant la promulgation de la présente loi* ».

Ce dernier sous-amendement fut voté, mais il ne fut pas retenu, l'amendement qu'il modifiait ayant été lui-même rejeté au scrutin public, par 256 voix contre 116.

*
* * *

Votre commission a longuement examiné ce délicat problème de la rétroactivité du projet de loi.

Elle a tout d'abord regretté que le Gouvernement, bien que maître de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires, ait attendu le 8 avril 1971 pour faire examiner un projet de loi qu'il avait déposé le 30 juin 1970, plus de neuf mois auparavant. Compte tenu des délais nécessaires à l'adoption d'un texte définitif, il aura donc fallu environ un an pour faire aboutir ce projet. On imagine sans peine les inconvénients d'une incertitude aussi prolongée pour ceux qui envisagent de construire en région parisienne.

La commission a ensuite analysé la portée de la disposition exonérant de la majoration de redevances les constructions ayant fait l'objet, antérieurement à la promulgation de la loi, d'un permis de construire ou de la déclaration préalable susceptible d'en tenir lieu.

Il lui est apparu que la clé de toute opération de construction n'est pas tant le permis lui-même que *la décision d'agrément*. En effet, c'est cette dernière qui marque le début réel de l'opération, notamment pour l'achat des terrains, le lancement des études

devant aboutir au permis de construire et la mise au point d'un plan de financement se traduisant par la prise d'engagements financiers. La décision d'agrément est donc, pour une société, le « feu vert » qui permet d'engager véritablement une opération de construction sur les plans technique et financier.

Il en est d'ailleurs de même sur le plan administratif, une demande de permis de construire ne pouvant guère être utilement déposée avec l'octroi de l'agrément. En effet, l'administration n'instruit une telle demande et ne délivre un permis de construire que lorsque l'agrément a été accordé.

Il y a lieu, enfin, de souligner que la décision d'agrément étant une décision administrative, il ne semble pas possible d'évoquer ici le risque de spéculation, ce qui serait le cas si l'on prenait en considération, pour l'application de la loi, les *demandes d'agrément*. En effet, ces demandes peuvent être formulées sous une forme tellement sommaire et vague qu'une société peut abuser de cette imprécision pour tenter de réaliser un projet différent de celui qui était schématiquement indiqué dans la demande.

C'est pourquoi votre commission vous propose de compléter l'article 7 du projet de loi en précisant que les décisions d'agrément intervenues avant la promulgation de la loi entraîneront la non-application des majorations de redevances aux constructions en cause.

En ce qui concerne la date limite pour le dépôt des demandes de permis de construire, il semble équitable à votre commission, par analogie avec la loi de 1960 qui la fixait au jour du dépôt du projet sur le bureau du Sénat (le 28 avril 1960), de la fixer, cette fois, au 1^{er} avril 1971. En effet, le retard mis par le Gouvernement à faire examiner ce texte par le Parlement ne doit pas entraîner une véritable rétroactivité de la loi pour le seul motif que le projet est déposé depuis plusieurs mois. A cet égard, la date du 1^{er} janvier 1971, votée par l'Assemblée Nationale, sur proposition du Gouvernement, n'est pas satisfaisante. En effet, il est probable que la plupart des demandes de permis de construire déposées avant cette date auront abouti à la délivrance ou au refus de permis avant la date de promulgation de la loi, qui n'interviendra sans doute guère avant la fin de juin, c'est-à-dire six mois plus tard.

D'autre part, on voit mal pourquoi, le texte étant connu depuis le 30 juin 1970, le fait d'avoir déposé des demandes avant le 1^{er} janvier 1971 donnerait droit à une exonération refusée à ceux qui ont déposé leurs demandes au cours du premier trimestre 1971. On doit considérer que, jusqu'au 1^{er} avril, la perspective juridique était la même pour les intéressés. Elle n'a changé qu'avec l'ouverture de la session parlementaire au cours de laquelle le projet de loi est enfin examiné effectivement et amendé par l'introduction de l'article 7 que nous examinons.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article, modifié par les amendements qu'elle vous présente.

*
* *

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, la Commission des Affaires économique et du Plan vous propose d'adopter le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Amendement : Rédiger le texte de cet article comme suit :

I. — La dernière phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 2 de la loi modifiée du 2 août 1960 est rédigée comme suit :

« Le titre de perception doit être émis dans les deux ans qui suivent la délivrance du permis de construire. »

II. — Les dispositions du paragraphe II de l'article 2...

(Le reste sans changement.)

Art. 3.

Amendement : A la quatrième ligne du deuxième alinéa de cet article, remplacer le nombre :

« ... 500... »,

par le nombre :

« ... 600... ».

Amendement : Après le deuxième alinéa de cet article, ajouter un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les plafonds de redevances figurant à l'alinéa précédent seront révisés, chaque année, en fonction de l'évolution de l'index pondéré de la construction en région parisienne. »

Amendement : A la troisième ligne du troisième alinéa de cet article, après les mots :

« ... du district de la région parisienne... ».

ajouter les mots :

« ... et des Conseils généraux intéressés... ».

Amendement : Compléter la fin du dernier alinéa par les mots :

« ... ou expropriés ».

Article additionnel 4 A bis (nouveau).

Amendement : Après l'article 4, ajouter un article additionnel 4 A bis (nouveau) ainsi rédigé :

Le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi modifiée du 2 août 1960 est complété, après les mots :

« ... et qui appartiennent à ces organismes »,

par les mots :

« ... ou à des sociétés civiles constituées exclusivement entre ces organismes ».

Art. 7 (nouveau).

Amendement : Aux quatrième et cinquième lignes de cet article remplacer les mots :

... d'un permis de construire, ou de la déclaration préalable susceptible d'en tenir lieu », ...

par les mots :

... d'un permis de construire, de la déclaration préalable susceptible d'en tenir lieu ou d'une décision d'agrément... ».

Amendement : A la fin de l'article, la date :

... 1^{er} janvier 1971.

est remplacée par la date :

... 1^{er} avril 1971.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les dispositions de l'article premier de la loi modifiée 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 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« *Article premier.* — Dans les zones comprises dans la limite de la région parisienne telle qu'elle a été définie par la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de cette région et qui seront délimitées respectivement, pour les locaux à usage de bureaux et pour les locaux à usage industriel, par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire, du Ministre de l'Equipement et du Logement, du Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre du Développement industriel et scientifique et du Ministre de l'Intérieur, il est perçu une redevance à l'occasion de la construction de ces bureaux et locaux ainsi que de leurs annexes dont la détermination est comprise dans le règlement d'administration publique prévu à l'article 12 ci-dessous. »

Art. 2.

Les dispositions du paragraphe II de l'article 2 de la loi modifiée du 2 août 1960 sont abrogées. En conséquence, le chiffre I du paragraphe I est supprimé.

Art. 3.

Les dispositions des articles 3, 4 et 6 de la loi modifiée du 2 août 1960 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« *Art. 3.* — Le montant de la redevance due par mètre carré de surface utile de plancher peut varier selon les périmètres considérés sans pouvoir excéder 200 F pour les locaux à usage industriel, 500 F pour les locaux à usage de bureaux.

« Ce montant et ces périmètres sont fixés par décret en Conseil d'Etat, sur avis du Conseil d'administration du district de la région parisienne, en fonction du taux d'emploi et de son évolution.

« Art. 4. — Le produit de la redevance est :

« 1. Rattaché à concurrence de 50 %, selon la procédure de fonds de concours, à un chapitre du budget des services du Premier Ministre, afin d'être affecté hors de la région parisienne à des actions facilitant l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires ;

« 2. Attribué à concurrence de 50 % au district de la région parisienne pour être pris en recette au budget d'équipement du district, en vue du financement d'équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires dans certaines parties de la région parisienne. »

« Art. 6. — Le règlement d'administration publique prévu à l'article 12 ci-après précise les conditions dans lesquelles, à dater de la publication de la présente loi :

« 1° Les propriétaires des locaux construits à titre précaire pour une durée de temps limitée pourront être remboursés de la redevance, en tout ou en partie, lors de la démolition de ces locaux ;

« 2° Les propriétaires de locaux détruits par sinistre ou expropriés pour cause d'utilité publique auront le droit de reconstituer en exonération de la redevance une superficie de plancher utile équivalente à celle des locaux détruits. »

Art. 4.

L'article 5 de la loi modifiée du 2 août 1960 est modifié ainsi qu'il suit :

I. — Les dispositions du premier alinéa sont remplacées par les dispositions suivantes :

« La redevance est calculée sur la surface utile de plancher autorisée par le permis de construire ou figurant dans les documents annexés à la déclaration préalable susceptible dans certains cas d'en tenir lieu. Le montant de la redevance est arrêté par décision du Ministre de l'Equipement et du Logement ou de son délégué. »

II. — Au deuxième alinéa, les mots : « Toutefois, en ce qui concerne les extensions de locaux à usage industriel situés dans des zones autres que celles où est applicable le taux majoré prévu à l'article 4, alinéa 2, ci-dessus », sont remplacés par les mots : « Toutefois, en ce qui concerne les extensions de locaux à usage industriel ou de bureaux situés dans des zones autres que celles où sont applicables les taux les plus élevés fixés par le décret pris en application de l'article 3 ».

III. — A la fin du dernier alinéa, la phrase : « son produit est versé au budget général » est supprimée.

Art. 4 bis (nouveau).

Le troisième alinéa de l'article 9 de la loi modifiée du 2 août 1960 est abrogé.

Art. 5.

Le premier alinéa de l'article 10 de la loi modifiée du 2 août 1960 est supprimé.

Art. 6.

Les dispositions actuellement en vigueur de la loi modifiée du 2 août 1960 demeurent applicables aux primes à la suppression des locaux à usage de bureaux ou de locaux à usage industriel et de leurs annexes demandées avant la publication de la présente loi. Les primes afférentes à ces demandes seront liquidées et payées conformément auxdites dispositions.

Art. 7 (nouveau).

Les majorations de redevances qui résulteraient de l'application de la présente loi ne seront dues ni pour les constructions industrielles ou à usage de bureaux ayant fait l'objet antérieurement à sa promulgation d'un permis de construire, ou de la déclaration préalable susceptible d'en tenir lieu, ni pour les constructions ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée avant le 1^{er} janvier 1971.