

## *Urbanisme et propriété foncière*

PAR ROGER BEAUNEZ

**L**e développement et l'attraction des villes est un phénomène général et mondial.

En l'an 2000, 50 millions de français sur 70 vivront dans des villes.

En France la population urbaine qui était en 1946 de 22 millions d'habitants est passée en 1962 à 28,7 millions — soit 60 % de la population totale.

Cette proportion est de :

- 80 % en Grande-Bretagne ;
- 75 % en Allemagne Fédérale ;
- 70 % aux Etats-Unis.

Or ce mouvement d'urbanisation va s'accéléralant comme le montrent ces deux chiffres :

- en 85 ans (de 1851 à 1936) la population urbaine française a augmenté de 135 %, (0,8 % par an) ;
- en 16 ans (de 1946 à 1962) son accroissement a été de 30 % (1,7 % par an).

Pour sa part, la population de la région parisienne a augmenté de 15 % entre 1954 et 1962.

Sur 33 autres agglomérations de plus de 100.000 habitants, 22 ont progressé davantage que la région parisienne. C'est par exemple le cas de Grenoble (+44,5%), de Besançon (+35%), de Caen (+35,2%).

Ce phénomène a donc entraîné une augmentation du rythme des besoins de logements.

Il faut renouveler le patrimoine immobilier (souvent très ancien au cœur des villes) ; résoudre la crise du logement, (500.000 mal logés dans la région parisienne) ; ré pondre à l'évolution démographique (les nouvelles et importantes générations d'après guerre arrivent à l'âge du mariage) et satisfaire les besoins de migrations intérieures en tenant compte de ce mouvement d'urbanisation.

Par ailleurs, la construction de logements est aujourd'hui inséparable d'une politique d'urbanisme qui exige de la place, car il faut aérer les constructions, élargir les voies de communication, agrandir les espaces verts, développer les équipements collectifs (scolaires, sanitaires, commerciaux, sociaux, culturels...).

Si l'on estime à 400.000 le nombre de logements à bâtir chaque année pour résorber sur 12 à 15 ans la pénurie actuelle, et si l'on évalue la densité de construction à 70 logements à l'ha, on voit tout de suite l'importance des surfaces à acquérir : plus de 700 km<sup>2</sup>, soit près de sept fois la superficie de Paris.

### **LA CRISE DU LOGEMENT LE COUT DES TERRAINS ENTRETIENT**

Un architecte pouvait affirmer : « **Il est un aspect des problèmes financiers du logement qu'on n'aborde qu'avec prudence et qu'on escamote bien souvent, c'est celui de la part prise par le coût des terrains dans le prix de revient de la construction** ». C'est encore au prix trop élevé des terrains qu'on peut imputer les terribles excès de la densité de construction qui paralysent le centre de toutes les grandes villes et qui dans les quartiers d'habitations surpeuplées contiennent en germe toutes les plaies sociales.

Si les plans des urbanistes restent souvent à l'état de projets, c'est pour une bonne part à cause du prix élevé des terrains à bâtir ou à rénover.

Les terrains à urbaniser situés aux abords des grandes agglomérations ont considérablement augmenté depuis 1939. Ainsi, en Seine-et-Oise, le coefficient d'augmentation se situe entre 150 et 200 — ou même plus — dans les secteurs non urbanisés (dans le même temps, le coût de la vie a été multiplié par 35).

Dans la Seine, au Rond Point de la Défense, où une opération d'aménagement est en cours, le terrain, qui en 1950 valait environ 1.000 anciens francs le m<sup>2</sup>, est passé en dix ans à 100 000 anciens francs le m<sup>2</sup>, soit cent fois sa valeur initiale, alors que le coût de la vie ne faisait que doubler.

A une trentaine de kilomètres de la capitale, des terrains achetés 0,50 anciens francs en 1920, se vendent aujourd'hui 5.000 anciens francs. Leur valeur s'est donc accrue dix mille fois, alors que le coefficient moyen de hausse des prix est environ de 300 à 350.

A Toulouse, dans le cadre de la construction d'une cité satellite, on a pu cons-

**A Paris le coût des terrains empêche la construction d'HLM et repousse les familles populaires vers les banlieues lointaines.**

tater qu'en quelques années, le prix des terrains a été multiplié par dix, parfois par vingt.

En particulier, les terrains ruraux devenus urbains ont vu leur prix passer de 100 à 1 000, puis 2 000 anciens francs le m<sup>2</sup>.

Mais que dire du coût des opérations foncières dans les îlots à rénover. Le prix du terrain libéré est très élevé car il faut également indemniser les expulsés occupants des immeubles à démolir. Au surplus, pour les commerces, on ne retiendra pas seulement la valeur des « murs » mais aussi la valeur de la propriété commerciale, qui est un élément incorporel et difficilement évaluable.

Dans le cas de la Ville de Paris, où les opérations de rénovation couvrent des surfaces importantes, le prix du m<sup>2</sup> libéré varie entre 600 et 800 F (nouveaux).

En ce qui concerne la rénovation du quartier des Halles, on estime que le coût du terrain libre serait de l'ordre de 1300 à 1500 F le m<sup>2</sup>.

#### **LES CONSEQUENCES DU PRIX ELEVE DES TERRAINS**

La Société centrale des architectes évalue la hausse du prix de la construction entre le quatrième trimestre 1959 et le premier trimestre 1963 à 18,75 %. Ces majorations ne suffisent cependant pas à expliquer l'augmentation dans la construction neuve des prix des appartements de catégorie moyenne dans la région parisienne ; augmentation que la **Vie française** estime à 30 % (le m<sup>2</sup> étant passé en moyenne de 1 300 à 1 700 francs). Un promoteur inter-

rogé à ce sujet donne l'explication suivante : en six mois, il a enregistré une hausse de 100 F par m<sup>2</sup> du coût de la construction proprement dite et une hausse de 200 F pour la part du terrain dans chaque m<sup>2</sup> construit. A ces majorations, il faut de plus ajouter 6 % pour la commission de vente et 20 % pour les différents « intérêts de l'argent ».

Citons encore le témoignage du directeur de l'Office HLM de la Ville de Paris, qui déclarait en 1960 :

**« Le sol qui, en 1949, valait en moyenne, dans les arrondissements périphériques de Paris, environ 4 500 francs le m<sup>2</sup>, en vaut 45 000 aujourd'hui : dix fois plus, dix ans après ».**

Un logement de trois pièces revenait, en 1949, à Paris, à environ 2 millions de francs ; le terrain entrant en compte pour environ 10 % du prix de revient total.

**« Le même logement, en 1959, coûte 5150 000 francs (dont 2 900 000 francs pour la construction et 2 250 000 pour le terrain). Le terrain coûte maintenant presque aussi cher que le logement. Il y a eu en dix ans, 63 % de hausse des prix de construction et 900 % de hausse sur le sol ».**

L'exemple donné ci-dessus montre bien les difficultés rencontrées par un office HLM dont la vocation est de satisfaire aux besoins des travailleurs n'ayant pas les ressources suffisantes pour accéder à la propriété ou payer les loyers élevés des constructions neuves du secteur privé.

Ces travailleurs constituent la très grande majorité des mal logés. Actuellement, étant donné les charges foncières, l'office HLM ne construit presque plus dans Paris. Les terrains y sont de plus en plus accaparés par des sociétés privées qui peuvent récupérer les frais engagés, en construisant des immeubles d'un certain standing, financièrement accessible aux catégories sociales privilégiées.

Le résultat de cette situation est le suivant : alors qu'il y a 140 000 demandes en instance à l'office HLM de la Ville de Paris, et que chaque année on enregistre 20 000 demandes nouvelles, c'est à peine si 2 000 logements sont attribués dans le même temps.

Pour gagner beaucoup d'argent avec le minimum d'effort, il suffit de posséder quelques capitaux, d'avoir du flair, des informations et de la patience. Le scénario est facile à imaginer : prospecter les zones vers lesquelles l'excédent d'une population est appelée à se déverser, obtenir des informations sur les projets d'urbanisation ; acheter des parcelles de terrains dans ces secteurs. Attendre et revendre à des prix qui peuvent être centuplés par rapport au prix d'achat initial, lorsque le secteur en

question est progressivement urbanisé et équipé.

Les lois de l'économie de marché qui font considérer le sol comme une marchandise dont le coût varie en fonction de l'offre et de la demande présentent donc une nouveauté d'autant plus grande que la rareté préside sur le marché du terrain à bâtir.

Il convient d'ajouter que la plus value continue des terrains à bâtir est une source constante « d'enrichissement sans cause » et qu'elle pèse très lourdement dans les tendances inflationnistes toujours latentes dans l'économie française. Ainsi, la fortune de quelques-uns s'édifie au détriment du niveau de vie du plus grand nombre.

D'autre part, la spéculation foncière est d'autant plus scandaleuse qu'elle provient, pour une grande part, du résultat de l'effort de la collectivité publique (en équipement, voirie, infrastructure...).

C'est pourquoi, M. Claudius Petit a pu déclarer : « **La valorisation du sol en France découle essentiellement des lois d'aide à la construction, des prêts du Crédit Foncier, des prunes, etc... La plus value du sol n'appartient pas logiquement au propriétaire, mais doit revenir à la collectivité** ».

Il ne s'agit d'ailleurs là ni d'une notion révolutionnaire, encore moins d'une notion nouvelle. C'est en effet la loi du 16-9-1807 qui prévoyait dans son article 53, soit de récupérer sur le propriétaire d'un terrain la plus value que lui aura donné l'effort d'urbanisation de la collectivité, soit de donner à l'administration le moyen de lui racheter toute sa propriété à la valeur qu'elle avait avant le dit effort d'urbanisation.

Inutile d'ajouter que ces dispositions n'ont jamais été utilisées par les différents régimes.

Une autre anomalie réside dans l'habitude de considérer la propriété comme un ensemble homogène, alors qu'elle revêt des aspects différents selon l'utilisation à laquelle elle donne lieu. N'y a-t-il pas une différence essentielle entre le sol producteur (cultivable) et le sol support urbain ?

Le sol producteur a une valeur qui dépend pour partie de l'activité du producteur, tandis que le sol support urbain possède une valeur qui dépend essentiellement des efforts de la collectivité en vue de l'aménager.

La terre productrice est l'associée de l'homme qui l'améliore par son labeur. Le sol support n'est souvent qu'une valeur passive qui s'accroît en fonction du travail d'autrui.

Le but d'une politique foncière moderne devrait être de ramener ce sol support à sa valeur d'utilisation immédiate, les achats

**La spéculation foncière est d'autant plus scandaleuse qu'elle bénéficie de l'effort de la collectivité publique : voirie, équipement.**

par la collectivité, en cas d'expropriation, ne se faisant pas à la valeur du marché, mais à la « valeur d'usage », fixée par expertise.

#### **L'ACTION DU GOUVERNEMENT EST IMPUISSANTE CONTRE CETTE SPECULATION**

Depuis Philippe Auguste, nombreux ont été les textes qui tentaient d'imposer les plus values foncières (1).

Le gouvernement de la V<sup>e</sup> République a, lui aussi, multiplié les textes : récupération automatique des plus values foncières découlant de travaux publics ; taxation à 25 % des plus values réalisées lors de la vente de terrains ; participation obligatoire des propriétaires fonciers au financement des travaux publics qui les valorisent... Ces textes n'ont pratiquement jamais été appliqués faute de décrets ou d'arrêtés d'application, faute, parfois aussi de courage des juges.

La V<sup>e</sup> République a eu plus de succès avec la mise sur pied du système des zones : zone à urbaniser en priorité (ZUP) et zone à aménagement différé (ZAD). Il s'agissait pour la puissance publique de pouvoir acquérir les terrains nécessaires à l'urbanisation des grands espaces par le biais du classement en zones, classement qui permet à la collectivité d'exercer un droit de préemption lors de ventes concernant ces terrains à bâtir.

1 Gilbert Mathieu dans *Le Monde* du 9 novembre en donne une liste fort impressionnante.

**Si, à l'exemple de villes étrangères, de vastes étendues de terrain avaient été achetées en temps voulu, nous n'en serions pas là.**

Ces dispositions n'ont pourtant pas empêché le prix du sol de « s'envoler ». Le gouvernement, dans le cadre du plan anti-hausse, vient donc de décider un nouveau système de **taxation des plus values foncières**. Cette fois-ci les mesures prises devaient, disait-on, « casser » définitivement la hausse. En réalité, les fameux articles 5 et 8 de la loi de finances (qui tendent à imposer au titre de l'impôt sur le revenu, les plus values réalisées et à instituer une taxe pour l'équipement de terrains) remplacent seulement des mesures législatives qui existaient déjà mais qui étaient restées lettre-morte. Dans ces conditions, un certain scepticisme quant à l'efficacité de ces dispositions semble inévitable, d'autant plus que la commission des Finances, puis l'Assemblée nationale a entrepris de démanteler complètement ce projet. En effet, trois amendements ont pour objectifs : de ne pas imposer les terrains vendus moins de 8 F le m<sup>2</sup> (25 F pour les vignobles) et les plus values inférieures à 3 millions de F ainsi que d'instituer une « décôte » qui diminuera sensiblement la taxation.

Comme le souligne G. Mathieu dans **Le Monde**, le projet gouvernemental aura pour dangereuse conséquence de conduire à une raréfaction des terrains, d'où à une hausse certaine des prix ; d'autant que les vendeurs essaieront d'incorporer au prix de vente le montant de la taxation. Modifié comme nous l'avons vu plus haut, le projet gouvernemental n'a même plus son aspect moralisateur.

En conclusion : tout système qui repose uniquement soit sur la taxation des plus values foncières, soit sur la lutte contre la spéculation proprement dite sans s'attaquer

à ses causes est nécessairement inefficace comme l'histoire le montre. Il conviendrait par conséquent de rechercher d'autres remèdes.

Une sage politique foncière doit prévoir l'avenir afin de permettre aux collectivités locales de bénéficier seules de la plus value créée par leurs opérations d'aménagement. Nous n'en serions pas là aujourd'hui, si, à l'exemple de certaines villes étrangères, l'avenir avait été envisagé longtemps à l'avance en achetant progressivement des vastes étendues de terrains non bâtis dans des quartiers susceptibles d'extensions.

En reprenant le cas de la capitale, on peut rappeler que les arrondissements périphériques ont été rattachés à la ville de Paris voici une centaine d'années. A l'époque, selon l'estimation de M. Thiers, le terrain valait de 1,35 franc à 1,40 franc le m<sup>2</sup>, soit environ 4 francs 1963. Quelle richesse et quelle immense possibilité d'aménagement détiendrait maintenant la ville de Paris si elle avait songé à s'approprier d'importantes fractions de ce territoire, qu'elle doit présentement acquérir à des prix cent fois supérieurs en valeur réelle.

Faute d'une politique systématique de la réservation de terrain, en fonction d'un aménagement du territoire, les nouvelles générations et la masse des contribuables devront payer les progrès de l'urbanisme par des taxes toujours plus écrasantes, ou par des loyers toujours plus élevés.

Comme on vient de le voir, la législation concernant les ZUP et ensuite les ZAD constitue seulement un progrès dans la mesure où elle permet d'assurer l'unité d'action en matière d'urbanisme.

Ces dispositions gagneraient d'ailleurs à être étendues aux secteurs en voie de rénovation.

De telles prévisions à long terme qui permettent à la collectivité publique de détenir un important portefeuille foncier et par là même d'être maîtresse du marché, ont été appliquées par de nombreuses villes étrangères.

Ainsi, Stockholm a acheté au début du siècle 19 000 ha de terrain. Elle est propriétaire à 80 % des forêts et terrains disponibles entourant la capitale suédoise. Amsterdam en possède 3 400 ha.

Avant 1939, les municipalités de certaines villes allemandes (Coblence, Fribourg) s'étaient rendues propriétaires de la moitié du territoire urbain.

La municipalité de La Haye (Hollande) a acquis également d'importantes réserves foncières, le prix du terrain étant bloqué à la date du 5 mai 1940 avec des modifications possibles sur la base de la valeur d'utilisation. Détenant un important portefeuille

foncier, c'est elle qui fixe les cours. Selon les chiffres donnés par un document des Nations Unies (**Le logement en Europe en 1958**), le résultat est significatif : de 1950 à 1957, à La Haye, le prix moyen du m<sup>2</sup> n'a augmenté que de 20 %, malgré une politique de construction comparable à l'effort français, alors qu'en Seine-et-Oise, pendant cette période le prix moyen du m<sup>2</sup> acheté par les sociétés H.L.M. a triplé.

Lutter contre la spéculation foncière par des mesures de taxation risque d'accélérer la hausse du prix des terrains. Mais, d'autre part, l'acquisition par les collectivités publiques d'importantes surfaces pose des problèmes financiers. On peut évidemment préconiser une nationalisation du sol sans versement d'indemnité ; cette solution en l'état actuel de la société et compte tenu des mentalités, risque que de n'être qu'un vœu pieux. Quel parti oserait simplement la mettre à son programme ? En revanche, si l'on verse des indemnités de nationalisation, il faudrait engager des sommes énormes dont ni l'Etat, ni les collectivités publiques ne disposent.

Dans ces conditions, n'y a-t-il rien à faire, si ce n'est d'attendre une situation « révolutionnaire » qui modifie radicalement les données économiques et politiques françaises ?

Certes, pour des socialistes, « la nature des choses » n'étant pas nécessairement ce qu'elle est aujourd'hui, il est possible de montrer combien le système économique actuel est plus orienté vers le profit de quelques-uns que vers la satisfaction des besoins collectifs. La spéculation foncière plus ou moins liée en pratique à la notion de propriété privée en est un exemple. Mais d'ores et déjà, dans le cadre de la société actuelle, où l'intervention des pouvoirs publics se développe (le plus souvent au bénéfice d'intérêts privés), il est possible de faire progresser des solutions plus soucieuses de l'intérêt général, ces solutions appelant d'autres réformes plus fondamentales.

#### **LA MUNICIPALISATION DU SOL URBAIN**

Cette idée qui a été lancée et développée par le PSU et notamment par Claude Bourdet devant le Conseil général de la Seine, il y a trois ans, fait du chemin et retient peu à peu l'attention d'un certain nombre de techniciens des questions logement.

La municipalisation vise à dissocier usage et propriété, à changer qualitativement le statut du sol, à confier aux municipalités l'usage exclusif des sols à bâtir situés sur le territoire communal.

Elle tend à éviter que, dans le cadre des opérations d'aménagement, ne se reconstituent de nouveaux bastions de la propriété privée sans doute plus puissants que ceux que nous connaissons aujourd'hui et qui

**La municipalisation dissocie usage et propriété, change le statut du sol, confie aux municipalités l'usage exclusif des sols à bâtir.**

obligeront dans quelques décennies à résoudre les problèmes juridiques et financiers auxquels nous recherchons présentement des solutions.

Il convient d'ailleurs de souligner que certains groupes publics se comportent exactement comme les plus égoïstes des entreprises privées. Il s'agit en particuliers de tous ces terrains militaires ou appartenant à diverses administrations et qui sont stérilisés ou utilisés à des fins spéculatives. Ainsi, l'expansion de la ville de Mulhouse a été longtemps freinée parce que le ministère de la Défense nationale ne voulait pas renoncer à la propriété des fortifications construites par Vauban.

Cette municipalisation du sol urbain doit ainsi avoir pour effet de gonfler le portefeuille foncier des collectivités locales (afin de peser progressivement sur les prix) tout en évitant qu'il ne leur coûte des sommes considérables. Cela est relativement aisé car il faut remarquer qu'à un moment donné dans une des phases des grandes opérations d'aménagement urbain, la collectivité publique devient toujours propriétaire du sol. La société d'économie mixte, dans laquelle elle détient une part majoritaire, a réalisé les expropriations, installé la voirie et les réseaux divers. C'est ce terrain ainsi libéré et équipé qu'elle rétrocède le plus souvent à des propriétaires privés. A la fin de la phase de construction, le sol est donc redevenu, sauf pour la voirie et les espaces collectifs, propriété d'un certain nombre de personnes morales ou physiques : organismes publics ou semi-publics, mais aussi propriétaires et groupes de propriétaires privés. Mieux même, il arrive dans bien des cas que le nombre de nouveaux propriétaires privés soit plus important qu'il n'était avant l'ex-

**Un Service national de l'habitat, maître d'œuvre unique, empêcherait la spéculation par la revente de logements à des prix exagérés.**

propriation. Citons cet exemple d'une opération de rénovation d'une commune de Seine-et-Oise : avant, 390 parcelles — après, 1 600 logements construits dont 1100 le sont en copropriété : le nombre des possesseurs d'une parcelle du sol s'est donc trouvé multiplié par quatre).

Ainsi, on n'a pas changé qualitativement le statut du sol et celui-ci, au fur et à mesure du développement de la zone, suivra les cours du « marché », permettant des enrichissements sans rapports avec l'effort des bénéficiaires et rendant plus coûteux les aménagements futurs.

Pour remédier à cette situation, nous pensons que le terrain ne devrait pas être revendu à des sociétés ou à des personnes privées, mais attribué aux collectivités locales qui resteraient propriétaires du sol et en concéderaient seulement la jouissance selon un cahier des charges très strict. On peut s'inspirer à cet effet du statut de la concession défini par le droit administratif.

Dans cette perspective, on peut envisager la formule suivante :

Les communes acquittent progressivement le prix du terrain en rentes versées au propriétaire ou en appartements construits sur celui-ci. De cette façon les propriétaires des différentes parcelles deviennent concessionnaires du sol bâti, au prorata de leurs créances, la collectivité étant seule propriétaire du sol. En fin de compte, chaque propriétaire foncier échangerait sa parcelle contre des créances ou contre une participation à l'organisme propriétaire des planchers bâtis

Il va de soi que l'acquisition du terrain devrait se faire à sa valeur d'usage, fixée par expertise.

On peut ajouter que dans la perspective de la municipalisation du sol, le problème de l'équilibre financier des opérations reste posé. En effet, les collectivités locales sont privées à court terme de ressources puisqu'elles ne peuvent revendre le terrain qu'elles ont acquis.

En fait, il semble, d'une part, que la généralisation du processus amènerait une baisse considérable des prix de terrain et que, d'autre part, la cession du droit de jouissance correspondrait à des rentrées de fonds immédiates ou à des rentrées annuelles qui devraient permettre aux municipalités d'emprunter des capitaux gagés par ces ressources.

Supposons donc que le propriétaire ait été exproprié à un prix contrôlé. En échange de sa parcelle, il devient propriétaire de logements. Il importe alors d'éviter la spéculation par la revente à des prix exagérés de ces appartements. Il nous paraît donc évident que l'intervention des pouvoirs publics doit assurer le contrôle de l'ensemble de l'opération et lui assigner jusqu'au bout sa vocation permanente : la satisfaction de l'intérêt général.

En ce sens, il est indispensable de concevoir des opérations d'ensemble s'appliquant à la fois à l'expropriation des terrains, à l'indemnisation de leurs propriétaires, aux moyens de financement et à la construction de groupes immobiliers, le tout étant assuré par un organisme public, du type **Service national de l'habitat**.

Ce serait là le maître d'œuvre unique pour toute la construction publique ou aidée par l'Etat, n serait chargé de la mise en viabilité, de la passation des marchés, etc., disposerait de l'ensemble des crédits publics ou para-publics consacrés à la construction. Naturellement, le Service national devrait être géré démocratiquement à tous les échelons au moyen de représentants des usagers, et des pouvoirs publics.

Ce serait là l'instrument principal, mais non exclusif, d'une politique socialiste de l'habitat, faisant prévaloir l'intérêt général sur celui des féodalités de tous ordres qui se disputent le marché du logement.

Ainsi donc, une première série de mesures concernant l'appropriation progressive du sol par les collectivités publiques débouche sur des réformes plus vastes touchant toute la politique du logement et battant en brèche les notions capitalistes de rentabilité et de profit.

**Roger BEAUNEZ.**