

(Article publié en 1993

ce n'est qu'en 2012 que le principe de son abrogation définitive a été adopté)

Plaidoyer contre le PLD

La suppression pure et simple du plafond légal de densité (PLD) favoriserait la reprise des opérations dans les secteurs à ré-urbaniser et, en région parisienne, serait en accord avec la réalisation des objectifs du schéma directeur.

Depuis sa création en 1975, le *Plafond Légal de Densité* a fait couler beaucoup d'encre. L'essentiel des débats s'est déroulé sur un plan juridico-idéologique, les uns y voyant une atteinte au droit de propriété et une pression fiscale supplémentaire renchérissant le coût des opérations, les autres y trouvant un moyen de limiter la rente de situation des propriétaires des terrains affectés à l'urbanisation la plus dense pour la "récupérer" au profit de la collectivité. Nous voudrions, ici, traiter plutôt la question sur le plan économique et urbanistique, sans chercher à nous dérober pour autant à la querelle idéologique.

Que le PLD soit une atteinte au droit de propriété, cela ne fait aucun doute. Mais ce n'est pas un argument. Tout le code de l'urbanisme est une atteinte au droit de propriété, de même qu'une bonne partie du code rural. Ils sont là pour ça : délimiter plus ou moins strictement les usages qu'un propriétaire peut faire de son terrain.

Dire que le PLD renchérit le coût des opérations qui y sont soumis est au contraire inexacte et contredirait l'argument précédent. Le PLD ne renchérit rien du tout du point de vue de l'opérateur. Pour s'en convaincre, il suffit d'imaginer deux projets d'immeubles neufs dans un même quartier, l'un dépassant le PLD et l'autre pas. Il est évident qu'ils seront vendus au même prix unitaire s'ils sont de même standing. L'effet du PLD sera simplement de réduire d'autant le prix qu'il aura été possible d'offrir au propriétaire du terrain où une densité plus forte est prévue par les règles d'urbanisme. Le PLD ne renchérit pas la charge foncière, mais il déprécie le terrain. Les statistiques produites sur les premières années de mise en application du PLD avaient d'ailleurs clairement démontré le phénomène.

Le PLD diminue la valeur des terrains dont bénéficient les propriétaires. Mais que l'on puisse en tirer une sorte d'argument moral destiné à le justifier est complètement fantaisiste. Toute propriété foncière est porteuse d'une rente de situation... qui a été achetée un certain prix. Seule peut être mise en cause, au nom de la morale, l'enrichissement ou l'appauvrissement sans cause, c'est à dire l'augmentation ou la diminution de cette rente. Ces changements de valeurs ne sont pas particuliers aux secteurs denses. Les opportunités de spéculation sont même beaucoup plus fortes dans les franges urbaines où un terrain agricole à 1 € le m² peut passer à 20 € par la seule vertu d'une décision d'urbanisme. Il n'existerait aucune raison éthique de s'en prendre plus particulièrement aux propriétaires de terrains centraux puisqu'au contraire les mouvements de valeur sont beaucoup plus faibles.

Le PLD n'a pas d'effet sur la valeur d'usage du terrain mais, en retranchant une partie de cette valeur au bénéfice de la collectivité et au détriment du propriétaire initial, il réduit d'autant l'avantage que ce propriétaire peut avoir de vendre. Bref, le principal effet du PLD est de réduire le nombre des transactions. En réduisant le prix que

l'opérateur peut offrir au propriétaire, on réduit du même coup le nombre de terrains libérables. Les terrains sur lesquels des opérations denses sont envisageables sont en effet, presque toujours, des terrains qui ont déjà une utilisation urbaine. Il s'agit de garages, d'immeubles vétustes, d'entrepôts, qui ont une valeur économique d'usage bien réelle pour leurs propriétaires et qui/ou occasionneront des coûts de libération élevés.

Il existe, en cela, une grande différence entre le gisement foncier constitué des espaces naturels périurbains dont la valeur économique d'usage est presque nulle au regard de la moindre des valeurs urbaines (les prix pratiqués dépendant surtout des politiques foncières suivies et des espérances des propriétaires), et le gisement foncier des terrains urbains à reconstruire qui ne peuvent être libérés tant que leur valeur n'atteint pas la somme de leur valeur d'usage actuel et de leur coût de libération, laquelle somme est très élevée la plupart du temps. Le principal effet du PLD est donc de rendre impossible le montage d'opérations là où les densités autorisée auraient sinon permis d'atteindre le seuil critique.

Il ne s'agit pas d'un simple "effet pervers" comme il s'en produit souvent avec ce genre de mécanisme mais bien de l'effet qui était explicitement recherché lors de la création du PLD. Le Plafond Légal de Densité avait, en effet, été instauré, dans un contexte qu'il est bon de rappeler :

1. Volonté de réagir contre les excès de l'urbanisme pompidolien en donnant un coup d'arrêt aux opérations de rénovations (la première décision d'urbanisme du septennat Giscard sera l'abandon de l'opération de densification des Halles).
2. Volonté de favoriser une urbanisation périphérique à dominante de maisons individuelles en accession à la propriété
3. Retard de la production de documents d'urbanismes capables d'encadrer fermement l'urbanisation (la multiplication des POS ne fera sentir ses effets que dans la deuxième moitié des années 70).

Le dispositif

Le *Plafond légal de densité* est la limite de densité au delà de laquelle toute autorisation de construction (si elle est par ailleurs autorisée par les règles d'urbanisme) est soumise à un "versement" égal à la valeur du terrain qui manque au propriétaire pour ne pas dépasser le PLD.

Par exemple, si un propriétaire veut construire, ainsi que le règlement du POS l'y autorise, 5.000 m² ho sur un terrain de 2.000 m² (COS 2,5) acheté 1.000 € le m², et qu'il existe dans cette commune un PLD fixé à 1,3, seulement 2.600 m² ho peuvent être construits "gratuitement" (en dessous le PLD). Pour les 2.400 m² ho construits au delà du PLD, il faut verser : $(2.400/1,2) \times 1.000 = 2$ millions €.

A l'origine, dans la *loi Galley* du 31.12.1975, le PLD était uniformément fixé à 1 pour l'ensemble de la France sauf dans la ville de Paris où il était fixé à 1,5. En 1982-83, dans le cadre de la décentralisation, on a laissé chaque commune fixer librement le niveau de son PLD (sans pouvoir descendre en dessous de 1). Puis, dans un souci de "dérèglementation", la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 a voulu, que toute commune voulant disposer du PLD ait à faire la démarche de le voter (plutôt que de le conserver par simple passivité). Plus de 2.200 communes (dont la plupart des communes urbaines) en décidèrent ainsi, en particulier les communes de la première couronne parisienne, toutes couleurs politiques confondues.

Lors de sa création, le PLD a bien rempli son cahier des charges. Il a été d'une efficacité redoutable. Lorsqu'on reprend les données de l'époque (cf Etudes Foncières

n°5, J.Kaufman et N.Nussenbaum), on constate que le PLD avait eu pour effet de diminuer jusqu'à 50 % la valeur des terrains pour les propriétaires (le coût foncier pour le constructeur restant le même, la différence correspondant au versement), mais surtout de faire chuter le nombre d'opérations concernées. D'après les simulations faites par l'administration sur les permis de construire de 1973 (avant tout effet d'annonce), le PLD aurait du rapporter 2.200 millions de francs; or, en 1978, première année de pleine application du nouveau dispositif, il n'en a rapporté que 268. En effet, alors qu'en 1978, 4.718.000 m2 avaient été construit, en région parisienne au delà du PLD, ce chiffre était tombé 158.000 en 1978.

La situation est devenue totalement différente depuis :

1. Il existe une couverture quasi intégrale des grandes villes par des règlements d'urbanisme, et ceux-ci sont mieux respectés qu'ils ne l'étaient alors, du fait d'un recours plus fréquent au contentieux. Si l'on veut limiter les densités, c'est donc bien évidemment au droit des sols de s'en charger. Inversement, si un plan d'urbanisme prévoit quelque part une forte densité, on peut imaginer qu'il y a une raison à cela, et on comprend mal la logique qu'il y aurait à contrarier par ailleurs la réalisation du plan adopté.
2. Si l'objectif poursuivi par le PLD est de procurer des ressources à la commune pour financer l'urbanisation, il faut bien admettre qu'il existe peu d'exemple d'un dispositif fiscal qui "mange sa base" dans de telle proportion (cf. les chiffres cités plus haut).
3. Les objectifs généraux d'urbanisme sont actuellement à l'opposé de ceux de 1975, particulièrement dans les grandes agglomérations où l'on cherche à favoriser une ré-urbanisation de la ville sur elle-même, surtout en première couronne, pour freiner les extensions périphériques. Loin de contribuer aux politiques urbaines, le PLD agit donc à l'inverse désormais que pour en entraver la réalisation.

Seuls les esthètes pourront regretter la disparition de ce curieux dispositif, unique au monde (à l'exception du Brésil qui, un moment, a voulu suivre l'exemple français). Nous avons là un petit bijou de dialectique juridique qui consistait à distinguer un droit et le droit d'exercer ce droit. L'article L.112 du code de l'urbanisme, après avoir posé que "le droit de construire est attaché à la propriété du sol" ajoutait en effet que "l'exercice (de ce droit) relève de la collectivité (au-delà du plafond de densité)". Autrement dit, au delà d'une certaine densité, vous avez toujours le droit de construire (le droit de propriété est sacré), mais vous n'avez plus le droit d'exercer ce droit (sans le racheter à la collectivité). Que les amateurs se consolent, ils auront toujours à leur disposition, pour exercer leur sagacité, le cas du droit de chasse qui suit le même modèle de raisonnement : le droit de chasse appartient au propriétaire du terrain mais l'exercice du droit de chasse appartient à la société communale de chasse.

Joseph Comby