

N° 97

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au Procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XV

URBANISME

Par M. Maurice JANETTI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noe, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amedée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Chamant, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Girmaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardeche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Moisson, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrevotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Spingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, René Vauthier, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) 1063 et annexes, 1165 [annexe 43], 1170 [tome XVIII], et In-8°, 200.
Sénat : 94 et 95 [annexe 34] [1982-1983]

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
 I.- LA DEFINITION DES REGLES D'UTILISATION DE L'ESPACE : UN NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITES	 7
A. La situation actuelle	7
1. Rappel des règles en vigueur	7
2. L'application : une mise en oeuvre très lente	9
B. La décentralisation	11
1. Le projet gouvernemental et les principales modifications adoptées par le Sénat	11
2. Les moyens	14
 II.- LA DIFFICILE MAITRISE DU FONCIER	 19
A. Les limites des procédures actuelles	19
1. Les procédures comportant l'usage de prérogatives de puissance publique	19
2. Les réserves foncières	20
3. Le plafond légal de densité	23
B. La recherche d'instruments nouveaux	24
1. La réforme de l'impôt foncier	24
2. La contractualisation	25

III.- L'URBANISME OPERATIONNEL	27
A. Les actions de revitalisation des zones urbaines	27
1. L'aménagement urbain	27
2. Les espaces verts	29
B. Les villes nouvelles	31
C. L'architecture	33
EXAMEN EN COMMISSION	35

MESDAMES, MESSIEURS,

L'exercice 1983 sera pour l'urbanisme une année de transition en raison du transfert prochain aux collectivités locales de compétences actuellement dévolues à l'Etat. La décentralisation entraîne une diminution importante des crédits du budget de l'urbanisme : 136,7 millions de francs sont proposés pour les dépenses ordinaires, au lieu de 136,9 millions de francs en 1982 ; pour les dépenses en capital, les autorisations de programme sont 941,3 millions de francs au lieu de 989,1 millions de francs, la baisse est encore plus prononcée pour les crédits de paiement : 649,8 millions de francs au lieu de 845,28 millions de francs. Le budget de l'urbanisme est le principal pourvoyeur de la dotation globale d'équipement instituée au budget du ministère de l'intérieur pour mettre à la disposition des collectivités locales les moyens financiers nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences. A ce titre, 70 millions de francs ont été transférés du budget de l'urbanisme à la dotation globale d'équipement. Votre commission formulera ultérieurement des observations sur les modalités de ce transfert financier.

Compte tenu des amendements présentés par le Gouvernement et adoptés par l'Assemblée nationale, les crédits transférés à la dotation globale d'équipement concernant les programmes d'actions foncières (15 millions de francs), le Fonds d'aménagement urbain (35 millions de francs), les espaces verts (7,2 millions de francs), les sites et abords (4,6 millions de francs) la qualité de l'urbanisme et les aides à l'innovation (8,2 millions de francs).

Dans le présent avis, votre commission fera le point des nouvelles procédures de l'urbanisme réglementaire, de la politique foncière et de l'urbanisme opérationnel.

I.- LA DEFINITION DES REGLES D'UTILISATION DE L'ESPACE : UN NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITES

A. LA SITUATION ACTUELLE

1. Rappel des règles en vigueur

Indépendamment des dispositifs spécifiques de protection des monuments historiques et des sites, l'utilisation de l'espace est principalement régie par les dispositions du règlement national d'urbanisme, complété par des directives.

L'article L.111-1 du Code de l'urbanisme et les décrets pris en application de cet article déterminent les grands principes d'utilisation du sol. Ces textes énoncent les règles qui s'appliquent en l'absence de plan d'occupation des sols ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu à savoir : zone d'environnement protégé, plan d'aménagement de zone d'aménagement concerté, secteur sauvegardé.

Ils précisent également les prescriptions qui s'imposent aux documents d'urbanisme opposables aux tiers : la sécurité et la salubrité publiques ; l'existence de zones de risques naturels tels que les inondations ou les avalanches ; l'existence de vestiges archéologiques ; l'intégration des constructions aux sites et paysages.

En ce qui concerne les directives d'aménagement approuvées par décret en application de l'article R.111-15 du Code de l'urbanisme, on doit rappeler que les documents d'urbanisme doivent seulement en tenir compte et qu'elles ne peuvent être invoquées qu'à l'occasion du contrôle de légalité d'une décision individuelle d'autorisation de construire. Il n'y a donc pas actuellement une stricte hiérarchie des normes entre ces directives et les documents d'urbanisme opposables, mais les directives s'appliquent au permis de construire.

Trois directives ont été approuvées à ce jour.

La première en date du 22 septembre 1977 régleme la construction dans les zones de bruit des aérodro mes : autour de chaque aérodro me, elle interdit ou limite les constructions dans certaines zones délimitées par des plans d'exposition au bruit établis par le ministre chargé de l'aviation civile.

La directive relative à l'aménagement de la montagne a été approuvée en novembre 1977 et modifiée en 1980. Elle précise notamment que les constructions nouvelles doivent être regroupées en hameaux nouveaux ou adjacentes à des hameaux existants. Les unités touristiques nouvelles ne peuvent être autorisées que dans des communes qui ont établi un plan d'occupation des sols (P.O.S.) et qui ont obtenu l'autorisation du comité technique ad hoc regroupant les représentants des ministères de l'industrie et de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement, de l'agriculture, de l'intérieur, du tourisme et de la culture. Cette dernière procédure a suscité de nombreuses critiques de la part des élus.

La directive du 25 août 1979 sur la protection et l'aménagement du littoral interdit dans les communes littorales toute construction ou installation hors des zones actuellement urbanisées des agglomérations existantes : dans les zones d'urbanisation future délimitées par les plans d'occupation des sols, les constructions ne peuvent être autorisées sur une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de 100 mètres.

Par ailleurs, la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 prévoyait un décret en Conseil d'Etat portant directive nationale d'aménagement rural. Cette loi indiquait notamment que « lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, et à défaut pour l'application du règlement national d'urbanisme aux communes rurales, il devra être tenu compte des particularités locales telles que la situation démographique, le type d'habitat, les besoins en matière de logement et la répartition des terrains entre les différentes activités économiques et sociales. »

On doit rappeler enfin que, dans les départements, des périmètres sensibles peuvent être institués afin de protéger des sites, des paysages ou des espaces naturels sensibles. Dans ces périmètres, une zone de préemption peut être définie – par arrêté préfectoral – au bénéfice du département ou des communes : des règles particulières peuvent régir les espaces boisés, le droit de construire ou de démolir ; enfin, toute construction dans un périmètre sensible donne lieu à la perception d'une taxe départementale d'espaces verts dont le produit est destiné à financer l'acquisition ou l'aménagement d'espaces verts accessibles au public.

L'essentiel des règles d'utilisation des sols réside dans les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et dans les plans d'occupation des sols (P.O.S.).

Certes, il existe d'autres catégories de documents d'urbanisme : les plans de sauvegarde et de mise en valeur établis dans les « secteurs sauvegardés » en application de l'article L.313-1 du Code de l'urbanisme, les plans d'aménagement de zone (P.A.Z.) des zones d'aménagement concerté (A.C.), les zones d'environnement protégé (Z.E.P.) et les zones de protection des sites et des paysages (Z.P.S.P.) délimités par l'autorité administrative à l'intérieur des « périmètres sensibles », en application de l'article L.142-3 du Code de l'urbanisme.

Les S.D.A.U. et les P.O.S. sont les instruments les plus importants.

Institués en 1967, les S.D.A.U. sont des documents essentiels de planification urbaine car ils dépassent le cadre strictement communal : ils prennent en compte les bassins d'emploi, le marché du logement, les migrations alternatives, les loisirs, les réseaux d'assainissement et de transport. Ils sont fondés sur une coopération intercommunale.

Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des éventuels schémas directeurs, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol applicables à une commune ou un groupement de communes. Ils fixent notamment la nature, les conditions d'implantation et la densité des constructions pour chaque terrain.

2. L'application : une mise en oeuvre très lente

En ce qui concerne les S.D.A.U., on note que toutes les agglomérations de plus de 10 000 habitants tenues d'avoir un tel schéma l'ont délimité.

Mais on constate que l'élaboration de ces documents s'effectue très lentement.

Les statistiques les plus récentes confirment le tassement de l'activité d'étude des S.D.A.U. traditionnels.

Aucune délimitation nouvelle n'est intervenue depuis l'année dernière : on note seulement que sept S.D.A.U. nouveaux ont été soumis à la consultation des collectivités locales et que deux ont été approuvés. Sur les documents mis à l'étude pour toutes les agglomérations dotées obligatoirement d'un S.D.A.U., à ce jour 42% seulement sont parvenus au stade de l'approbation. La faiblesse de ce rythme, après une période plus régulière pendant laquelle une vingtaine de S.D.A.U. étaient approuvés annuellement, confirme les analyses mettant en relief les problèmes liés à l'élaboration des S.D.A.U.

Il faut rechercher les causes de cette situation dans les difficultés de la prévision dans un contexte socio-économique marqué par une réduction de la concentration urbaine et des incertitudes quant à l'évolution des activités productives. De plus, la méthodologie mise en oeuvre au début des années soixante-dix a engendré des choix à long terme trop optimistes.

Cependant, les grands enjeux de l'urbanisme, qu'il s'agisse de protéger ou d'aménager le cadre de vie, nécessitent une vision cohérente du devenir des agglomérations et des « pays ».

État d'avancement des S.D.A.U. au 1^{er} juillet 1981 et au 1^{er} juillet 1982

Phase de la procédure	Nombre de S.D.A.U.		Nombre de communes		Surface (en km ²)		Population (en millions d'habitants)	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Délimités	406	406	10 272	10 272	148 907	148 935	40,0	40,1
C.L.A.U. constituées	375	375	8 856	9 856	143 474	143 491	37,8	37,8
Saisine des C.L.	189	196	4 400	5 542	68 246	70 758	23,3	23,5
Approuvés	169	171	4 811	4 833	61 323	62 557	20,3	20,4

En définitive, seulement 11% du territoire français est couvert par des S.D.A.U.

En ce qui concerne l'état d'avancement des P.O.S., on relève depuis 1980 une certaine stabilisation du nombre des plans prescrits. Parmi les communes tenues d'avoir un P.O.S., seules quelques communes littorales n'ont pas initié la procédure.

P.O.S. au 1^{er} juillet 1981 et au 1^{er} juillet 1982

	Nombre de P.O.S.		Nombre de communes		Surface (en km ²)		Population (en millions d'habitants)	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Prescrits	10 140	10 310	11 625	11 786	210 439	212 983	45,6	45,7
Groupes de travail constitués	9 222	9 486	10 651	10 909	194 897	198 766	44,6	44,8
Rendus publics	5 303	6 050	6 278	7 142	106 744	123 073	31,8	34,1
Approuvés	3 456	4 237	4 045	4 957	67 936	83 783	21,6	25,5

Aujourd'hui, 123 000 km² sont donc couverts par un P.O.S. opposable, dont 83 000 km² par un P.O.S. approuvé. Malgré l'approbation de 781 P.O.S. entre juillet 1981 et juillet 1982, on note que les résultats demeurent inférieurs à ceux de l'année 1980 au cours de laquelle on avait enregistré 902 P.O.S. rendus publics et 898 P.O.S. approuvés.

Le fléchissement des résultats de 1981 s'explique en partie par la progression sensible du nombre de Z.E.P. mises à l'étude et créées au cours de cette même année mais aussi par le succès de la carte communale dans les zones rurales.

Si le rythme actuel ne s'accélère pas, il faudra plus de 30 ans pour que l'ensemble des communes françaises soient dotées d'un P.O.S. approuvé. Selon un sondage, en moyenne trois ans et demi s'écoulent entre le début des études et la publication d'un P.O.S. et deux ans entre la publication et l'approbation; la durée d'élaboration d'un P.O.S. est donc en moyenne de cinq ans.

Il n'est donc pas possible de conclure comme le ministère de l'urbanisme et du logement que le bilan de l'effort entrepris en matière de P.O.S. est aujourd'hui largement positif : 7 142 communes disposent d'un P.O.S. opposable aux tiers et que si cet ensemble de communes ne couvre que 20% du territoire (métropole + D.O.M.), il est habité désormais par la majorité des citoyens : près de 63% de la population. Cette observation méconnaît les menaces qui pèsent sur certaines zones rurales relativement peu peuplées, qu'il s'agisse de la pression sur les terres agricoles et du « mitage ». La décentralisation doit être l'occasion de mener rapidement à son terme l'effort de planification territoriale engagé depuis vingt-cinq ans.

B. LA DECENTRALISATION

1. Le projet gouvernemental et les principales modifications adoptées par le Sénat

En ce qui concerne les prescriptions générales, le gouvernement souhaite décentraliser mais il est conscient que l'Etat ne peut pas abandonner ses prérogatives en matière d'élaboration des règles générales d'urbanisme. La conception appartient donc à l'Etat, les collectivités territoriales disposant de compétences partiellement décentralisées.

Des lois définiront donc des prescriptions nationales appelées à remplacer les actuelles directives nationales précédemment évoquées ; ces

prescriptions s'imposeront aux S.D.A.U. et aux P.O.S. et non seulement aux permis de construire, plus précisément les S.D.A.U. et les P.O.S. devront être « compatibles » avec ces prescriptions.

Le projet de loi relatif aux transferts de compétences propose une *modification fondamentale du droit de l'urbanisme que le Sénat a refusée*. Il énonce un principe d'inconstructibilité hors des parties urbanisées des agglomérations existantes, dans les communes dépourvues de document d'urbanisme ou de P.O.S. opposable. Le gouvernement propose donc d'inverser la charge de la preuve dans l'appréciation des règles nationales d'urbanisme, l'autorité compétente devant apprécier si l'autorisation de construire peut être accordée et non la preuve qu'une demande de permis de construire peut être refusée.

Selon le projet de loi initial du gouvernement, cette règle est assortie d'exceptions pour les constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole, au fonctionnement des services indispensables au public (châteaux d'eau, transformateurs, stations service), à la mise en valeur des ressources naturelles (carrières), les constructions ou installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées (porcheries, établissements industriels ou commerciaux isolés), ainsi que les opérations d'intérêt national (villes nouvelles), et les logements locatifs en faveur des catégories sociales les plus défavorisées.

De plus, l'extension mesurée des constructions existantes demeurera possible : les tribunaux apprécieront le caractère « mesuré » de l'extension proposée, selon les principes applicables aux modifications des permis de construire ou pour certaines zones des plans d'occupation des sols.

Dans la réforme proposée par le gouvernement, le *schéma directeur* est un document essentiel qui garantit la compatibilité des politiques menées par les différentes collectivités publiques : en effet, il n'y a pas de contrôle a priori du plan d'occupation des sols d'une commune comprise dans le périmètre d'un schéma directeur.

L'élaboration du schéma directeur incombe à un établissement public intercommunal qui, sous sa responsabilité, élabore et approuve le document, mais en association avec l'Etat, la région et le département.

Le gouvernement propose que les P.O.S. soient élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de la commune en concertation avec l'Etat et les autres collectivités ou organismes intéressés. Après consultation des personnes ayant participé à son élaboration, le P.O.S. sera rendu public, soumis à enquête publique et approuvé par délibération du conseil muni-

cipal. Dans le cas où la commune n'est pas comprise dans un schéma directeur approuvé, le représentant de l'Etat peut exiger des modifications avant que le document ne devienne opposable aux tiers.

Enfin, le projet prévoit les conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat pourrait modifier ou prescrire la révision d'un plan d'occupation des sols dont les dispositions ne respectent pas des objectifs ou des servitudes d'intérêt général.

Dans les dispositions qu'il a adoptées, le Sénat a eu le souci de respecter la liberté des communes à un double point de vue : il a voulu éviter qu'une collectivité locale puisse imposer une quelconque tutelle à une autre collectivité, ce qui conduit à exclure toute coopération intercommunale ayant un caractère contraignant. Il a souhaité laisser aux communes le choix d'assumer ou non la responsabilité du permis de construire, corollaire de l'élaboration décentralisée d'un P.O.S.

Selon le texte adopté par le Sénat, le schéma directeur serait élaboré par un établissement public intercommunal dans un délai maximum de trois ans. Le périmètre des S.D.A.U. serait arrêté par le représentant de l'Etat sur proposition des conseils municipaux de la majorité des communes concernées. En cas d'opposition au schéma exprimé par le quart des communes, celui-ci ne pourrait être rendu exécutoire qu'après accord du représentant de l'Etat. Lorsqu'une commune estime que l'un de ses intérêts essentiels serait compromis par le schéma, elle peut finalement se retirer de l'établissement public et du périmètre.

En ce qui concerne les P.O.S., le Sénat propose une décentralisation « à la carte ». Si elle le souhaite, une commune pourrait élaborer et approuver sous sa propre responsabilité le P.O.S. ; dans ce cas, le permis de construire serait délivré par le maire au nom de la commune. Dans le cas contraire, une commune pourrait demander une élaboration conjointe du P.O.S. suivant les règles actuelles du Code de l'urbanisme ; le permis de construire serait alors délivré au nom de l'Etat.

Par ailleurs, le maire n'aurait la responsabilité du permis de construire que dans les communes couvertes par un P.O.S. élaboré de façon décentralisée. Si la commune exprime sa préférence pour les procédures actuelles, le représentant de l'Etat délivrera les permis de construire. De plus, le transfert de compétence en matière de permis de construire devrait être confirmé par le conseil municipal après chaque renouvellement général des conseils municipaux. Enfin, le Sénat a donné valeur légale à la carte communale.

Quel que soit le résultat final des délibérations de l'Assemblée nationale et du Sénat, le principe d'une décentralisation de l'urbanisme réglementaire est acquis. Dans le cadre de la discussion budgétaire, il importe de s'interroger sur les moyens affectés à la réalisation des ambitions exprimées en ce domaine.

2. Les moyens

Le transfert à la dotation globale d'équipement des crédits affectés à l'élaboration des documents d'urbanisme ne paraît pas souhaitable. Cette observation a été formulée par les rapporteurs de ce budget à l'Assemblée nationale ; votre commission partage également ce point de vue. Elle approuve la réintégration de la dotation de 47 millions de francs d'autorisations de programme initialement transférée à la dotation globale d'équipement. Ces crédits pourront être mis à la disposition des communes en fonction de leurs besoins. Simultanément, il faut souhaiter une augmentation du montant de ces crédits – 97 millions de francs – pour accompagner la nouvelle politique mise en place. Votre commission estime que les restrictions au droit de construire dans les communes dépourvues de P.O.S., inscrites dans le projet de loi précédemment évoqué, devraient être assorties d'un vigoureux encouragement financier permettant d'accélérer l'établissement des P.O.S.

La mise en oeuvre de la décentralisation implique un renforcement des moyens offerts aux collectivités locales. Afin de permettre aux communes d'exercer pleinement leurs nouvelles compétences, le Sénat – dans le projet de loi sur les transferts de compétences – propose que les services déconcentrés de l'Etat soient mis gratuitement à la disposition des collectivités qui le souhaitent.

Pour les **agences d'urbanisme**, le projet de budget de l'urbanisme propose pour 1983, 54 millions de francs d'autorisations de programme et 54 millions de francs de crédits de paiement. A ce propos, votre commission formule les mêmes observations que pour les crédits destinés à l'établissement des documents d'urbanisme. Elle se félicite de la réintégration de 18 millions de francs dans le budget de l'urbanisme.

Depuis 1964, 29 agences d'urbanisme d'agglomération ont été mises en place. Elles ont permis une concertation entre les collectivités et l'Etat sur la base d'une triple exigence : coopération intercommunale, périmètre pertinent pour l'étude des problèmes urbains, taille de l'agglomération supérieure à 100 000 habitants permettant d'assurer le financement d'une équipe cohérente et permanente de spécialistes de différentes disciplines.

Leurs fonctions ont considérablement évoluées depuis cette date. Elles ne se limitent pas à la planification de l'espace (S.D.A.U. et P.O.S.)

et s'étendent de plus en plus à l'aide à la gestion urbaine des politiques d'agglomération (transports, habitat, inventions économiques, planification sociale, etc.) ainsi qu'aux études pré-opérationnelles (programmation, études préalables, greffes, intervention en quartiers anciens).

Ces agences sont financées pour partie par l'Etat qui subventionne leurs programmes d'études. Cependant, l'essentiel de leurs ressources provient des collectivités locales. En outre, elles effectuent des études rémunérées pour le compte d'organismes extérieurs ; le montant de ces travaux représente environ 10% de leur budget.

Au cours des dernières années, les budgets de ces agences ont évolué comme suit : en 1980, on comptait 28 agences disposant ensemble d'un budget global de 126 millions de francs dont 37,4 millions de francs de subvention de l'Etat ; en 1981, pour 28 agences le budget global atteignait 147,8 millions de francs dont 43 millions de francs de subvention de l'Etat (5,9 millions de francs de report provenaient de l'exercice 1980).

En 1982, les 29 agences avaient ensemble un budget global de 147 millions de francs dont 46 millions de francs de subvention de l'Etat. Cet exercice a été marqué par la création d'une agence nouvelle pour l'agglomération de Saint-Malo.

Ces agences ont la forme d'associations de la loi de 1901. Les effectifs de leur personnel s'élèvent à 835 agents auxquels s'ajoute une soixantaine de personnes employées à titre de vacataires ou pour une durée déterminée. La quasi totalité du personnel est géré dans le cadre de contrats de droit privé. Seuls quelques directeurs ou cadres spécialisés relèvent de statuts (fonctionnaires mis à disposition par l'Etat ou par certaines collectivités locales).

L'avenir des agences dépend des réformes entraînées par la décentralisation. Ces institutions resteront un lieu privilégié de débats, de propositions, d'innovation au sein des grandes agglomérations. Les modes de financement devront sans doute évoluer en fonction de la mise en oeuvre de la décentralisation.

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) mis en place progressivement devraient également jouer un rôle important dans la mise en oeuvre de la décentralisation de l'urbanisme.

Le caractère décentralisé de ces conseils explique qu'on ne dénombre que 96 C.A.U.E. dont 89 en fonction ; sept départements sont dé-

pourvus de tels conseils. Les C.A.U.E. installés disposent d'un directeur ou d'un animateur, d'une équipe généralement constituée par des architectes (une diversification des qualifications professionnelles s'effectue actuellement par le recrutement d'urbanistes, de paysagistes, de géographes...), d'un siège social, de permanences décentralisées en mairie ou en subdivision territoriale, d'un budget assurant le financement de ces organismes. Leur budget est alimenté par des crédits d'Etat, des crédits des conseils généraux et le produit de la taxe départementale pour les C.A.U.E. décidée par les assemblées départementales.

L'ensemble de ces conseils dispose de 900 personnes, en majorité des architectes dont une grande partie travaille à temps partiel. Les équipes ainsi constituées mettent en oeuvre les missions imparties par la loi.

La consultation obligatoire des C.A.U.E. avant le dépôt d'un permis de construire a été supprimée ; néanmoins, de nombreux usagers font appel aux C.A.U.E.

Les C.A.U.E. assurent de plus en plus un rôle de conseil et d'expertise auprès des collectivités locales, en particulier dans les zones rurales, à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme et de la mise en oeuvre des actions locales d'aménagement de l'espace. Par ailleurs, ils développent une mission de formation des maîtres d'ouvrages publics sans pour autant s'y substituer et sans assurer une maîtrise d'oeuvre. Le rôle du C.A.U.E. est alors d'aider le décideur, l' élu local, à déterminer ses objectifs en matière d'aménagement et de construction de bâtiments communaux.

Par ailleurs, les C.A.U.E. jouent un rôle de formateur des différents intervenants locaux de l'aménagement. Cette mission se développe auprès des techniciens des collectivités locales comme auprès des artisans et des partenaires économiques locaux, les chambres des métiers, les syndicats professionnels...).

Les C.A.U.E. sont financés par des subventions provenant du budget de l'Etat et des collectivités locales ainsi que par le produit d'une taxe. Les premières sont récapitulées dans le tableau qui suit :

Evolution des crédits consacrés à l'aide architecture et aux C.A.U.E.

	1980	1981	1982
Subventions aux C.A.U.E. (chapitre 43-30)	15 043 878 F. (43-30 art 20)	15 043 878 F. (43-30 art 20)	17 043 952 F. (a) (43-30 art 90)
Subventions aux collectivités locales ...	15 170 000 F. (89 départ.)	20 700 000 F. (91 départ.)	21 888 000 F. (81 départ.)
TOTAL	48 473 878 F.	56 853 878 F.	63 111 952 F. (b)

(a) : + 3 500 000 F. en provenance du F.I.Q.V. 1982

(b) : Compte tenu des crédits F.I.Q.V.

La taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement perçue sur les permis de construire depuis 1979 a cessé d'être perçue au 1er mai 1982, le produit résiduel pour le présent exercice est estimé à 20 millions de francs. Cette taxe a été appliquée dans 50 départements. La nouvelle *taxe départementale pour les C.A.U.E.* applicable depuis le 1er mai 1982 est d'ores et déjà mise en oeuvre dans 40 départements. Il faudra attendre 1984 pour apprécier pleinement les résultats de l'application de ce nouveau système. Tout en reconnaissant l'intérêt d'un tel financement, votre commission ne saurait approuver pour autant un désengagement de l'Etat en ce domaine qui lui paraît essentiel.

II.- LA DIFFICILE MAITRISE DU FONCIER

Le foncier est un élément essentiel de toute politique d'urbanisme cohérente. Les instruments créés pour maîtriser le foncier sont nombreux, mais leur efficacité pratique demeure limitée, aussi la recherche de procédures nouvelles ne doit pas être négligée.

A. LES LIMITES DES PROCEDURES ACTUELLES

1. Les procédures comportant l'usage de prérogatives de puissance publique

Entrent dans ce cadre les droits de préemption résultant de la création des *zones d'aménagement différé (Z.A.D.)* et des *zones d'intervention foncière (Z.I.F.)* et l'expropriation.

Un certain nombre de collectivités locales instituent des Z.A.D. afin de freiner la hausse du foncier ; en effet, si la collectivité fait usage du droit de préemption, le prix retenu est celui qui correspond à la valeur du terrain un an avant la création de la Z.A.D. Ainsi, les propriétaires de ces terrains ne peuvent dégager une plus-value issue des équipements réalisés par la collectivité publique. Il serait anormal que celle-ci supporte à deux reprises le coût des équipements lors de la réalisation des investissements collectifs et au moment de l'acquisition ultérieure des terrains mis en valeur par ses propres travaux.

Selon les études menées sur l'usage du droit de préemption, on constate que dans la moitié des cas seulement, la collectivité peut ainsi s'opposer au prix demandé par le vendeur ; dans les autres cas, elle entend seulement acquérir le terrain au prix déclaré.

Contrairement aux Z.A.D. qui ont un caractère temporaire, les

Z.I.F. peuvent être créés sans limite de durée afin de restructurer les centres-villes et de définir une politique sociale de l'habitat dans les quartiers existants.

L'expérience démontre que le recours aux Z.A.D. et aux Z.I.F. n'a qu'un effet limité sur le coût du foncier car les collectivités hésitent à mettre en oeuvre des procédures complexes qui impliquent la mobilisation de financements importants.

De même, l'*expropriation* ne contribue guère à maîtriser les coûts fonciers : d'une part les collectivités préfèrent pratiquer des acquisitions amiables ; d'autre part, lorsqu'une déclaration d'utilité publique est prononcée, les estimations effectuées par les domaines sont fondées le plus souvent sur les prix des dernières acquisitions. Il s'agit d'opérations à court terme qui ne peuvent être à proprement parler intégrées dans une véritable politique foncière.

2. Les réserves foncières

Les acquisitions foncières de l'Etat sont concentrées sur les villes nouvelles. En 1982, 200 hectares ont été acquis dans les périmètres des villes nouvelles d'Ile-de-France et 180 hectares pour celles de province. En outre, des autorisations de programme ont été déléguées à plusieurs départements afin de financer l'exercice par l'Etat du droit de préemption en pré-Z.A.D. pour 45 hectares.

Ces opérations sont réalisées pour partie grâce aux crédits spécifiques inscrits dans le budget du ministère de l'urbanisme. Pour l'exercice 1983, 11 millions de francs d'autorisations de programme et 16,2 millions de francs de crédits de paiement sont proposés pour ce type d'action. Les autres financements proviennent du compte spécial du Trésor, le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

Les acquisitions des collectivités locales sont soutenues par le budget de l'urbanisme dans le cadre des programmes d'action foncière (P.A.F.) et par les prêts de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Votre commission constate avec satisfaction l'augmentation substantielle de la dotation – en autorisations de programme – affectée aux P.A.F. : 30 millions de francs en 1981 ; 40 millions de francs en 1982 ; 60 millions de francs en 1983. Cette politique, initiée en 1974, s'est amplifiée au cours des derniers exercices.

Depuis 1974, avaient été conclus 24 P.A.F. dont un (Arras) en 1981. Au cours des premiers mois de l'année 1982, cinq nouveaux P.A.F. ont été arrêtés : Saint-Denis de la Réunion, département de la Seine-Saint-Denis, Nancy, Angers et Grenoble.

Depuis 1982, les P.A.F. sont mis en place sur la base de nouvelles orientations. Ces programmes s'appuient sur une réflexion d'ensemble sur la politique d'urbanisation à moyen terme, font de la réalisation d'une politique sociale de l'habitat un objectif prioritaire, prévoient un renouvellement progressif du volant de réserves foncières, visent à répondre aux besoins actuels de l'extension urbaine et comportent la mise en place d'opérateurs fonciers adaptés. Une vingtaine de nouveaux P.A.F. sont en préparation sur ces bases.

Pour l'ensemble des P.A.F., le total des engagements contractuels de l'Etat, de la Caisse des Dépôts et Consignations, des collectivités locales concernées, des régions et des établissements publics fonciers, atteint 1,764 milliard de francs.

Par ailleurs, depuis 1971, la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités locales (C.A.E.C.L.) apporte son concours aux collectivités locales pour le financement de leurs réserves foncières (prêts à long terme).

En 1977-1978, un nouveau dispositif des interventions de la C.A.E.C.L. a été mis en place, il comprend deux types de prêts en fonction de la durée de mise en réserve des terrains : *prêts à long terme*, destinés à l'acquisition de terrains ne devant pas être utilisés avant 6 à 7 ans (durée : 17 ans, autofinancement actuellement de 10%, taux : 11,75% à compter de décembre 1981); *prêts à moyen terme* intéressant des terrains dont la durée de mise en réserve est inférieure à 6 ans (durée 10 ans, différé d'amortissement pouvant aller jusqu'à 4 ans et exceptionnellement 6 ans, taux : 11,25% à compter de décembre 1981).

L'instruction et l'octroi des prêts « réserves foncières » d'un montant inférieur ou égal à 1,5 million de francs ont été déconcentrés. Les dossiers sont instruits par les délégués régionaux de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le tableau suivant met nettement en relief la préférence des collectivités locales pour les acquisitions amiables.

Répartition des prêts « réserves foncières » accordés en 1980 par la C.A.E.C.L. selon l'emprunteur et la situation juridique des terrains

Situation terrains Emprunteur	Z.A.D.		Z.I.F.		Emplacements réservés		D.U.P.-R.F.		Sauvetages zones O.P.E.		Opportunités		TOTAUX	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Villes de + de 100 000 habitants	16 551	31,95	3 556	1,02	3 439	19,60	-	-	31 443	92,68	1 871	0,31	56 860	145,56
Villes de + de 10 000 habitants	58 814	221,20	47 909	72,44	52 239	99,47	5 971	65,33	44 222	40,47	56 720	331,07	265 875	829,98
Villes de - de 10 000 habitants	31 829	298,63	8 232	8,69	48 232	327,98	4 439	44,65	12 137	33,30	74 198	1 091,80	179 067	1 805,00
Groupements de communes	24 314	135,47	5 387	7,13	7 677	53,51	1 166	10,00	4 802	5,43	14 237	84,15	57 583	295,60
Départements	7 245	47,80	9 958	3,95	900	1,85	10 800	70,79	-	-	-	-	28 903	121,30
Opérateurs fonciers														
TOTAUX	138 753	735,05	75 042	93,23	112 487	502,41	22 376	190,77	92 604	171,88	147 026	1 507,33	588 288	3 200,60

(1) Montants en millions de francs

(2) Superficie en ha

D.U.P.- R.F. : Déclarations d'utilité publique-Réserves financières.

O.P.E. : Opérations programmées d'équipement.

Il faut également rappeler ici les interventions des établissements publics fonciers de Basse-Seine (E.P.B.S.) et de la métropole lorraine (E.P.M.L.).

Ces établissements publics fonciers ont quelques difficultés motivées par la crise économique et la révision en baisse de leurs objectifs. Ils donnent satisfaction aux collectivités, d'autant plus qu'ils sont dirigés chacun par un conseil d'administration composé exclusivement d'élus locaux et de représentants des chambres consulaires, et que les élus eux-mêmes apprécient les services de ces établissements ; c'est ainsi par exemple qu'une extension de compétence aux deux autres départements de la région lorraine est en cours pour l'E.P.M.L.

3. Le plafond légal de densité

Institué en 1976, le plafond légal de densité (P.L.D.) fait l'objet de nombreuses critiques. Le P.L.D. a été conçu pour tenter de ralentir la densification des centres villes, freiner la hausse des coûts fonciers, tout en procurant aux collectivités des ressources nouvelles pour tout « achat » de droit à construire autorisé par un P.O.S.

De 1976 à 1981, le volume global des opérations donnant lieu à un versement pour dépassement du P.L.D. a augmenté : le nombre de permis de construire assujettis passe de 1 081 en 1976 à 3 748 en 1981 ; la surface de planchers effectivement soumise au versement s'est stabilisée entre 1979 et 1980 à 800 000 m² environ puis a augmenté en 1981 pour atteindre 925 000 m².

Quant aux recettes, on constate une hausse légère entre 1979 - 400 millions de francs - et 1980 - 450 millions de francs - et une augmentation plus sensible du produit des versements en 1981 (660 millions de francs).

Au titre de la péréquation du produit des versements correspondant à des dépassements supérieurs au double du plafond, le fonds de compensation de la T.V.A. a redistribué entre les départements métropolitains et les D.O.M. une somme de 92 millions de francs en 1980, soit 1,84% des sommes gérées par ce fonds et 97 millions de francs en 1981, soit 1,56% des sommes totales.

Sur le nombre total des permis de construire délivrés depuis 1976, le nombre de ceux assujettis au versement est toujours inférieur à 1% depuis cette date. En 1981, la proportion s'établit à 0,75% des 416 000 permis délivrés.

Les informations disponibles pour Rouen et Lille permettent de constater que l'instauration du P.L.D. amène à une séparation de l'évolution des coûts fonciers et des prix de vente de l'immobilier. Dans ces deux villes, le prix des terrains en centre ville stagne ou augmente plus lentement qu'à la périphérie.

On ne dispose pas, pour Paris, d'analyse précise de ce type ; mais le P.L.D. est considéré comme largement responsable de l'absence de nouveaux programmes de construction dans la capitale.

Enfin, il ne faut pas méconnaître l'effet de mitage du P.L.D. dans certaines zones rurales où il contribue à favoriser les constructions hors des zones agglomérées des petites villes ou des villages.

B. LA RECHERCHE D'INSTRUMENTS NOUVEAUX

1. La réforme de l'impôt foncier

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1982 a prévu que le gouvernement présentera au Parlement, en 1983, un rapport exposant :

- la possibilité et les conditions d'une meilleure prise en compte des ressources des redevables dans l'assiette de la taxe d'habitation ;
- les conditions d'une amélioration de l'assiette des taxes foncières.

La fiscalité foncière ne répond pas aux impératifs économiques actuels ni aux besoins de l'urbanisme.

Le rapport prévu par la loi précitée comportera notamment les résultats de simulations qui seront entreprises au cours de second semestre 1982 pour préparer cette révision, et les conclusions de l'étude des effets d'un impôt sur les propriétés foncières urbaines, dissociant l'imposition des sols de celle des constructions.

Une réforme paraît nécessaire, elle doit être entreprise au terme d'études approfondies permettant d'apprécier toutes les conséquences économiques et sociales du nouveau dispositif proposé.

2. La contractualisation

Indépendamment des moyens lourds tels que les réserves foncières, l'action des collectivités locales en matière d'urbanisme peut être démultipliée grâce à des contrats ; on peut ainsi envisager que les propriétaires privés consentent sur leurs terrains des servitudes de droit privé au profit des collectivités. Ces contrats seraient conclus pour une durée déterminée et comporterait une compensation financière pour le propriétaire. Il s'agirait ainsi d'assurer la protection non plus d'intérêts particuliers mais la préservation d'intérêts collectifs, voire même d'intérêts généraux.

Là où il n'existe aucune possibilité réglementaire, de tels contrats de servitude conclus entre les propriétaires privés et les collectivités publiques peuvent permettre de garantir le droit à l'exploitation agricole, de sauvegarder ou de renforcer les droits traditionnels de passage, de pacage, de chasse ou d'ouvrir certains espaces verts au public.

Cet outil de maîtrise foncière présenterait de nombreux avantages par rapport aux instruments traditionnels.

En effet, la pérennité des servitudes de droit privé est assurée puisque celles-ci constituent des droits réels. En outre, elles ne sont pas affectées par les mutations de propriété et s'imposent aux propriétaires successifs, restant attachées au sol.

De plus, la constitution de ces servitudes a l'avantage d'éviter l'acquisition en pleine propriété, permettant ainsi aux collectivités publiques de réaliser des économies substantielles. Celles-ci n'acquérant pas le terrain mais seulement l'usage du sol, ne versent aux propriétaires qu'une indemnisation en fonction de la valeur de la servitude acquise et de sa durée. Ces collectivités ont ainsi la possibilité de multiplier leurs actions dans le domaine foncier.

Par ailleurs, contrairement à l'acquisition en toute propriété, la constitution de ces servitudes permet, tout en conservant l'intégrité de la propriété privée, de sauvegarder la fonction du sol et de l'étendre à l'ensemble de la collectivité.

Enfin, de telles actions exigent des moyens financiers beaucoup plus réduits que les acquisitions foncières.

Il faut bien souligner que les instruments contractuels ne peuvent être raisonnablement utilisés que pour régler des situations présentant

une spécificité qui ne peut être résolue par voie d'intervention générale et impersonnelle. Pour y recourir, un certain nombre de conditions doivent être réunies (nécessité de superficies suffisantes, d'un nombre limité de propriétaires, d'un pourcentage minimum de maîtrise du sol, de l'intervention des élus locaux politiques et professionnels) qui déterminent elles-mêmes le type d'instrument à mettre en oeuvre (conventions à caractère personnel, notamment ouverture d'espaces verts au public, ou servitudes conventionnelles) dont l'utilisation comporte un certain nombre d'enjeux (priorité à l'espace agricole de production ou aux espaces de loisirs et d'accueil...).

III.- L'URBANISME OPERATIONNEL

A. LES ACTIONS DE REVITALISATION DES ZONES URBAINES

1. L'aménagement urbain

En ce domaine, les interventions les plus importantes sont celles du *fonds d'aménagement urbain (F.A.U.)* qui attribue des subventions aux communes pour financer des opérations d'aménagement d'espaces publics, de mise en valeur du patrimoine et de lutte contre la ségrégation sociale.

Au début de 1982, pour l'aménagement des espaces publics et la mise en valeur du patrimoine, le F.A.U. a connu une réorientation dans le sens d'une plus grande sélectivité du choix des opérations à financer. Le F.A.U. a en effet incité les communes à élaborer des projets globaux sur des quartiers. Ces projets ont eu pour objet une véritable restructuration ; ils allaient de pair avec un effort des collectivités locales pour implanter des logements locatifs sociaux.

Le F.A.U. a d'autre part soutenu les opérations menées dans le cadre de la commission nationale pour le développement social des quartiers et initié la politique contractuelle entre l'Etat et les régions en passant au début de 1982 un contrat avec la région Nord-Pas-de-Calais.

Le bilan de l'action du F.A.U. à la mi-juillet 1982 (220 opérations et 50 études financées par la Direction de l'urbanisme et des paysages pour une dépense globale de près de 150 millions de francs) montre que la réorientation a été bien acceptée par la plupart des communes. Il faut souligner que les petites communes peuvent accéder à ces financements, les critères d'acceptation des dossiers étant relatifs au tissu urbain et au marché du logement concernés. A cet égard, on peut noter que la moitié

des opérations programmées d'amélioration de l'habitat sur lesquelles se concentrent par ailleurs une grande partie des crédits d'aménagement sont situées en milieu rural. Une telle évolution est très positive.

En 1983, le Fonds d'aménagement urbain sera doté de 155 millions de francs d'autorisations de programme. Il faut rappeler que les communes disposeront directement de 35 millions de francs transférés du F.A.U. à la dotation globale d'équipement.

Il faut enfin indiquer que la mise en place d'un Fonds destiné à financer de petits travaux communaux – doté d'un milliard de francs financé par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations – permettra de relayer l'action du F.A.U. et d'accompagner l'effort d'investissement des communes.

Les *opérations greffes* doivent être évoquées ici. Dans ce cadre, l'Etat encourage les communes à entreprendre des études préalables, destinées à mieux maîtriser les problèmes d'urbanisme, à préparer les opérations et à assurer le suivi de leur exécution.

Les subventions sont attribuées à la collectivité locale concernée ou à des maîtres d'ouvrages publics présentant leur dossier en accord avec elle dans la limite de 50% du programme des dépenses présenté sans pouvoir dépasser, sauf exception motivée, un plafond de 2 400 F. par logement et de 120 000 F. par étude (nouveaux montants fixés par circulaire du 23 juin 1980).

Depuis le lancement de cette procédure, 429 dossiers de candidature ont été déposés : 323 candidatures ont été (ou sont sur le point d'être) retenues pour un montant total de subventions d'environ 19 millions de francs ; 13 candidatures font l'objet d'une instruction ou d'une demande de renseignements complémentaires ; 91 n'ont pu être retenues pour des motifs divers ; enfin, 2 dossiers concernent des opérations multiples réalisées dans un même département (Isère et Cher).

Ces actions sont actuellement en cours d'évaluation afin d'apprécier l'évolution des pratiques des intervenants et l'effet d'amélioration de la qualité des aménagements sur l'environnement physique et social.

Quelques opérations greffes ont bénéficié de financements réservés à des réalisations départementales, notamment des crédits gérés par le plan construction : c'est pourquoi il est prévu en 1983 de financer ces opérations uniquement sur les crédits destinés aux opérations exemplaires et aux aides à l'innovation (chapitre 65-23/50).

La poursuite de la politique d'habitat social en centre ville implique la remise à niveau des moyens affectés à la *surcharge foncière*. L'accroissement rapide du nombre des demandes consécutif à l'élévation du taux de subvention de 50 à 70% met en évidence l'importance de la demande à laquelle le ministère de l'urbanisme a répondu par une sélectivité renforcée.

Des procédures particulières permettent actuellement de faire participer des opérateurs privés à la réalisation de programmes d'extension d'agglomérations existantes. Ainsi, dans le cadre de *zones d'aménagement concentré (Z.A.C.)* les collectivités peuvent faire participer les constructeurs au financement des équipements figurant dans le plan d'aménagement de zone (P.A.Z.).

Par ailleurs, les propriétaires privés peuvent s'associer – d'office ou librement – au sein d'*associations foncières urbaines (A.F.U.)* pour mener à bien un remembrement destiné à créer des lots constructibles, regrouper des parcelles en vue de la cession ou de la location à un constructeur, construire ou gérer des ouvrages d'intérêt collectif, ou exécuter une restauration immobilière.

Pour effectuer les opérations de restructuration de certains centres urbains, sans contraindre les communes à effectuer systématiquement des investissements fonciers très importants, de nouvelles procédures doivent être mises au point dans le cadre des *futurs projets de quartiers*.

L'organisation de l'expansion des agglomérations n'est plus le problème primordial de l'urbanisme. Il faut aujourd'hui rechercher des solutions aux problèmes spécifiques des centres villes dégradés pour permettre aux communes d'exécuter les programmes inscrits dans les P.O.S. De telles procédures existent dans certains pays étrangers, en particulier en Allemagne fédérale. L'urbanisme réglementaire est une étape nécessaire, mais non suffisante.

2. Les espaces verts

Du fait de la décentralisation, la politique de développement des espaces verts ponctuels relève des collectivités locales. Parallèlement aux opérations de niveau national, le soutien de l'Etat sera limité aux aménagements d'espaces verts liés à un projet global et cohérent d'aménagement de quartier.

Les opérations courantes et d'ampleur limitée seront de la responsabilité des communes et des départements ; elles seront financées grâce à la dotation globale d'équipement. A ce titre, 7,2 millions de francs ont été transférés au budget du ministère de l'intérieur.

En 1982, les crédits destinés aux interventions spécifiques au titre des espaces verts ont été répartis comme suit :

Programmes :

- Grands parcs urbains villes nouvelles 8 MF
- Contrat ministère de l'urbanisme et du logement/
région Nord-Pas-de-Calais 4 MF
- Opérations « Grands Stades » (réservé) 2 MF

Actions globales et aides aux collectivités locales :

- Préverdissement (terrains en préparation d'urbanisation). 4 MF
- Jardins familiaux (dotation initiée par la
Délégation pour la qualité de la vie en 1976) 7 MF
- Parcs publics en région Ile-de-France 4 MF
- Autres parcs publics (études, concours, réalisations).... 3,5 MF

En outre, la ligne budgétaire 55.20/40 introduite en 1980 sur le titre V a permis, en 1980 et 1981, l'achèvement de l'opération de Sevrans en Seine Saint-Denis (5 millions de francs en 1981). Cette opération étant pratiquement terminée, cette ligne a été dotée de un million de francs en 1982.

Pour 1983, 6 millions de francs de crédits de paiement sont prévus pour poursuivre les opérations « espaces verts » précédemment engagées ; 34,6 millions de francs d'autorisations de programme sont proposés pour les interventions spécifiques, dont 24,6 millions de francs pour des subventions aux collectivités locales. Il est prévu d'affecter ces crédits à des opérations de niveau national (Montagne Sainte Geneviève, engagement des opérations « Grands Stades »), à des actions globales (préverdissement des zones nouvelles à urbaniser et grands parcs villes nouvelles, région parisienne) et aux collectivités pour des aménagements espaces verts publics innovants.

Enfin, pour l'acquisition des terrains de la Z.A.C. du Quai de Javel par la Ville de Paris, le montant et les modalités des aides de l'Etat, jusqu'à maintenant déléguées au titre de l'aide à la création d'espaces verts, seront réexaminés en accord avec la ville.

B. LES VILLES NOUVELLES

Les résultats du recensement de 1982 n'étant pas encore exploités, la valeur actuelle du rapport : nombre d'emplois/ nombre actifs résidents en villes nouvelles n'est pas connue. Cependant, si l'on compare l'évolution, depuis l'origine, de la population légale et celle des terrains industriels à usage tertiaire commercialisés, on peut considérer que la situation est globalement satisfaisante, bien qu'elle soit encore préoccupante à Marne-la-Vallée, Melun-Sénart et l'Isle-d'Abeau.

La situation financière des établissements publics d'aménagement s'est améliorée.

La progression vers l'équilibre financier à terme se manifeste principalement par la réduction constante de l'endettement net total des neuf établissements publics d'aménagement : il était de 1 147 millions de francs en 1979, 1 078 millions de francs en 1980 et 996 millions de francs au 31 décembre 1981. En moyenne, le désendettement s'effectue à un rythme d'environ 7% l'an.

Bien que certains établissements (Melun-Sénart, Le Vaudreuil) aient vu leur endettement net légèrement augmenter en valeur absolue, le mouvement de désendettement est général, en valeur relative. Le tableau ci-dessous retrace cette évolution.

Millions de francs courants	Endettement net des villes nouvelles			
	1979	1980	1981	Évol. moy. annuelle 79-81
Cergy-Pontoise	190,8	178,3	165,9	- 6,8 %
Évry	140,6	126,0	105,6	- 13,3 %
Marne-la-Vallée	335,5	315,5	284,4	- 7,9 %
Melun-Sénart	111,1	106,4	118,5	+ 3,3 %
St.-Quentin-en-Yvelines ..	184,2	175,5	160,2	- 6,7 %
Étang-de-Berre	56,4	56,7	53,3	- 2,8 %
Lille-Est	15,0	13,9	7,4	- 29,8 %
Isle-d'Abeau	65,5	59,3	52,4	- 10,6 %
Le Vaudreuil	48,0	46,1	47,8	- 0,2 %
TOTAL	1 147,2	1 077,8	995,6	- 6,8 %

Cependant, la stagnation de la commercialisation des logements observée en 1981 est préoccupante, d'autant plus que ce phénomène

atteint presque tous les établissements. Il s'ensuit qu'à terme, l'équilibre financier des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles n'est pas garanti. Il suppose le maintien du caractère prioritaire accordé par l'Etat au développement des villes nouvelles (logements, commerces et emplois) et des aides spécifiques qu'il leur apporte. Il implique l'accord des collectivités locales sur les programmes qui se déroulent sur leur territoire.

La politique des villes nouvelles subit deux infléchissements. Il s'agit, en premier lieu, de la mise en place d'une politique contractuelle qui a pour objet de formaliser, dans le cadre de conventions pluriannuelles, les engagements respectifs de l'Etat, de l'agglomération nouvelle, de la région et éventuellement du département ; afin de dégager un accord de ces partenaires sur un programme équilibré de logements, d'équipements d'accompagnement et d'emplois.

Chacune de ces conventions conclues pour une période triennale traite des problèmes suivants. Elle définit le programme physique de logements, d'équipements et d'activités et donne une évaluation prévisionnelle des dotations budgétaires de l'Etat pour les infrastructures et les superstructures. Elle concerne les engagements pris par l'Etat : imputation sur les dotations individualisées des villes nouvelles des subventions nécessaires à la réalisation du programme défini ; aides financières spécifiques à la collectivité locale. Elle précise les engagements de l'établissement public régional. Elle fixe éventuellement les engagements du département intéressé. Enfin, elle énumère les engagements pris par le syndicat communautaire d'aménagement ou la commune assimilée : approbation des dossiers de Z.A.C. correspondant au programme de logements défini à l'article I ; acceptation de prendre en charge les équipements, tant en financement qu'en gestion ; conditions d'équilibre du budget de la collectivité locale.

A ce jour, sept conventions ont été signées entre l'Etat et les villes nouvelles, à Lille-Est, à Vitrolles, aux Rives de l'Etang-de-Berre, à Cergy-Pontoise, à Melun-Sénart (S.C.A. du Grand-Melun et de Sénart-Ville-neuve) et à l'Isle d'Abeau. Deux autres conventions sont en cours de discussion : à Marne-la-Vallée (S.C.A. du Val Maubué) et à Saint-Quentin-en-Yvelines, et un avenant en préparation à la convention signée avec Cergy-Pontoise, qui vient à expiration à la fin de 1982.

La deuxième modification fondamentale est la réforme du statut des villes nouvelles dans le sens d'un rapprochement avec le droit commun des collectivités locales et d'une démocratisation des institutions. Cette réforme fait l'objet d'un projet de loi en cours d'examen.

Pour 1983, 100 millions de francs d'autorisations de programme et 69,8 millions de francs de crédits de paiement sont inscrits au budget de l'urbanisme. Par ailleurs, à titre transitoire, une dotation d'équipement spécifique est instituée pour les villes nouvelles (31,36 millions de francs en autorisations de programme et 8,46 millions de francs de crédits de paiement) dans le budget de l'aménagement du territoire ; cette dotation remplace les crédits initialement inscrits dans la dotation globale d'équipement.

C. L'ARCHITECTURE

Les conditions de formation des architectes et les modalités d'exercice de la profession sont un élément fondamental de la qualité de l'urbanisme.

Un projet de réforme de *l'enseignement de l'architecture* est en préparation pour répondre aux besoins et aux soucis formulés par les enseignants et les étudiants.

Les lignes de cette réforme ont été déterminées par le ministre de l'urbanisme et du logement à l'issue d'une longue concertation. Ces propositions ont été soumises au Conseil des ministres le 7 juillet 1982 et au Conseil supérieur de l'enseignement de l'architecture le même jour.

Les orientations sont les suivantes. Il s'agit en premier lieu de rapprocher l'enseignement de l'architecture des autres enseignements supérieurs, en particulier de ceux dispensés par les universités. Il convient également d'établir des relations avec les collectivités locales, lieux d'élaboration des politiques de l'espace et du cadre bâti.

Le second principe est celui d'une démocratisation de la gestion des établissements.

Enfin, le dernier de ces objectifs est d'améliorer la qualité de l'enseignement de l'architecture en conservant sa double nature d'enseignement supérieur et professionnel. Votre commission estime que la formation des architectes doit être reconsidérée d'un double point de vue. Pour tous ceux qui exercent sous des étiquettes diverses des fonctions d'urbanistes, on doit organiser des formations complémentaires, impliquant éventuellement un recyclage dans l'université.

Pour les étudiants, un statut unifié dans l'université paraît indispensable afin de garantir une formation de haut niveau reconnue au plan international.

Sans remettre en cause l'exercice libéral de la profession, l'Etat doit exercer un rôle d'animation quelque peu délaissé à ce jour. En effet, on ne peut considérer qu'il est correctement assuré actuellement par l'institut français d'architecture. Cet institut pourrait notamment contribuer à la formation des élus dans le domaine de l'urbanisme et à la mise en place de banques de données réglementaires et documentaires qui font défaut à la profession.

La décentralisation de l'urbanisme réglementaire et le renforcement attendu des procédures d'urbanisme opérationnel doivent être accompagnés d'un développement des moyens humains et d'une adaptation de la profession la plus étroitement impliquée dans ce processus.

EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Michel Chauty, Président, a notamment rappelé que dans le passé le Sénat a approuvé des formes d'urbanisme contractuel telles que l'ouverture au public d'espaces verts privés. En réponse à une question de M. Jean Peyrafitte, le rapporteur pour avis a indiqué que le Sénat propose de légaliser la carte communale dans le projet de loi relatif aux transferts de compétences. M. Pierre Ceccaldi-Pavard s'est inquiété de l'évolution des crédits du Fonds d'aménagement urbain et il s'est prononcé contre l'adoption du projet de budget de l'urbanisme.



Après s'être prononcée contre les conclusions de son rapporteur pour avis tendant à l'adoption des dispositions concernant l'urbanisme dans le projet de loi de finances pour 1983, la commission a décidé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat** pour le vote de ces dispositions.