

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 1989

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME XV URBANISME

Par M. André ROUVIÈRE,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Poncet, *président*, Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice présidents*, Serge Mathieu, René Tregouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires*, MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désire Debavelaere, Rodolphe Désire, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillot, Remi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Merrier, Louis Moynard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pages, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Trévert

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n°15), 299 (tome IV) et T.A. 24
Sénat : 87 et 88 (annexe n°14) (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	5
I. LE BILAN DE LA DECENTRALISATION DES PROCEDURES D'URBANISME	9
A. LA DECENTRALISATION DE L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME	9
1. L'état d'avancement des différents documents d'urbanisme	9
a) Le regain d'activité de la planification intercommunale les schémas directeurs	9
b) La poursuite du mouvement de planification communale	10
2. L'évolution des dotations budgétaires destinées à la conception des documents d'urbanisme	12
B. LA DECENTRALISATION DE LA DELIVRANCE DES DECISIONS INDIVIDUELLES D'URBANISME	13
1. La répartition des compétences	13
2. Le succès de la décentralisation	14

3. La compensation financière du transfert de charges	14
II. LES REFORMES INTERVENUES DEPUIS 1983	16
A. L'ASSOUPLISSEMENT DES REGLES DE LA PLANIFICATION	16
1. La règle de la constructibilité limitée	16
a) Le dispositif initial	16
b) Les conséquences de la réforme	17
2. La modification et la révision des plans d'occupation des sols	18
a) La procédure allégée de modification du P.O.S.	18
b) L'application anticipée d'un P.O.S. mis en révision	18
3. La révision des schémas directeurs	19
B. L'ALLEGEMENT ET LA STABILITE DES PROCEDURES EN MATIERE D'APPLICATION DU DROIT DES SOLS	19
1. L'allegement des procédures	19
a) Le plafond légal de densité	19
b) Le droit de préemption urbain	20
c) Le permis de construire	21
2. La stabilité du droit des sols	21
a) Les règles applicables dans les lotissements	21
b) Les mesures de publicité	22
c) La relance de l'offre foncière en Ile de France	22
III. LES ACTIONS RESTANT DE LA COMPETENCE DE L'ETAT	
A. L'ARCHITECTURE	25
1. L'enseignement de l'architecture	25
a) L'organisation de l'enseignement de l'architecture	25

b) Les crédits alloués pour 1989	26
c) La préparation des échéances européennes	26
2. La promotion de l'architecture	29
a) L'activité de l'Institut français d'architecture	29
b) Le financement de l'Institut français d'architecture.	29
B. LE FINANCEMENT DE MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE	30
1. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	30
a) La mission des C.A.U.E.	30
b) Les moyens d'action des C.A.U.E.	31
2. Les agences d'urbanisme	33
a) La mission des agences d'urbanisme	33
b) Les ressources des agences d'urbanisme	34
C. LE DEVELOPPEMENT DES VILLES NOUVELLES	35
1. L'état d'avancement des villes nouvelles	35
2. Les dotations budgétaires aux villes nouvelles	36
3. La situation financière des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles	37
a) La cas particulier d'EPAFRANCE	37
b) Les villes nouvelles de la région Ile-de-France	37
c) Les villes nouvelles de province	39
d) La poursuite du mouvement de désendettement	39
D. LA VILLE : UN GRAND PROJET POUR LE SEPTENNAT	40

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'architecture et de l'urbanisme pour 1989 s'élève à 482,5 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 37 % par rapport à 1988) et à 425 millions en autorisations de programme (+ 62 %).

Il se caractérise par le maintien des moyens d'intervention de l'Etat dans les domaines de la protection, de la planification, de la promotion architecturale, de l'aide aux agences d'urbanisme et par un renforcement de son action dans deux secteurs essentiels : l'enseignement de l'architecture et la solidarité urbaine, par l'intermédiaire du Fonds Social Urbain.

A. LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Les moyens des services sont en hausse, ainsi que les crédits d'intervention pour atteindre un total de 152,7 millions de francs, contre 139,4 en 1988.

Cette augmentation recouvre néanmoins des mouvements de sens contraire, traduisant de nouvelles priorités . Bénéficieront ainsi de dotations budgétaires en augmentation :

- l'enseignement de l'architecture, qui fera l'objet cette année d'une attention particulière en faveur du développement des

certificats d'études approfondies en architecture (C.E.A.A.), de l'équipement en informatique pédagogique et du renforcement de l'enseignement des langues étrangères (+ 3,3 millions de francs, soit une hausse de 7,5 % en faveur du fonctionnement des écoles) ;

- l'ouverture du Centre des Archives de l'Architecture rattaché à l'Institut français d'Architecture, dont la vocation sera de rassembler et traiter l'ensemble des documents qui témoignent de l'architecture française et de son histoire (+ 1,5 million de francs) ;

- le développement de la politique des zones de protection du patrimoine architectural et urbain pour lesquelles les crédits d'études avaient été substantiellement augmentés en 1988 et qui bénéficient, en 1989, d'une subvention supplémentaire de 0,2 million de francs pour leurs moyens de publication.

A l'inverse de ces dotations, les crédits relatifs aux interventions d'architectes consultants continueront à subir, en 1988, une baisse relative, passant de 17 à 12 millions de francs. Ces architectes apportent une assistance aux personnes qui déposent des demandes de permis de construire pour des constructions modestes et acquittent simultanément une taxe départementale aux Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement, dans les 74 départements qui l'ont instituée.

La montée en régime de cette taxe, son extension en 1987 aux zones d'aménagement concerté ont permis de doter les C.A.U.E. de ressources importantes (90 millions de francs prévus en 1989). Le conseil et l'assistance aux particuliers peuvent donc être plus largement assurés par les organismes. En 1989, l'aide de l'Etat sera plus particulièrement réservée aux C.A.U.E. des départements les plus pauvres, dont les ressources sont limitées et, naturellement, aux départements non pourvus de C.A.U.E.

B. LE BUDGET D'INVESTISSEMENT

Le budget d'investissement total s'élève à 619,4 millions de francs, dont 194,5 millions au titre de la dotation globale

d'équipement des villes nouvelles -elle atteignait 235 millions en 1988-, dotation qu'il convient d'exclure pour apprécier, les investissements et les interventions propres de l'Etat : ceux-ci porteraient donc sur des crédits de 425 millions de francs en 1989.

1. Les investissements directs de l'Etat

Les investissements effectués par l'Etat sont globalement reconduits (87,9 millions en 1988 pour 86,8 en 1989) et envisagent :

- le strict maintien des moyens d'intervention de l'Etat dans ses missions propres de planification, de protection et de secteurs sauvegardés - moyens qui avaient été notablement revalorisés en 1988, marquant ainsi la volonté d'une présence active de l'Etat dans l'aménagement global des villes et dans l'exercice de ses responsabilités en matière de protection ;

- l'augmentation des moyens associés aux constructions d'écoles d'architecture (23 millions au lieu de 20 en 1988), afin d'assurer la poursuite de la construction de l'école de Rennes, l'engagement de la nouvelle école de Nancy et la réalisation de travaux lourds dans plusieurs établissements ;

- la réduction des moyens affectés aux études générales, à la création architecturale et aux acquisitions foncières.

2. Les interventions de l'Etat

Les interventions de l'Etat sont en nette augmentation puisqu'elles passent de 164 millions de francs en 1988, à 338 en 1989.

Cette évolution est surtout due au Fonds social urbain, dont la dotation a été portée de 81,3 millions (loi de finances initiale 1988) à 261 millions en 1989 ; il convient de rappeler néanmoins que le F.S.U. a été abondé, en juin 1988, de 150 millions de francs.

Précisons, sur ce point, que le F.S.U. a été créé en 1984, en remplacement du Fonds d'aménagement urbain, et mis à la disposition des agglomérations par l'intermédiaire du Comité interministériel pour les villes (C.I.V.), pour permettre notamment le financement d'opérations de développement social des quartiers ou de résorption de l'habitat insalubre.

L'effort budgétaire consenti pour 1989 correspond à la volonté des pouvoirs publics de faire de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers les plus difficiles et dans les zones en crise une de ses priorités. Une politique plus graduée d'interventions sur des quartiers moins dégradés, dans les secteurs sensibles et dans les villes, sera également développée selon les orientations que le Délégué interministériel à la ville et au développement social urbain, récemment nommé, soumettra prochainement au Gouvernement.

Enfin, il faut également souligner le quasi maintien de l'aide apportée aux agences d'urbanisme, qui sont appelées à participer étroitement à l'élaboration de la politique de rénovation des agglomérations urbaines à mettre en oeuvre.

*

* * *

Le budget de l'architecture et de l'urbanisme est donc fortement marqué par les priorités accordées au développement de la solidarité urbaine et à l'enseignement de l'architecture. Globalement, il devrait permettre le maintien et l'amélioration des conditions d'exercice des compétences que l'Etat assume en matière d'aménagement et de protection.

A l'issue de cette présentation très générale des dotations allouées au secteur de l'urbanisme, votre Rapporteur vous propose successivement de dresser un premier bilan de la décentralisation des procédures d'urbanisme (I), de rappeler ensuite les réformes essentielles intervenues en la matière depuis 1983 (II), d'exposer enfin les actions relevant toujours de la compétence directe de l'Etat (III).

I. LE BILAN DE LA DECENTRALISATION DES PROCEDURES D'URBANISME

A. LA DECENTRALISATION DE L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

1. L'état d'avancement des différents documents d'urbanisme

a) Le regain d'activité de la planification intercommunale : les schémas directeurs

Au 1er juillet 1988, 192 schémas directeurs étaient approuvés, concernant plus de 40 % de la population et couvrant près de 15 % des communes françaises sur 11 % du territoire national.

ETAT D'AVANCEMENT DES SCHEMAS DIRECTEURS DEPUIS 1984

(Situation au 1er juillet)

Etat d'avancement de la procédure	Nombre de schémas directeurs					Nombre de communes	Surface (milliers de Km ²) 1988	Population (millions d'habitants) 1988
	1984	1985	1986	1987	1988			
Délimités	407	409	411	411	420	10 500	150	41,5
Dont approuvés	190	190	190	189	192	5 700	72	23,0
Dont en modification (totale ou partielle)	1	5	9	20	20	500	6	3,5

Après une période de stabilité de trois ans, lors de l'entrée en vigueur de la décentralisation, la planification intercommunale connaît, depuis plus d'un an, un net surcroît d'intérêt, conforté par les dispositions de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement.

Cette relance se manifeste, au 1^{er} juillet 1988, par l'engagement de 14 études d'établissement de schémas directeurs, auxquels s'ajoutent cinq projets d'élaboration faisant encore l'objet de négociations entre les communes.

En outre, le rythme des modifications de schémas directeurs s'est notablement accéléré depuis deux ans : une telle procédure a été engagée ou se poursuit pour 29 schémas antérieurement approuvés.

Le mouvement est appelé à s'amplifier puisqu'actuellement, près d'une quinzaine de schémas approuvés est susceptible de remaniement à très court terme.

On peut anticiper sur la poursuite de l'effort de planification intercommunale, qu'il s'agisse d'établir de nouveaux schémas intégrant l'accueil d'équipements ou d'aménagements à but touristique et de loisirs, ou d'adapter des documents existants à l'évolution du contexte socio-économique.

b) La poursuite du mouvement de planification communale

- le fléchissement progressif des prescriptions de plan d'occupation des sols

Au 1^{er} juillet 1988, 17.538 communes sont concernées par un P.O.S. opposable aux tiers, ou en cours d'établissement pour 5.439 d'entre elles. Représentant la moitié des communes françaises, elles couvrent 57 % du territoire national et regroupent 92 % de la population.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 janvier 1983, l'activité de planification communale s'est caractérisée par une forte relance, principalement au cours des deux premières années de mise en oeuvre de la décentralisation de l'urbanisme. Ce mouvement s'expliquait alors par l'institution de la règle de constructibilité limitée s'appliquant aux communes non dotées d'un P.O.S. et par le transfert, aux maires, de la délivrance des permis de construire dans les seules communes pourvues d'un P.O.S. approuvé.

Depuis lors, le ralentissement observé du rythme de prescriptions s'explique notamment par le taux élevé des communes à forte pression d'urbanisation déjà engagées dans l'élaboration d'un P.O.S. (93 % des communes de plus de 1.000 habitants).

ETAT D'AVANCEMENT DES P.O.S. DEPUIS 1986

(Situation au 1er juillet)

ETAT D'AVANCEMENT DE LA PROCEDURE (1)	Nombre de communes			Surface (milliers de km ²)			Population (millions d'habitants)		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988	1986	1987	1988
PRESCRITS	6 971	6 181	5 439	179.4	157.8	143.5	8.7	7.1	5.6
PUBLIES	1 353	1 399	1 414	23.8	25.5	25.9	3.2	2.3	2.2
APPROUVEES	8 289	9 526	10 685	146.7	174.1	196.6	38.8	41.6	43.5
ENSEMBLE	16 613	17 106	17 538	349.9	357.4	364.0	50.7	51.0	51.3

(1) Ces chiffres traduisent la situation des P.O.S. selon les différentes étapes de la procédure, sans cumuls.

Toutefois, l'activité relative à l'établissement des plans prescrits reste importante puisque les 5.500 P.O.S. à l'étude deviennent opposables aux tiers selon un rythme de progression de plus de 1.000 communes entre le 1er juillet 1987 et le 1er juillet 1988, témoignant de la volonté des communes de conduire à leur terme les procédures engagées.

En outre, la gestion et l'adaptation des P.O.S. approuvés constitue un domaine d'activité en progression constante : au 1er juillet 1988, 3.230 P.O.S. -soit près d'un tiers des documents approuvés- sont en cours de révision.

Il est en revanche moins aisé d'évaluer le nombre des P.O.S. faisant l'objet de modifications, procédure initiée par la commune et conduite par elle seule, sans association des services de l'Etat ou d'autres partenaires. On peut toutefois penser que les communes ont un recours fréquent à cette procédure qui autorise une adaptation rapide du plan aux besoins qui se manifestent.

Cette tendance devrait d'ailleurs se confirmer avec les dispositions de la loi du 23 décembre 1986, qui autorise, dans certains cas, la modification d'un P.O.S. sans enquête publique et permet son application anticipée lorsqu'il est mis en révision.

Un second élément explique le faible nombre de prescriptions de P.O.S. en 1988 :

- le rétablissement des "cartes communales"

Les nouvelles dispositions de l'article L.111-1-3 du code de l'urbanisme, introduites par la loi du 19 août 1986, offrent la faculté aux communes à faible pression foncière de gérer leur territoire, et d'échapper à la règle de constructibilité limitée. sans pour autant

disposer d'un P.O.S. ; il leur faut alors avoir défini, puis arrêté conjointement avec le Préfet, les modalités d'application du règlement national d'urbanisme (M.A.R.N.U.), plus connues sous le nom de "carte communale", document servant de directive pour la délivrance des autorisations de construire.

Plus d'un millier de ces documents est en cours d'établissement et 450 environ ont été adoptés au cours de 1987.

Il apparaît donc que l'on s'oriente à l'avenir vers un tassement, déjà largement amorcé, du rythme des prescriptions de P.O.S., compensée par une demande en faveur de documents définissant les M.A.R.N.U.

2. L'évolution des dotations budgétaires destinées à la conception des documents d'urbanisme

Depuis le 1er janvier 1984, deux dotations budgétaires participent à l'élaboration et l'adaptation des documents d'urbanisme :

- la première -et la plus importante- est destinée à compenser les dépenses prises en charge par les communes compétentes en la matière. Elle est attribuée par l'Etat sous la forme d'un concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), figurant au budget du ministère de l'Intérieur.

Ce concours s'est élevé à 61,5 millions de francs en 1987 et à 64,4 en 1988 ; il sera actualisé pour 1989 par l'application du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) pour la même année.

De 1984 à 1987, près de 16.000 communes ont perçu ce concours particulier, dont 60 % pour l'élaboration d'un P.O.S. et 40 % pour sa modification ou sa révision. De même, 25 établissements publics de coopération intercommunale ont bénéficié de la D.G.D., 16 au titre de la révision d'un schéma directeur et 9 pour son établissement.

- la seconde, figurant au budget du ministère de l'Equipement et du Logement, est destinée à permettre l'exercice, par l'Etat, de ses compétences propres et de ses responsabilités en matière d'établissement de documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux.

Après une diminution globale de 17 % de ces crédits de 1984 à 1988, la dotation prévue pour 1989 (33 millions de francs) révèle une hausse de 10 % par rapport à l'année précédente.

Depuis 1984, les missions de l'Etat se sont intensifiées du fait de la relance de la planification intercommunale, qui requiert des moyens importants pour assurer la conduite des études nécessaires et permettre d'exprimer les positions de l'Etat en matière d'aménagement et de protection.

S'y ajoute la mise en oeuvre de grandes opérations d'intérêt national, qui suscite des besoins en études d'accompagnement à caractère exceptionnel, au niveau intercommunal (lien fixe transmanche, T.G.V., parcs à thème....).

Enfin, le rétablissement des cartes communales induit une charge supplémentaire pour les services extérieurs de l'Etat et de nouvelles dépenses qui s'imputent sur cette deuxième dotation.

B LA DECENTRALISATION DE LA DELIVRANCE DES DECISIONS INDIVIDUELLES D'URBANISME

1. La répartition des compétences

En matière de délivrance des autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol, rappelons que la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, modifiée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, a ainsi réparti les compétences entre l'Etat et les communes :

- le maire délivre les autorisations et actes au nom de la commune lorsque celle-ci dispose d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis au moins six mois, sauf exceptions limitativement énumérées par l'article L.421-2-1 du code de l'urbanisme ;

- la compétence n'est pas décentralisée dans les autres communes : les décisions sont prises au nom de l'Etat soit par le maire (permis de construire), soit par le préfet (certificats d'urbanisme, permis de démolir, autorisations de lotir et certains permis de construire).

La décentralisation ainsi opérée s'est mise en place de façon progressive, en fonction du rythme d'approbation des P.O.S.. Elle a très vite concerné une grande partie des décisions prises en la matière.

2. Le succès de la décentralisation

Dès 1984, la décentralisation concernait quelque 6.400 communes, parmi les plus importantes puisqu'elles représentaient près de 32 millions d'habitants ; 43 % des décisions de permis de construire étaient alors décentralisées, correspondant à 51 % des logements autorisés.

On a pu constater par la suite une rapide et régulière progression de la décentralisation ainsi que le font apparaître les chiffres du tableau ci-après :

	1985	1986	1987	1988
Nombre de communes compétentes (en chiffres ronds)	7 600	8 300	9 150	10.500
Population correspondante (millions d'habitants)	37,5	38,8	41	42,5
Proportion des permis de construire décentralisés	45,5 %	53,5 %	55 %	60 %
Et des logements autorisés correspondants	54,5 %	60,5 %	62 %	65 %

Aux 600.000 permis de construire déposés, il convient d'ajouter quelques 350.000 certificats d'urbanisme, 200.000 déclarations de travaux et environ 20.000 autres décisions diverses (installations et travaux, stationnement isolé de caravanes, permis de démolir), soit plus de 1,1 million de décisions individuelles instruites annuellement, dont 60 % relevant de la compétence des communes.

3. La compensation financière du transfert de charges

Les conséquences budgétaires du transfert de compétence se traduisent sous la forme d'une dotation générale de décentralisation, dans le cadre de la compensation des charges prévue par les lois précitées, et figurant au projet de budget du ministère de l'Intérieur.

A ce titre, a été mis en place un dispositif spécifique de compensation financière pour les charges résultant des contrats destinés à garantir les communes contre les risques découlant de l'exercice des compétences transférées en matière d'application du droit des sols.

Le montant de cette D.G.D. pour 1987, réajusté en cours d'année pour tenir compte des communes nouvellement compétentes, était de 13,6 millions de francs.

Actualisant cette somme en fonction du taux d'évolution de la D.G.F., la loi de finances pour 1988 l'a fixée à 14,3 millions de francs auxquels s'ajoute 0,4 million de réajustement.

Le budget pour 1989 propose d'inscrire 14,7 millions sur cette ligne, qui fera à son tour l'objet d'un réajustement en cours d'année.

Ces sommes sont attribuées par les préfets aux communes assurées, sur présentation du contrat, selon un barème tenant compte à la fois de la population de la commune, du nombre de permis de construire délivrés et du nombre de logements autorisés.

Enfin, la loi n° 86-972 du 19 août 1986 a modifié les conditions dans lesquelles les services de l'Etat sont gratuitement mis à la disposition des communes pour les assister dans l'instruction des demandes d'autorisations. Ce dispositif autorise les communes à répartir l'examen des dossiers entre les services instructeurs de l'Etat et leurs propres services, afin de faciliter leur prise en charge progressive de l'intégralité de leurs compétences.

La charge incombant aux services de l'Etat devrait toutefois rester importante dans les années à venir, en raison du fait, notamment, que de nombreuses communes, actuellement compétentes, ne disposent pas de moyens techniques suffisants pour accomplir leur tâche.

En 1987, 80 % des décisions relevant d'une compétence décentralisée sont instruits dans le cadre de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat. La taille moyenne de ces communes est de 2.500 habitants, alors que celle des communes instruisant elles-mêmes les dossiers est de 30.000 habitants.

On peut donc estimer que 85 à 90 % des dossiers concernant des décisions individuelles seront encore instruits par les services de l'Etat en 1989, soit au nom de l'Etat, soit au nom des communes dans le cadre de la mise à disposition.

II. LES REFORMES INTERVENUES DEPUIS 1983

Plusieurs dispositions législatives importantes ayant pour objectif de favoriser le développement de l'offre foncière et la relance de l'immobilier ou de corriger certains aspects des textes initiaux, d'une mise en oeuvre délicate, sont intervenus depuis 1983.

A. L'ASSOUPLISSEMENT DES REGLES DE LA PLANIFICATION

1. La règle de la constructibilité limitée

La règle dite de constructibilité limitée, introduite par l'article 38 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a été aménagée, afin d'en atténuer la rigueur dans les communes dépourvues de P.O.S. ne subissant qu'une faible pression de l'urbanisation.

a) Le dispositif initial

Dans sa rédaction première, l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme limitait la faculté de construire aux seules parties déjà urbanisées pour les communes non dotées d'un P.O.S. opposable aux tiers.

Toutefois, l'article L.111-1-3 permettait d'en suspendre l'application, pour une durée de deux ans non renouvelable, dans les communes ayant défini conjointement avec le représentant de l'Etat les modalités d'applications du règlement national d'urbanisme (M.A.R.N.U.) ; cette faculté restait conditionnée par la prescription de l'élaboration d'un P.O.S..

Du 1er octobre 1983 à la mi-1986, plus de 4.000 communes, dont 80 % d'une population inférieure à 1.000 habitants, ont prescrit un P.O.S., ce qui permet de supposer que la rigueur de ces dispositions a contribué pour partie à la relance de la planification communale.

b) Les conséquences de la réforme

La loi n° 86-972 du 19 août 1986, outre les exceptions qu'elle a apportées à l'application de la règle de la constructibilité limitée, a ouvert la faculté de définir des M.A.R.N.U., sans qu'il soit nécessaire de prescrire un P.O.S., et a porté leur délai de validité de 2 à 4 ans renouvelable.

Le rythme des prescriptions de P.O.S. a connu un fléchissement extrêmement net, coïncidant avec cette réforme. Les corrections apportées au caractère trop contraignant de cette règle, d'une part, mais surtout la possibilité d'établir des cartes communales sans prescription préalable d'un P.O.S., d'autre part, expliquent dans une large mesure ce phénomène. Il convient également de noter que les communes qui n'ont pas prescrit l'élaboration d'un P.O.S. sont, dans leur quasi-totalité, de très petite taille et ont un rythme de construction extrêmement faible.

Depuis l'intervention de cette réforme jusqu'au 1er juillet 1988, 900 communes seulement ont prescrit un P.O.S., soit une baisse de 65 % du rythme annuel moyen enregistré dans les deux premières années de la décentralisation.

En revanche, le nouveau dispositif a soutenu la demande en faveur des cartes communales : l'élaboration de 600 cartes engagée antérieurement s'est poursuivie et près de 500 autres ont été adoptées en 1987. Actuellement, 2.500 cartes communales environ sont applicables et 300 autres ont donné lieu à l'établissement d'un P.O.S. opposable aux tiers. Enfin, plus de 1.000 nouvelles communes ont décidé d'engager une procédure d'établissement de leur carte communale.

2. La modification et la révision des plans d'occupation des sols

a) La procédure allégée de modification du P.O.S.

La loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 a autorisé la commune à mettre en oeuvre la modification de son P.O.S. pour supprimer ou réduire un emplacement réservé, institué au bénéfice de la commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale, sans procéder à une enquête publique et à la condition que les terrains concernés par la réserve n'aient pas été acquis par la commune ou l'E.P.C.I. susdits.

Cette procédure plus rapide de modification vise à donner aux communes les moyens de libérer les terrains de réserves ne correspondant plus à l'intérêt général, dès lors qu'ils pourraient être utilisés à la construction de logements.

b) L'application anticipée d'un P.O.S. mis en révision

La possibilité d'appliquer par anticipation un P.O.S. mis en révision a été rétablie, en vue de permettre la réalisation rapide d'opérations de construction ou l'accueil de certaines activités, interdites par le P.O.S. en vigueur mais qu'autoriserait le P.O.S. en cours d'élaboration.

Dans ce cas, l'application anticipée du futur plan peut être mise en oeuvre à certaines conditions de fond, tenant notamment au respect des documents de nature supra-communale (schéma directeur, projet d'intérêt général...) et à la non-remise en cause de protections instituées sur certains territoires (espaces boisés classés, activités ...).

L'entrée en vigueur de ces dispositions a nécessité l'élaboration du décret d'application n° 87-283 du 22 avril 1987, précisant les conditions de procédure auxquelles la mise en oeuvre de cette possibilité nouvelle, offerte aux communes, est subordonnée.

3. La révision des schémas directeurs

Les conditions de révision des schémas directeurs ont également été élargies avec la possibilité d'appliquer par anticipation leurs options (loi n° 85-729 du 18 juillet 1985). De même, la durée de validité des syndicats intercommunaux d'étude et de programmation compétents pour l'élaboration et la révision de ces schémas a été portée de 3 à 5 ans (loi n° 88-13 du 5 janvier 1988).

B. L'ALLEGEMENT ET LA STABILITE DES PROCEDURES EN MATIERE D'APPLICATION DU DROIT DES SOLS

1. L'allègement des procédures

a) Le plafond légal de densité

Depuis la loi du 23 décembre 1986, la commune est désormais compétente pour instaurer ou supprimer le plafond légal de densité (P.L.D.). Elle en fixe librement le niveau, qui ne peut cependant être inférieur à 1.

● Le mécanisme du P.L.D.

Les constructeurs dont le bâtiment excède, en densité, le niveau du P.L.D. sont astreints au versement d'une somme représentant la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction respecte le plafond. Les trois quarts du produit des versements pour dépassement du P.L.D. sont attribués à la commune, le quart restant revenant au département.

Toutefois, lorsque le constructeur est un organisme H.L.M., une société immobilière régie par la loi n° 46-860 du 30 juillet 1946 dans les départements d'outre-mer ou, dans certaines conditions, lorsque le versement est dû au titre d'opérations de

rénovation urbaine ou de résorption de l'habitat insalubre, la totalité de son produit est allouée à la commune.

● L'attitude des collectivités locales

Au 15 juillet 1988, le nombre de collectivités concernées ayant instauré le P.L.D. s'élève à 2.242, soit 6 % des communes regroupant 25 % de la population, parmi lesquelles seules 190 ont fixé un niveau de densité supérieur à 1 ; en outre, 82 communes ont décidé d'exempter les constructions affectées à l'habitation.

Citons notamment, parmi les villes ayant conservé ou institué un plafond légal de densité la communauté urbaine de Lille, Orléans, Tours, Poitiers ou Le Grau-du-Roi.

Le régime du P.L.D. a donc été supprimé par 94 % des communes regroupant 75 % de la population ; 72 % des communes de plus de 5.000 habitants se sont abstenues d'instaurer ce plafond.

b) Le droit de préemption urbain

Tel que prévu par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 et le décret n° 86-516 du 14 mars 1986, le droit de préemption urbain (D.P.U.) s'appliquait automatiquement sur toutes les zones urbaines et d'urbanisation future délimitées par un P.O.S. rendu public ou approuvé.

Par la loi du 23 décembre 1986, l'entrée en vigueur de ce dispositif a été reportée afin de "renverser la charge de la preuve" et de rendre le D.P.U. facultatif, les communes devant délibérer expressément pour l'instituer.

Ce texte permet également aux communes d'exclure du champ d'application du D.P.U., pour cinq ans, les cessions de lots dans les lotissements et les cessions de terrains par la personne

chargée de l'aménagement d'une zone d'aménagement concerté (Z.A.C.).

Le décret n° 87-284 du 22 avril 1987 a procédé à l'adaptation du contenu du décret n° 86-517 du 14 mars 1986 pour tenir compte de ces modifications. Le nouveau régime du D.P.U. est entré en vigueur le 1er juin 1987.

En outre, la loi n° 87-557 du 17 juillet 1987 oblige les communes qui ont bénéficié automatiquement du D.P.U., du fait de la préexistence d'une zone d'intervention foncière, à délibérer expressément pour conserver ce droit de préemption.

Un questionnaire va être adressé aux Préfets de département en vue de connaître le nombre de communes qui, un an après l'entrée en vigueur des réformes, ont délibéré au sujet des nouveaux droits de préemption.

c) Le permis de construire

Le champ d'application du permis de construire a été précisé et clarifié et le régime des déclarations de travaux, profondément remanié en vue d'une simplification, a été étendu à de nombreux travaux de faible importance dont la nature correspond aux préoccupations quotidiennes des usagers dans l'aménagement de leur habitat (loi n° 86-13 du 6 janvier 1986).

2. La stabilité du droit des sols

a) Les règles applicables dans les lotissements

La stabilité des règles d'urbanisme dans les lotissements a été renforcée (loi du 23 décembre 1986), puisqu'un permis de construire ne pourra être refusé pendant cinq ans à

compter de l'achèvement du lotissement dès lors que la construction projetée respecte les dispositions d'urbanisme applicables au jour de l'autorisation dudit lotissement.

b) Les mesures de publicité

Le décret n° 88-471 du 28 avril 1988 a harmonisé les mesures de publicité applicables aux différentes autorisations d'occupation du sol et a modifié les délais de recours, afin de réduire la période d'insécurité juridique pour les constructeurs.

c) La relance de l'offre foncière en Ile de France

En matière de politique foncière, des études récentes ont fait ressortir qu'il n'existe pas en général de pénurie de terrains sur le territoire français, sauf en région Ile-de-France qui, à cet égard, a fait l'objet de trois mesures particulières :

- la mise en place d'un observatoire foncier en région Ile-de-France afin d'avoir une meilleure connaissance du marché ;

- la création d'un fonds d'action du logement destiné à apporter des aides financières à celles des communes de l'agglomération centrale qui ont une politique dynamique de construction de logements. Ce fonds dispose de 50 millions de francs avec un financement de l'Etat ; il n'est pas envisagé pour le moment d'en étendre le principe à d'autres régions ;

- les incitations données aux administrations d'Etat pour une gestion plus dynamique de leur patrimoine foncier : le produit des cessions d'immeubles revient désormais pour partie aux administrations vendeuses.

D'une manière plus générale, les orientations visent à mieux utiliser les moyens juridiques relevant d'ores et déjà de l'Etat et des études sont en cours afin d'améliorer l'information du public et des professionnels sur le marché foncier en France.

Enfin, l'offre foncière passe par la motivation des propriétaires. Les mesures prises indiquent un changement du comportement de l'Etat qui, jusqu'alors, privilégiait la maîtrise foncière publique par rapport à l'initiative privée.

L'ensemble des dispositifs ainsi mis en place trouve son relais dans la politique engagée dans le cadre des orientations retenues par le Gouvernement. Des actions spécifiques sont envisagées portant tant sur les centres anciens dégradés que sur la création de quartiers nouveaux en périphérie des villes. Ces actions reprennent, en les intensifiant, les objectifs exposés dans la circulaire n° 84-51 du 27 juillet 1984 relative aux projets de quartier.

Ainsi les axes d'une politique graduée d'actions visant à renforcer la solidarité et le développement social urbain ont été définis : opérations "développement social des quartiers", opérations plus légères, fonds social urbain, gestion décentralisée.

Des actions d'animation en vue de la mise en oeuvre de cette politique seront menées auprès des collectivités locales et des différents partenaires en matière d'aménagement urbain.

*

* *

Le transfert de compétences en matière d'urbanisme a été, directement ou non, à l'origine de plus de 150 textes entre 1983 et 1987.

Cette oeuvre législative et réglementaire est maintenant achevée, autorisant une pause dans la production des textes, pause qui sera mise à profit pour engager un bilan du droit de l'urbanisme, et en particulier l'observation de ses conditions d'application. Le droit de l'urbanisme est en effet perçu comme un droit trop complexe, donc mal compris et peu ou mal appliqué.

Ce bilan est actuellement en cours avec des partenaires variés comme l'Association des Maires de France, les D.D.E. et les tribunaux administratifs : à la fin de l'année 1988, douze d'entre eux, - dont les plus importants, tels ceux de Nice, Paris, Versailles, Rennes, Lyon - auront été associés à cette démarche et un bilan national pourra être effectué avec ces tribunaux et le Conseil d'Etat.

III. LES ACTIONS RESTANT DE LA COMPETENCE DE L'ETAT

A. L'ARCHITECTURE

1. L'enseignement de l'architecture

a) L'organisation de l'enseignement de l'architecture

L'enseignement de l'architecture dispensé par les vingt-deux écoles placées sous la tutelle du ministère de l'Équipement et du Logement est organisé dans le cadre des dispositions réglementaires fixées par le décret du 9 avril 1984.

En reconnaissant la double nature universitaire et professionnelle des formations architecturales, la réforme instaurée alors, avait pour objectif de rendre plus rigoureuses et plus efficaces les études d'architecture afin de doter les jeunes diplômés des compétences nécessaires pour une meilleure insertion professionnelle.

Ramené à une durée de cinq années, le cursus est organisé en deux cycles :

- l'un, de deux ans, conduisant au Diplôme d'Études Fondamentales en Architecture (D.E.F.A.), diplôme national de l'enseignement supérieur, délivré conjointement par le ministre de l'Équipement et du Logement et le ministre de l'Éducation nationale ;

- l'autre, de trois ans, conduisant au Diplôme d'Architecte Diplômé par le Gouvernement (D.P.L.G.).

Au-delà du cursus conduisant au diplôme, ont été mises en place des formations de haut niveau, les certificats d'études approfondies en architecture (C.E.A.A.) créés par l'arrêté du 12 juillet 1985, permettant à des architectes, des ingénieurs ou à des titulaires de titres universitaires équivalents d'approfondir leurs connaissances dans des domaines professionnels particuliers ou de se consacrer à des travaux plus orientés vers la recherche.

b) Les crédits alloués pour 1989

● pour le fonctionnement des écoles d'architecture, les dotations s'élèvent à 47,6 millions de francs, soit une hausse de 7,5 % par rapport à 1988, afin de renforcer les moyens consacrés aux C.E.A.A. (+ 0,45 millions), à la formation aux langues étrangères (1 million) et au renouvellement d'équipements informatiques (1,55 million);

● pour l'équipement immobilier des écoles d'architecture, l'augmentation de 3 millions de francs des crédits par rapport à 1988 (20 millions) est adaptée aux besoins de 1989, année au cours de laquelle la construction et l'équipement de l'école d'Architecture de Rennes seront achevés, la reconstruction de l'école de Nancy lancée et le programme d'entretien des écoles de Toulouse et Marseille poursuivi.

c) La préparation des échéances européennes

La préparation de la profession aux échéances européennes constitue désormais la principale préoccupation des pouvoirs publics et des architectes; elle passe moins par des réformes de nature législative et réglementaire que par la mobilisation des efforts des professionnels et l'élaboration d'une stratégie commune pour faire face, dans les meilleures conditions de compétence et de compétitivité, à la concurrence étrangère.

Le nombre des architectes s'est fortement accru depuis dix ans : il passe de 12.300 en 1978 à 24.230 au début de 1988. Notons, à titre indicatif, que l'on compte 61.000 architectes en activité en R.F.A., 30.000 en Grande-Bretagne et 45.500 en Italie.

La profession est toujours régie par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Toutefois, l'insertion en droit interne de la directive européenne du 10 juin 1985 sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, titres et certificats du domaine de l'architecture, a imposé l'adaptation de la rédaction du décret du 28 décembre 1977 sur l'organisation de la profession d'architecte ainsi que du décret du 16 janvier 1978 relatif aux conditions requises pour l'inscription au tableau régional de l'Ordre des architectes.

S'il est encore trop tôt pour mesurer les retombées immédiates, en termes d'échanges de professionnels, de cette directive, on peut néanmoins prévoir qu'elle ne devrait pas conduire à un mouvement migratoire important, la France ayant pratiqué, depuis plus de dix ans une politique d'ouverture à l'égard des ressortissants de la C.E.E.

En revanche, ce nouveau texte a permis la prise de conscience des enjeux des prochaines échéances européennes et la mesure de leurs atouts et faiblesses, par les professionnels.

Au rang des atouts, figurent notamment la dimension culturelle internationale reconnue de notre architecture, un enseignement excellent pour la formation au projet, un système régulateur de la commande publique qui est un gage de clarification des interventions et, par voie de conséquence, de qualité pour la création architecturale.

L'insuffisance de la pratique professionnelle et de la maîtrise des langues constitue, en revanche, une faiblesse de notre enseignement. La dualité de la maîtrise d'oeuvre française (ingénieurs - architectes) et la concurrence de la maîtrise d'oeuvre intégrée dans les grandes entreprises constituent d'autres points sensibles.

Pour adapter la profession au contexte nouveau, l'Etat a déjà pris des initiatives dans les domaines où il assume une responsabilité directe : il en est ainsi en matière d'enseignement de l'architecture et de la formation continue des architectes, par la recherche d'une diversification des métiers de la conception et la prise en considération des préoccupations européennes, voire internationales ; de même, en matière de commande publique, où la recherche de la qualité architecturale conditionne l'élaboration de textes législatifs et réglementaires clarifiant l'intervention de chaque catégorie de professionnels au sein de la maîtrise d'oeuvre (1).

Un effort particulier en faveur de l'enseignement de l'architecture est ainsi fait sur le budget 1989 : 3 millions de francs de crédits supplémentaires sont affectés à l'équipement informatique, l'enseignement des langues et le développement de certificats d'études approfondies en architecture. L'objectif est de parvenir en trois ans à doubler le parc informatique mis à disposition des étudiants pour maîtriser les techniques modernes de conception ; à accroître de 75 % l'enseignement des langues étrangères, à porter à 35 le nombre de formations supérieures en architecture.

Enfin, les professionnels sont associés à une réflexion qui permettra de mieux mesurer leur compétitivité face à la commande européenne et, le cas échéant, de définir un programme d'actions concrètes.

(1) La réforme de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée est en cours à ce jour.

2. La promotion de l'architecture

a) L'activité de l'Institut français d'architecture

La politique de promotion de l'architecture est notamment conduite en collaboration avec l'Institut français d'architecture (I.F.A.) créé en 1980 et chargé d'une mission d'animation, de diffusion, de conservation et de valorisation des archives d'architecture, en direction du grand public et des différents milieux professionnels.

En 1988, l'activité de l'I.F.A. s'est poursuivie dans le cadre de ses orientations précédentes en développant la promotion de l'architecture contemporaine, la conservation des archives architecturales du XXème siècle et les échanges européens.

En matière de protection des archives notamment, les priorités ont porté sur l'aménagement du Centre d'Archives de la rue de Tolbiac en vue de son ouverture début 1989 aux chercheurs, historiens et architectes.

b) Le financement de l'Institut français d'architecture

Une subvention de 14 millions de francs a été attribuée à l'I.F.A. en 1988 par le ministère de l'Équipement et du Logement ; elle devrait être reconduite en 1989 et complétée par une dotation de 1,5 million pour le fonctionnement du Centre d'Archives.

Des conventions extérieures s'ajoutent à ces crédits pour un montant 4 millions.

Enfin, des recettes issues des ventes de catalogues, de livres, de collections créées par l'I.F.A., de bulletins et d'affiches complètent ces ressources financières pour un montant de 0,9 million.

B. LE FINANCEMENT DE MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE

1. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.)

a) La mission des C.A.U.E.

Les missions des C.A.U.E., définies par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, consistent à développer l'information et la participation du public dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, à contribuer à la formation des intervenants en matière de construction, à fournir des conseils aux candidats à la construction et à apporter leur soutien aux collectivités locales et aux administrations publiques.

Les domaines d'activité privilégiés de ces organismes ont été essentiellement le conseil aux particuliers, aux élus et la sensibilisation des jeunes. Ils ont également diversifié leurs domaines d'intervention, notamment en direction des artisans et du monde rural.

Les C.A.U.E. jouent un rôle important dans la promotion de l'architecture et de l'urbanisme en direction des communes, des maîtres d'ouvrage publics et privés et du grand public. Leurs actions de sensibilisation et d'information menées à l'occasion de projets concrets d'aménagement et de construction (réalisation d'expositions, publication de guides, organisation de colloques) complètent leur rôle de conseil.

Pour 1987 et 1988, les thèmes privilégiés par la Direction de l'architecture et de l'urbanisme et ayant bénéficié de subventions affectées ont été notamment la sensibilisation du grand public par les moyens de communication audiovisuels, la promotion du livre d'architecture et les actions visant à rapprocher les architectes des usagers sur le thème de l'architecture quotidienne.

Les C.A.U.E. ont également engagé des actions dans le cadre de la Campagne nationale de promotion de l'architecture, qui a été l'occasion pour eux de développer leurs relations avec les organisations professionnelles sur le plan national.

Enfin, ces organismes ont pris conscience de l'ouverture européenne et commencent à travailler dans ce sens.

b) Les moyens d'action des C.A.U.E.

87 C.A.U.E. sont opérationnels à ce jour et disposent d'un directeur, d'une équipe généralement constituée par des architectes, d'un siège social, de permanences décentralisées et d'un budget assurant leur financement.

Ce budget est alimenté par le produit de la taxe départementale pour les C.A.U.E., instituée par l'article 14 de la loi de Finances rectificative pour 1981 et adoptée dans 74 départements, pour la majorité des cas au taux maximum de 0,3 % ; s'y ajoutent des crédits d'Etat, des collectivités locales et diverses contributions.

Jusqu'en 1986, les subventions étaient versées par le ministère de l'Equipement et du Logement sous deux formes différentes : subventions de fonctionnement et subventions affectées à des actions d'intérêt national arrêtées annuellement.

En 1986, 34 C.A.U.E., recevant un rendement théorique de taxe départementale inférieur à un million de francs, ont pu bénéficier des subventions de fonctionnement pour un montant total de 3 millions.

S'y ajoutait la mise à disposition, par l'Etat, d'architectes consultants dans le cadre de la mission de conseil aux particuliers.

En outre, la quasi totalité des C.A.U.E. s'est vue accorder des subventions affectées, sur crédits déconcentrés auprès de 13 délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, pour un montant total de 3,8 milliards de francs.

En 1987, les subventions de fonctionnement ont été supprimées ; outre la rémunération des architectes consultants, l'aide de l'Etat ne s'est plus manifestée que par les subventions affectées, déconcentrées auprès de la totalité des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, pour un montant total de 2,7 millions de francs.

Le relais devait être pris par la montée en puissance de la taxe départementale, dont le rendement était estimé à 76 millions francs en 1986, 80 en 1987 et 90 en 1988, renforcée par la loi de Finances rectificative pour 1986 qui étendait l'assiette de la taxe aux zones d'aménagement concerté.

En 1988, la taxe départementale est demeurée encore insuffisante pour un certain nombre de C.A.U.E., notamment dans les départements les moins peuplés.

Les crédits d'Etat pour les architectes consultants ont été réduits de 16 % mais répartis de manière à aider en priorité les C.A.U.E. disposant de ressources insuffisantes pour l'exécution de leurs missions.

En 1989, les crédits d'Etat pour les architectes consultants seront accordés de manière à accentuer l'aide de l'Etat aux C.A.U.E. ruraux les plus défavorisés par un faible rendement de la taxe départementale.

Il relève en effet de la responsabilité de l'Etat de conseiller, comme le prévoit la loi, les particuliers construisant des

maisons individuelles de moins de 170 m² de plancher, afin de garantir leur qualité architecturale.

2. Les agences d'urbanisme

Depuis leur création dans les années 70, les agences d'urbanisme, outils communs des collectivités locales et de l'Etat, sont le lieu privilégié de concertation entre la puissance publique et les agglomérations urbaines pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Mais rapidement, leurs missions ont dépassé le seul domaine de l'urbanisme réglementaire pour concerner l'action préopérationnelle et le développement économique.

a) La mission des agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme, fournissent une contribution essentielle à la compréhension et à la maîtrise des mutations économiques et urbaines qui se manifestent dans les villes.

Elles effectuent ainsi des études prospectives d'aménagement à l'échelle des agglomérations, fondées sur l'évolution des données démographiques, le niveau d'activités économiques et de l'emploi, l'occupation de l'espace et du logement.

Ces études intéressent directement les politiques nationales d'aménagement, parmi lesquelles le développement du réseau urbain, l'aménagement du territoire ou la planification intercommunale, et l'offre foncière.

L'intérêt de ces prestations justifiant la participation financière de l'Etat, la circulaire n° 88-19 du 4 mars 1988, a procédé à l'instauration, dès 1988, de contrats d'objectifs qui permettent à chaque agence de mettre en évidence sa participation aux enjeux nationaux dans la gestion de l'espace.

b) les ressources des agences d'urbanisme

Les ressources principales des agences d'urbanisme proviennent, outre l'aide de l'Etat, de subventions des collectivités locales (communes et établissements publics de coopération intercommunale, parfois départements et régions) d'organismes para-publics ou consulaires (chambres de commerce et d'industrie) et des contrats d'études spécifiques.

Après une forte réduction entre 1986 et 1987, la contribution globale de l'Etat s'est élevée à 48,6 millions de francs en 1987 et 51,6 en 1988. Elle devrait être à nouveau ramenée à 48,6 millions pour 1989 et orientée principalement vers la poursuite des missions assurées par les agences en matière d'aménagement et de développement des agglomérations, voire la création de nouvelles agences aptes à placer favorablement l'agglomération dans la concurrence intervilles qui sera exacerbée à partir de 1993.

Enfin, et pour équilibrer leur budget et maintenir leur potentiel d'études, les agences ont cherché à augmenter leur part de contrats spécifiques négociés en cours d'année soit avec les collectivités locales, soit avec des organismes para-publics ou privés, soit avec des sociétés d'économie mixte, voire avec certaines administrations d'Etat.

C) LE DÉVELOPPEMENT DES VILLES NOUVELLES

1. L'état d'avancement des villes nouvelles

La réalisation des villes nouvelles, qui figurait parmi les actions d'aménagement prioritaires du IXème plan, devrait être poursuivie activement au cours du prochain plan.

L'objectif est de maintenir et de renforcer l'offre foncière faite en ville nouvelle pour construire chaque année une dizaine de milliers de logements et commercialiser environ 200.000 m² de bureau, et plus de 100 hectares de terrains à usage d'activité.

Sur le plan économique, cinq des sept villes nouvelles en cours de réalisation (Cergy, Evry, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée, les Rives de l'Étang de Berre) sont dotées d'un tissu économique leur permettant d'atteindre, d'ici quelques années, un équilibre de fonctionnement satisfaisant. Avec la signature en 1987 du contrat pour l'implantation d'Eurodisneyland en France, les perspectives de Marne-la-Vallée sont à terme très positives.

Les deux autres villes nouvelles (Melun-Sénart, l'Isle d'Abeau) n'ont pas encore atteint ce niveau : la rentabilisation des investissements déjà effectués, ainsi que les objectifs de développement des régions où elles sont implantées, nécessitent qu'elles restent des objectifs importants d'aménagement du territoire.

Enfin, la commune de Val-de-Reuil voit la poursuite de son aménagement réalisée dans le cadre d'une convention de finition portant sur la période 1988-1992 pendant laquelle l'urbanisation sera achevée.

2. Les dotations budgétaires aux villes nouvelles

L'aide financière accordée par l'Etat aux villes nouvelles relève principalement, mais non exclusivement, du ministère de l'Équipement et du Logement, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après (exprimé en millions de francs) :

MINISTERE	TYPE D'EQUIPEMENT	CHAPITRE BUDGETAIRE	1987 AP AFFECTEES	1988 AP AUTORISEES	1989 AP PREVISIONS
EQUIPEMENT ET LOGEMENT	. Acquisitions foncières	55 21 art.90 FNAFU A	6,5 53,1	3,0 61,4	9,5 58,0
	. Voirie primaire	55 21 art.70 53 43 art.40	88,5	80	80
	. Dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles	65 06 art.10 20-30	243,0(*)	251,3(*)	194,5(*)
SOUS-TOTAL			391,1	395,7	342
TRANSPORTS ET MER	. Transports en commun en site propre	63 41 art. 14	5,5	3	non connu
	. Desserte interne des villes nouvelles	46 41 art. 50	3	1	1
CULTURE ET COMMUNICATION	. Salle de spectacle, Auditorium Ecoles de musique	66 40	22,3	0,4	non connu

(*) C.P. = 208 millions de francs pour 1987, 243,6 en 1988 et 235 en 1989.

3. La situation financière des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles (E.P.A.V.N.)

L'évolution de la situation financière des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles se caractérise globalement par la progression du chiffre d'affaires réalisé et la poursuite du désendettement.

Il existe cependant des disparités d'un E.P.A. à l'autre, compte tenu, d'une part, de l'état d'avancement de chaque ville nouvelle, d'autre part, des problèmes spécifiques rencontrés dans certaines d'entre elles.

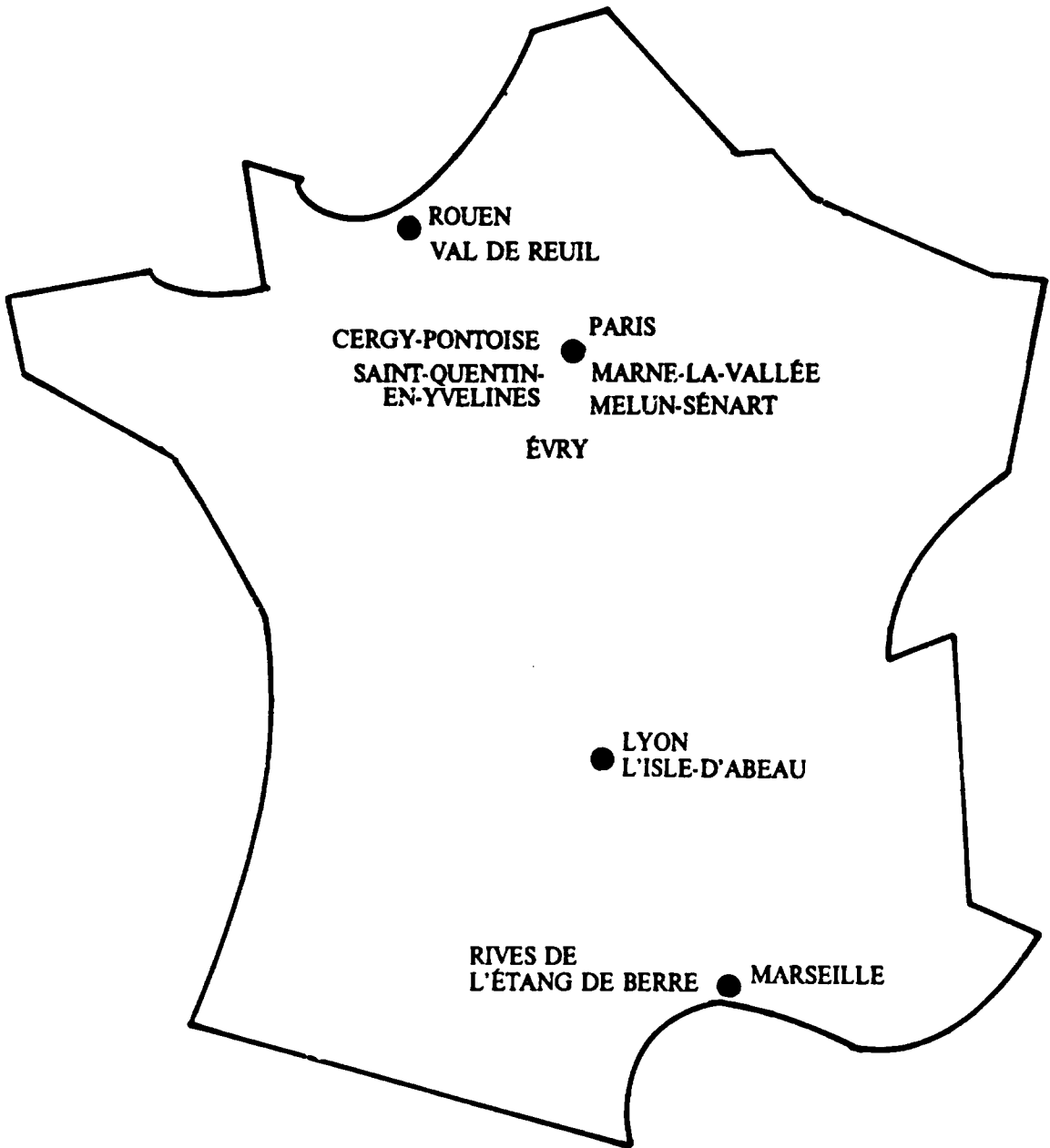
a) Le cas particulier d'EPAFRANCE

EPAFRANCE, établissement public d'aménagement du secteur IV de Marne-La-Vallée, créé le 24 mars 1987, commence à entrer en activité. Il dispose, si besoin est, du personnel d'EPAMARNE et assure sa rémunération ; grâce à des redéploiements internes, la croissance des effectifs de ces deux établissements sera limitée à 20 %, pour une augmentation d'activité de 50 %.

En 1987, EPAFRANCE a reçu l'autorisation de contracter un crédit à court terme auprès du système bancaire, destiné à couvrir ses frais d'installation et d'études. Il ne devait obtenir qu'en 1988 le bénéfice de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour un montant maximal de 220 millions de francs, lui permettant l'acquisition de terrains sous déclaration d'utilité publique.

b) Les villes nouvelles de la région Ile-de-France

En région d'Ile-de-France, la progression du chiffre d'affaires 1987 par rapport à 1986 a été d'environ 11 %, sensiblement comparable à celle observée entre 1985 et 1986. On peut souligner une certaine reprise du marché du logement, en particulier à Melun-Sénart, où les objectifs ont été revus en hausse, et un marché soutenu en matière d'implantation d'activités, sans toutefois que



(Source : S.G.V.N.)

l'augmentation de la surface de bureaux commercialisés soit comparable à celle connue par l'ensemble de la région pendant la même période.

c) Les villes nouvelles de province

La situation y est plus contrastée : il a tout d'abord été procédé à la dissolution de l'E.P.A. du Vaudreuil, considérant que la croissance de cette ville, tant en logements qu'en implantation d'activités ou d'équipements publics, ne justifiait plus désormais le maintien d'un établissement public de caractère national, doté d'une cinquantaine d'agents. Après la liquidation en cours de l'E.P.A., le retour de cette ville nouvelle au droit commun sera assuré de manière progressive, dans le cadre d'une convention de finition de cinq ans passée entre l'Etat et la commune.

L'E.P.A. de l'Isle-d'Abeau a vu ses objectifs de croissance révisés à la baisse en matière de production de logements, de façon à mieux les adapter à la demande réelle. Des progrès sont en revanche enregistrés dans le domaine des implantations d'emplois. Une étroite concertation est engagée entre l'Etat, la région Rhône-Alpes et le département de l'Isère en vue de définir les structures les mieux adaptées à un développement économique et urbain qui devrait, en liaison avec les projets de gare T.G.V. à Satolas, prendre un nouvel essor dans les années 1990.

L'établissement des Rives de l'Etang de Berre connaît un développement très satisfaisant avec une diversification de sa production de logements au profit des logements moyens et "haut de gamme" et un accroissement sensible de la part représentée par les bureaux, les implantations commerciales et les usines dans son chiffre d'affaires global.

d) La poursuite du mouvement de désendettement

Le désendettement des établissements publics hors EPAFRANCE se poursuit. L'endettement auprès du système bancaire qui a atteint son maximum en 1978 (1,1 milliard de francs) a diminué à 650 millions en 1985 et 432 millions en 1987 ; fin 1988, il devrait se situer à 350 millions. Seule la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau voit son endettement stabilisé. Aucun autre E.P.A. n'a eu

recours à l'emprunt en 1987, mais de nouveaux emprunts ponctuels peuvent toujours être nécessaires, même si les établissements publics veillent tout particulièrement au rythme d'engagement de leurs dépenses.

Enfin, il convient de souligner le pourcentage prépondérant des recettes commerciales dans les recettes totales des E.P.A.

Les dotations de l'Etat, comme les précédentes années, ont été réservées en 1988 à Melun-Sénart et aux villes nouvelles de province pour un montant total de 14,5 millions de francs, contre 20 millions de francs en 1987.

Pour 1989, les perspectives résident dans le maintien des rythmes de commercialisation 1988 et la poursuite du désendettement.

D. LA VILLE : UN GRAND PROJET POUR LE SEPTENNAT

Le Gouvernement a été conduit à maintenir, depuis 1984, certains dispositifs particuliers concernant notamment les actions de développement social des quartiers et l'aménagement des banlieues, afin d'aider les communes à faire face à leurs responsabilités en la matière.

Toutes les réflexions menées et les actions entreprises depuis une vingtaine d'années ont montré les limites d'une approche sectorielle des choses. Elles ont incité à concevoir une politique globale de l'aménagement des quartiers, afin de favoriser un développement harmonieux de l'ensemble des composantes des agglomérations -en refusant les exclusions sociales ou économiques- et de prévenir l'insécurité.

Ces objectifs, qui ont justifié la création, en 1984, du Comité interministériel pour les villes (C.I.V.), sont toujours d'actualité.

Le Gouvernement a voulu amplifier cette politique, à partir de 1989, en lui accordant des moyens nouveaux.

A la demande du Président de la République, le ministre de l'Équipement du Logement a été chargé d'élaborer un grand projet urbain pour le septennat.

Pour réussir, un tel projet ne pourra se contenter de poursuivre les actions déjà engagées : certes, il devra, par exemple, porter sur la réhabilitation des logements, collectifs ou isolés, mais en prévoyant une sensible accélération du rythme actuellement suivi.

Il lui faudra également intégrer les logements réhabilités et les quartiers en difficulté dans une démarche plus globale destinée à développer l'offre des services, à diversifier le tissu économique et social et à assurer, en définitive, un développement harmonieux de la ville tout entière.

Dès aujourd'hui, l'ambition de cette politique s'est vue concrétisée par deux mesures :

- la forte croissance des crédits alloués au Fonds social urbain, passés de 81 millions en 1988 à 261 millions dans le projet de budget pour 1989 ;

- la création d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, placée sous la responsabilité de M. Yves Dauge et chargée de coordonner les politiques de l'État en matière urbaine.

Toutefois, quels que soient les efforts consentis par l'Etat au développement de cette politique urbaine, celle-ci ne pourra réussir que si elle est menée en liaison avec les collectivités locales et les différents partenaires concernés, par la mise en oeuvre de véritables chartes de développement social et urbain.

*

* *

A l'issue d'une réunion tenue le 10 novembre 1988, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits destinés à l'urbanisme par le projet de budget pour 1989.