

N° 52

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME XIV

URBANISME

Par M. Pierre CECCALDI-PAVARD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Michel Chauty, *président* ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Raymond Dumont, André Barroux, *secrétaires* ; Octave Bajoux, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiémaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Émile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Moission, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Marcel Souquet, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepiéd, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 19), 1297 (tome X) et in-8° 227.

Séat : 49 et 50 (tome III, annexe 14) (1979-1980).

Loi de finances. — Environnement (protection de l') - Urbanisme - Villes nouvelles.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I – L'assistance et la production technique	5
A) L'assistance technique	5
B) La formation et l'information	6
1° la formation	6
2° l'information	6
C) Les agences d'urbanisme	8
II – L'organisation et la protection de l'espace	10
A) L'élaboration des documents d'urbanisme	10
B) La préservation des sites, des abords et des paysages	13
III – L'aménagement et la promotion de la qualité du cadre de vie urbain	15
A) Les actions foncières	15
1° les aides budgétaires	15
2° Les politiques foncières menées	17
B) Les villes nouvelles	19
C) Les espaces verts	20
D) Les opérations d'urbanisme	21
Conclusion	23
Examen en Commission	24

Mesdames, Messieurs,

Pour la première fois, le fascicule budgétaire que nous examinons tient compte des modifications intervenues l'an passé dans la répartition des tâches au sein du Gouvernement et de la nouvelle organisation du Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.

Cette réforme de la présentation des crédits devrait permettre à l'avenir de mieux appréhender ce budget. Cependant, elle a entraîné d'importantes difficultés pour comparer les chiffres de cette année avec ceux de l'année précédente ; de plus, l'extension du champ d'application de la T.V.A. a provoqué une majoration de certains crédits qui ne correspond pas à une augmentation réelle des moyens.

Pour l'ensemble du Ministère, les autorisations de programme atteignent 14 milliards de francs en 1980, soit une augmentation de 2,4 %. Les crédits de paiement, qui atteignent 20 milliards, progressent de 17 %.

Les dotations destinées à l'urbanisme sont, comme l'année précédente, en baisse sensible. Les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, qui étaient de 1,6 milliard de francs en 1979, ne sont que de 1,47 milliard de francs en 1980, soit une réduction de 8 % en francs courants. Les autorisations de programme passent de 894 millions de francs à 930 millions de francs ; cela représente une hausse de 4 % en valeur, mais une diminution en volume.

Face à ces crédits en réduction, le Ministère a concentré une part importante de ses moyens autour de trois priorités :

- l'élaboration des documents d'urbanisme, qui doivent couvrir progressivement le territoire national, afin de permettre une décentralisation importante du pouvoir de décision en matière de permis de construire et d'autorisations d'occupation des sols ;

- la création et l'aménagement des espaces verts pour atteindre peu à peu, dans les grandes agglomérations, l'objectif de 10 mètres carrés d'espaces par habitant et pour réaliser certaines grandes opérations ;

- la préservation des sites et des paysages.

La politique que compte appliquer ou promouvoir l'Etat en matière d'urbanisme au cours de l'année 1980 peut être étudiée en examinant les trois groupes de programmes consacrés à cette action :

- l'assistance et la production technique ;
- l'organisation et la protection de l'espace ;
- l'aménagement et la promotion de la qualité du cadre de vie urbain.

I. - L'ASSISTANCE ET LA PRODUCTION TECHNIQUE

Ce groupe de programmes organise l'emploi des différents moyens mis à la disposition des services administratifs centraux et locaux, ainsi que des collectivités locales pour les mettre en mesure d'agir efficacement dans le domaine de l'urbanisme et des paysages : assistance technique, formation et information, agences d'urbanisme.

A) L'assistance technique

Elle a pour objet, selon le Ministère, d'aider les responsables locaux dans la mise en œuvre des politiques nationales. L'assistance technique cherche également à aider les divers milieux professionnels (que ce soit au sein de l'administration, dans les collectivités ou dans les organismes qui leur prêtent concours), afin de développer et de transmettre le « savoir-faire » nécessaire pour réagir quotidiennement dans le sens d'une meilleure qualité du cadre de vie.

Elle constitue une part importante de l'activité du Service technique de l'urbanisme (S.T.U.), qui mène à ce titre, en liaison notamment avec la direction générale des Collectivités locales du Ministère de l'Intérieur, deux catégories d'actions :

- l'intervention gratuite, à la demande, de personnels qualifiés auprès des responsables locaux des services extérieurs et des collectivités locales ;
- la conception et la publication d'ouvrages techniques (guides, manuels, fiches documentaire...).

Ces actions d'assistance technique ne peuvent se développer utilement qu'en symbiose avec un travail permanent d'études et de réflexions destinées, soit à éclairer l'administration centrale sur les incidences et les effets des politiques mises en œuvre, soit à préparer des propositions ou des adaptations aux directives actuelles.

En 1980, les crédits consacrés à ces domaines seront en forte augmentation. Les autorisations de programme atteindront 43,6 millions de francs et les crédits de paiement s'élèveront à 38 millions de francs. Cela permettra notamment d'élaborer l'atlas des espaces protégés, d'améliorer la qualité des opérations d'urbanisme, de développer l'inventaire et la protection des paysages. En 1980, certaines nouvelles actions seront privilégiées :

- l'accroissement de la protection des zones littorales et de montagne ;

- une meilleure articulation des opérations d'urbanisme avec le tissu urbain existant ;

- l'adaptation à l'évolution prévisible de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'urbanisme.

B) La formation et l'information

1° La formation

En matière d'urbanisme, les actions de formation intéressent essentiellement les élus et le personnel des collectivités locales et des services extérieurs du Ministère dans un domaine complexe où il est nécessaire d'assurer une mise à jour permanente des connaissances.

De nombreux organismes participent à cette formation, notamment l'Ecole nationale des ponts-et-chaussées, l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, les Centres inter-régionaux de formation professionnelle, le Service technique de l'urbanisme (S.T.U.) et le Centre de recherche de l'urbanisme (C.R.U.).

Le Centre de recherche d'urbanisme est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, qui a pour but d'encourager et de coordonner la recherche et d'en diffuser les produits, d'aider à la formation, à l'information et à l'échange du savoir-faire et de susciter des échanges avec les pays étrangers. Ses ressources sont, pour l'essentiel, d'origine publique. Les effectifs du Centre sont de 96 agents, dont 57 cadres. Depuis trois ans, le C.R.U. a fortement développé ses actions pédagogiques en matière d'urbanisme.

2° L'information

Depuis quelques années, des efforts importants sont entrepris afin d'améliorer l'information du public en matière d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

Le Service technique de l'urbanisme (S.T.U.) et le Centre de recherche de l'urbanisme (C.R.U.) s'efforcent d'améliorer leur politique de communication.

Afin d'améliorer les rapports entre l'administration et les usagers, certaines subdivisions territoriales du Ministère ont directement instruit les certificats d'urbanisme, les autorisations de construire et les certificats de conformité. Par ailleurs, les directions départementales de l'Equipement se sont assurées, en 1979, le concours d'architectes consultants pour fournir aux usagers, à la demande de ceux-ci, toute information ponctuelle et précise sur les problèmes qui peuvent se poser à eux, à l'occasion d'un quelconque problème touchant à l'occupation du sol.

En outre, l'Etat soutient les actions conduites par les associations nationales ou régionales qui ont fait la preuve de l'intérêt qu'elles portent aux questions de l'environnement. L'article 44 de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 autorise toute association qui exerce ses activités dans le domaine de la protection de la nature et qui est reconnue d'utilité publique, ou déclarée depuis trois ans au moins et agréée, à se porter partie civile devant la juridiction pénale en cas d'infraction à des dispositions du Code de l'urbanisme.

36 associations à vocation interdépartementale ou nationale ont été agréées par arrêté ministériel au cours de l'année 1978. De nombreuses associations départementales l'ont également été par arrêté préfectoral.

Au 15 septembre 1979, 73 Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) sont créés. Parmi ces organismes, 32 sont aujourd'hui sur le point d'être opérationnels dans la mesure où ils possèdent une équipe, un programme d'action, un local et un budget. La loi a donné quatre missions principales aux C.A.U.E. :

- * informer, sensibiliser, faire participer le public à l'architecture. Les moyens mis en œuvre sont multiples : affiches, dépliants, réunions, participation à la campagne des « 1 000 jours pour l'architecture » dont le but est de « donner aux Français envie d'architecture » ;

- * former et perfectionner les intervenants dans le domaine de la construction ;

- * conseiller les candidats à la construction ; cette mission a déjà été développée par les architectes consultants ;

- * conseiller les collectivités locales et les administrations publiques sur tout projet d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement.

Il faut noter que la consultation obligatoire du C.A.U.E. pour les candidats constructeurs qui ne sont pas soumis à l'obligation de prendre un architecte a été repoussée au 1^{er} janvier 1982.

Le financement des C.A.U.E. est assuré de plusieurs manières. Le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (direction de l'Architecture) verse une subvention de 150 000 francs à chaque conseil. En 1980, les crédits du chapitre 43-30, article 20, seront ainsi portés à 15 millions de francs. Par ailleurs, des prestations en nature sont fournies par la mise à disposition des C.A.U.E. d'architectes consultants. La rémunération de ces 460 professionnels sera assurée grâce à l'article 62 du chapitre 31-83 (18 millions de francs).

Les collectivités locales versent aux C.A.U.E. des subventions de fonctionnement dont le total actuel est de 8,4 millions de francs pour 66 départements, soit une moyenne de 125 000 francs par C.A.U.E.

Enfin, le budget des C.A.U.E. est alimenté par le produit de la taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement. Cette taxe additionnelle, qui a été créée par l'article 104 de la loi de finances pour 1979 au profit du Conseil général, est assise et recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe locale d'équipement. Elle doit être votée par l'assemblée départementale et son taux ne peut dépasser 0,3 %. Pour l'instant, 27 conseils généraux l'ont adoptée.

Il est nécessaire que l'Etat s'engage à maintenir le volume de son aide en faveur des C.A.U.E. Il est inquiétant de noter que la subvention versée par l'Etat n'ait pas été revalorisée cette année, ce qui entraîne bien évidemment une diminution de la valeur réelle de cette aide. De même, le nombre d'architectes consultants n'a pas augmenté alors que leurs tâches deviennent de plus en plus importantes.

C) Les agences d'urbanisme

Les agences d'urbanisme ont le statut des associations de la loi de 1901 et exercent une fonction d'étude et de concertation. Elles constituent, pour les collectivités locales et pour l'Etat, des organismes aptes à entreprendre toute étude dans une agglomération donnée et à fournir aux autorités locales toute proposition dans les domaines de leur compétence.

Elles assurent l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme (S.D.A.U. et P.O.S.). Elles interviennent dans l'établissement d'études générales relatives au développement de l'agglomération (études démographiques, observatoires du logement, études sur l'emploi...). Elles fournissent une assistance technique aux communes de l'agglomération en matière de gestion urbaine : études préalables aux opérations d'aménagement (Z.A.C. - lotissements), plans de référence, aide architecturale...

Elles développent, sur toutes ces questions, des actions d'information à la demande des collectivités locales.

Le nombre des agences s'élève actuellement à 28, dont 21 concernent des agglomérations de plus de 150 000 habitants (sur les 37 agglomérations françaises de cette taille), 3 des agglomérations de 100 000 à 150 000 habitants et 4 des agglomérations de moins de 100 000 habitants.

4 agences ont été créées en 1978 : Belfort, Aix-en-Provence, Nantes, Valence-Romans. Une création est envisagée en 1979 (Ajaccio).

Le financement des agences d'urbanisme est assuré, pour l'essentiel, par les collectivités locales et par l'Etat. Le budget comprend une dépense subventionnable et des contrats extérieurs (de l'ordre de 10 % du budget). L'Etat verse à l'agence une subvention d'environ 33 % (avec une majoration lors de la création). La communauté urbaine (ou le district ou le syndicat, ou la

ville centre) apporte une part importante du financement qui est complété par les apports des autres communes et du département.

Les subventions de l'Etat pour 1980 s'élèvent à 34 millions de francs. Cette dotation est identique à celle accordée en 1979 ce qui se traduit par une baisse en francs constants.

*

* *

L'information et la formation des responsables et des citoyens en ce qui concerne les problèmes de l'environnement et du cadre de vie devraient être une priorité si l'on souhaite un développement harmonieux de notre urbanisme. De plus, au moment où l'Etat s'apprête à décentraliser une partie de ses pouvoirs en la matière, il est nécessaire d'accentuer ces actions de formation, de conseils et d'information.

Si plusieurs types d'organismes se sont créés à cette fin, on ne peut que regretter que dans le projet de loi de finances pour 1980 les dotations budgétaires destinées à ces actions soient, pour la plupart d'entre elles, en stagnation en valeur et en diminution en volume.

Si, selon la politique qui semble se dessiner, il est légitime que l'Etat se désengage en tant qu'acteur direct en matière d'urbanisme, il est nécessaire qu'il garde son rôle d'incitateur, en particulier grâce à des dotations budgétaires importantes.

II. - L'ORGANISATION ET LA PROTECTION DE L'ESPACE

Ce groupe de programmes rassemble les moyens mis en oeuvre pour contribuer à l'élaboration des documents d'urbanisme de toute nature ainsi qu'à la protection des sites, abords et paysages.

Les dotations budgétaires de ces actions sont très sensiblement majorées car elles correspondent à deux des trois priorités reconnues cette année pour la politique de l'urbanisme :

- l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- la préservation des sites et paysages.

A) L'élaboration des documents d'urbanisme

Comme nous l'avions réclamé l'an passé, le montant des crédits affectés à l'établissement des documents d'urbanisme progressera sensiblement en 1980. Les autorisations de programme atteindront 153,7 millions de francs (+ 24 %) et les crédits de paiement s'élèveront à 144 millions de francs (+ 9,9 %).

Cette priorité est une nécessité car le nombre de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et de plans d'occupation des sols (P.O.S.) approuvés demeure trop faible par rapport aux besoins qui sont très importants.

**ETAT D'AVANCEMENT DES S.D.A.U. ET DES P.O.S.
AU 1.07.79**

S.D.A.U. au 1.07.79.	Nombre de S.D.A.U.	Nombre de Communes	Superficie Km2	Population
Délimités	404	10 266	189 948	38 506 783 (1)
Commission locale d'aménagement et d'urbanisme constituée	369	9 704	183 502	36 251 144 (1)
Projet de S.D.A.U. soumis à l'avis des collectivités locales	178	5 167	65 111	21 316 635 (1)
Approuvés	144	4 238	51 250	17 515 947 (1)
(1) Le schéma de la région Ile de France qui n'est pas un SDAU au sens propre a été volontairement retiré des présents résultats.				
P.O.S au 1.07.79	Nombre de P.O.S.	Nombre de Communes	Superficie Km2	Population
Prescrits	9 503	11 006	191 972	43 819 755
Groupes de travail constitués	8 416	9 853	173 877	42 491 565
Rendus publics	3 578	4 234	71 466	23 851 245
Approuvés	1 888	2 237	37 091	13 249 335

Ainsi au 1^{er} juillet 1979, seulement 35 % des S.D.A.U. et 20 % des P.O.S. délimités ou prescrits étaient approuvés.

L'accélération de la publication de ces documents correspond à plusieurs besoins.

En premier lieu, le projet de loi sur la décentralisation du permis de construire, déposé sur le Bureau du Sénat, prévoit que ce transfert de pouvoir ne sera réalisé qu'au profit des communes ou groupements de communes dont la population dépasse 10 000 habitants et qui sont dotés d'un document d'urbanisme approuvé. Si l'on veut que cette importante réforme soit réellement appliquée, il est nécessaire que toutes les communes intéressées possèdent de tels documents.

Par ailleurs, les P.O.S. matérialisent et individualisent l'application de directives nationales qui prescrivent, dans des espaces particulièrement sensibles (montagne, littoral), un effort particulier. La directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral du 25 août 1979 stipule que toutes les communes littorales devront, d'ici quatre ans, posséder un P.O.S. conforme à ces nouvelles règles.

Enfin, la caducité des anciens documents d'urbanisme (projets d'aménagement et plans d'urbanisme directeurs ou de détails) depuis le 1^{er} juillet 1978 a privé de nombreuses communes d'un moyen de maîtriser leur

urbanisme. Comme la validité des plans sommaires d'urbanisme expire le 31 décembre 1980, le phénomène va s'accroître. Toutes les communes qui ne seront pas dotées d'un P.O.S. opposable au tiers, ne pourront qu'appliquer le règlement national d'urbanisme dont les dispositions générales ne correspondent pas forcément à leurs problèmes particuliers et qui est interprété de façon parfois fort différente selon les directions départementales de l'Équipement.

On peut noter que si tous les crédits destinés à l'élaboration des documents d'urbanisme sont consommés, ce qui est hautement souhaitable, cela permettra de faire avancer un plus grand nombre de travaux concernant les S.D.A.U. et les P.O.S. que ne l'escomptait primitivement le Gouvernement. En effet, celui-ci prévoyait d'établir sur ces dotations budgétaires un certain nombre de cartes communales qui sont des P.O.S. simplifiés (1). Comme il est très vraisemblable que le texte de loi créant ces documents ne pourra être publié en 1980, les moyens qui devraient être consacrés à ces cartes communales pourront, et devront, être utilisés à l'élaboration des S.D.A.U. et des P.O.S.

Il serait souhaitable que, conformément à la loi, les S.D.A.U. soient approuvés avant que ne soient établis les P.O.S. Dans les cas où ce n'est pas possible, il faudrait que l'autorité administrative chargée d'approuver les P.O.S. veille à ce que les équipements chevauchant plusieurs communes soient bien pris en compte de la même façon dans tous les documents.

(1) Ce type de document est une nécessité ; cela permettra aux petites communes d'avoir un instrument juridique beaucoup plus adapté que ne le sont les P.O.S. qui sont parfois excessivement contraignants et qui figent les situations.

B) La préservation des sites, des abords des monuments historiques et des paysages

En 1979, les crédits consacrés à la préservation des sites et des paysages étaient dispersés sur trois sections différentes du budget : Cadre de vie et Logement, Architecture et Environnement. Dans le projet de loi de finances pour 1980, ils figurent tous en forte augmentation au budget de la direction de l'Urbanisme et des Paysages.

Les subventions aux collectivités locales pour leur permettre de procéder à des acquisitions de terrains et à des travaux d'aménagement atteignent 18,7 millions de francs en crédits de paiement et 26,7 millions de francs en autorisations de programme.

Les crédits destinés aux études réalisées en vue de la protection des sites, des paysages et des abords des monuments historiques connaissent une progression importante ; les crédits de paiement s'élèvent à 4,3 millions de francs et les autorisations de programme à 8,5 millions de francs.

En 1978 et 1979, la politique de protection des sites a surtout été marquée par une intensification des classements et des inscriptions de paysages naturels.

Si le nombre total des protections nouvelles (26 classements et 37 inscriptions en 1978, 30 classements et 80 inscriptions achevés ou en cours cette année) reste dans la moyenne annuelle de la précédente décennie, la superficie de beaucoup d'entre elles est aujourd'hui considérablement plus vaste que celles des protections anciennes.

Ainsi se trouve heureusement poursuivi l'effort de rééquilibrage, engagé depuis quelques années, des protections réalisées au titre de la loi du 2 mai 1930 sur les sites. En effet, les paysages, même très pittoresques ou riches de souvenirs historiques, ont été, de fait, trop longtemps exclus du bénéfice de l'application de cette loi, dès que leur superficie excédait la centaine d'hectares. De la sorte, la couverture par les classements et les inscriptions des petits sites bâtis était satisfaisante, alors que les grands espaces naturels étaient mal protégés.

Par ailleurs, les protections nouvelles ou anciennes devraient voir leur efficacité accrue au fur et à mesure de la mise en place de cahiers des charges permettant de gérer convenablement les sites protégés. Lancée en 1978, et bénéficiant de la majeure partie des crédits d'études de sites (6 millions de francs en 1979), cette politique, qui sera intensifiée en 1980, vise à l'établissement de documents comprenant, pour chaque site protégé, une étude des caractéristiques architecturales et paysagères et un ensemble de recommandations non opposables aux tiers, mais utiles aux élus et aux services de l'Etat chargés de décider au coup par coup si des travaux peuvent ou non y être autorisés.

S'il est souhaitable et légitime de protéger nos sites, il ne faut pas cependant paralyser toutes les activités immobilières. Or, de nombreuses plaintes s'élèvent contre certaines pratiques des architectes des Bâtiments de France qui prennent parfois des décisions fondées sur leurs appréciations personnelles et discutables des textes de loi, sans prendre en considération les graves préjudices qu'ils peuvent causer aux particuliers ou aux collectivités locales.

En 1979, 20 nouveaux postes d'inspecteurs des sites et 50 nouveaux postes d'architectes des Bâtiments de France ont été créés. Si ce redéploiement de moyens ne permet pas d'améliorer rapidement les méthodes d'intervention parfois contestables de ces fonctionnaires et de diminuer les délais souvent excessifs dont ils disent avoir besoin pour étudier les dossiers, il sera légitime de s'interroger sur la nécessité d'une réforme importante de leurs pouvoirs.

*

* *

L'urbanisme doit être rigoureux afin de permettre un développement harmonieux de la cité, mais il doit aussi respecter la liberté de choix des individus. Il y a un équilibre difficile à trouver entre la croissance anarchique et nuisible des villes et une réglementation excessive et paralysante. Comme le suggérait le nom d'un grand colloque organisé par le Ministère, il faut concilier l'urbanisme et les libertés.

III. - L'AMENAGEMENT ET LA PROMOTION DE LA QUALITE DU CADRE DE VIE URBAIN

Ce groupe de programmes, auquel est consacrée la grande majorité des crédits destinés à l'urbanisme, rassemble les actions de toute nature conduites pour l'aménagement du cadre de vie urbain, c'est-à-dire les actions foncières, les villes nouvelles, les espaces verts et les opérations d'urbanisme.

Les dotations budgétaires sont, pour la plupart de ces domaines, en diminution.

A) Les actions foncières

La constitution de réserves foncières doit être un objectif prioritaire de toute politique de l'urbanisme. Seule, en effet, la possession d'un patrimoine de terrains peut permettre aux collectivités locales d'influencer et de dominer la croissance urbaine.

Malheureusement, on constate depuis plusieurs années une baisse importante des crédits budgétaires destinés aux actions foncières. Le Gouvernement affirme son souhait de se désengager de ce domaine au profit des collectivités locales. Celles-ci n'ont cependant que rarement les moyens financiers nécessaires pour mener une telle politique.

1 - Les aides budgétaires

Les acquisitions foncières de l'Etat continuent à se réduire et se limitent à des opérations d'intérêt strictement national ou à la poursuite d'opérations déjà engagées. Dans le chapitre 55-20, 14,5 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits pour des acquisitions foncières prioritaires, 8,5 millions de francs pour des acquisitions dans les villes nouvelles et 10 millions de francs pour l'acquisition de terrains à aménager en espaces verts. Les crédits de paiement sont en diminution très forte.

En outre, les dotations du **Fonds national d'aménagement foncier et d'Urbanisme (F.N.A.F.U.)** qui, depuis le 1^{er} janvier 1978, servent essentiellement à financer les acquisitions foncières par exercice du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) lorsque le préempteur est l'Etat, ou à acheter des terrains pour des opérations complexes, diminuent en valeur réelle pour les autorisations de programme et connaissent une baisse très importante pour les crédits de paiement.

Malgré cette diminution des actions directes de l'Etat, les aides accordées aux collectivités locales pour mener une politique foncière ne progressent pas.

Les programmes d'action foncière (P.A.F.) décrivent l'ensemble des actions foncières à engager sur le territoire de l'agglomération pour préserver les volontés d'aménagement des collectivités et, en temps utile, en préparer la réalisation. Ils comprennent à la fois des actes réglementaires (règles d'urbanisme, zones de préemption, périmètres d'expropriation) et des prévisions d'achat de terrains par les collectivités ou leurs groupements compétents. Ils en prévoient le financement de ces achats par divers prêts et subventions dont une spécifique aux P.A.F.

Au 1^{er} juillet 1979, 21 programmes d'action foncière ont été pris en considération par le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Ils portent sur un peu moins de 1 030 millions de francs d'acquisitions de réserves foncières sur 3 à 5 ans qui prévoient la mise en oeuvre de :

- 157,404 millions de francs de subventions à 30 % pour la constitution d'un volant de réserves foncières ;

- 305,964 millions de francs d'avances du F.N.A.F.U. ou de prêts à long et moyen terme de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités locales (C.A.E.C.L.) ;

- 6,824 millions de francs de subventions pour allègement de charge d'intérêt sur les prêts C.A.E.C.L. à moyen terme.

Dans le budget de 1980, les dotations réservées aux P.A.F. sont faibles (20 millions de crédits de paiement et 30 millions d'autorisations de programme) par rapport aux besoins examinés ci-dessus.

Les prêts à long terme (17 ans, 8 %, autofinancement de 10 %) et à moyen terme (10 ans, 8,75 % avec un différé d'amortissement de 4 ou 6 ans) pour la constitution de réserves foncières, de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités locales (C.A.E.C.L.) remplacent les avances que faisait autrefois le F.N.A.F.U. Le volume des prêts de la C.A.E.C.L. s'est élevé à 600 millions de francs en 1979 ; plus de la moitié était constituée de prêts à moyen terme qui bénéficient d'une prime. En 1980, les crédits de paiement destinés au versement de ces primes sont de 15 millions de francs (- 20 % par rapport à 1979).

Il existe enfin, au profit des collectivités locales, des bonifications d'intérêts des emprunts contractés sur autorisation du comité de gestion du F.N.A.F.U. Ces primes sont inscrites au chapitre 44-97 des charges communes.

Les crédits inscrits répondent à deux objets :

- versement des bonifications sur emprunts à long terme autorisés jusqu'en 1967 pour les opérations d'aménagement foncier et d'urbanisme. Ces emprunts, dont la durée varie entre 15 à 30 ans, bénéficient d'une bonification d'intérêt dont le taux moyen est de 2,50 %.

- versement des bonifications des prêts à moyens terme consentis par la caisse des dépôts et consignations depuis 1964, en remplacement des avances du Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme en vue de la création de zones d'habitation, de zones industrielles, de zones à urbaniser en priorité et de la réalisation d'opérations de rénovation urbaine. Ces prêts ont une durée de 6 à 8 ans et exceptionnellement 12 ans selon la catégorie d'opérations, avec un différé d'amortissement de 3 à 5 ans ; ils bénéficient d'une bonification d'intérêt de 3 points.

2 - *Les politiques foncières menées*

En dehors des aides budgétaires, les collectivités locales disposent d'un certain nombre de procédures qui leur permettent de contrôler les mutations foncières.

a) *Les zones d'aménagement différé (Z.A.D.)*

Les superficies couvertes par des Z.A.D. représentaient 523 000 hectares à la fin de l'année 1979. En outre, la surface couverte par des pré-Z.A.D. était de 31 500 hectares.

En province, sur 100 déclarations d'intention d'aliéner, 21 ont débouché sur une acquisition ; sur 100 hectares ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner, 37 ont été acquis par les titulaires du droit de préemption. En moyenne, les préempteurs utilisent leur droit de préemption dans 50 % des cas pour remettre en cause des prix déclarés par les vendeurs et dans 50 % des cas pour acquérir au prix du vendeur. Sur un échantillon, on a calculé que la différence entre les prix d'acquisitions et les prix initialement proposés atteignait 30 %. La Z.A.D. est donc un moyen efficace d'acquisition au moindre coût pour la collectivité.

Il est donc préoccupant que la durée de validité des Z.A.D. ne soit pas prolongée. En 1979, 202 Z.A.D. représentant une surface de 42 841 hectares vont expirer. En 1980, 79 Z.A.D. soit 19 050 hectares, disparaîtront.

Il est certain qu'en 14 ans, les communes ont eu le temps de réaliser les aménagements qu'elles escomptaient. En outre, elles peuvent protéger certains terrains destinés à être le support d'une urbanisation future par un P.O.S.

Cependant, les Z.A.D. sont aussi un outil de régulation du marché foncier et de lutte contre la spéculation. Or, sans prolongation de la durée des anciennes Z.A.D., il faudra en constituer de nouvelles ; la date de référence pour apprécier la valeur des biens susceptibles de faire l'objet d'une préemption est d'un an avant la constitution de la Z.A.D. ; cela entraînera donc une forte hausse des prix.

b) *Les zones d'intervention foncière (Z.I.F.)*

Face aux difficultés des collectivités locales à s'introduire sur le marché foncier urbain, la loi foncière du 31 décembre 1975 a institué à leur profit un droit de préemption dans les zones d'intervention foncière (Z.I.F.).

On constate une forte progression par rapport à 1976 du nombre des déclarations d'intention d'aliéner déposées en 1977 (de 39 583 à 61 223). Cette augmentation résulte de la publication progressive des P.O.S. dans les villes de plus de 10 000 habitants et de la création volontaire de nombreuses Z.I.F. dans les villes dont la population est inférieure.

Sur les 61 223 déclarations d'intention d'aliéner déposées, 703 ont fait l'objet d'une demande d'avis des domaines et 313 ont été suivies d'une acquisition. Ces acquisitions concernent 198,70 hectares et portent sur 261 millions de francs. Ce faible nombre d'acquisitions est dû en grande partie aux difficultés financières qu'éprouvent les collectivités locales pour mener une politique foncière.

c) *Le plafond légal de densité (P.L.D.)*

Le plafond légal de densité, institué par la loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975, avait pour objectifs de lutter contre la spéculation foncière, de dissuader les constructeurs de réaliser des programmes trop importants dans les centres des villes et de dégager des ressources destinées à financer la politique foncière des collectivités locales.

Les recettes procurées par le P.L.D. sont beaucoup moins importantes que ne le prévoyaient les auteurs de la réforme. En 1978, le montant des versements s'est élevé à 268,2 millions de francs. On constate, entre 1977 et 1978, une diminution des opérations soumises au P.L.D.

*

* *

La politique foncière semble traverser une grave crise actuellement en France.

En premier lieu, le désengagement des actions directes de l'Etat en ce domaine n'est pas accompagné d'une politique foncière plus importante des collectivités locales car elles n'ont pas les moyens financiers nécessaires. Ce

retrait de la puissance publique risque de poser de graves problèmes à l'avenir. Le meilleur moyen, en effet, de contrôler l'urbanisme n'est pas d'édicter des règlements qui sont toujours paralysants, mais de posséder suffisamment de terrains pour influencer le développement de nos cités. Il est urgent, comme le signale le rapport sur le développement de l'habitat péri-urbain, de redéployer les moyens mis à la disposition des collectivités locales pour maîtriser leur croissance.

Par ailleurs, on constate que dans de nombreuses régions, et en particulier aux abords des grandes agglomérations, l'offre de terrains à bâtir est insuffisante et que les prix de ceux-ci croissent très rapidement. Il semble que l'institution du plafond légal de densité a entraîné une rétention importante des terrains ; on peut se demander s'il ne serait pas nécessaire de réviser cette disposition. Il faut que le groupe de travail interministériel chargé de porter un diagnostic sur les caractéristiques de l'offre foncière remette le plus rapidement possible ses conclusions afin que l'on puisse remédier aux blocages actuels.

Le Gouvernement doit définir une nouvelle politique foncière : à court terme, il faut trouver les moyens pour accroître l'offre de terrains à construire afin de faire baisser les prix ; à long terme, il faut faciliter la construction de réserves foncières publiques, moyen privilégié de réaliser un urbanisme non contraignant et efficace.

On ne peut que regretter que ces deux priorités ne soient pas mises en oeuvre dans le budget de cette année.

B) Les villes nouvelles

Prévues au départ pour permettre d'absorber dans des conditions satisfaisantes la forte croissance urbaine qui se manifestait dans la fin des années 1960, les villes nouvelles souffrent aujourd'hui de la crise économique et du ralentissement du développement des villes.

Neuf villes nouvelles sont actuellement en cours de réalisation, cinq en région parisienne (Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines) et quatre en province (Lille-Est, L'Isle-d'Abeau, Les Rives-de-l'Etang-de-Berre, Le Vaudreuil).

Les aides de l'Etat aux villes nouvelles seront, en 1980, de 264 millions de francs pour les crédits de paiement (+ 25 %) et de 272 millions de francs (+ 3,4 %) pour les autorisations de programme.

L'équilibre habitat-emploi est respecté à Cergy-Pontoise, Evry, Lille-Est et Saint-Quentin-en-Yvelines ; par contre, la situation est plus préoccupante à Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, L'Isle-d'Abeau et Le Vaudreuil.

Pour les quatre premières années, le taux de réalisation de l'action « Villes nouvelles » du programme d'action prioritaire (P.A.P.) n° 21 atteindra 74 % pour les acquisitions foncières, 70 % pour la voirie principale et 73 % pour les espaces verts.

A la fin de l'année 1979, l'ensemble des objectifs financiers du P.A.P. sera atteint à 52,7 %. Certaines administrations connaissent un retard important dans les réalisations des superstructures qu'elles devaient effectuer : 34 % des investissements du Ministère de la Culture et 39 % du Ministère de la Santé et de la Famille sont réalisés. Il faut cependant noter que le retard apporté à la réalisation de certains équipements collectifs est parfois dû à la volonté d'éviter l'alourdissement des charges financières qui pèsent sur les communes concernées, car celles-ci voient leur nombre d'habitants croître à un rythme inférieur aux prévisions.

Malgré les difficultés économiques, il est nécessaire que le programme des villes nouvelles soit mené à son terme, même si l'on doit modifier les objectifs compte tenu des modifications de la conjoncture. Il faut cependant veiller à ce que la légitime priorité accordée aux villes nouvelles dans la réalisation des équipements et dans la localisation des emplois n'entraîne pas un dépérissement des cités avoisinantes.

C) Les espaces verts

Les espaces verts sont une des priorités du budget de 1980. Les crédits de paiement atteindront 72,8 millions de francs contre 47 millions de francs en 1979 et les autorisations de programme s'élèveront à 106 millions de francs au lieu de 57 millions de francs en 1979. Ces chiffres ne tiennent pas compte des crédits inscrits au budget du Premier Ministre (6,5 millions de francs en 1979 et 6,9 millions de francs en 1980) et affectés à la réalisation d'espaces verts dans les zones minières et des dotations accordées au titre du programme de soutien au bâtiment.

Cet accroissement des dotations permettra :

- d'attribuer des subventions déconcentrées au niveau régional afin que chaque agglomération importante puisse offrir, dans les années à venir, au moins 10 m²/habitant d'espaces verts, ouverts au public et situés à courte distance du domicile ; dans ce but, l'article 31 du chapitre 65-23 est doté de 31,5 millions de francs d'autorisations de programme et de 36 millions de francs de crédits de paiement ;

- de poursuivre ou d'entreprendre des réalisations très importantes au niveau national, soit directement par l'Etat (l'article 40 du chapitre 55-20 est doté de 16 millions de francs d'autorisations de programme et de 7 millions de francs de crédits de paiement), soit pour l'octroi de subventions spécifiques à d'autres maîtres d'ouvrage (l'article 32 du chapitre 65-23 est doté à cet effet de 58,5 millions de francs d'autorisations de programme et de 14 millions de francs de crédits de paiement).

Il sera ainsi possible de soutenir des opérations dont l'ampleur, l'intérêt qualitatif où la situation exceptionnelle exigent une intervention rapide et massive qui ne pouvait être facilement mise en oeuvre dans le cadre d'enveloppes globales déconcentrées.

D) Les opérations d'urbanisme

Les opérations d'urbanisme recouvrent différentes aides budgétaires destinées à améliorer la qualité du cadre de vie urbain. Compte tenu des modifications intervenues dans la présentation du budget, il est difficile de faire des comparaisons. Globalement, les crédits budgétaires destinés à ces actions diminuent. On peut également remarquer la disparition d'un certain nombre de programmes spécifiques.

Les opérations d'aménagement urbain d'intérêt public ont un contenu très variable, car elles répondent à des besoins très divers selon les villes et les quartiers. Afin d'éviter la multiplicité des sources de financement pour ces actions, le Gouvernement a créé, en août 1976, le **Fonds d'aménagement urbain (F.A.U.)**. Les crédits budgétaires qui le composent concernent la rénovation urbaine, la restauration immobilière, la résorption de l'habitat insalubre, les opérations programmées d'amélioration des logements et la mise en valeur architecturale des ensembles urbains.

Le projet de loi de finances pour 1980 prévoit, pour le F.A.U., une dotation de 174,9 millions de francs en autorisations de programme (- 22 % par rapport à 1979) et de 44,7 millions de francs en crédits de paiement (- 12 % par rapport à 1979). Cela devrait permettre de subventionner 400 actions nouvelles ainsi que 250 études. Il faut ajouter à ces dotations 90 millions de francs de crédits de paiement pour appurer les opérations anciennes engagées avant le 31 décembre 1978 sur les crédits du chapitre 65-40 article 20, 50 millions de crédits de paiement relatifs aux villes moyennes et 1 million de francs de crédits de paiement concernant les opérations de promotion de la qualité de l'aménagement urbain.

La part des vieilles opérations montées selon les anciennes procédures, et dont le financement a été repris par le F.A.U., tend à décroître. En 1978, 52 % de l'argent versé par le F.A.U. étaient utilisés pour des opérations anciennes. Pour les six premiers mois de l'année 1979, ce pourcentage a été ramené à 16 %.

Il faut noter que les moyens juridiques d'aménagement urbain vont être modifiés.

En effet, un projet de loi tendant à réformer les procédures juridiques d'intervention dans les centres et quartiers existants a été préparé par le Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie et déposé sur le Bureau du Sénat en juin 1979 sous le titre : « **Projet de loi portant simplification et**

unification des procédures d'urbanisme ». Il tend à remplacer les procédures juridiques spécialisées de rénovation urbaine, de restauration immobilière et de résorption de l'habitat insalubre par des « outils » banalisés à la disposition des communes. Par ailleurs, un nouveau traité de concession des opérations d'aménagement dans les centres est en préparation en vue d'être substitué à la convention type relative à la rénovation urbaine qui date de 1961.

L'action menée en faveur des villes moyennes va s'achever. Lancée en 1973, cette politique se concrétisait par des contrats conclus entre l'Etat et les villes afin d'aider ces dernières à mettre en oeuvre un programme d'action global visant à améliorer le cadre et les conditions de vie de la population.

A la fin de 1978, 68 contrats avaient été conclus dont 14 au cours de l'année 1978. Le montant des aides de l'Etat s'élevait au total à 348 millions de francs. Les six derniers contrats devraient être prochainement soumis à l'approbation du Comité interministériel d'aménagement du territoire.

A partir de l'année prochaine, les villes moyennes devront, pour leur aménagement, utiliser les procédures normales et faire appel au F.A.U. Il est regrettable que cette politique spécifique en faveur des villes moyennes soit abandonnée ; elle permettait, en effet, d'élaborer des actions globales et cohérentes qui avaient un grand impact dans les cités concernées. Les plus hauts responsables de la Nation avaient d'ailleurs, lors du lancement de ces contrats, longuement expliqué les multiples avantages de cette politique spécifique.

L'aide à la qualité des lotissements commerciaux, instituée en janvier 1978 ne sera pas, elle aussi, poursuivie. Elle permettait de subventionner les dépenses des petites collectivités locales disposant de ressources limitées afin qu'elles fassent des lotissements de qualité. Près de 500 opérations ont pu ainsi être aidées ; elles portaient essentiellement sur des travaux : enterrement de réseaux, cheminements vers le centre, espaces collectifs et plantations. Il est dommage que cette action destinée à améliorer le cadre de vie rural n'ait pas été menée sur une durée plus longue.

Afin de promouvoir un développement harmonieux et ordonné des villes, le Gouvernement a encouragé les opérations d'habitat de densité moyenne constituant des « greffes » sur l'agglomération existante. Des subventions (dans la limite de 2 000 francs par logement prévu et de 100 000 francs par opération) ont été instituées afin d'encourager la réflexion de la commune ou du maître d'ouvrage. Ces subventions ne seront pas reconduites en 1980, malgré le grand intérêt que présente cette action.

Le Président de la République a souligné la nécessité de revaloriser les banlieux. Le rapport sur l'habitat péri-urbain propose de nombreuses mesures en ce domaine. Il est nécessaire que le Gouvernement établisse un plan pluriannuel destiné à résoudre les problèmes importants soulevés par ce type d'habitat.

CONCLUSION

Comme l'an passé, le budget de l'urbanisme pour 1980 est en régression. Si quelques domaines comme le développement des espaces verts ou l'élaboration des documents d'urbanisme voient leur dotation s'accroître, il faut constater une diminution de l'effort sur des problèmes importants : la politique foncière des pouvoirs publics est de plus en plus restreinte, ce qui risque d'handicaper le développement futur de nos cités. La promotion de la qualité du cadre de vie urbain est beaucoup moins assurée et les programmes spécifiques, qui avaient des objectifs limités mais précis, sont arrêtés.

La politique menée actuellement vise à désengager l'Etat de ses responsabilités en matière d'urbanisme et d'inciter les collectivités locales à développer leurs propres actions en ce domaine. Si un certain équilibre n'est pas respecté, cette évolution peut être dangereuse. En effet, de nombreuses communes n'ont pas et ne peuvent pas avoir les moyens financiers de mener, seules, une politique de l'urbanisme. Ce souhait de décentralisation peut donc entraîner de graves déséquilibres selon les collectivités locales. En matière d'urbanisme, la solidarité nationale est une nécessité si l'on veut éviter de graves injustices. Seul l'Etat peut, grâce à des interventions financières importantes, faire jouer cette solidarité nationale et assurer ainsi un développement harmonieux et équilibré de notre cadre de vie.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné ce budget lors de sa réunion du 8 novembre 1979.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Javelly a critiqué certaines conduites des architectes des Bâtiments de France. M. Lefort a fait remarquer que la progression des crédits en faveur des espaces verts était due à une modification de la présentation budgétaire. Il a souhaité que l'élaboration des P.O.S. et la mise en place des C.A.U.E. soient accélérées. Enfin, il a critiqué, ainsi que M. Laucournet, le plafond légal de densité qui entraîne un réchérissement du coût des logements sociaux.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a décidé à l'unanimité de soumettre à l'appréciation du Sénat les dispositions concernant l'urbanisme figurant dans le projet de loi de finances pour 1980.