

—

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME XV

URBANISME

Par M. André ROUVIÈRE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-François-Poncet, président ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Jacques Valade, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Tréguet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis Caiveau, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Philippe François, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kausa, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Marc Lauriol, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyraflitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale [8<sup>e</sup> légis.] 363 et annexes, 395 (annexes n<sup>os</sup> 25 et 26), 400 (tome XI et XIII), et T.A. 43  
Sénat : 66 et 67 (annexe n<sup>o</sup> 17) [1986-1987].

Lois de Finances - Urbanisme - Villes nouvelles.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	4
<b>PREMIERE PARTIE :</b>	
<b>LA DECENTRALISATION DES PROCEDURES D'URBANISME</b>	7
<b>I. LA MAITRISE ACCRUE DES PROCEDURES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	
<b>A. L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME</b>	7
1) Les plans d'occupation des sols (P.O.S.) .....	7
2) Les schémas directeurs .....	9
<b>B. LA DELIVRANCE DES AUTORISATIONS ET ACTES RELATIFS A L'OCCUPATION DU SOL .....</b>	10
<b>II. L'EVOLUTION RECENTE DU CADRE JURIDIQUE DE LA PLANIFICATION URBAINE : FAVORISER L'OFFRE FONCIERE .....</b>	
<b>A. LES REFORMES LEGISLATIVES TENDANT A ACCROITRE LES RESPONSABILITES DES COMMUNES .....</b>	12
<b>B. LES REFORMES LEGISLATIVES VISANT A ALLEGER LA COMPLEXITE DES PROCEDURES .....</b>	13
<b>III. LES MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE .....</b>	
<b>A. LES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT (C.A.U.E.) .....</b>	15
1) La baisse des subventions budgétaires .....	15
a) Les subventions de fonctionnement .....	15
b) Les subventions pour actions d'intérêt national .....	16
2) Le rôle des C.A.U.E. : la promotion de l'urbanisme .....	16

<b>B. LES AGENCES D'URBANISME .....</b>	<b>16</b>
1) Les ressources des agences d'urbanisme .....	17
2) L'activité des agences : l'urbanisme opérationnel. ....	17
<b>DEUXIEME PARTIE :</b>	
<b>LA POLITIQUE URBAINE PROMUE PAR L'ETAT .....</b>	<b>19</b>
<b>I. LA POLITIQUE URBAINE DEFINIE PAR LE PLAN .....</b>	<b>19</b>
1) Politique urbaine et programmes prioritaires d'exécution : le P.P.E. n° 10 .....	19
a) <i>L'aménagement des espaces extérieurs dans le cadre des opérations de développement social des quartiers. ....</i>	19
b) <i>La majoration urbaine de la D.G.E. pour une meilleure organisation intercommunale de l'offre de terrains</i>	20
c) <i>Les études intercommunales concourant à l'organisation de l'offre de terrains .....</i>	20
d) <i>Le scutien aux villes nouvelles .....</i>	20
e) <i>L'innovation pour une meilleure gestion de la ville</i>	21
2) La politique et les contrats de plan Etat-régions. ....	21
<b>II. LES TACHES SPECIFIQUES DE L'ETAT .....</b>	<b>22</b>
<b>III. L'ACTION EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE .....</b>	<b>24</b>
<b>IV. LES VILLES NOUVELLES .....</b>	<b>24</b>
<b>A. L'ETAT D'AVANCEMENT DES VILLES NOUVELLES</b>	<b>24</b>
<b>B. LA SITUATION FINANCIERE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'AMENAGEMENT DES VILLES NOUVELLES (E.P.A.) .....</b>	<b>25</b>

**Mesdames, Messieurs,**

Les crédits consacrés à l'urbanisme dans le projet de loi budgétaire pour 1987 sont particulièrement difficiles à définir avec exactitude, pour deux motifs.

La première raison tient à la présentation de ces chapitres dans un document volumineux, dont notre commission dénonce chaque année le caractère mal commode.

La seconde raison est plus fondamentale : en effet, l'urbanisme a fait l'objet depuis ces dernières années, d'une décentralisation de ses procédures et de ses responsabilités. De ce fait, les transferts de charges induits par les transferts de responsabilités ont été compensés au niveau des dotations dont ont bénéficié les collectivités locales et sont donc regroupées sous la rubrique d'un autre ministère.

Enfin, il convient d'observer que les collectivités locales elles-mêmes consacrent à la maîtrise de l'urbanisme des sommes prévues à leur propre budget et qui participent de l'effort global pour ce domaine, sans figurer pour autant au sein du budget de l'Etat.

1) Les crédits concernant l'architecture, et son enseignement, et l'urbanisme sont inscrits au bénéfice de la direction qui recouvre l'ensemble de ce domaine.

Les crédits destinés aux actions menées par l'Etat s'élèvent à 409,6 millions de francs (dépenses ordinaires et autorisations de programme), compte tenu de la décentralisation.

#### **A. LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT**

● Les moyens des services régressent de 10,7 millions de francs par rapport à 1986, passant de 78,7 à 68 millions en raison d'une modification de présentation du budget, mais aussi d'une économie de 3,7 millions sur les crédits destinés à la rémunération des architectes consultants.

● Les crédits d'intervention obéissent à la règle générale de réduction de 20% qui s'applique au titre IV (interventions publiques), aussi bien pour l'urbanisme que pour la promotion de l'architecture - à l'exception des crédits destinés à son enseignement.

## **B. LE BUDGET D'INVESTISSEMENT**

Les autorisations de programme s'élèvent à 304,5 millions en 1987 contre 356,6 l'année précédente, soit un recul de 17 %.

Il nous faut observer ici que ce recul frappe l'ensemble des crédits consacrés à l'urbanisme et au logement où le montant des autorisations de programme a été amputé de plus de la moitié (- 56 %). L'urbanisme est donc proportionnellement moins touché par cette mesure.

● Pour les missions que l'Etat assume encore en matière d'urbanisme, les investissements prévus s'élèvent pour 1987 à 147 millions de francs consacrés notamment à la poursuite de la réalisation des villes nouvelles (66,5 millions de francs), à son association à l'élaboration des documents d'urbanisme (27,4 millions de francs) ou à la protection des sites et études préalables à l'établissement des secteurs sauvegardés (11,8 millions de francs).

● Pour les crédits que l'Etat consent aux collectivités locales, la dotation s'élève à 157,5 millions de francs dont 48,6 millions aux agences d'urbanisme, 19,3 millions de francs pour l'aide à l'exécution de travaux dans les sites et secteurs sauvegardés et surtout 75 millions, qui correspondent à la contribution de l'Etat à la réalisation d'opérations innovantes dans les zones où sa responsabilité se trouve engagée (quartiers dégradés, insertion des grandes infrastructures).

2) Les priorités du ministère, traduites dans un budget 1987 plus rigoureux, se portent essentiellement sur les points suivants :

- Les écoles d'architecture et la formation des architectes (302 millions de francs en 1987),

- La déréglementation et la mise à la disposition des communes de services compétents pour favoriser l'exercice de leurs responsabilités (75 millions de francs de crédits d'études par les services de l'Etat et les agences d'urbanisme),

- L'expérimentation et la recherche pour mieux comprendre et maîtriser les phénomènes urbains,

- La sauvegarde du patrimoine existant (secteurs sauvegardés, sites et abords de monuments historiques),

- La solidarité envers les quartiers les plus défavorisés : le budget interministériel du C.I.V. (Comité interministériel pour les villes, créé en 1984), accordera la priorité à la Commission nationale pour le développement social des quartiers (créée en 1981 pour la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-région) et simplifiera les autres procédures pour augmenter leur efficacité,

- L'aide aux opérations d'aménagement avec les villes nouvelles (+ 5,5 % pour la D.G.E.) ou le développement de l'offre foncière.

A l'issue de cette présentation budgétaire, votre commission se propose de faire le point sur l'activité du secteur de l'urbanisme en 1986, frappé par une activité législative intense, tant au niveau des compétences assumées par les collectivités locales (I) que pour les missions qui relèvent encore de l'Etat (II).

## **PREMIERE PARTIE :**

### **LA DECENTRALISATION DES PROCEDURES D'URBANISME**

#### **I. LA MAITRISE ACCRUE DES PROCEDURES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES**

La période écoulée depuis l'adoption du transfert des compétences en matière d'urbanisme de l'Etat vers les collectivités territoriales permet de dresser un premier bilan, dans lequel il convient de distinguer d'une part, l'élaboration des documents d'urbanisme, d'autre part la délivrance des autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol, en raison de la différence tenant aux procédures et aux pouvoirs transférés dans chacun de ces domaines.

##### **A. L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME**

###### **1) Les plans d'occupation des sols (P.O.S.)**

La mise en oeuvre du transfert des compétences relatives à l'élaboration des documents d'urbanisme fait apparaître une maîtrise croissante par les élus de leurs nouvelles prérogatives en matière d'urbanisme et un fort mouvement de planification, tant pour l'élaboration de nouveaux P.O.S. que pour la modification ou la révision des P.O.S. approuvés.

Lorsque la commune recourt aux services de la direction départementale de l'équipement (D.D.E.) pour la partie technique du plan, les élus restent cependant très présents dans la définition des politiques et des options d'aménagement, ainsi que des règles qui doivent les traduire.

A la date du 1<sup>er</sup> juillet 1986, 16.600 communes étaient concernées par un P.O.S. opposable aux tiers (9.600 communes) ou en cours d'élaboration, soit 45 % des communes sur près de 55 % du territoire national.

## ETAT D'AVANCEMENT DES POS EN 1984, 1985, 1986

(Situation aux 1<sup>er</sup> Juillet)

Etat d'avancement de la procédure (1)	Nombre de communes			Surface (milliers de Km <sup>2</sup> )			Population (millions d'habitants)		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986
Prescrits	4 360	6 797	6 971	117, 6	177, 0	179, 4	7, 9	9, 4	8, 7
Publiés	1 872	1 276	1 353	30, 2	18, 9	23, 8	7, 3	3, 0	3, 2
Approuvés	6 803	7 621	8 289	118, 2	133, 0	146, 7	32, 7	37, 5	38, 8
<b>ENSEMBLE</b>	<b>13 035</b>	<b>15 694</b>	<b>16 613</b>	<b>266, 0</b>	<b>328, 9</b>	<b>349, 9</b>	<b>47, 9</b>	<b>49, 9</b>	<b>50, 7</b>

(1) Non cumulables dans chaque catégorie.



Du 1<sup>er</sup> octobre 1983 au 1<sup>er</sup> juillet 1986, 4.536 P.O.S. ont été prescrits, dont près de 70 % concernent des communes de moins de 1.000 habitants.

Ces chiffres indiquent nettement que les communes rurales, jusqu'alors peu touchées par la planification urbaine se sont senties davantage concernées depuis l'entrée en vigueur des lois de décentralisation.

Cette relance de la planification, le niveau de la dotation générale de décentralisation et le recours important aux D.D.E. expliquent la file d'attente en matière de P.O.S. qui peut être évaluée en moyenne à deux ou trois ans selon les départements.

## 2) Les schémas directeurs

Il faut toutefois observer que ce fort mouvement de planification ne concerne pratiquement que le niveau communal : il apparaît à l'évidence moins prioritaire au stade intercommunal en raison notamment de la lourdeur et de la complexité des procédures et de la difficulté de transcrire les orientations d'urbanisme dans un schéma directeur. En effet, la loi du 7 janvier 1983, en décentralisant les schémas directeurs a sensiblement compliqué leur procédure d'élaboration et de modification.

Au 1<sup>er</sup> juillet 1986, le nombre de schémas directeurs approuvés s'élève à 190 : 15 % des communes françaises représentant 11 % du territoire national et regroupant plus de 40 % de la population sont couvertes par un tel document.

A cette date, 9 modifications de schémas directeurs conduites à l'initiative des communes sont en cours dans un périmètre ayant fait l'objet d'un arrêté du commissaire de la République. Pour une vingtaine d'autres, les négociations entre les communes en vue de définir un périmètre de modification sont engagées.

Le mouvement en faveur de la modification des schémas directeurs, en raison notamment de l'évolution du contexte socio-économique et des projets d'équipement, pourrait s'accroître en 1987, grâce aux nouvelles dispositions introduites par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement. La nouvelle rédaction des articles L 122-5 et L 122-6 du code de l'urbanisme devrait faciliter la gestion de ces documents en assouplissant les procédures de modification et d'application anticipée.

## **B. LA DELIVRANCE DES AUTORISATIONS ET ACTES RELATIFS A L'OCCUPATION DU SOL**

La loi du 7 janvier 1983, modifiée par la loi du 22 juillet 1983, a ainsi réparti les compétences en matière d'application du droit des sols entre l'Etat et les communes :

– lorsque la commune dispose d'un P.O.S. approuvé depuis au moins 6 mois, le maire, sauf cas exceptionnels, délivre les autorisations et actes au nom de la commune,

– dans les autres communes, la compétence n'est pas décentralisée : les décisions sont prises au nom de l'Etat soit par le maire, généralement pour le permis de construire, soit par le commissaire de la République en matière de certificats d'urbanisme, de permis de démolir et d'autorisations de lotir.

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 couvert une grande partie des décisions prises en la matière.

En effet, dès 1984, elle concernait quelque 6.400 communes, parmi les plus importantes, puisqu'elles représentaient près de 32 millions d'habitants ; à cette époque, 43 % des décisions de permis de construire ont été décentralisées, correspondant à 51 % des logements autorisés.

En 1985, le nombre de communes compétentes a dépassé le nombre de 7.600, comptant 37,5 millions d'habitants. La proportion des décisions de permis de construire décentralisés est passée à 45,5 %, correspondant à 54,5 % des logements autorisés.

Cette rapide et régulière progression de la décentralisation les premières années du transfert de compétences s'est confirmée en 1986, puisque l'on peut estimer que près de 8.300 communes seront compétentes pour délivrer les autorisations d'occupation du sol, représentant 38,8 millions d'habitants. Dans le même temps, la proportion des décisions de permis décentralisées est passée à 53,5 % pour 60,5 % des logements autorisés.

On peut dire dorénavant que la décentralisation de la délivrance des autorisations d'occupation du sol constitue le régime de droit commun, la compétence de l'Etat constituant une exception en régression constante.

Il faut toutefois noter que les D.D.E. ont apporté un important concours aux collectivités locales concernées. L'article L 421-2-6 du code de l'urbanisme, introduit par l'article 61 de la loi du 7 janvier 1983 avait en effet prévu la mise à disposition gratuite des services de l'Etat nécessaires à l'instruction des décisions transférées.

On évalue à près de 95 % les communes compétentes qui y ont eu recours pour l'instruction des dossiers d'application du droit des sols.

Les conditions de cette mise à disposition gratuite viennent d'être modifiées par l'article 2 de la loi du 19 août dernier portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales. Désormais, les maires disposeront d'une plus grande liberté dans le choix du mode de concours des services de l'Etat, ce qui ne remet pas en cause l'importance de l'aide apportée aux communes par les D.D.E. mais est susceptible de faciliter les transitions vers une prise en charge accrue des tâches d'instruction par les services propres des communes.

## **II. L'EVOLUTION RECENTE DU CADRE JURIDIQUE DE LA PLANIFICATION URBAINE : FAVORISER L'OFFRE FONCIERE**

Il est frappant de constater que le secteur de l'urbanisme est touché par une grande mobilité juridique et fait l'objet chaque année de plusieurs textes importants tant législatifs que réglementaires. Les orientations récentes du Gouvernement tendent notamment à favoriser l'offre de terrains afin d'agir à la baisse sur le prix du foncier.

### **A. LES REFORMES LEGISLATIVES TENDANT A ACCROITRE LES RESPONSABILITES DES COMMUNES**

Outre les lois de décentralisation du 7 janvier et 22 juillet 1983, divers textes sont intervenus dans cette matière :

- La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement, traite en particulier d'un certain nombre de points relatifs à la politique foncière, tant sur le plan juridique que sur le plan financier. Elle a procédé à la modification des règles de qualification et d'évaluation des terrains à bâtir dans les procédures d'expropriation et de préemption, à l'application de plein droit du droit de préemption urbain (D.P.U.), à la clarification du régime des participations financières demandées aux lotisseurs et constructeurs. Elle a également prévu une possibilité d'accès, pour les collectivités locales et les services publics nationaux, aux informations sur les valeurs foncières détenues par l'administration des Domaines.

- La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en oeuvre du littoral. Après les lois « montagne » et « bruit autour des aérodromes » la promulgation de la loi « littoral » a permis d'achever la transformation en lois des directives d'aménagement national prévues par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences.

La directive d'aménagement national du littoral du 25 août 1979 dont les prescriptions avaient valeur de prescriptions d'aménagement au sens de l'article L 111-1-1 du code de l'Urbanisme, jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1987, cesse d'être applicable dans les communes comprises dans le champ d'application de la loi « littoral ».

Celui-ci couvre les communes riveraines de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares.

Les principes d'aménagement et d'urbanisme fixés par la loi sont inspirés de ceux de la directive d'aménagement national qu'ils complètent et précisent.

Aussi, en matière d'urbanisme, la mise en oeuvre de la loi ne devrait pas poser de problèmes majeurs, étant donné que le respect des principes fixés par la directive de 1979 avait déjà été largement établi et transcrit dans les plans d'occupation des sols.

Le fait que les dispositions d'aménagement relatives au littoral ont désormais un caractère législatif aura permis, au contraire, de clarifier les principes selon lesquels chaque collectivité publique, dans le cadre de ses compétences, devra gérer et protéger ce patrimoine commun de la nation qu'est le littoral.

## **B. LES REFORMES LEGISLATIVES VISANT A ALLEGER LA COMPLEXITE DES PROCEDURES**

- La loi n° 86-13 du 6 janvier 1986 relative à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme et à diverses dispositions concernant le bâtiment, rassemble des mesures ponctuelles réformant plusieurs domaines de la législation relative à l'urbanisme et la construction. Elle concerne notamment le permis de construire et ses exemptions, le régime des clôtures, les effets des lotissements ou les emplacements réservés.

S'agissant du permis de construire, la loi a introduit deux séries de dispositions relatives d'une part, au champ d'application du permis de construire, d'autre part à la redéfinition et à l'extension de la procédure du régime déclaratif des travaux exemptés de permis. La réforme du régime des clôtures tend à soumettre désormais ces travaux au régime déclaratif.

La modification du régime des emplacements réservés vise à réduire les délais de réponse et de paiement en cas de mise en demeure d'acquiescer du propriétaire et à rendre recevables les réquisitions d'emprise totale comme en matière d'expropriation.

- La loi n° 86-972 du 19 août 1986 (article premier), portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, a récemment assoupli les règles applicables en l'absence de plan d'occupation des sols en ce qui concerne la constructibilité des terrains situés hors des parties actuellement urbanisées des communes. Elle a également restauré la validité des « cartes communales », document simplifié d'urbanisme, consistant en un aménagement du territoire communal.

- Le projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accèsion à la propriété de logements sociaux.

Ce texte, adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 24 juillet 1986, et par le Sénat le 5 novembre dernier, comporte un titre III relatif aux mesures destinées à favoriser le développement de l'offre foncière, tant il est vrai aujourd'hui que la rareté et le coût du foncier constituent autant de freins à la relance de la construction.

Ces mesures ne tendent pas à créer de nouveaux instruments fonciers ni à modifier profondément les procédures existantes : elles visent simplement à lever certains facteurs de blocage, de ralentissement ou de lourdeur inutiles. Citons notamment l'allègement de la procédure de modification du plan d'aménagement de zone (P.A.Z.) ou de révision et d'application anticipée, sous certaines conditions, du P.O.S..

Le projet prévoit également de stabiliser les règles d'urbanisme dans les lotissements pendant une période de 5 ans afin d'éviter, en cas de modification postérieure des règles d'urbanisme, que les lots d'un lotissement à peine équipés puissent devenir inconstructibles.

En outre, le texte envisage d'assouplir les règles relatives au plafond légal de densité que les communes auront toute liberté pour instaurer, supprimer ou modifier, sans limite de plafond. De plus, les communes pourront exonérer les locaux à usage d'habitation du versement pour dépassement du plafond légal de densité.

Enfin, la loi rend facultative l'institution du droit de préemption urbain en l'instaurant sur délibération de la commune et non plus de plein droit.

### III. LES MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE

Afin d'assister les collectivités locales dans leur mission nouvelle de planification urbaine, deux types d'organismes bénéficient encore de dotations en provenance du budget de l'Etat : les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement et les agences d'urbanisme.

Il faut toutefois observer que ces crédits sont en nette décélération depuis les lois de décentralisation, l'essentiel des ressources de ces organismes provenant désormais des collectivités territoriales elles-mêmes.

#### A. LES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT (C.A.U.E.)

##### 1) La baisse des subventions budgétaires

86 C.A.U.E. sont aujourd'hui opérationnels et disposent d'un budget alimenté par des crédits d'Etat, des assemblées départementales et diverses contributions, auxquels s'ajoute, pour l'essentiel, le produit de la taxe départementale créée à leur intention par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1981 que 73 départements ont institué à un taux d'environ 0,3 %.

Compte tenu de ses modalités de perception, la taxe devrait atteindre son plein régime pour la majorité des départements en 1987- 1988. Son rendement a été de 40 millions de francs en 1984 et 70 en 1985. Il est estimé à 76 millions pour 1986 et devrait rapporter par la suite 80 millions par an. La dotation globale versée par l'Etat s'est élevée à 12 millions de francs en 1984, 9,9 en 1985 et 7,3 en 1986.

Les crédits d'Etat sont accordés aux C.A.U.E. sous deux formes différentes :

##### a) Les subventions de fonctionnement

34 C.A.U.E. ont perçu cette subvention accordée lorsque le rendement théorique de la taxe départementale est inférieur à un million de francs. L'Etat a ainsi accordé 3 millions de francs en 1986, contre 6,5 en 1985 et 8,3 en 1984.

### *b) Les subventions pour actions d'intérêt national*

Sur la base des propositions faites par les C.A.U.E., près de 150 actions ont été aidées en 1984, une centaine seulement en 1985. L'estimation pour 1986 est rendue difficile par la déconcentration des crédits auprès de 13 délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement. Les thèmes retenus concernent notamment des actions de sensibilisation des jeunes à l'architecture ou des élus et professionnels aux arts plastiques, des campagnes de promotion du livre d'architecture ou du développement de la mission de conseil aux maîtres d'ouvrages.

Les subventions attribuées s'élèveront à 3,8 millions de francs en 1986 contre 3,3 en 1984 et 2,8 en 1985.

### **2) Le rôle des C.A.U.E. : la promotion de l'urbanisme**

Les C.A.U.E. jouent un rôle important dans la promotion de l'architecture et de l'urbanisme auprès des communes, des maîtres d'ouvrage publics et privés et du grand public. Des actions de sensibilisation et d'information, telles la réalisation d'expositions, la publication de guides, l'organisation de colloques, la co-production de films avec F.R.3, ainsi que leurs actions en milieu scolaire complètent leur mission générale de conseil.

L'Etat a largement participé à leur mise en place pendant les six années qui ont suivi leur création. Depuis 1984, la taxe départementale se substitue progressivement à ces aides directes. L'Etat maintient cependant, à titre transitoire, une aide au fonctionnement d'une dizaine de C.A.U.E. pour lesquels elle représente encore près de 50 % de leur budget. De même, pour permettre la poursuite de nombreuses actions de diffusion et d'animation dans le domaine de l'architecture, il paraît souhaitable de maintenir une aide de l'Etat aux C.A.U.E. sous forme de subventions affectées, leur donnant ainsi les moyens de remplir la mission d'intérêt général que leur a confiée la loi de 1977.

Le projet de loi de finances pour 1987 prévoit ainsi la modification du code général des Impôts pour étendre aux zones d'aménagement concerté l'assiette de la taxe, qui en étaient paradoxalement exemptées par référence à la taxe d'équipement, alors que l'existence des C.A.U.E. est d'autant plus justifiée qu'il existe des Z.A.C. dans les départements.

### **B. LES AGENCES D'URBANISME**

Ces agences, pour la plupart créées à la fin des années 60, sont



aujourd'hui au nombre de 32, (dont quatre outre-mer), après la disparition en 1986 de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Rouen. Elles emploient un effectif d'environ 1.000 personnes, qui reste relativement stable.

### 1) Les ressources des agences d'urbanisme

Leurs ressources principales proviennent de subventions accordées par les collectivités locales ou l'Etat et de contrats finalisés.

L'essentiel de la dépense subventionnable est prise en charge par les collectivités locales, soit 73,2 % en 1986. La part de l'Etat a légèrement diminué de 1985 à 1986, passant de 28 % à 27 %. Pour équilibrer leurs budgets et maintenir leur potentiel d'études, les agences recourent de plus en plus à des contrats d'études qu'elles négocient en cours d'année, soit avec les collectivités locales qui apportent, outre leur subvention globale, une aide financière pour des études spécifiques et qui concrétisent ainsi leur collaboration avec les agences, soit avec des administrations d'Etat, des sociétés d'économie mixte, voire des organismes para-publics ou privés. Le montant des issues de ces contrats finalisés est voisin, dans certaines agences, du montant de l'aide de l'Etat.

Celle-ci s'élevait à 63,8 millions de francs en 1984, puis 64,4 en 1985 et 63,6 en 1986. Elle devrait subir un recul de près de 24 % en 1987, pour n'atteindre plus que 48,6 millions, avec toutefois un effort spécial de l'Etat maintenu pour les agences des D.O.M.

### 2) L'activité des agences : l'urbanisme opérationnel

En 1986, les agences ont poursuivi l'étude des documents d'urbanisme pour les communes, notamment pour la modification ou la révision des documents approuvés (P.O.S. ou schémas directeurs). En effet, la majorité des communes couvertes par une agence est dotée d'un P.O.S. et les schémas directeurs élaborés dans les années 70 nécessitent une adaptation pour tenir compte du ralentissement de la croissance urbaine et de l'abandon d'un certain nombre de grands équipements. Mais ce travail de planification ne représente plus qu'une faible part du programme de travail annuel.

Désormais, l'accent est mis sur l'urbanisme opérationnel, les études de quartiers, le développement local, ainsi que sur la tenue d'observatoires locaux en matière de logement, d'emploi et de suivi du marché foncier, afin que les élus et les services locaux de l'Etat disposent d'une base d'information et d'analyses sur le développement des agglomérations.

## DEUXIEME PARTIE :

### LA POLITIQUE URBAINE PROMUE PAR L'ETAT

#### I. LA POLITIQUE URBAINE DEFINIE PAR LE PLAN

La partie programmée du IXe plan qui définit les objectifs prioritaires et les engagements de l'Etat à moyen terme a retenu plusieurs lignes d'action de la politique urbaine, tant au titre des programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.) que des contrats de plan Etat-région qui relayent et amplifient ces programmes.

##### **1) Politique urbaine et programmes prioritaires d'exécution : le P.P.E. n° 10**

La politique urbaine est l'objet même du programme prioritaire d'exécution n° 10 qui comporte sous le titre « Mieux vivre dans la ville » trois grands objectifs, tenant d'une part à la réhabilitation des quartiers dégradés, qu'ils soient quartiers anciens des centres-villes ou zones d'habitat populaire des banlieues; d'autre part, à la maîtrise de l'urbanisation par un effort d'organisation et de gestion; enfin, à l'amélioration des déplacements urbains.

Dans le domaine de l'urbanisme, ces objectifs correspondent à cinq lignes d'action.

##### *a) L'aménagement des espaces extérieurs dans le cadre des opérations de développement social des quartiers*

L'aménagement des espaces extérieurs liés aux opérations de logement relève désormais de compétences décentralisées et la contribution de l'Etat est en conséquence totalement transférée dans la dotation globale d'équipement (D.G.E.).

L'Etat continue néanmoins de soutenir certaines de ces actions faisant notamment l'objet de contrats de plan Etat-région au titre du développement social des quartiers. La contribution de l'Etat s'effectue dorénavant par le canal du Fonds interministériel pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) ou dans le cadre de décisions prises par le comité interministériel pour les villes (C.I.V.).

C'est ainsi qu'ont été financés 3,9 millions de francs en 1985 et que 5 millions de francs sont prévus pour 1986. En outre, 15 millions de francs ont été délégués en 1985 au titre du contrat de plan Etat-région Nord-Pas-de-Calais.

*b) La majoration urbaine de la D.G.E. pour une meilleure organisation intercommunale de l'offre de terrains*

Le P.P.E. n° 10 prévoyait, pour inciter les communes à faible capacité financière à entreprendre les investissements nécessaires à l'urbanisation concertée de nouveaux terrains bien placés au sein des agglomérations, une majoration de leur part dans la D.G.E. . Toutefois, les réflexions conduites à cet effet n'ont pas abouti actuellement à la mise en place d'un dispositif spécifique.

*c) Les études intercommunales concourant à l'organisation de l'offre de terrains*

Certaines études ont été ou seront financées à ce titre en 1986. Citons notamment des documents d'urbanisme intercommunaux (5,7 millions de francs); des études relatives à l'application des servitudes susceptibles de résulter de l'article L 160-6 du code de l'urbanisme (0,9 million de francs); des chartes intercommunales expérimentales (0,9 million de francs); des observatoires fonciers et l'observatoire des politiques urbaines (1 million de francs); des études menées en amont de l'élaboration de documents d'urbanisme (4,17 millions de francs), soit un total de 12,67 millions de francs.

*d) le soutien aux villes nouvelles*

L'Etat aide les villes nouvelles à acquérir les terrains nécessaires à l'urbanisation et à financer la voirie primaire qui les dessert.

Pour 1986, les crédits prévus à ce titre figurant sur des lignes individualisées dans le budget de l'urbanisme s'élèvent à 7,14 millions de francs pour l'action foncière et à 65,4 millions de francs pour la voirie primaire.

La voirie primaire des villes nouvelles a en outre bénéficié d'un financement du Fonds Spécial de Grands Travaux (F.S.G.T.) de 35 millions de francs.

Il convient de préciser ici que le F.S.G.T. a été supprimé et que ses crédits ont été réintroduits au sein du budget du ministère chargé de l'Urbanisme et du Logement. Votre rapporteur déplore cette suppression d'une institution à laquelle les collectivités locales s'étaient habituées.

### *e) L'innovation pour une meilleure gestion de la ville*

Le plan urbain poursuit en 1986 une politique de recherche et d'expérimentation sur les problèmes du développement, de l'aménagement et de la gestion des villes, notamment sur le cycle urbain de l'eau, le génie urbain, et une meilleure connaissance des problèmes liés au développement des agglomérations (adaptation aux mutations économiques, valorisation de l'espace, gestion locale et services urbains) ainsi que la coopération avec les pays en voie de développement.

Les crédits inscrits à ce titre au budget de 1986 s'élèvent à 11,6 millions de francs.

En outre, le comité interministériel pour les villes créé le 16 juin 1984 développe un programme spécifique de soutien à l'innovation.

## **2) La politique urbaine et les contrats de plan Etat-régions**

Ces contrats de plan comportent des engagements qui relèvent du budget affecté à l'architecture et à l'urbanisme pour les trois domaines suivants :

### **1. Le développement social des quartiers**

Les interventions prévues à ce titre reprennent et prolongent la première ligne d'action du P.P.E. n° 10 relative à l'aménagement des espaces extérieurs dans le cadre des opérations de développement social des quartiers.

La contribution de l'Etat est désormais assurée dans le cadre des moyens diligentés par le Comité interministériel pour les villes.

### **2. La réalisation de la voirie primaire des villes nouvelles en Ile-de-France**

Il s'agit ici d'une partie de la quatrième ligne d'action du P.P.E. n° 10 relative au soutien apportée aux villes nouvelles, limitée aux ouvrages réalisés dans les cinq villes nouvelles de la région Ile-de-France.

En 1986, 56,65 millions de francs devraient avoir été mis en place à ce titre, compte tenu d'un financement en provenance du F.S.G.T..

### 3. Le concours de l'Etat à l'activité de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la région Ile-de-France

Désormais placé, du fait de la décentralisation, sous l'autorité de la région Ile-de-France, cet organisme qui constitue une véritable agence à l'échelle de la grande agglomération parisienne continuera de ce fait à bénéficier d'un concours permanent de l'Etat.

L'Etat a maintenu, en effet, son concours aux agences d'urbanisme d'agglomération qui lui permettent d'être, dans les études d'urbanisme pluricommunales, le partenaire des collectivités locales sans en être le tuteur.

En 1986, 4,32 millions de francs ont été mis en place à ce titre conformément aux prévisions contractuelles.

## II. LES TACHES SPECIFIQUES DE L'ETAT

Outre son rôle tutélaire de responsable de l'encadrement législatif et réglementaire, l'Etat maintient son rôle dans des tâches spécifiques.

Il veille à la prise en compte des intérêts supra-communaux et des servitudes d'utilité publique : il est associé à l'élaboration des documents d'urbanisme et informe les collectivités locales des éléments qui s'imposent à elles. De plus, il conserve la responsabilité des décisions en matière d'urbanisme dans les communes non dotées de P.O.S. approuvés.

Il met également en oeuvre les politiques visant à la protection et à la sauvegarde du patrimoine pour l'application des lois spécifiques concernant les sites, les abords des monuments historiques et les quartiers anciens. Plus généralement, il veille à l'équilibre entre l'urbanisation et la mise en valeur des espaces naturels.

Dans cette politique de sauvegarde du patrimoine, les collectivités locales sont présentes par leur contribution, notamment, à la définition des zones de protection du patrimoine architectural et urbain et à la création de secteurs sauvegardés dans les centres urbains. Le budget pour 1987 fixe ainsi à 19,3 millions de francs les crédits destinés à l'aide pour l'exécution de travaux dans les sites et secteurs sauvegardés.

Il doit aussi exercer au profit des plus défavorisés les droits et les devoirs de la solidarité nationale. Les actions correspondantes sont coordonnées par le Comité interministériel pour les villes et bénéficient de financements spécifiques pour des programmes finalisés (habitat insalubre, villes et quartiers plus sûrs...). Un effort particulier a été porté sur les opérations d'aménagement aidées par l'Etat, notamment dans le domaine de la qualité architecturale et de l'intégration urbaine des ouvrages et des bâtiments. Dans le cadre de la dotation pour investissement que l'Etat consent aux collectivités locales pour 1987 (157,5 millions de francs), 75 millions correspondent à sa contribution à la réalisation d'opérations innovantes dans les zones où sa responsabilité se trouve engagée (quartiers dégradés...)

L'Etat assure en outre la promotion et l'innovation en matière d'aménagement urbain et d'architecture au moyen de programmes de recherche (Plan urbain et Plan « Lieux de travail et constructions publiques »), de la formation des professionnels de l'architecture et de l'urbanisme, des actions de promotion de la qualité (actions de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, actions menées par l'Institut français d'architecture, C.A.U.E., ...).

Il réserve des crédits afin de garder une capacité d'études et d'assistance techniques pour répondre aux nouveaux problèmes posés par l'urbanisme et l'aménagement du territoire (habitat léger de loisirs, parcs d'attraction, golfs, technopoles, ...) et, à la demande, de connaissances fines de l'évolution de l'urbanisme. A ainsi été mis en place l'« Observatoire des politiques urbaines », structure d'observation fédérative associant l'administration, les élus, des techniciens et des scientifiques, des phénomènes urbains nécessaires à l'ensemble des niveaux de responsabilité politique et technique, tant à l'échelon national que local.

### III. L'ACTION EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE

En dépit des effets négatifs, sur les crédits de la Direction de l'architecture et de l'urbanisme, de la rigueur budgétaire pour 1987, un effort important a été réalisé en faveur de l'enseignement de l'architecture, notamment par la poursuite de la priorité accordée en 1986 à la mise en oeuvre des certificats d'études architecturales approfondies.

Les crédits en faveur de la formation continue des architectes et des bourses d'études sont ainsi maintenus au niveau atteint en 1986 (respectivement 0,7 et 14,8 millions de francs) sans subir les baisses générales de 20 %.

En revanche, cette augmentation a été opérée au détriment des crédits consacrés à la promotion et à la pédagogie de l'architecture. Les fonds destinés à l'équipement immobilier des écoles d'architectures sont également en repli (25 millions en 1987, contre 27 l'année précédente) et permettront seulement de lancer la construction de l'école d'architecture de Rennes, de terminer les opérations en cours à Lyon et Strasbourg et de continuer le programme de gros entretien des bâtiments.

### IV. LES VILLES NOUVELLES

La réalisation des villes nouvelles, qui figure parmi les actions d'aménagement prioritaires, sera poursuivie activement. L'objectif est de maintenir l'offre foncière faite en ville nouvelle, pour construire chaque année une dizaine de milliers de logements et commercialiser environ 200.000 mètres carrés de bureaux et plus de 100 hectares de terrains à usage d'activités. Les crédits inscrits au titre de la poursuite des villes nouvelles en 1987 s'élèvent à 66,5 millions de francs.

#### A. L'ETAT D'AVANCEMENT DES VILLES NOUVELLES

Sur le plan économique, cinq des huit villes nouvelles en cours de réalisation (Cergy, Evry, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée, les Rives de l'Etang de Berre) sont dotées d'un tissu économique leur permettant d'atteindre, d'ici quelques années, un équilibre de fonctionnement satisfaisant.

Les trois autres villes nouvelles (Melun-Sénart, l'Isle-d'Abeau et le Vaudreuil) n'ont pas encore atteint ce niveau : la rentabilisation des investissements qui y ont déjà été faits, en particulier sur le plan foncier, nécessite qu'elles restent des objectifs importants d'aménagement du territoire. Toutefois, il convient d'adapter leur développement aux capacités financières des collectivités locales supports, le problème essentiel rencontré par les villes nouvelles étant celui de la dette contractée par ces collectivités.

### **B. LA SITUATION FINANCIERE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'AMENAGEMENT DES VILLES NOUVELLES (E.P.A.)**

L'évolution financière favorable des E.P.A., exprimée par le rythme croissant de leur désendettement et par le pourcentage prépondérant des recettes commerciales dans leurs recettes totales, est néanmoins fragilisée pour certains d'entre eux, notamment le Vaudreuil, par la conjoncture du marché immobilier qui se traduit par un ralentissement du rythme d'encaissement des charges foncières de logements.

Aussi, pour maintenir leur équilibre financier, les E.P.A. veillent tout particulièrement au rythme d'engagement de leurs dépenses.

La progression vers l'équilibre financier à terme se manifeste principalement par la réduction continue de l'endettement des E.P.A. auprès du système bancaire, qui atteignait 887 millions de francs en 1982 (l'endettement maximum était de 1.141 millions en 1978) et a diminué à 650 millions en 1985. Il devrait se situer à 560 millions en 1986.

Cette tendance au désendettement est manifeste dans tous les E.P.A., mais elle peut recouvrir des rythmes annuels différents selon les nécessités d'aménagement de nouvelles zones dans certaines villes nouvelles. Le recours à de nouveaux emprunts ponctuels est toujours nécessaire, ainsi à Evry, Melun-Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines en 1985.

\*\*\*

Au cours d'une réunion tenue le 13 novembre 1986, la commission des affaires économiques et du plan a approuvé certaines des observations présentées par son rapporteur pour avis. Toutefois, elle n'a pas suivi la suggestion de celui-ci, qui proposait de remettre à la sagesse du Sénat le soin d'apprécier les crédits affectés à l'urbanisme pour 1987 et a donné un avis favorable à leur adoption.