

N° 95

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN (1)
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 1988** 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, Philippe François, *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 Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, 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, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourroy, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucraet, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes n^{os} 25 et 26), 965 (tome XI), et T.A. 175

Sénat : 92 et 93 (annexe n^o 17) (1987-1988).

Lois de finances - Urbanisme - Villes nouvelles.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA MAITRISE DES PROCEDURES D'URBANISME PAR LES COLLECTIVITES LOCALES	11
A. LES COMPETENCES TRANSFEREES AUX COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE DE DOCUMENTS D'URBANISME	11
1) <i>L'élaboration et la modification des schémas directeurs</i>	11
2) <i>L'élaboration et la révision des plans d'occupations des sols</i>	11
3) <i>Les dotations budgétaires destinées à l'élaboration des documents d'urbanisme</i>	12
a) les crédits en provenance du ministère de l'intérieur	12
b) les crédits en provenance du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports	13
B. LES COMPETENCES TRANSFEREES AUX COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE D'AUTORISATIONS ET ACTES RELATIFS A L'OCCUPATION DU SOL	13
1) <i>La répartition des compétences</i>	13
2) <i>Les dotations budgétaires</i>	14
C. L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE ET LA MAITRISE FONCIERE	15
1) <i>La protection du patrimoine naturel et bâti</i>	15
a) Les espaces naturels sensibles	15
b) Les secteurs sauvegardés	16
c) Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain	17
2) <i>La constitution de réserves foncières</i>	18
II. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'OFFRE FONCIERE	19
A. LES REFORMES LEGISLATIVES INTERVENUES EN MATIERE D'URBANISME ET DE POLITIQUE FONCIERE	19
• Les lois des 17 juillet et 19 août 1986	19
1) <i>L'élargissement des exceptions à la règle de la constructibilité limitée</i>	19

2) <i>L'accroissement du rôle des MARNU</i>	20
• La loi du 26 décembre 1986	20
1) <i>L'allègement des procédures</i>	20
a) la modification simplifiée du P.O.S.	20
b) l'application par anticipation d'un P.O.S. mis en révision	21
2) <i>La suppression de principe du plafond légal de densité</i>	21
3) <i>La réforme du droit de préemption urbain</i>	22
4) <i>L'allègement de la procédure d'élaboration des plans d'aménagement de zone</i>	22
5) <i>La stabilisation des règles d'urbanisme dans les lotissements</i>	22
B. LE PLAN FONCIER DU 5 OCTOBRE 1987	23
1) <i>Les mesures fiscales</i>	23
a) le régime des plus-values applicables aux particuliers	23
b) le régime des plus-values applicables aux entrepreneurs	23
2) <i>Les aides financières aux collectivités locales</i>	23
3) <i>La mobilisation des terrains publics</i>	24
III. LES MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE	25
A. LES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT (C.A.U.E.)	25
1) <i>La mission des C.A.U.E.</i>	25
2) <i>Le budget des C.A.U.E.</i>	25
a) les subventions de fonctionnement	26
b) les subventions affectées	26
c) la mise à disposition des architectes consultants	27
d) la taxe départementale pour les C.A.U.E.	27
B. LES AGENCES D'URBANISME	27
1) <i>Le rôle des agences d'urbanisme</i>	27
2) <i>Les ressources des agences d'urbanisme</i>	28
a) les subventions de l'Etat	28
b) les contrats spécifiques	29
IV. LES RESPONSABILITES DE L'ETAT EN MATIERE D'URBANISME	31
A. LES INTERVENTIONS RELEVANT DE LA SOLIDARITE NATIONALE OU DE LA PROMOTION DE L'INNOVATION URBAINE	31
1) <i>La promotion de villes plus solidaires et mieux équilibrées</i>	32
2) <i>L'animation de projets dans les quartiers</i>	32
3) <i>La lutte contre l'insalubrité</i>	33

4) <i>L'innovation dans l'urbanisme et l'habitat</i>	33
B. L'ACTION EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE	34
1) <i>L'institut français d'architecture</i>	35
a) la mission de l'I.F.A.	35
b) les ressources de l'I.F.A.	35
2) <i>Le fonctionnement des écoles d'architecture</i>	35
a) les crédits de fonctionnement	35
b) le programme immobilier des écoles d'architecture	36
C. LES VILLES NOUVELLES	36
1) <i>Etat d'avancement des villes nouvelles</i>	36
2) <i>La situation financière des établissements publics d'aménagement</i>	36
a) la progression du chiffre d'affaires	37
b) la poursuite du désendettement	37
3) <i>Les dotations budgétaires</i>	37
4) <i>Les perspectives d'évolution de la politique des villes nouvelles</i>	38

MESDAMES, MESSIEURS,

Les crédits destinés à l'urbanisme, dans le projet de loi de finances pour 1988, sont d'une estimation délicate : outre les dotations inscrites au titre du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports (MELATT), il faut en effet prendre en compte les subventions accordées aux collectivités locales, en compensation des transferts de responsabilité opérés dans le cadre de la décentralisation.

Si l'on rassemble les dotations inscrites, pour le MELATT, au titre des actions « urbanisme et paysages » et « architecture », on constate que les crédits de paiement s'élèvent à 561,8 millions de francs contre 525 en 1987 (+ 7 %), tandis que les autorisations de programme progressent de 1,5 % pour atteindre 493,2 millions de francs.

Toutefois, au sein de cet ensemble, la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles représente une part essentielle des crédits (243,6 millions de francs en CP et 251,2 en AP), qu'il convient d'exclure afin d'apprécier les seules actions menées par l'Etat, dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture et de son enseignement.

Dans le nouveau contexte résultant de la restructuration des interventions financières de l'Etat, consécutive à la décentralisation, les fonds destinés à ces actions s'élèvent à 375,1 millions de francs (dépenses ordinaires et autorisations de programme).

Leur évolution se caractérise par un maintien du budget de fonctionnement et une nette régression du budget d'investissement.

1) Le budget de fonctionnement

Les moyens des services sont pratiquement reconduits en 1988 et s'élèvent à 98,5 millions de francs contre 98,9 en 1987. Cette stabilité globale masque toutefois deux mouvements de sens contraire : une économie de 3,2 millions de francs concernant la rémunération des architectes consultants et une augmentation de 2,2 millions des crédits de vacation destinés aux écoles d'architecture.

Les crédits d'intervention sont également reconduits en francs courants (34 millions de francs), sous réserve de la suppression de l'aide aux Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement qui s'élevait, en 1987, à 2,7 millions de francs.

2) Le budget d'investissement

Les autorisations de programme subissent une nouvelle amputation de 20 %, qui succède au recul de 17 % opéré l'année dernière. Elles s'élèvent à 242,7 millions de francs, contre 304,4 en 1987.

Cette évolution correspond toutefois, pour une part importante, à des changements d'imputation budgétaire, parmi lesquels le transfert de 45 millions de francs destinés à la voirie des villes nouvelles figurant désormais au titre du budget des routes.

Elle recouvre des mouvements de crédits de natures diverses, tels la baisse de 5 millions de francs des dotations destinées à l'équipement immobilier des écoles d'architecture ou l'augmentation de 4,3 millions de francs des crédits consacrés aux études pour la protection des sites et secteurs sauvegardés.

Les variations des dotations prévues pour 1988 par rapport à celles arrêtées en 1987 sont indiquées ci-après :

(en milliers de francs)

	1987		1988	
	AP	CP	AP	CP
55-21/10 Documents d'urbanisme	27 381	21 800	30 000	24 000
/21 Etudes sites	7 650	5 800	10 000	6 000
/22 Travaux sites	100	50	—	5 000
/24 Secteurs sauvegardés	4 000	1 300	6 000	3 500
/30 Assistance et production techniques	14 968	11 851	12 476	12 000
/70 Voirie villes nouvelles	62 000	47 100	—	—
/80 MIQCP (a)	1 400	700	1 400	1 000
/90 Acquisitions foncières	4 500	3 400	8 000	6 000
57-91/32 Ecoles d'architecture	25 000	20 000	20 000	20 500
Total titre V	146 999	112 000	87 876	78 000
65-23/40 Interventions sites	19 250	14 750	18 750	18 000
/60 Plan Urbain	10 500	7 900	9 000	8 390
/81 Agences d'urbanisme	48 608	48 608	48 608	48 608
66-30/30 Ecoles d'architecture (E.P.) ..	1 102	850	1 102	1 102
/50 Création architecturale	3 000	2 000	2 400	1 400
67-10/10 FSU (b)	75 000	42 350	75 000*	48 000
Total titre VI	157 460	136 458 (1)	154 860	125 500
Total général	304 459	248 459	242 736	203 500

(a) Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

(b) Fonds social urbain.

(1) Y compris 20 000 F pour lignes non dotées en AP.

* Une dotation de 860 000 F consacrée aux dépenses de fonctionnement de la mission interministérielle de développement du Pôle européen, dépenses précédemment réalisées sur le 67-10, figure au fascicule Aménagement du Territoire en 1988. La dotation du FSU en 1988 est donc de 74 200 en AP et 47 200 en CP.

L'évolution des dotations affectées à l'urbanisme et l'architecture reflète les priorités du gouvernement en ce domaine. Sont ainsi renforcées, d'une part, les aides à l'élaboration des documents d'urbanisme, qui s'élèvent à 30 millions de francs soit une augmentation de 10 % ; d'autre part, la sauvegarde du patrimoine, les crédits d'études dans les sites et les secteurs sauvegardés progressant de 37 % pour atteindre 16 millions de francs ; enfin, l'enseignement et la promotion de l'architecture qui bénéficieront respectivement d'une dotation accrue pour la formation des maîtres d'oeuvre en bâtiment et de la poursuite de la campagne de sensibilisation engagée au cours de l'année écoulée.

A ces actions positives, il convient toutefois d'opposer la disparition complète des subventions destinées jusqu'en 1987 aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement et la régression continue des crédits affectés à la rémunération des architectes consultants chargés du conseil au candidat constructeur.

I. LA MAITRISE DES PROCEDURES D'URBANISME PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

A. LES COMPETENCES TRANSFEREES AUX COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE DE DOCUMENTS D'URBANISME

1) L'élaboration et la modification des schémas directeurs

Au 1^{er} juillet 1987, le nombre de schémas directeurs approuvés s'élève à 189 contre 191 en 1986 : ces documents concernent plus de 4 % de la population et 15 % des communes, représentant 11 % du territoire national.

La baisse observée cette année est imputable à l'annulation, le 1^{er} octobre 1986, par le tribunal administratif de Lyon, du schéma du Val-de-Saône, et à la suspension du schéma de l'Ile-de-Ré qui, approuvé le 8 janvier 1987, a été rendu non exécutoire en application des dispositions du code de l'urbanisme prévoyant certaines modifications.

Si, depuis le 1^{er} octobre 1983, date de l'entrée en vigueur de la décentralisation, le nombre de schémas directeurs est stable, l'étude des documents connaît, en revanche, un net regain d'activité, qu'il s'agisse de modifications ou d'élaborations.

Au 1^{er} juillet 1987, l'élaboration de neuf nouveaux schémas directeurs est engagée, conduite à l'initiative des communes dans le cadre des dispositions de la loi du 7 janvier 1983. De plus, des négociations entre communes sont en cours, en vue de définir le périmètre de cinq schémas dont les études pourraient débiter en 1987 ou en 1988.

L'effort de planification intercommunale doit se poursuivre, voire s'accroître, portant d'une part, sur l'établissement de nouveaux schémas directeurs notamment pour apporter une réponse intercommunale à de grands projets d'implantation ou d'aménagement, d'autre part, sur la gestion et l'adaptation des schémas directeurs existants.

2) L'élaboration et la révision des plans d'occupations des sols

Au 1^{er} juillet 1987, 17.106 communes sont concernées par un P.O.S., soit opposable aux tiers (10.925) soit en cours d'élaboration (6.181). Cet ensemble représente 47 % des communes françaises, couvre 56 % du territoire national et regroupe 92 % de la population.

Depuis 1983, l'activité de la planification communale s'est caractérisée par une forte relance, notamment au cours des deux premières années de mise en oeuvre de la planification communale décentralisée : du 1^{er} octobre 1983 au 1^{er} juillet 1987, 5.000 communes environ ont prescrit un P.O.S. Actuellement, un fléchissement progressif du rythme des prescriptions est observé, car les communes soumises à une certaine pression d'urbanisation sont dans leur quasi-totalité engagées dans l'élaboration d'un P.O.S. (93 % des communes d'une population supérieure à 1.000 habitants).

Les communes qui n'ont pas entrepris une démarche de planification sont celles qui connaissent en général un faible rythme de construction et pour lesquelles l'établissement d'un P.O.S. ne s'impose pas. En outre, la loi du 19 août 1986 (article L.111-1-3 du Code de l'Urbanisme) donne la faculté aux communes à faible pression foncière de gérer leur territoire, sans pour autant disposer d'un P.O.S., dès lors qu'elles ont défini puis arrêté conjointement avec le commissaire de la République les orientations qu'elles souhaitent se donner pour l'instruction des demandes, dans le cadre d'une « carte communale » : 630 communes environ envisagent d'établir un tel document.

Enfin, le rythme des révisions de P.O.S. enregistre un accroissement continu corrélatif à celui des P.O.S. approuvés : au 1^{er} juillet 1987, 2.600 P.O.S. environ sont en cours de révision.

On peut prévoir qu'au cours de l'année 1988, l'activité de la planification communale sera caractérisée, d'une part, par la poursuite de l'effort pour réaliser les études de P.O.S. récemment prescrits et non encore opposables aux tiers, d'autre part, par une diminution des prescriptions de P.O.S., compensée par une demande en faveur des « cartes communales », enfin par une progression constante du rythme des révisions et des modifications de P.O.S.

Pour l'année 1988, l'activité de la planification communale devrait concerner 9.000 communes environ, dont 2.600 au titre d'une révision de P.O.S.

3) Les dotations budgétaires destinées à l'élaboration des documents d'urbanisme

Depuis le 1^{er} janvier 1984, deux dotations budgétaires participent au financement de l'élaboration et l'adaptation des documents d'urbanisme.

a) Les crédits en provenance du ministère de l'Intérieur

La première dotation, correspondant à l'enveloppe la plus importante, est destinée à compenser les dépenses prises en charge par les communes compétentes en matière d'urbanisme. Elle est attribuée par l'Etat sous forme d'un concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.). En 1984, ce concours particu-

lier a été fixé à 53 millions de francs après réestimation effectuée par la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant du transfert des compétences. En 1985, 1986 et 1987, le montant de cette dotation s'est élevé respectivement à 55,9, 58 et 61,5 millions. Elle sera actualisée en 1988 par l'application d'un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) pour la même année.

De 1984 à 1986, 11.900 communes ont bénéficié de ce concours particulier, dont 65 % pour élaborer leur P.O.S. et 35 % pour le modifier ou le réviser.

b) Les crédits en provenance du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports

Ces crédits sont destinés à assurer l'exercice par l'Etat de ses responsabilités dans le cadre de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux, ainsi que l'exercice de ses propres compétences telles qu'elles sont définies par la loi du 7 janvier 1983.

La dotation budgétaire de 1984, fixée à 35 millions de francs, a été réduite à 26,2 et les enveloppes des budgets 1985, 1986 et 1987 ont été respectivement fixées à 31,5, 26,7 et 27,4 millions, soit une diminution globale de 20 %. En revanche, la dotation prévue pour 1988 (30 millions, en hausse de 10 %) est sensiblement égale à celle de 1985. Elle devrait permettre d'assurer les missions de l'Etat en matière, d'une part, de mise à la disposition gratuite des communes de ses services extérieurs, pour établir leur document d'urbanisme ; d'autre part, de planification intercommunale provenant de l'élaboration et la modification de schémas directeurs ; enfin, de mise en oeuvre de grandes opérations d'intérêt national suscitant des études d'accompagnement à caractère exceptionnel, d'échelle intercommunale (transmanche, parcs à thème), ainsi que la charge supplémentaire résultant du rétablissement des « cartes communales ».

**B. LES COMPETENCES TRANSFEREES
AUX COLLECTIVITES LOCALES
EN MATIERE D'AUTORISATIONS ET ACTES RELATIFS
A L'OCCUPATION DU SOL**

1) La répartition des compétences

Rappelons que les compétences entre l'Etat et les communes sont ainsi réparties :

— lorsque la commune dispose d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis au moins six mois (sauf exception de l'article L.421-2-1 du code de l'urbanisme), le maire 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 (cas général pour le permis de construire), soit par le commissaire de la République (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 plans d'occupation des sols. Elle a très vite concerné une grande partie des décisions prises en la matière, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

	1984	1985	1986	1987
Nombre de communes compétentes (en chiffres ronds) ...	6 400	7 600	8 300	9 150
Population correspondante (millions d'habitants).....	32 Mh	37,5 Mh	38,8 Mh	41 Mh
Proportion des permis de construire décentralisés	43 %	45,5 %	53,5 %	55 %
et des logements autorisés correspondants	51 %	54,5 %	60,5 %	62 %

Une importante réforme est intervenue en 1986 dans le dispositif par lequel les services de l'Etat sont mis à disposition des communes pour instruire les dossiers de demandes d'autorisations délivrées au nom des communes.

En effet, la loi n° 86-972 du 19 août 1986 a modifié l'article L.421-2-6 du code de l'urbanisme, en autorisant une mise à disposition partielle et non totale pour l'instruction de certains dossiers.

Ce nouveau dispositif est de nature à faciliter la prise en charge, par les communes, de l'intégralité de leurs compétences, y compris l'instruction technique des dossiers.

2) Les dotations budgétaires

Les crédits budgétaires figurent sous la forme de dotation générale de décentralisation et s'élèvent à 12 millions de francs en 1986, 13,4 en 1987 et 13,6 inscrits au titre de 1988. Ces dotations ont été abondées en cours d'année, par le ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports pour tenir compte des communes nouvellement compétentes, soit un supplément de 0,73 millions pour 1986 et 0,25 en 1987 ; un tel complément interviendra, de même, au cours de l'année 1988.

*
* * *

Sur le fond, la décentralisation des compétences dans le domaine de l'application du droit des sols continue de s'opérer d'une manière très satisfaisante. L'utilisateur trouve ainsi un partenaire plus proche et plus impliqué dans la gestion locale. Le maniement d'ensemble des outils juridiques permettant le contrôle du développement des espaces est facilité.

Cependant des améliorations doivent être apportées au système, notamment pour garantir la qualité juridique des décisions prises au nom des communes et qui sont susceptibles d'être portées devant le juge administratif.

C. L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE ET LA MAITRISE FONCIERE

Les collectivités locales interviennent de manière accrue tant pour favoriser la mise en valeur du patrimoine naturel et bâti, que pour promouvoir une politique foncière qui valorise leur territoire.

1) La protection du patrimoine naturel et bâti

a) Les espaces naturels sensibles

Les dispositions relatives aux espaces naturels sensibles des départements, qui succèdent à la législation des périmètres sensibles instituée en 1959-1960, sont applicables depuis le 1^{er} juin 1987, sur le fondement de la loi du 26 décembre 1986.

• La loi du 26 décembre 1986

La réforme a confirmé les objectifs et les moyens mis en place par la précédente législation et adapté le dispositif au cadre de la décentralisation.

Elle se caractérise par trois aspects :

— la législation est désormais ouverte à tout département qui souhaite la mettre en oeuvre, sur simple décision du Conseil général. Les dispositions s'appliquent à la totalité du territoire du département et non plus à l'intérieur de périmètres délimités à cet effet ;

— la compétence du département pour définir et mener la politique des espaces naturels sensibles est confirmée ;

— les objectifs de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels de qualité sont, à nouveau, clairement annoncés et encadrés dans des règles propres à assurer la sauvegarde des milieux naturels.

• **Les moyens de mise en oeuvre de cette politique**

. **La perception de la taxe départementale des espaces naturels sensibles** : dorénavant, cette taxe n'est plus obligatoire, il appartient au Conseil général de l'instituer et d'en fixer le taux, dans un plafond de 2 ‰.

Recette affectée du département, le produit de la taxe pourra être utilisé plus largement, notamment pour financer l'aménagement et l'entretien de terrains appartenant déjà aux collectivités locales, dès lors qu'ils seront ouverts au public, et pour aider les communes à acquérir des terrains par voie de préemption. La taxe peut également aider à financer l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers de promenade et de randonnée.

. **Les acquisitions de terrains par le département à l'amiable**, par expropriation ou par exercice d'un droit de préemption.

Les règles régissant le droit de préemption du département ont été aménagées afin de les rendre compatibles avec les principes de la décentralisation et, dans un but de simplification, de les unifier avec celles au droit de préemption urbain et des zones d'aménagement différé.

L'exercice du droit de préemption par substitution au département est, dans tous les cas, ouvert aux communes, après le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres lorsqu'il est lui-même compétent pour acquérir.

La délégation du droit de préemption est introduite en faveur du Conservatoire du littoral, de l'Etat, d'une collectivité territoriale et de l'Agence des espaces verts de la région Ile-de-France.

. Enfin, la possibilité d'édicter **des moyens de protection spécifiques des sites et paysages** est maintenue en l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers.

b) **Les secteurs sauvegardés**

La politique des secteurs sauvegardés, qui a pour objectif d'assurer la préservation et la mise en valeur des centres historiques, connaît, depuis 1983, un renouveau important, qui s'est traduit par deux actions complémentaires :

1) La réactivation d'études de plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés interrompues : la perspective d'une prochaine publication du plan de sauvegarde concerne notamment Aix-en-Provence, Albi, Arles, Chambéry, Nancy ou Versailles. Ont été récemment rendus publics : Pezenas et Châlon-sur-Saône (1986), Besançon et Laon (1987). Sont pour l'heure approuvés, les plans de sauvegarde de Rouen, Metz (1986) et Bayeux (1987).

2) La création et la délimitation de nouveaux secteurs sauvegardés : ainsi, ont été créés en 1985 les secteurs sauvegardés de Clamecy, Nîmes, Fontenay-le-Comte et Château-Gontier ; en 1986, ceux de Beaucaire, Montauban, Figeac, Saint-Emilion, Mers-les-Bains et Toulouse. S'ajoute au titre de l'année 1987, celui de Briançon, portant à soixante-douze le nombre total des secteurs sauvegardés créés.

En 1988, les crédits d'études seront affectés prioritairement à la conduite des études nécessaires à l'élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur des onze nouveaux secteurs sauvegardés créés depuis 1985, ainsi qu'à celles relatives à des plans dont l'instruction est relancée en vue soit de leur publication, soit de leur approbation et à ceux dont la révision a été demandée par la municipalité (Montpellier, Loches, Le Puy, Chartres).

La situation des crédits d'études et de travaux est retracée dans le tableau suivant :

Autorisations de programme						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Etudes architecturales	4 130 000	3 708 000	3 337 000	2 836 000	4 000 000	6 000 000
Travaux spécifiques en secteurs sauvegardés	8 000 000	7 200 000	6 480 000	5 508 000	5 500 000	5 500 000

Les crédits destinés, pour 1988, aux études architecturales sont en augmentation de 50 %, pour répondre à la conjonction des effets de la relance par l'Etat de la procédure ces dernières années et du succès très important qu'elle rencontre auprès des communes concernées. Votre commission ne peut que souhaiter la poursuite de cet effort, nécessaire pendant plusieurs années encore, pour soutenir cette politique qui se révèle particulièrement bien adaptée aux pratiques de concertation entre l'Etat et les communes.

c) Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain

La loi du 7 janvier 1985 a institué les zones de protection du patrimoine architectural et urbain, afin d'adapter aux caractéristiques topographiques et patrimoniales les périmètres de protection autour des monuments historiques et de définir des politiques concertées de gestion et de mise en valeur de ces espaces. Sur les deux cents communes qui ont fait ou font l'objet d'une étude préparatoire de Z.P.P.A.U., on dénombre une cinquantaine d'études sur le point d'aboutir.

Afin d'en accélérer la réalisation et d'en généraliser la démarche, la dotation des crédits d'études sera portée, en 1988, à 10 millions de francs, contre 7,65 en 1987.

2) *La constitution de réserves foncières*

La maîtrise foncière générale directe n'est plus un objectif poursuivi en tant que tel par les pouvoirs publics, mais relève des options d'urbanisme arrêtées par les collectivités locales.

Les moyens financiers mis à leur disposition en 1987 pour permettre la constitution de réserves foncières sont en grande partie du ressort de la Caisse des Dépôts et Consignations.

En effet, les avances du Fonds national d'Aménagement foncier et d'Urbanisme (F.N.A.F.U.) ne s'appliquant plus qu'aux collectivités locales ayant eu un programme d'action foncière pris en considération avant le 1^{er} janvier 1978, aucune avance n'a été accordée depuis 1984 ; de plus, les prêts de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités locales (C.A.E.C.L.) sont globalisés et les primes liées aux prêts C.A.E.C.L. ont été supprimées en 1983.

Signalons toutefois le soutien apporté par l'État à la politique de Programmes d'Action foncière (P.A.F.) visant à améliorer les conditions de programmation des opérations publiques d'aménagement ; il devait être temporaire et ne porter que sur les premières années de constitution d'un patrimoine foncier par les collectivités locales. Le principe même des programmes d'action foncière impliquait qu'après plusieurs années, les ressources financières devaient provenir principalement de la revente des terrains : l'État n'apportait donc son aide qu'à la constitution d'un certain « volant » foncier.

Les conditions nouvelles créées par la décentralisation, et en particulier l'intégration progressive dans la dotation globale d'équipement des subventions spécifiques destinées aux programmes d'action foncière, ont conduit nécessairement l'État à modifier les conditions de sa participation. Depuis 1985, c'est par le canal exclusif de la D.G.É. et suivant ses règles propres, que les collectivités locales concernées reçoivent un concours de l'État pour la réalisation de leur programme d'action foncière.

Les derniers crédits disponibles pour les P.A.F. ont permis d'attribuer en 1986, au titre de la dotation 1984, un ultime ensemble de subventions d'un montant de 13,4 millions de francs.

Enfin, l'État a maintenu en 1987 des aides par le F.N.A.F.U. et le budget, pour la constitution de réserves foncières dans les Villes nouvelles.

II. LES MESURES RECENTES EN FAVEUR DE L'OFFRE FONCIERE

A. LES REFORMES LEGISLATIVES INTERVENUES EN MATIERE D'URBANISME ET DE POLITIQUE FONCIERE

• Les lois des 17 juillet et 19 août 1986

Ces deux textes ont apporté des modifications à la règle de la « constructibilité limitée » qui interdisait, depuis 1983, les « constructions en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune » lorsque celle-ci ne disposait pas d'un P.O.S.

Cette règle souffrait deux exceptions :

— au bénéfice de certaines constructions énumérées à l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme (extension de constructions existantes, équipements collectifs ou nécessaires à l'exploitation agricole...) ou autorisées, sur demande motivée du Conseil municipal, par le représentant de l'Etat dans le département ;

— au bénéfice des communes ayant engagé la procédure d'élaboration du P.O.S. et élaboré, conjointement avec le représentant de l'Etat, des modalités d'application du règlement national d'urbanisme (M.A.R.N.U.) sur le fondement desquelles des constructions pouvaient être autorisées en dehors des parties urbanisées de la commune ; en pratique, ces M.A.R.N.U. jouaient le rôle précédemment attribué aux « cartes communales », que le législateur de 1983 n'avait pas officialisées (article L.111-1-3 du code de l'urbanisme).

Deux assouplissements ont été acquis en 1986 :

1) *L'élargissement des exceptions à la règle de la constructibilité limitée*

L'article L.111-1-2 reçoit une nouvelle rédaction qui retient de nouvelles hypothèses permettant d'autoriser des constructions en dehors des parties urbanisées des communes qui ne sont dotées ni de P.O.S., ni de M.A.R.N.U. ; de plus, la procédure de délivrance des permis correspondants est modifiée, au profit du conseil municipal, le représentant de l'Etat dans le département n'y étant plus associé comme auparavant.

2) *L'accroissement du rôle des M.A.R.N.U.*

L'article L.111-1-3 porte leur durée de validité de deux à quatre ans et ouvre la possibilité d'élaborer des « M.A.R.N.U. », non plus aux seules communes ayant prescrit l'élaboration d'un P.O.S., mais à toutes les communes ; enfin, les « M.A.R.N.U. » peuvent ne concerner qu'une partie seulement du territoire communal.

Enfin, le renouvellement des « M.A.R.N.U. » n'étant plus interdit, elles se rapprochent davantage encore du mécanisme des cartes communales.

Cette souplesse, adaptée aux petites communes rurales, comporte cependant le risque d'être appliquée par des communes plus importantes aux dépens de la planification urbaine.

• **La loi du 23 décembre 1986**

L'insertion de dispositions relatives au « développement de l'offre foncière » dans la loi du 23 décembre 1986, qui concerne principalement la définition de nouveaux rapports entre bailleurs et locataires, répond à une logique simple : pour les pouvoirs publics, la crise de la construction, qui explique pour une bonne part l'insuffisance du marché locatif, trouve son origine, notamment, dans le manque de terrains à bâtir. Cette pénurie serait elle-même imputable au caractère trop contraignant de dispositions d'urbanisme adoptées naguère, dans un contexte où l'on songeait surtout à régulariser le marché foncier, à dédensifier les centres urbains et à protéger l'environnement.

Cette analyse, avancée depuis plusieurs années par les professionnels de l'immobilier, qui dénonçaient le caractère restrictif, voire paralysant du droit de l'urbanisme, a justifié les modifications suivantes :

1) *L'allègement des procédures*

L'article L.123-4 nouveau du code de l'urbanisme (article 67 de la loi) comprend deux dispositions :

a) La modification simplifiée du P.O.S.

Une commune peut 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 si les terrains concernés n'ont pas été acquis par elle ou par l'EPCI. Cette procédure, plus rapide, vise à donner aux communes les moyens de libérer les terrains de réserves qui n'apparaîtraient plus correspondre à l'intérêt général dès lors qu'ils pourraient être utilisés à la construction de logements.

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

Cette possibilité a été rétablie, en vue de permettre la réalisation rapide d'opérations de construction ou l'accueil de certaines activités, qui ne seraient pas autorisées par le P.O.S. en vigueur mais qui le seront par le P.O.S. en cours d'élaboration. Dans ce cas, l'application anticipée du futur document peut être mise en oeuvre à certaines conditions de fond, tenant notamment au respect par le P.O.S. de plans de nature supra-communale (schéma directeur, projet d'intérêt général...) et de la non-remise en cause de protections instituées sur certains territoires (espaces boisés classés, activités agricoles...).

En pratique, ce retour au système de la « dérogation anticipée » autorise le conseil municipal, lorsque le P.O.S. est en cours de révision, à prendre une délibération permettant de délivrer des autorisations d'occupation du sol, que le P.O.S. encore en vigueur interdit mais qui pourraient être accordées sur le fondement des nouvelles dispositions du P.O.S. futur.

La mise en oeuvre de cette procédure résulte du décret n° 87-283 du 22 avril 1987.

2) La suppression de principe du plafond légal de densité (P.L.D.) (articles 64 et 65 de la loi)

Le P.L.D. introduit par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1975, définit le coefficient de densité au-delà duquel le droit de construire est subordonné au versement d'une compensation financière à la collectivité. Son application s'étant révélée décevante, la loi conserve son existence mais permet son extinction progressive en confiant aux communes, la maîtrise du système.

Lorsqu'une commune a choisi de maintenir le P.L.D. par délibération expresse, conformément aux dispositions de l'article 65, elle dispose d'une entière liberté pour le supprimer, le réinstaurer ou le moduler. La limite inférieure reste fixée à 1 (1,5 à Paris), mais toute limite supérieure est supprimée : la commune peut librement en déterminer le niveau en fonction de sa situation particulière. En outre, les communes peuvent désormais, si elles décident de conserver le P.L.D., dispenser du versement correspondant les constructions affectées à l'habitation.

Ce dispositif est entré en vigueur dès la publication de la loi et le décret n° 87-282 du 22 avril 1987 a précisé les nouveaux modes de calcul des taxes, selon les différents cas prévus par la loi.

Seule une minorité de communes a rétabli le plafond légal de densité qui ne concerne plus que 5,6 % des communes, représentant le quart de la population. Son produit devrait diminuer d'au moins 60 %.

3) *La réforme du droit de préemption urbain
(D.P.U.) (articles 68 et 69 de la loi)*

Tel que prévu par la loi du 18 juillet 1985, le D.P.U. devait s'appliquer automatiquement sur toutes les zones urbaines et d'urbanisation future délimitées par un P.O.S. rendu public ou approuvé.

L'article 68 a renversé ce dispositif à compter du 1^{er} juin 1987, et rendu le D.P.U. facultatif, les communes devant délibérer expressément pour l'instituer. Ce même article 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.

Le décret n° 87-284 du 22 avril 1987 a adapté les précédentes dispositions (décret n° 86-517 du 14 mars 1986) pour tenir compte de ces modifications.

Par harmonisation avec ce nouveau dispositif, la loi du 17 juillet 1987 oblige les communes qui bénéficiaient automatiquement du D.P.U., en raison de la préexistence d'une zone d'intervention foncière, à délibérer expressément pour conserver ce droit.

4) *L'allègement de la procédure d'élaboration des plans
d'aménagement de zone (P.A.Z.) dans les zones d'aménagement
concerté (Z.A.C) (article 71 de la loi)*

Lorsque la commune est dotée d'un P.O.S. opposable aux tiers, le maire (ou le Commissaire de la République, quand le P.A.Z. doit être approuvé par l'Etat) pourra soumettre directement à l'enquête publique le projet de P.A.Z., sans passer par la procédure « associant » diverses personnes publiques à l'élaboration du projet, dès lors que celui-ci ne porte pas atteinte à l'économie générale du P.O.S., ne concerne pas les espaces boisés et ne comporte pas de graves risques de nuisances. La procédure de Z.A.C. a donc été considérablement allégée, puisque la quasi-totalité des opérations relève désormais de la procédure la plus courte.

5) *La stabilisation des règles d'urbanisme dans les lotissements
(article 72 de la loi)*

Un permis de construire ne pourra être refusé pendant cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement si la construction projetée respecte les dispositions d'urbanisme applicables au moment où le lotissement a été autorisé.

En dépit de l'entrée en vigueur de l'ensemble de ce dispositif, la situation de l'offre foncière n'est pas devenue globalement satisfaisante. En région Ile-de-France, la situation reste tendue, malgré les campagnes d'incitation et d'explication en faveur de la relance de la construction. Cet état de choses réclamait un plan spécifique qui a été présenté le 5 octobre dernier, par M. Pierre MEHAIGNERIE, ministre chargé de l'Urbanisme.

B. LE PLAN FONCIER DU 5 OCTOBRE 1987

Après les mesures fiscales en faveur de la construction neuve et la loi régissant les rapports locatifs, le plan foncier arrêté en comité interministériel, le 5 octobre dernier, constitue le dernier volet du programme annoncé par M. Pierre MEHAIGNERIE. Ce dispositif comporte trois séries de mesures :

1) *Des mesures fiscales* pour assouplir certaines règles qui freinaient la vente des terrains à bâtir.

a) le régime des plus-values applicables aux particuliers

La réduction du montant des plus-values sur les terrains à bâtir est alignée sur celle dont bénéficient les immeubles, c'est-à-dire portée de 3,33 % à 5 % par année de possession au-delà de la deuxième, à partir du 1^{er} janvier 1988. En ramenant de 33 à 22 ans, la durée de possession au-delà de laquelle les plus-values ne sont plus imposées, le Gouvernement espère débloquer la vente des terrains demeurés gelés en attente d'exonération. Cette mesure représente un manque à gagner de 350 millions de francs pour les finances publiques.

b) le régime des plus-values applicables aux entreprises

Les modalités d'application du code général des impôts (article 239 bis B) seront assouplies afin de permettre une cession plus facile du patrimoine immobilier des sociétés inactives. Ainsi, le paiement d'une taxe forfaitaire de 15 % tiendra lieu de retenue à la source et d'impôt sur le revenu.

En matière de friches industrielles, un dispositif d'abaissement temporaire de 25 à 15 % du taux d'imposition des plus-values à long terme sera mis en place, sous réserve de l'agrément de l'opération par le ministère de l'économie et des finances.

Le coût de cette mesure s'élèverait à 300 millions de francs.

2) *Les aides financières aux collectivités locales* ont pour but d'inciter les communes à construire plus de logements et moins de bureaux en région parisienne. Elles supposent la création, pour cinq ans, d'un fonds d'action logement doté, pour 1988, de 100 millions de francs.

Les communes d'Ile-de-France qui s'engageront par des « contrats logement » à accueillir un nombre de logements supérieur à la moyenne observée sur la période 1984-1986 bénéficieront d'une aide forfaitaire de 10.000 francs par logement construit sur leur territoire.

Cette incitation financière s'ajoute à la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) qui sera versée aux communes à partir du 1^{er} janvier prochain.

Enfin, les syndicats d'agglomérations nouvelles des villes nouvelles devraient se voir reconnaître le bénéfice de la D.G.F., soit 140 millions de francs.

3) *La mobilisation des terrains publics* devrait être facilitée par la remise de 75 % du produit de l'aliénation de leur patrimoine aux administrations vendeuses. A titre d'exemple, la S.N.C.F. envisage ainsi la vente de ses terrains de l'ancienne gare de Tolbiac.

Les prévisions permettent d'espérer la construction de 3.000 logements supplémentaires à Paris grâce à ces dispositions.

III. LES MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE

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

1) *La mission des C.A.U.E.*

Les missions des C.A.U.E. ont été définies par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 : elles consistent, d'une part, à développer l'information, la participation du public en matière d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, d'autre part, à contribuer à la formation des intervenants dans le domaine de la construction, enfin à conseiller et assister les collectivités locales et les administrations publiques.

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

En 1986, les orientations arrêtées par la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme ont concerné particulièrement le centenaire de la naissance de LE CORBUSIER et ont privilégié sept domaines parmi lesquels l'architecture des lieux de travail, les logements sociaux et les opérations « banlieue ».

Pour 1987, les thèmes privilégiés sont la sensibilisation du grand public par les médias audiovisuels, la sensibilisation des jeunes, 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 d'ores et déjà engagé des opérations dans le cadre de la Campagne nationale de promotion de l'architecture et leurs actions en 1987-1988 devraient porter pour une grande part sur ce thème.

2) *Le budget des C.A.U.E.*

86 C.A.U.E., opérationnels à ce jour, disposent d'un budget assurant leur financement et 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, par des crédits d'Etat et des crédits des assemblées départementales et par diverses contributions.

La taxe départementale pour les C.A.U.E. a été adoptée dans 74 départements et, pour la majorité des cas, au taux maximum de 0,3 %. S'y ajoutaient jusqu'en 1986 les subventions versées par le Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports et accordées aux C.A.U.E. sous deux formes différentes :

a) Les subventions de fonctionnement

En 1986, 34 C.A.U.E., contre 54 en 1985, ont pu recevoir une aide pour leur fonctionnement : il s'agissait de C.A.U.E. bénéficiant d'un rendement théorique de taxe départementale inférieur à un million de francs (en année pleine, au taux de 0,3 %). Le montant de ces subventions a été modulé en fonction du rendement de la taxe départementale et chaque département d'Outre-Mer a reçu un complément de 20.000 francs.

Le total des subventions de fonctionnement attribuées en 1986 s'élevait à 3,03 millions de francs, soit moins de la moitié de la dotation accordée l'année précédente (6,5 en 1985).

b) Les subventions affectées

Instituées en sus des subventions de fonctionnement en 1983, ces dotations étaient affectées à des actions d'intérêt national, aux orientations arrêtées annuellement.

La quasi-totalité des C.A.U.E. avait pu bénéficier en 1986 de subventions affectées, dont les crédits étaient déconcentrés auprès de 13 délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement : 3,8 millions de francs avaient été attribués au titre de subventions affectées, contre 2,8 l'année précédente.

Or, en 1987, l'ensemble des dotations attribuées par l'Etat aux C.A.U.E., d'un montant de 2,7 millions, a été distribué au seul titre des subventions affectées, aucun crédit n'étant accordé au fonctionnement des conseils. Les perspectives pour 1988 sont encore plus défavorables puisque la loi de finances n'envisage plus aucune dotation à l'un ou l'autre de ces titres. Votre commission ne peut que déplorer cette absence de subvention à des organismes qui, en dix ans d'existence, ont su faire la preuve de leur savoir-faire en matière d'action pédagogique pour la promotion de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, et de leur efficacité pour l'aide à la décision des responsables des collectivités locales.

c) La mise à disposition des architectes consultants

Le ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports met également à la disposition des C.A.U.E. des architectes consultants dans le cadre de la mission de conseil aux particuliers, exercée par le C.A.U.E. en collaboration avec les Directions départementales de l'Équipement.

En 1988, les crédits d'État pour les architectes consultant seront réduits de près de 16 %, conformément aux objectifs du Gouvernement pour ce type de crédits, mais devraient aider en priorité les C.A.U.E. disposant de ressources insuffisantes pour l'exécution de leurs missions. Ils seront de l'ordre de 17 millions, contre 23 environ en 1985 et 20 en 1986 et 1987.

d) La taxe départementale pour les C.A.U.E.

Une part croissante des ressources des C.A.U.E. provient du produit de la taxe départementale qui leur est destinée.

Compte tenu de ses modalités de perception, la taxe départementale devrait atteindre son plein régime pour la majorité des départements en 1987-1988. Son rendement est estimé à 76 millions de francs en 1986 et 80 en 1987. Il devrait être encore supérieur en 1988. En effet, la loi de finances rectificative pour 1986 a prévu la modification du deuxième alinéa de l'article 1599 B du Code Général des Impôts afin d'étendre aux zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) l'assiette de la taxe.

Pour 1988, la taxe départementale devrait ainsi prendre le relais des subventions versées par les assemblées départementales et par l'État, mais demeure encore insuffisante pour un certain nombre de C.A.U.E.

B. LES AGENCES D'URBANISME

1) Le rôle des agences d'urbanisme

Outils communs des collectivités locales et de l'État, les agences d'urbanisme sont le lieu privilégié de concertation entre l'État et les agglomérations urbaines pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, depuis leur création dans les années 70. Mais rapidement, leurs missions ont dépassé le seul domaine de l'urbanisme réglementaire pour concerner l'action préopératoire et le développement économique.

Leurs études et leurs travaux ont notamment pour objet la recherche des cohérences entre projets locaux et objectifs nationaux d'aménagement, comme, par exemple, les conséquences économique de l'implantation du transmanche ou l'impact des futures gares T.G.V. Parmi les domaines d'études traités ces dernières années, on peut citer la relance des schémas directeurs dans certains agglomérations, l'élaboration des plans locaux de l'habitat ou la relance du marché foncier.

Se sentant concernées par la politique d'aménagement du territoire et par l'ouverture prochaine des frontières européennes, les agences d'urbanisme ont pour ambition de travailler avec la D.A.T.A.R. pour y apporter, compte tenu du rôle que conserve l'Etat en dépit de la décentralisation de l'urbanisme, leur savoir-faire et leur connaissance des réalités locales.

2) Les ressources des agences d'urbanisme

Les ressources principales des agences d'urbanisme proviennent, d'une part, des subventions de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements, et d'autre part, des contrats d'études spécifiques.

a) Les subventions de l'Etat

En 1987, la contribution globale de l'Etat à l'ensemble des agences a été réduite de 15 millions de francs par rapport à 1986, chutant de 63,62 à 48,61 millions, la part de l'Etat dans les dépenses subventionnables des agences passant de 27 % à 22 % environ.

Alors que chaque agence subit une perte de 28 % du montant des subventions de l'Etat, seule la dotation attribuée à l'I.A.U.R.I.F. est reconduite en francs courants, afin de respecter les engagements du contrat de plan Etat-Région Ile-de-France. De plus, la réduction des subventions aux quatre agences d'Outre-Mer est limitée à - 10 % pour tenir compte de l'importance des missions d'Etat menées par ces agences.

En 1988, il est proposé de maintenir en francs courants le montant global des subventions d'Etat attribuées aux agences d'urbanisme, au niveau de 1987 afin de leur permettre de poursuivre les missions qu'elles assurent pour le compte de l'Etat, en matière d'aménagement et de développement des agglomérations correspondantes.

Dans l'hypothèse d'une reconduction de la répartition de cette dotation entre les agences, la part affectée aux quatre agences d'Outre-Mer serait maintenue au niveau de 7 millions de francs.

b) Les contrats spécifiques

Afin d'équilibrer leur budget et de maintenir leur potentiel d'études, les agences ont tendance, depuis plusieurs années, à augmenter leur part de contrats spécifiques, qu'elles négocient en cours d'année, soit avec les collectivités locales, soit avec les sociétés d'économie mixte, voire des organismes para-publics ou privés, soit avec des administrations d'Etat.

IV. LES RESPONSABILITES DE L'ETAT EN MATIERE D'URBANISME

Si l'aménagement urbain, le développement économique local, la sauvegarde des équilibres sociaux, l'amélioration de la qualité de la vie en ville relèvent désormais, du fait de la décentralisation, des compétences des communes, l'Etat conserve la responsabilité de certains domaines, ainsi que de situations exceptionnelles qui ne peuvent trouver une solution au niveau communal.

C'est ainsi que l'Etat intervient pour favoriser l'innovation urbaine, promouvoir l'architecture ou accélérer le développement des villes nouvelles.

A. LES INTERVENTIONS RELEVANT DE LA SOLIDARITE NATIONALE OU DE LA PROMOTION DE L'INNOVATION URBAINE

Depuis 1984, le comité interministériel pour les villes (C.I.V.) est chargé d'animer et de coordonner l'ensemble de l'action menée en faveur de la ville, grâce à la mise en place d'environ 400 millions de francs de crédits par an.

Après trois ans de fonctionnement, une mission, confiée aux Inspections générales de l'Equipeement et de l'Environnement, de l'Administration et des Affaires sociales, a eu pour but d'évaluer la pertinence des actions, leur efficacité sociale, urbanistique et économique et de proposer les mesures utiles en matière de structures et de moyens.

Sur la base de ces travaux, une réorientation importante a été engagée en 1987 dans trois directions :

— renforcer les critères de solidarité, notamment par la prise en compte de la diversité des situations locales et l'augmentation des dotations attribuées aux actions en faveur des zones et populations les plus défavorisées ;

— accroître l'efficacité des contributions de l'Etat, en les articulant mieux avec les priorités (emploi, logement, politique familiale et lutte contre la pauvreté) ;

— clarifier les règles d'intervention dans le respect des compétences de chacun.

Pour respecter ces orientations, les quatre thèmes d'intervention habituels demeurent mais la répartition des enveloppes financières, la définition des programmes et des règles d'intervention ont été sensiblement modifiées.

1) *La promotion de villes plus solidaires et mieux équilibrées*

Le C.I.V. a apporté une aide financière aux communes pour qu'elles analysent les situations et évolutions sociales de leurs quartiers, définissent leurs politiques de l'habitat et arrêtent leurs priorités. Plus de 200 programmes locaux de l'habitat ont été financés (34 millions de francs délégués en 1984, 1985 et 1986).

Le comité a également contribué à la mise en oeuvre d'actions permettant l'accueil des populations très défavorisées dans le parc social et la résorption de la vacance des logements dans certaines cités (20 millions de francs distribués à ce titre de 1984 à 1986).

Ces actions sont poursuivies en 1987, avec une dotation de 21 millions de francs.

2) *L'animation de projets dans les quartiers*

Cette intervention essentielle du C.I.V. est soutenue par la commission nationale pour le développement social des quartiers (C.N.D.S.Q.). Le comité est intervenu notamment à travers les contrats de Plan Etat-Régions, en faveur des quartiers les plus dégradés : près de 150 quartiers prioritaires ont été retenus dans les contrats de Plan (17 régions) et 600 millions de francs environ mobilisés de 1984 à 1986 en sus des aides au logement. Cette action reste prioritaire : 190 millions de francs, correspondant au total des engagements de l'Etat, y sont destinés en 1987, qui s'ajoutent aux 500 millions de crédits affectés à la rehabilitation de logements sociaux.

Le C.I.V. a également consacré 238 millions de francs, de 1984 à 1986 aux interventions sur des quartiers existants pour des traitements préventifs ou sur des quartiers nouveaux, lorsque la démarche est très innovante : aide au financement des études et équipes de maîtrise d'oeuvre dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (O.P.A.H.) et les opérations habitat et vie sociale (H.V.S.).

En 1987, un mouvement de retrait de l'intervention de l'Etat a été annoncé compte-tenu du transfert des crédits dans la dotation globale d'équipement. Elle se manifeste par une baisse de taux et une limitation à 41 millions de francs de la dotation budgétaire.

Enfin, un nouveau programme intitulé « actions de solidarité », destiné à aider les communes les plus démunies à réaliser des opéra-

tions difficiles nécessitant la solidarité nationale, a été créé et doté de 40 millions de francs.

3) *La lutte contre l'insalubrité*

320 millions de francs ont été consacrés, de 1984 à 1986, à la suppression des bidonvilles et des cités de transit, à la création d'aires de nomades ou à la résorption de quartiers insalubres dans les centres-villes. Ainsi, 170 opérations ont été réalisées (dont 37 dans les D.O.M., représentant 70 millions de francs).

L'ensemble des dispositions relatives à la lutte contre l'insalubrité a été maintenu en 1987 et la dotation budgétaire, soit 110 millions de francs, reconduite.

4) *L'innovation dans l'urbanisme et l'habitat*

La recherche de solutions à certains problèmes d'habitat et d'urbanisme conduit à la mise en place de démarches nouvelles autour de plusieurs axes, tels l'amélioration du cadre de vie (services urbains, sécurité, animation), l'adaptation de l'habitat aux demandes des familles, la conduite d'actions de prévention exemplaires.

La mise en oeuvre de ces objectifs s'est traduite par le soutien du comité à différentes actions :

— l'action « Banlieues 89 » : par la recherche de nouveaux scénarios urbains, il s'est agi de procéder à l'embellissement de banlieues et à l'achèvement ou la redéfinition de leurs tissus urbains ; 230 millions de francs ont servi à subventionner 130 dossiers ;

— la mise en oeuvre d'actions lancées par plusieurs départements ministériels ou directions d'un même ministère. Ainsi 20 opérations ont été financées en faveur de l'aménagement du cadre de vie et de l'habitat des familles et de l'enfance. De même, une soixantaine d'opérations a fait l'objet de 48 millions de francs de subventions dans le cadre du programme « villes plus sûres, quartiers sans accidents ».

L'ensemble de ces programmes expérimentaux ne bénéficie plus en 1987 de dotation opérationnelle. Seuls sont prévus des crédits pour l'évaluation et la valorisation des actions aidées et ceux permettant de répondre aux engagements de l'Etat dans le cadre des contrats-familles.

Trois programmes nouveaux, dotés au total de 19 millions de francs ont été prévus en 1987. Ils concernent l'articulation entre les projets routiers et les opérations d'aménagement urbain, l'accès à la ville des familles nombreuses et celui des personnes âgées.

En 1987, le budget du comité était de 415 millions de francs, soit une diminution de plus de 13 % par rapport à l'année précédente.

Les perspectives pour 1988 proposent d'approfondir la réorientation engagée cette année. Elles envisagent notamment de gérer, dans le cadre du C.I.V., les actions menées par le Groupe interministériel pour la rénovation des zones minières (G.I.R.Z.O.M.) correspondant à un montant de crédits de 120 millions de francs environ.

Dans le cadre de cette réflexion, outre l'engagement d'un vaste programme d'évaluation des opérations, une mission a été confiée par le Premier ministre à notre collègue, M. André DILIGENT, Sénateur-Maire de Roubaix, nommé Président de la commission nationale de développement social des quartiers. Son étude portera sur l'examen des conditions de poursuite des actions de développement social des quartiers au-delà du IXe Plan, l'articulation des diverses structures existantes (commission des quartiers, mission banlieues 89) et la coordination entre l'intervention du C.I.V. en matière d'expérimentation et celle du Plan urbain.

B. L'ACTION EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE

La politique de décentralisation laisse à l'Etat un certain nombre de responsabilités dans le domaine de la promotion et de la qualité architecturale qui peuvent se regrouper autour de trois thèmes :

— susciter l'intérêt du public et des maîtres d'ouvrage pour les questions d'architecture et encourager le recours à l'architecte ;

— développer une mission de conseil architectural ;

— mieux insérer les architectes dans les circuits économiques de la construction, grâce, notamment, à la réforme de l'enseignement de l'architecture instituée par le décret du 9 avril 1984.

L'essentiel de l'intervention de l'Etat consiste à aider financièrement et techniquement un certain nombre d'associations à réaliser leurs projets mais le Ministère, complémentirement, développe également une politique d'information du public.

Une campagne d'information et de sensibilisation a ainsi été lancée en 1987, sur une période de trois ans, en association avec des partenaires culturels et professionnels et avec la participation technique et financière de l'ordre des architectes. En 1987, 2,5 millions de francs ont été consacrés par le ministère à des actions qui seront prolongées et développées en 1988.

1) *L'institut français d'Architecture (I.F.A.)*

a) **La mission de l'I.F.A.**

L'I.F.A. poursuit en 1987 une politique active de promotion sous forme de publications et d'expositions. Cette association joue déjà un rôle important dans la sauvegarde des archives d'architecture et leur exploitation, en collaboration avec les Archives de France. Trois expositions ont été particulièrement remarquées cette année concernant les architectes Jean NOUVÈL, LE CORBUSIER et MAKI.

L'année prochaine, l'I.F.A. sera chargé de la mise en place effective d'un centre d'archives d'architecture du XXe siècle et de la recherche de partenaires techniques et financiers en vue de son inauguration en avril 1988. Il continuera à développer la dimension internationale comme la dimension régionale de ses actions.

b) **Les ressources de l'I.F.A.**

La subvention de 14 millions de francs attribuée à l'I.F.A. en 1987, par le ministère de l'équipement, devrait être reconduite en 1988.

Des conventions extérieures s'ajoutent à cette dotation, pour un montant actuel de 2,5 millions de francs. Enfin, des recettes issues des ventes de catalogues, de livres de collections créées par l'I.F.A., complètent ces ressources financières pour un montant sensiblement égal aux ventes réalisées l'année dernière, soit 0,85 million.

Les perspectives pour 1988 sont identiques, avec une croissance d'environ 10 %.

2) *Le fonctionnement des écoles d'architecture*

a) **Les crédits de fonctionnement**

Dans le cadre du budget de 1988, l'enseignement de l'architecture est une priorité affirmée de l'action du Gouvernement : les subventions de fonctionnement des écoles d'architecture sont en reconduction (105 millions de francs) ; les crédits de vacations, accrus de 2,2 millions de francs, permettront de poursuivre l'effort porté sur les formations de haut niveau (certificats d'études approfondies en architecture) mises en place pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes diplômés. Ces crédits seront également affectés à la mise en place, dans certaines écoles, de formations diplômantes s'adressant aux maîtres d'oeuvre en bâtiment et aux collaborateurs d'architectes n'ayant pas obtenu l'agrément prévu par la loi du 3 janvier 1977 pour être inscrits au tableau de l'Ordre des architectes sous le titre d'agréés en architecture.

b) Le programme immobilier des écoles d'architecture

Les priorités seront données aux opérations suivantes :

— l'achèvement des travaux d'aménagement et la fourniture du mobilier qui permettront l'ouverture définitive de l'Ecole d'Architecture de Lyon, au plus tard à la rentrée universitaire 1988-1989, alors que la rentrée de l'Ecole de Strasbourg s'effectuera en octobre 1988 ;

— pour l'Ecole de Rennes, la poursuite des travaux de démolition de la partie non réhabilitée du bâtiment, l'opération de réhabilitation et d'extension débutant en janvier 1988 pour organiser la rentrée universitaire 1988-1989 dans les nouveaux locaux ;

— en ce qui concerne l'Ecole d'Architecture de Paris-Villemin, la réhabilitation et l'extension de l'ancien hôpital militaire Villemin, dont les études préliminaires couvriront l'année 1988.

Parallèlement à ce programme de construction, l'action en faveur de l'entretien des écoles sera poursuivie.

C. LES VILLES NOUVELLES

1) *Etat d'avancement des villes nouvelles*

Sur les huit villes nouvelles en cours de réalisation, cinq (Cergy, Evry, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée, les Rives de l'Etang de Berre) sont dotées d'un tissu économique moderne 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 Ile-de-France, les perspectives de Marne-la-Vallée sont, à terme, très positives.

En revanche, Melun-Sénart et l'Isle-d'Abeau 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. Enfin, la ville nouvelle du Vaudreuil verra la poursuite de son aménagement réalisée dans le cadre d'une convention de finition portant sur la période 1987-1992 pendant laquelle l'urbanisation sera achevée.

2) *La situation financière*

L'évolution de la situation financière des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles (E.P.A.) recouvre des disparités, compte tenu de l'état d'avancement de chaque ville nouvelle et des problèmes spécifiques rencontrés dans certaines d'entre elles.

a) La progression du chiffre d'affaires des E.P.A.

En région Ile-de-France, la progression du chiffre d'affaires 1986 par rapport à 1985 a été d'environ 12 %, légèrement supérieur à celle de l'année précédente. On peut souligner une nette reprise du marché des entreprises industrielles et des entrepôts, face au fléchissement du marché de lancement de logements. Notamment, les rythmes de lancement de logements à Melun-Sénart ont été révisés, de manière à tenir compte de la situation financière de la collectivité locale qui ne lui permet pas, pour le moment, d'augmenter les volumes d'emprunts nécessaires au financement des équipements.

Dans les villes nouvelles de province, la progression du chiffre d'affaires a été globalement comparable en 1986 à celle de 1985, en augmentation à Berre, en diminution à l'Isle-d'Abeau où un effort de recentrage des opérations et de diversification de l'offre de types de logements a été entrepris pour tenir compte de la situation financière du syndicat d'agglomération nouvelle.

Au Vaudreuil enfin, un plan de finition a été arrêté et la dissolution de l'établissement public décidée en décembre 1986. Le personnel a fait l'objet d'un licenciement accompagné d'un plan social et il ne reste aujourd'hui qu'une équipe chargée de la liquidation de l'établissement.

b) La poursuite du désendettement

L'endettement auprès du système bancaire, qui a atteint son maximum en 1978 (1,14 milliard de francs) a diminué à 544 millions fin 1986 (dont 28 pour le Vaudreuil) et devrait se situer à 420 millions de francs fin 1987. En particulier, le désendettement de Melun-Sénart s'est poursuivi en 1986 (-14,1 MF) au-delà des perspectives de simple stabilisation et celui de l'Isle-d'Abeau (-5,7 MF) sera stabilisé en 1987. Cette progression dans le désendettement peut recouvrir des rythmes annuels différents : 1986 aura été une année exceptionnelle, puisqu'aucun établissement public n'a souscrit d'emprunt nouveau. Mais le recours à de nouveaux emprunts ponctuels peut toujours être nécessaire, même si les établissements publics veillent tout particulièrement au rythme d'engagement de leurs dépenses.

Ainsi en 1987, un nouvel établissement public d'aménagement a été créé pour la réalisation du secteur IV de Marne-la-Vallée et sera amené à effectuer des emprunts à compter de 1988.

3) Les dotations budgétaires

Les dotations de l'Etat, comme les précédentes années, ont été réservées en 1987 à Melun-Sénart et aux villes nouvelles de province, pour un montant total de 20 MF contre 18,75 MF en 1986 et 21,5 MF

en 1985. Le tableau ci-après récapitule l'aide financière apportée par l'Etat en 1986 et 1987 et celle prévue pour 1988 (montant des autorisations de programme, en millions de francs).

Ministère	Type d'équipement	1986 AP affectées	1987 AP autorisées	1988 AP prévisions
Equipement, Logement, Aménagement du territoire et Transports	Acquisitions foncières			
	Budget.....	5,69	6,5	8
	F.N.A.F.U.	40,8	40	non connu
	Voirie primaire			
	Budget.....	65,4	88,5	—
	F.S.G.T.....	35	—	—
Plan et aménagement du territoire	Transports en commun en site propre	—	—	80
	Desserte interne des villes nouvelles	—	non connu	non connu
	Dotation globale d'équi- pement des aggloméra- tions nouvelles	8	3	1
	Idem	230,33	243	251,26
Culture et communication .	Salle de spectacles.....	8	non connu	non connu

4) *Les perspectives d'évolution de la politique des villes nouvelles*

La réalisation des villes nouvelles, qui figure parmi les priorités inscrites au IX^e Plan, sera poursuivie activement.

Les objectifs retenus permettront le maintien et le renforcement de l'offre foncière faite en ville nouvelle, où l'on construit chaque année une dizaine de milliers de logements et où l'on commercialise environ 20.000 m² de bureaux et plus de 100 hectares de terrain à usage d'activités.

Sur le plan économique, les villes qui n'ont pas encore atteint un équilibre de fonctionnement suffisant resteront des objectifs importants d'aménagement du territoire. Toutefois, leur développement sera adapté aux capacités financières des collectivités locales supports, le problème essentiel rencontré par les villes nouvelles étant celui de la dette contractée par ces collectivités.

Sur le plan de l'offre de logements, un effort particulier sera fait en 1988 dans le cadre de la relance de l'offre foncière qui est l'objectif du Gouvernement. Il sera de plus recherché une plus grande diversification de façon à accueillir les cadres des entreprises implantées récemment dans les villes nouvelles et à atteindre l'équilibre sociologique de

leur population : les opérations de logements locatifs ou en accession à la propriété, financées en prêts conventionnés ou en prêts non aidés, seront donc développées.

Leur maturité atteinte, les villes nouvelles pourront continuer à se développer par leurs propres moyens.

*
* *

A l'issue d'une réunion tenue le 10 novembre 1987, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits destinés au secteur de l'urbanisme dans le projet de loi de finances pour 1988.