

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XV

URBANISME

Par M. Bernard PIRAS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergeris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 15) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Pas moins de cinq lois ont modifié, en 2003, le code de l'urbanisme. Parmi celles-ci, la loi dite « Urbanisme et Habitat » a procédé à d'importantes modifications de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU. Votre commission se félicite de l'adoption de cette loi, qui apporte des simplifications utiles à la loi SRU et témoigne de la volonté de faire confiance aux élus locaux dans la conduite des politiques d'urbanisme, tout en leur donnant les moyens financiers pour les mener à bien. A titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette cette accumulation de réformes, qui nuit à la clarté du droit de l'urbanisme, et pénalise particulièrement les petites communes.

Depuis 1983, la politique de l'urbanisme relève essentiellement de la compétence des communes, aussi bien pour l'élaboration des documents d'urbanisme que pour l'instruction des actes d'application du droit des sols. En outre, le quasi-achèvement du processus de retour au droit commun des villes nouvelles et le développement des établissements publics fonciers locaux attestent du rôle croissant des communes en matière de politique foncière et d'aménagement du territoire. L'élaboration décentralisée des documents de planification urbaine doit permettre la maîtrise de l'étalement urbain, la diversité des fonctions urbaines et la prise en compte de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat urbain. Le budget de l'urbanisme, outre le financement des grandes opérations d'aménagement, doit donc soutenir l'action des collectivités locales à travers deux volets : le soutien aux politiques foncières locales, et l'assistance à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ce budget n'est toutefois qu'un élément d'une politique globale dont les grandes lignes seront rappelées ci-après.

CHAPITRE I^{ER}

LA POLITIQUE DE L'URBANISME EN 2003-2004

I. LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

Les moyens consacrés à l'urbanisme doivent en principe permettre le respect des engagements de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales, tout particulièrement dans les villes nouvelles, et les grandes opérations d'aménagement d'Euroméditerranée et de Plaine de France.

Les dotations allouées à ces différentes actions sont regroupées dans le chapitre « Urbanisme, aménagements du cadre de vie urbain », qui enregistre **une baisse de 11,45 %** (les crédits passent de 31 M€ en AP en 2003 à 27,5 M€ en 2004). A l'intérieur de ce chapitre sont regroupés :

– les crédits consacrés aux **syndicats d'agglomération de villes nouvelles les plus endettés, en baisse de 8 %** (de 13 à 12 M€ en AP) ;

– les crédits **relatifs à « l'action foncière, la planification et l'aménagement urbain », en baisse de 13,8 %** (de 18 M€ en AP à 15,5 M€). Ces derniers servent à financer le volet foncier des contrats de plan Etat-région (CPER), à soutenir les grandes opérations d'aménagement, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, et le nouveau dispositif de soutien à l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCOT).

A. LE SOUTIEN DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT ET DES POLITIQUES FONCIÈRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les contrats de plan Etat-région 2000/2006 comportent un volet foncier à travers lequel l'Etat soutient les politiques locales.

En Ile-de-France, la part dévolue à l'Etat s'élève à 46 M€ pour 2000-2006, portée à 108 M€ dans le cadre de la convention foncière signée le 15 juin 2001 entre l'Etat et la région d'Ile-de-France pour favoriser le renouvellement urbain, tout spécialement dans les dix territoires prioritaires du CPER.

Alors qu'aucun financement n'était intervenu en 2000 et 2001 au bénéfice de ces territoires prioritaires, le dispositif est réellement entré en vigueur en 2002 et a mobilisé un montant d'AP de 5 M€, principalement au bénéfice du territoire de la Seine-Amont. La montée en puissance du dispositif s'accélère en 2003 (avec 12 M€ d'AP engagées) et devrait se poursuivre, en mobilisant, à partir de 2004, plus de **25 M€ par an**, dont près de la moitié sur le territoire d'intervention de l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France.

Au niveau des autres régions, les axes prioritaires concernent le renforcement des capacités d'étude et d'ingénierie foncières des collectivités locales, la constitution de réserves foncières, la mise en place de dispositifs d'observation ou encore la création d'établissements publics fonciers.

Ces actions contractualisées sont financées par le ministère de l'équipement sur la ligne 65-23 article 50 pour un montant total de **66,346 M€** pour toute la durée du CPER. Les moyens obtenus en 2001, année du 1^{er} exercice budgétaire de ces actions, se sont élevés à 10 M€ en AP. En 2002, 3,6 M€ ont été délégués suite aux réajustements budgétaires. Pour 2003, 6,4 M€ étaient inscrits dans la loi de finances et, au 31 août 2003, 3,1 M€ ont été délégués. Pour l'année 2004, le PLF prévoit une dotation de **5 M€ en AP**.

B. LES GRANDES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

L'Etat participe aux grandes opérations d'aménagement en soutenant les établissements publics d'aménagement par deux biais : une contribution au paiement des frais de structure (dotation de 1,6 M€ inscrite au chapitre 44-50, article 60) et une subvention d'investissement destinée à contribuer à l'équilibre des opérations (chapitre 65-23, article 50).

S'agissant du **projet Méditerranée**, vaste opération d'aménagement urbain au centre de Marseille, les premiers effets sont positifs : baisse du chômage plus importante dans ce secteur, hausse des investissements privés, progression de Marseille de la 28^e place à la 23^e place entre 1999 et 2002 au classement des métropoles européennes établi par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

La part de l'Etat dans le financement du projet pour 2000-2006 s'élève à 43 % du programme. Pour 2004, le besoin de financement est évalué à 1,2 M€ en AP, dans le cadre du protocole financier signé entre l'Etat et les collectivités locales, dont 0,572 M€ au titre de la subvention d'investissement à l'établissement public et 0,686 M€ au titre de la contribution de l'Etat au paiement de ses frais de structure.

S'agissant du **projet de la Plaine de France**, un protocole financier a été conclu le 28 mars 2003, qui prévoit un ensemble d'investissements d'un montant total dépassant 2 milliards d'euros jusqu'en 2006. Chaque partie

(Etat, région, collectivités du Val d'Oise, collectivités de Seine Saint-Denis) participe à hauteur de 25 % au financement des frais de structure annuels, estimés à 3,6 M€. La contribution de l'Etat est ainsi portée de 0,714 M€ pour 2003 à 0,915 M€ à partir de 2004 (chapitre 44-30, article 60).

L'aire géographique de compétence de l'établissement public recouvre trois territoires prioritaires inscrits au CPER par l'Etat et la Région Ile-de-France, et bénéficie à ce titre d'une enveloppe réservée de 22,9 M€ pour 2000-2006, portée à 53,4 M€ par la convention signée le 15 juin 2001 entre l'Etat et la région Ile-de-France.

C. LE SOUTIEN AUX VILLES NOUVELLES

En 2003, le processus de retour au droit commun des villes nouvelles et de dissolution des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles s'est poursuivi. Celui-ci va s'accompagner à moyen terme d'une diminution sensible du patrimoine propriété de l'Etat, les collectivités locales s'engageant, dans le cadre de « *conventions de sortie des opérations d'intérêt national* » signées avec l'Etat, à racheter progressivement une partie de ce patrimoine pour leurs besoins propres.

Ce retour au droit commun a eu lieu au 31 décembre 2000 pour Evry, au 31 décembre 2001 pour les Rives de l'Etang de Berre, **au 31 décembre 2002 pour Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines** et devrait avoir lieu en 2005 pour l'Isle-d'Abeau.

Concernant les Rives de l'Etang de Berre, l'établissement public d'aménagement ayant été dissout au 31 décembre 2001, la gestion du patrimoine de l'Etat est provisoirement assurée par la structure de liquidation de l'établissement. Le patrimoine qui ne sera pas cédé rapidement aux collectivités pourrait être repris en gestion par **l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur**.

Depuis la dissolution des établissements publics d'aménagement de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin en Yvelines le 1^{er} janvier 2003¹, seules

¹ A l'appui du dispositif contractuel de sortie, l'Etat assure la remise en état de la voirie primaire pour un montant de 15 millions d'euros à Cergy et de 6 millions à Saint-Quentin-en-Yvelines, et le financement, à hauteur de 22,86 millions d'euros pour chaque agglomération, de « *contrats de développement* » sur 5 ans pour conforter le rôle de pôle de développement urbain imparté à chacune des villes.

Marne-la-Vallée, Sénart et l'Isle d'Abeau relèvent donc encore du dispositif spécifique aux villes nouvelles.

Les aides attribuées à ces collectivités en 2003 se sont élevées à environ 8 M€ pour les dotations d'équilibre, et 5 M€ pour les différés d'amortissement. Pour 2004, un montant de 12 M€ en AP est prévu, soit une diminution de 7,6 %.

Ces crédits doivent notamment soutenir la commune de Bussy-Saint-Georges, située sur le territoire de Marne-la-Vallée, qui a connu un déficit important en 2003. Son budget a été transféré à la chambre régionale des comptes. La dotation d'équilibre envisagée s'élève ainsi à 3,5 M€, et le différé d'amortissement à 1,6 M€. Un plan de redressement est par ailleurs en cours d'élaboration pour les quatre années à venir.

La politique de constitution par l'Etat de réserves foncières, cédées ensuite aux Etablissements Publics d'Aménagement des Villes Nouvelles (EPAVN) pour leur aménagement, ne se poursuivra donc, au delà de 2004, qu'à Marne-la-Vallée et Sénart, dont le potentiel de développement reste important.

II. LES MOYENS FINANCIERS

A. CRÉDITS GÉNÉRAUX

Le tableau ci-après présente, de façon synthétique, l'évolution des crédits budgétaires inscrits au projet de loi de Finances pour 2004.

TITRE III		2003	2004	Evolution			
34-30	Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information						
10	Information du public, des collectivités locales, des services et des professions. Editions et actions de formation.	2 200,000	2 000,000	-9,09 %			
R20	Secrétariat permanent du plan urbanisme, construction et architecture. Recherche	609,796	609,796	-			
TOTAL TITRE III		2 809,796	2 609,796	-7,12 %			
TITRE IV							
44-30	Intervention en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme						
60	Contribution au paiement des frais de structure des établissements publics d'aménagement	1 427,000	1 600,000	+12,12 %			
70	Subventions aux agences d'urbanisme	9 320,000	8 950,000	-3,97 %			
TOTAL TITRE IV		10 747,00	10 550,00	-1,83 %			
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES		13 556,80	13 159,80	-2,93 %			
TITRE V		2003		2004		Evolution	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP
55-21	Urbanisme, acquisitions et travaux						
20	Actions foncières	7 740,000	8 290,000	7 000,000	8 000,000	-9,56 %	-3,50 %
30	Voirie primaire des villes nouvelles	-	-	3 800,000	1 940,000	-	-
	total chapitre	7 740,000	8 290,000	10 800,000	9 940,000	39,53 %	+19,90 %
57-30	Etudes en matière de construction de logement, d'habitat et d'urbanisme						
10	Etudes centrales et locales	17 130,000	15 500,000	15 000,000	14 000,000	-12,43 %	-9,68 %
R 20	PUCA. Recherche	3 319,000	2 919,000	3 199,000	2 921,000	-3,62 %	+0,07 %
	total chapitre	20 449,000	18 419,000	18 199,000	16 921,000	-11,00 %	-8,13 %
TOTAL TITRE V		28 189,000	26 709,000	28 999,000	26 861,000	2,87 %	+0,57 %
TITRE VI							
65-23	Urbanisme, aménagements du cadre de vie urbain						
30	Villes nouvelles	13 056,000	13 722,000	12 000,000	13 000,000	-8,09 %	-5,26 %
50	Action foncière, planification et aménagement urbain	18 000,000	13 278,000	15 500,000	11 600,000	-13,89 %	-12,64 %
TOTAL TITRE VI		31 056,000	27 000,000	27 500,000	24 600,000	-11,45 %	-8,89 %
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL		59 245,000	53 709,000	56 499,000	51 461,000	-4,63 %	-4,19 %
TOTAL DO+AP		72 801,80		69 658,80		-4,32 %	
TOTAL DO+CP		67 265,80		64 620,80		-3,93 %	

Par rapport au budget 2003, on remarque une modification de la structure du budget (ajout d'une ligne) et des changements d'intitulé.

- Les crédits consacrés à **l'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles**, sont **transférés** du chapitre 53-47 article 40 de la section transports et sécurité routière au chapitre 55-21 article 30 de la section urbanisme et logement. Ce chapitre est doté de 3,8 millions en AP et de 1,94 millions en CP. Il sera, en outre, abondé en gestion par voie de fonds de concours à due concurrence du montant de la participation du conseil régional d'Ile-de-France aux dépenses d'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles.

- En 2002, les articles 65-23/50 « Action foncière et aménagement urbain » et 65-23/60 « Action foncière et aménagement urbain en Ile-de-France » avaient fusionné en un article 65-23/50, intitulé « Action foncière et aménagement urbain, dont contrats de plan Etat-régions ». En 2003, pour permettre le financement de l'aide accordée aux EPCI chargés de l'élaboration des SCOT pour les études qu'ils engagent, et, ce, à raison d'1 euro maximum par habitant, **l'intitulé de l'article 65-23/60 a été élargi**. Il devient : « **Action foncière, planification et aménagement urbain** ».

Votre rapporteur pour avis déplore, à titre personnel, la **baisse des crédits du titre V** qui, à structure constante (en enlevant l'article sur les voiries primaires des villes nouvelles), s'élèvent à 24,9 M€ en CP, en baisse de 6,7 %.

B. CRÉDITS DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Trois dotations budgétaires pour l'élaboration des documents d'urbanisme et des études préalables

La première dotation, correspondant à l'enveloppe la plus importante, est destinée à compenser les dépenses des communes compétentes en matière d'urbanisme, en application du principe de compensation des charges résultant des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales².

² Article 102 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et article 94 de la loi du 7 janvier 1983 (article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales/CGCT).

Cette dotation est attribuée par l'Etat sous forme d'un concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), inscrit au chapitre 41.56, article 10, du budget du ministère de l'Intérieur. Cette dotation est actualisée chaque année en fonction du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F). Elle s'est élevée à 16,2 M€ en 2003. Pour 2004, le taux de progression sera à titre indicatif et provisoire de 2,17 %, portant le montant de la D.G.D à 16,607 M€.

La deuxième dotation est inscrite au chapitre 57-30, article 10 « **études en matière de construction, de logement, d'habitat et d'urbanisme** » du budget du ministère de l'Equipement. A titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette **la diminution de ces crédits**, qui enregistrent une baisse de 11 % (de 20,44 M€ en AP à 18 M€), ainsi que celle attribuée aux 42 agences d'urbanisme, qui aident les collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme (baisse de 4,3 %, de 9,2 à 8,95 M€).

La troisième dotation concerne la ligne 65-23/50, intitulée « **Action foncière, planification et aménagement** ».

Dans le cadre de la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003, le Gouvernement a décidé d'apporter une aide financière nouvelle aux communes et groupements de communes qui décideront d'établir un SCOT (aide à l'élaboration des SCOT aux établissements publics de coopération intercommunale pour les études qu'ils engagent, à raison d'1€ maximum par habitant).

Ce dispositif financier sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2004, jusqu'au 31 décembre 2007. Un projet de circulaire est en cours d'élaboration pour en fixer les modalités de programmation et de mise en oeuvre. Le montant des crédits (AP) est de 3,5 M€ pour l'année 2004.

Votre commission se réjouit de la mise en place de ce dispositif de soutien financier. En effet, le coût d'un SCOT varie de manière considérable, notamment selon le niveau préalable des études existantes, et l'existence ou non d'une structure d'études interne à l'établissement public.

D'après les données fournies par le ministère de l'Equipement, on peut avancer un coût moyen de 750 000 € pour les SCOT d'une agglomération comprenant de 80 à 100 communes pour 150 000 habitants. Pour les grandes métropoles ou agglomérations, ce coût peut atteindre jusqu'à 3 millions d'euros alors qu'il ne sera que de 150 000 € pour un SCOT à dominante rurale, dont la population avoisine les 15 000 habitants.

A cet égard, votre commission se félicite également qu'à la suite d'un amendement qu'elle a présentée, la loi « Urbanisme et Habitat » prévoit l'éligibilité des documents d'urbanisme au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

2. Les crédits budgétaires destinés à l'assurance des communes pour les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol

Le montant de la dotation visant à la compensation financière des charges résultant des contrats d'assurance destinés à garantir les communes contre les risques de contentieux est réévalué chaque année en fonction du taux d'évolution de la D.G.F. Pour 2003, un montant de 4,3 M€ a été alloué sur le budget du ministère de l'intérieur au titre de la D.G.D (chapitre 41-56). Pour 2004, le taux de progression de la D.G.F. de 2004 par rapport à 2003 sera de 2,17 % (chiffre indicatif).

CHAPITRE II

ACTUALITÉ LÉGISLATIVE, RÉGLEMENTAIRE ET CONTENTIEUSE DU DROIT DE L'URBANISME

I. LES TEXTES LÉGISLATIFS

A titre personnel, votre rapporteur pour avis a approuvé, lors de son avis sur le précédent budget, la philosophie et l'économie générale de la loi SRU, élaborée dans un souci d'aménagement durable du territoire. Quant à votre commission, elle a, en son temps, insisté sur les nombreuses difficultés d'applications suscitées par la loi SRU. C'est pourquoi elle se réjouit de l'adoption de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 **Urbanisme et Habitat**, et salue tant l'esprit de pragmatisme qui a prévalu sur ce texte que la confiance qu'il témoigne aux élus pour la mise en œuvre de la politique urbaine.

Une circulaire relative à l'application de la loi a d'ores et déjà été adressée aux préfets dès le 31 juillet 2003, et demande notamment à ceux-ci d'organiser des réunions d'explication détaillée avec l'ensemble des élus dans chaque département. Votre commission s'en félicite, et rappelle en effet que les lois relatives à l'urbanisme n'ont de portée que si les communes, notamment les plus petites, disposent des moyens techniques et juridiques pour les appliquer réellement. Votre commission se réjouit également que, conformément aux engagements publics pris par le Gouvernement à l'occasion de l'examen de ce texte devant le Sénat, le ministère de l'Équipement ait publié, dès le mois d'août 2003, **un commentaire détaillé des dispositions concernant l'urbanisme, intitulé le « service après vote »**.

A. LES LOIS ADOPTÉES EN 2003

Cinq lois ont modifié le code de l'urbanisme au cours de la période 2002-2003.

● **La loi Urbanisme et Habitat assouplit certaines règles fixées par la loi SRU :**

– elle pose de nouvelles règles en matière de densité et de superficie ;

– elle réduit les contraintes pesant sur les communes non couvertes par un SCOT, notamment par l'augmentation du seuil de l'agglomération de 15 000 à 50 000 habitants ³;

– elle diminue la valeur normative du PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) ;

– elle apporte des précisions et de nouvelles règles en matière de modification et de révision des documents d'urbanisme ainsi qu'en ce qui concerne le passage du Plan d'occupation des sols (POS) au PLU.

En outre, la loi étend les prérogatives des communes, en instituant un droit de préemption dans les communes rurales couvertes par une carte communale pour la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement.

Enfin, la loi Urbanisme et Habitat :

– permet le changement de destination des bâtiments agricoles en raison, notamment, de leur intérêt architectural ou patrimonial ;

– élargit la participation des propriétaires pour voirie et réseaux ;

– prévoit les conditions de l'autorisation de reconstruire des ruines ;

– modifie les règles applicables aux plans d'exposition au bruit ;

– prévoit des dispositions en matière d'urbanisme commercial.

● **La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer** tend à rendre facultatif le recours à une institution financière pour la gestion des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (modification de l'article L. 340-2 du code de l'urbanisme).

● **La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages** a :

– prévu la création de « plans de prévention des risques technologiques » (PPRT) autour des établissements à haut risque, qui permettront de limiter les constructions et de prescrire des travaux de prévention ;

– créé un « droit de délaissement » en vertu duquel les propriétaires désireux de quitter la zone dangereuse pourront mettre en demeure les collectivités locales d'acheter leur bien ;

³ La loi solidarité et renouvellement urbains avait mis en place une règle limitant, en l'absence de SCOT, les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 km des agglomérations de plus de 15 000 habitants et du littoral.

– permis aux communes de faire usage du droit de préemption dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques et des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement ou des zones dites « de mobilité d'un cours d'eau » ;

– prévu d'exonérer de la taxe départementale des espaces naturels sensibles les aménagements prescrits par les PPRN et les PPRT ;

– étendu le champ d'application de la politique menée par le département en faveur des espaces naturels sensibles, boisés ou non, définie aux articles L. 142-1 à L. 142-13 du code de l'urbanisme.

● **La loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive** a actualisé la rédaction de l'article L. 421-2-4 du code de l'urbanisme afin de prévoir que lorsque des prescriptions archéologiques sont édictées à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire, ce dernier indique que les travaux ne peuvent être entrepris avant l'achèvement des opérations archéologiques.

● **La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine** a :

– prévu la mise en œuvre d'un certain nombre de programmes d'actions de l'Etat et des collectivités ;

– lancé un programme national de rénovation durable de l'habitat urbain pour ranimer l'offre de logement dans les zones urbaines sensibles ;

– institué une « Agence nationale pour la rénovation urbaine », établissement public national à caractère industriel et commercial qui a pour mission de contribuer à la réalisation de ce programme national ;

– prévu de soutenir les entreprises dans les zones franches urbaines, par des mesures fiscales et des mesures d'exonération de cotisations sociales.

B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES À VENIR

Parmi les textes en prévision, il convient de signaler, notamment, le projet de **loi relatif au développement des territoires ruraux**, qui comporte des dispositions relatives à l'aménagement des espaces périurbains.

En outre, une réflexion est engagée sur une réforme des **conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)**, institués par la loi du 3 janvier 1977.

Les exigences croissantes en matière architecturale, paysagère et environnementale, ainsi que le souci d'un renforcement de la démocratie locale ont conduit à une forte augmentation des demandes adressées aux CAUE. Parallèlement, le mode de financement de ceux-ci (taxe départementale affectée) s'est révélé complexe, insuffisant, instable car indexé sur le régime de construction.

Le Gouvernement a souhaité une réforme du financement des CAUE, et une réactualisation de leurs missions. Dans cette perspective, une mission d'expertise a été confiée par les ministères de la Culture, de l'Équipement et de l'Écologie à trois inspecteurs généraux, dont les conclusions sont attendues d'ici la fin de l'année 2003.

En 2002-2003, l'activité des CAUE a évolué selon trois axes principaux.

Le conseil aux particuliers : cette mission a fait l'objet d'une réflexion qui s'est traduite par la publication d'un rapport intitulé « Evaluation qualitative de l'assistance architecturale et paysagère aux particuliers ».

Le conseil aux communes : les nouvelles missions de conseil aux collectivités donnent la priorité à l'accompagnement des petites communes, en particulier lors de l'élaboration des documents d'urbanisme issus de la loi SRU (cartes communales).

La diffusion : via le pôle de ressources et de compétences sur les pratiques pédagogiques auprès des jeunes, les CAUE ont capitalisé leurs expériences dans un document intitulé « L'apport des CAUE et de leur Fédération à une politique nationale de diffusion de la culture architecturale ».

II. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

A. DÉCRETS PARUS EN 2003

En 2003, 5 décrets relatifs à des procédures sont parus :

– décret n° 2003-16 du 2 janvier 2003 relatif à la procédure de contrôle des défrichements et modifiant le code forestier ;

– décret du 17 avril 2003 déclarant d'utilité publique les travaux de construction de la section Balbigny-La Tour-de-Salvagny de l'autoroute A 89 et de l'antenne autoroutière de l'Arbresle et portant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de plusieurs communes ;

– décret du 12 mai 2003 déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement des RN 533 et 86, complémentaires au raccordement du deuxième pont sur le Rhône, sur le territoire des communes de Guilherand-Granges et Soyons (Ardèche) et portant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Guilherand-Granges ;

– décret n° 2003-482 du 30 mai 2003 modifiant le décret n° 95-1102 du 13 octobre 1995 portant création de l'Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée ;

– décret du 3 juillet 2003 autorisant pour une nouvelle période de cinq années la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural Rhône-Alpes à exercer le droit de préemption et à bénéficier de l'offre amiable avant adjudication volontaire.

B. DÉCRETS EN PRÉPARATION

Votre rapporteur pour avis avait souligné, en 2002, que trois projets de décrets importants étaient en préparation, sur les autorisations d'occupation du sol, les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière, et enfin les estuaires. **Aucun de ces décrets n'a été publié.**

En ce qui concerne les **autorisations d'occupation du sol**, le projet de décret d'application de l'article L. 443-1-1 du code de l'urbanisme sur la délivrance des autorisations et actes relatifs à l'aménagement de terrains de camping a fait l'objet d'une étroite concertation avec le secrétariat d'Etat au tourisme et reprendra le contenu des normes françaises récemment entrées en vigueur, de même que le décret prévu par l'article L. 443-1-2 sur la définition de la résidence mobile de loisirs.

S'agissant des **estuaires**, le Conseil d'Etat a enjoint à l'Etat en 2000 de publier ce décret dans un délai de 6 mois, à peine d'être condamné à verser une astreinte de 152,45 euros par jour jusqu'à la date à laquelle ladite décision aura été exécutée. Votre rapporteur pour avis déplore que ce décret ne soit toujours pas paru. Il devrait, d'après les informations recueillies, être signé dès la parution du décret sur les **espaces remarquables**.

Parmi les textes en préparation figure également un projet de décret relatif aux **unités touristiques nouvelles en zone de montagne**. Le régime des UTN devrait être réformé et simplifié⁴.

⁴ Les UTN les plus importantes continuent, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, à être approuvées par le préfet coordonnateur de massif, après avis du comité de massif. En revanche les UTN d'importance locale (les plus nombreuses) seront approuvées par le préfet de département après avis de la commission de massif. En outre, elles pourront être réalisées dans les communes dotées d'une carte communale.

Enfin, pour l'application de l'article 5 de la loi SRU, on attend toujours la publication du décret d'application de l'article 12 bis de la loi du 15 juin 1906 modifiée sur les distributions d'énergie qui déterminera les conditions d'institution de servitudes d'utilité publique pour l'utilisation du sol et l'exécution de travaux soumis à permis de construire.

La loi Urbanisme et Habitat ayant été promulguée à la fin de la dernière session parlementaire, aucun texte d'application n'a encore été pris.

Un important décret tendant à modifier la partie réglementaire du code de l'urbanisme pour tenir compte des modifications du régime des SCOT, des PLU, et des cartes communales est, d'ores et déjà, en préparation.

Or la publication de ce décret de portée générale conditionne l'élaboration d'autres décrets, à l'instar des décrets d'application des articles L. 313-1 et L. 146-6 du code de l'urbanisme relatifs, respectivement, à l'approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et des schémas d'aménagement près de plages ou espaces naturels. La modification de ce dernier passe, au demeurant, par l'abrogation de l'actuel article R. 146-2 du code de l'urbanisme qui est en cours d'étude.

Sont également en cours d'élaboration les décrets d'application des articles :

– L. 112-1, conditions de déduction des surfaces de plancher pour le calcul des surfaces hors oeuvre ;

– L. 315-1-1, relatif au « volet paysager » des lotissements, qu'il est souhaitable d'élaborer en même temps que la refonte de la partie réglementaire du code de l'urbanisme sur la délivrance des autorisations d'urbanisme, laquelle est prévue en 2004 ;

– L. 316-3, sur le montant minimum de l'indemnité d'immobilisation, dont l'élaboration est également liée à la réforme du régime général des autorisations d'urbanisme, de même que l'article L. 316-3-1 relatif aux conditions de la promesse de vente.

Un décret d'application de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2003, relatif aux plans de prévention des risques technologiques et naturels est actuellement en préparation, sous la responsabilité du Ministère de l'Ecologie et du développement durable. La procédure devrait être calquée sur celle prévue pour les plans de prévention des risques naturels par le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995.

Aucun décret de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine parue très récemment, n'a encore été publié.

III. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

On constate, pour l'année 2002, une stagnation du nombre des recours en annulation (596) et une diminution du nombre d'actes déferés (de 279 à 201). En revanche, le nombre d'annulations augmente sensiblement, puisqu'il passe de 208 à 396.

Votre commission se réjouit que la loi Urbanisme et habitat comporte des dispositions qui devraient permettre une diminution des risques de contentieux :

– **la modification de la portée du Plan d'aménagement et de développement durable (PADD)** : la loi SRU avait prévu que le PADD serait directement opposable aux autorisations d'urbanisme, ce qui aurait été source de nombreux contentieux. Le PADD, allégé d'un contenu juridique risqué, a désormais pour fonction exclusive de présenter le projet communal pour les années à venir.

– **la simplification des procédures de modification et de révision du Plan local d'urbanisme (PLU)**, qui donnaient lieu à un important contentieux : la modification devient la règle générale. Si la commune change la traduction réglementaire de son projet communal, elle procède par modification. Si elle change de projet communal, elle devra recourir à la révision. Dans certains cas, pour permettre la réalisation d'un projet, si la commune doit faire évoluer le PLU sans pouvoir utiliser la modification (réduction d'une zone agricole ou naturelle, remise en cause des orientations fixées dans le PADD), elle peut utiliser la procédure de révision simplifiée.

CHAPITRE III

L'URBANISME OPÉRATIONNEL

I. LES DOCUMENTS ÉLABORÉS PAR L'ETAT

Votre rapporteur pour avis déplore, à titre personnel, comme en 2002, l'extrême lenteur du rythme d'élaboration des directives territoriales d'aménagement (DTA).

Quatre projets de DTA ont été présentés au Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) de décembre 2002 :

La DTA des Alpes-Maritimes (163 communes, 1 M. hab.) est la plus avancée et son aboutissement paraît proche. La commission d'enquête a rendu son rapport le 4 avril 2002, source de diverses modifications avant examen par le CNADT le 23 avril, et une première transmission a été faite au Conseil d'Etat début mai. Le nouveau gouvernement a tenu toutefois à réexaminer cette directive et l'a présentée au CIADT du 13 décembre 2002 qui a décidé de transmettre le projet pour examen au Conseil d'Etat. La section des travaux publics du Conseil d'Etat a examiné favorablement le projet de décret d'approbation le 27 août 2003, ce qui doit permettre une publication du décret avant la fin 2003.

La DTA de l'estuaire de la Seine (942 communes, 1,55 M. hab.) : l'écriture du projet en concertation avec les acteurs locaux et son examen par les administrations centrales se sont achevés fin 2002. Le projet de DTA a été présenté au CIADT du 13 décembre 2002, qui a autorisé le préfet à poursuivre la procédure d'élaboration. La consultation des collectivités associées a eu lieu entre février et mai 2003 et l'enquête publique est prévue pour l'automne 2003.

La DTA de l'estuaire de la Loire (199 communes, 1,1 M. hab.) : le projet, après examen des administrations centrales, a été validé par le CIADT de décembre 2002. Il fait actuellement l'objet de divers ajustements juridiques d'écriture et de précisions relatives à l'application locale de la loi littoral. Le document définitif sera achevé à l'automne 2003, précédant la consultation formelle des personnes publiques associées en fin d'année et l'enquête publique début 2004.

La DTA des bassins miniers nord lorrains, (488 communes, 800.000 hab.) est la plus récente des DTA puisque son mandat d'élaboration a été signé en février 2001. Le projet de DTA a été présenté au CIADT du 13 décembre 2002, qui a autorisé le préfet à poursuivre la procédure d'élaboration. La consultation des collectivités associées a eu lieu au cours du 1^{er} trimestre 2003 et l'enquête publique s'est déroulée du 5 juin au 18 juillet 2003, ce qui peut laisser espérer une approbation au 1^{er} trimestre 2004.

S'agissant des autres DTA :

La DTA des Bouches du Rhône (119 communes, 1,8 M. hab.) : un projet de diagnostic a été présenté en juillet 2001 aux collectivités locales, suivi au 2^{ème} semestre 2001 d'une présentation à ces dernières des premiers objectifs et orientations de la DTA. Les réunions de concertation avec les collectivités et les partenaires locaux se sont poursuivies au 1^{er} semestre 2003. La consultation pour avis des collectivités locales devrait intervenir début 2004 et la mise à l'enquête publique ensuite.

La DTA des Alpes du nord (923 communes, 1,7 M. hab.) : l'écriture du projet est terminée. Cependant, un travail de synthèse et de recentrage du discours de l'Etat sur ses principaux objectifs est encore à réaliser à l'horizon de l'automne 2003 en parallèle avec la publication, pour fin 2003, d'un document de type « livre blanc » concerté avec les collectivités locales. L'avant-projet de DTA ainsi revu devrait être terminé au printemps 2004.

La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (383 communes, 2,2 M. hab.) : l'écriture de l'avant-projet vient d'être achevée et le dossier a été présenté aux personnes publiques associées lors d'une réunion tenue le 27 mai dernier présidée par le préfet de Rhône Alpes et au comité de pilotage local le 12 juin 2003. La suite de la procédure devrait permettre de soumettre le projet de DTA à l'avis formel, pour délibération, des personnes publiques associées début 2004.

II. LES DOCUMENTS ÉLABORÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

S'agissant de l'élaboration décentralisée des documents d'urbanisme, votre commission a souligné les avancées importantes accomplies en 2003. Outre un allègement des contraintes législatives et un soutien financier renforcé, le ministère de l'Équipement aide les collectivités territoriales dans la mise en place de référents communs. Ainsi, l'urbanisme constitue un des domaines prioritaires identifiés par le **Schéma directeur de l'information géographique** (SDIG) du ministère de l'équipement, qui doit être élaboré avant la fin de l'année 2003. Celui-ci vise à favoriser la cohérence des actions menées par les différents acteurs de l'urbanisme, ministère, services déconcentrés, et surtout collectivités locales, en diffusant des données et des standards communs.

A. LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT)

● **La « règle des 15 km » a été assouplie** par l'article 3 de la loi Urbanisme et Habitat :

– la règle ne s'applique pas aux zones « d'urbanisation future » dont l'urbanisation était déjà prévue dans un POS avant l'entrée en vigueur de la règle (au 1^{er} juillet 2002). Elle continue néanmoins à s'appliquer pour les grandes surfaces et les complexes cinématographiques ;

– la possibilité de dérogation à cette règle est profondément transformée, puisque la « charge de la preuve » est inversée : la dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt qu'elle représente pour la commune ;

– la règle s'applique uniquement autour des agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 15 000) et des communes à proximité du littoral.

A titre personnel, **votre rapporteur pour avis déplore cette dernière modification**. En effet, les mêmes enjeux pèsent aussi bien sur les petites agglomérations que sur les agglomérations de plus grande taille (pression foncière, développement rapide des moyens de transport en commun, qualité de l'environnement). Or votre rapporteur pour avis considère, à titre personnel, que de nombreuses petites agglomérations ne seront plus incitées de manière claire à réaliser un SCOT. Quant à votre commission, elle estime que l'assouplissement de la règle « des 15 km », dont elle avait dénoncé la rigidité, va permettre aux communes d'élaborer des SCOT librement consentis. Elle félicite que la loi Urbanisme et Habitat réaffirme ainsi l'intérêt des SCOT, ce que confirme la mise en place d'un dispositif d'aide financière.

L'article 8 **crée une procédure de modification simplifiée**, comme celle qui existe pour les POS ou les PLU, quand il est nécessaire d'adapter le SCOT, sans remettre en cause le projet d'aménagement et de développement durable⁵. Dans le même souci de simplicité, quand un projet nouveau nécessite une modification du plan local d'urbanisme et du schéma de cohérence territoriale, les modifications de ces deux documents pourront faire l'objet d'une **enquête publique conjointe**.

⁵ La durée moyenne d'élaboration d'un SCOT est actuellement très variable (de 30 à 64 mois).

● **Le nombre de SCOT a augmenté en 2002** : au 1^{er} janvier 2003, l'enquête réalisée par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction fait état d'un nombre de nouveaux périmètres arrêtés importants et en forte augmentation par rapport au 1^{er} janvier 2002. Ainsi, sur les 215 nouveaux SCOT en cours de procédure, 24 ont vu leurs périmètres arrêtés avant le 31 décembre 1999, 8 en 2000, 16 en 2001, **98** en 2002, et 69 projets de SCOT sont en cours de délimitation, leur périmètre n'ayant pas encore fait l'objet d'un arrêté ni d'une publication.

– Le nombre de Schémas directeurs (SD) en vigueur, ayant à ce jour une structure pérenne pour les gérer, est de 158 (contre 161 au 1^{er} janvier 2002). Le rythme d'approbation de ces anciens SD est resté assez stable et soutenu sur la période 1998-2002, avec respectivement 17, 10, 17, 24 et 16 documents approuvés par an sur la période.

– Ces SD peuvent garder cette forme et leurs effets pendant une durée de 10 ans à compter du 1^{er} avril 2001, avant leur mise en révision par l'établissement public compétent, si leur périmètre n'est pas modifié d'ici là. Une trentaine (34 exactement) de ces SD ont fait l'objet d'une nouvelle délimitation de périmètres, pour moitié plus large que le précédent, pour moitié identique.

B. LES PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU)

● Le contenu des PLU a été clarifié par la loi Urbanisme et Habitat (art. 12 et 19). Il comprend, en plus du rapport de présentation :

– le projet d'aménagement et de développement durable, qui présente de façon simple et concise le projet communal et définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues par la commune ;

– le règlement, qui définit les règles précises de construction et des documents graphiques ;

– de façon facultative, des orientations d'aménagement qui peuvent notamment prendre la forme de schémas d'aménagement, lorsque la commune souhaite préciser les conditions d'aménagement de certains secteurs ou quartiers à mettre en valeur, réhabiliter ou restructurer.

Enfin, la loi Urbanisme et Habitat rétablit la possibilité, supprimée par la loi SRU, de fixer une taille minimale des parcelles constructibles *« pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone »*. **A titre personnel, votre rapporteur pour avis souligne que ces critères**

apparaissent difficiles à déterminer, et s'interroge sur les effets négatifs d'une telle modification sur la mixité sociale.

● Le nombre de communes couvertes par un POS ou un PLU approuvé au 1^{er} juillet 2003 est estimé à **16 150 pour une population d'environ 54,728 millions d'habitants** (Métropole + D.O.M. = 61,2 M hab.), soit **89,4 % de la population totale.**

Le tableau suivant retrace l'évolution chiffrée des PLU depuis 2001 :

Situation au	1/07/2001	1/07/2002	1/07/2003
Nombre de POS-PLU approuvés	15 740	15 950	16 150
Population (en millions d'habitants)	53 865 000	54 310 000	54 728 000

● Le coût d'élaboration d'un PLU varie notamment en fonction du nombre d'habitants. Le barème suivant a été établi par le ministère de l'équipement : 26 700 € en moyenne pour une commune de 1 000 habitants, 37 000 € pour une commune de 5 000 habitants, 44 000 € pour une commune de 10 000 à 20 000 habitants, 115 000 € pour une commune de plus de 50 000 habitants, plus de 300 000 € pour les grosses communes. Le délai d'élaboration du PLU peut varier entre 12 et 24 mois.

C. LES CARTES COMMUNALES

Il n'existe pas de procédures véritablement formalisées d'élaboration ou de révision des cartes communales. La commune, première intéressée, et l'Etat, sont relativement libres de conduire l'élaboration selon les modalités retenues. Le délai moyen d'élaboration d'une carte communale va de 8 à 15 mois, selon les modalités d'élaboration retenues et le contexte communal.

En premier lieu, votre commission se réjouit de l'attribution, aux communes dotées d'une carte communale d'un droit de préemption en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement. En second lieu, elle **souhaite la publication rapide du décret rendant les cartes communales éligibles à la D.G.D.** Celui-ci, présenté le 27 mars 2003 au comité des finances locales, qui a émis un avis favorable, est actuellement en cours d'examen par le Conseil d'Etat. Votre commission rappelle en effet que l'élaboration des cartes communales, qualifiées de véritables documents d'urbanisme par la loi SRU, a un coût moyen d'élaboration évalué à 10.000 €. Or l'ouverture éventuelle d'un droit au bénéfice du concours de la D.G.D nécessite un préalable juridique : la modification par décret en Conseil d'Etat

de l'article R.1614-41 du code des collectivités territoriales, précisant l'éligibilité des cartes communales à ce concours.

En 2002, **180 communes** disposaient d'une carte communale approuvée, dont 20 issues d'anciens POS abrogés. L'élaboration des cartes communales concerne pour l'essentiel (95 %) des communes de moins de 1 000 habitants, dotées ou non d'un POS ou d'un MARNU en vigueur au 30 avril 2001.

D. LE BILAN DE LA MISE À DISPOSITION DES SERVICES DE L'ETAT AUX COMMUNES

Les services extérieurs de l'Etat peuvent être mis gratuitement à la disposition des communes pour l'élaboration des documents d'urbanisme et l'instruction des actes d'application du droit des sols. Cette mise à disposition peut prendre des formes multiples. Elle s'oriente toutefois plutôt vers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, la conduite de projet, le conseil juridique, au détriment de la réalisation des documents en régie (sauf pour les cartes communales).

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit que l'aide gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des actes d'application du droit des sols sera **désormais réservée aux communes de moins de 10 000 habitants**. Pour justifier cette mesure, le ministère de l'Equipement invoque essentiellement deux raisons. D'une part, l'augmentation du nombre d'actes et la complexité croissante des dossiers entraînent actuellement une demande forte des petites communes auprès des services de l'État, qui ne peut pas toujours être satisfaite. D'autre part, parallèlement, on observe des phénomènes de double instruction, par les communes et les services déconcentrés. Cette mesure viserait donc à permettre aux services déconcentrés de renforcer leur action en direction des communes les plus petites.

En outre, d'après les informations communiquées par le ministère de l'Equipement, la suppression de l'aide gratuite pour les dossiers individuels sera accompagnée d'un renforcement de l'assistance juridique et technique à titre général : assistance à la formation des instructeurs, diffusion de l'information juridique et technique. Cette assistance restera gratuite comme elle l'est aujourd'hui. Enfin, les services déconcentrés pourront fournir des aides ponctuelles à la demande sur des dossiers compliqués.

Actuellement, les directions départementales de l'équipement (D.D.E.) **instruisent au titre de la mise à disposition gratuite environ 70 % des demandes d'autorisation et autres actes relatifs à l'occupation du sol**, et les communes et les

établissements publics de coopérations intercommunales (E.P.C.I.) compétents 30 % seulement.

Les D.D.E. instruisent les permis de construire pour 30 462 communes de moins de 2 000 habitants soit 95 % de l'ensemble de ces communes (31 942). Près des 2/3 de ces communes ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme.

Pour les communes de plus de 50.000 habitants, les services de la D.D.E n'effectuent l'instruction que pour 13 des 116 communes de la catégorie soit 11 %. Ces 13 communes sont toutes dotées d'un document d'urbanisme.

Entre les deux, l'instruction par les services du ministère de l'Équipement reste massive pour les communes de 2.000 à 5.000 habitants : 2.453 communes sur 2.705 (soit 91 %) dont 2.282 dotées d'un POS. Elle est importante pour les communes de 5.000 à 10.000 habitants : 781 communes sur 943 (soit 83 %) dont 745 dotées d'un POS. Elle diminue de manière sensible pour les communes de 10.000 à 50.000 habitants puisque 353 communes sur 753 (soit 47 %) ont repris à leur compte l'instruction de l'ADS. Les services de la D.D.E continuent à effectuer l'instruction pour 388 communes dont 376 sont dotées d'un document d'urbanisme⁶.

La moitié des communes entre 10 000 et 50 000 habitants vont donc devoir se doter de moyens pour assurer l'instruction des actes d'application du droit des sols. Votre rapporteur pour avis relève que cette disposition risque donc d'entraîner des charges importantes pour un certain nombre de communes, et déplore, à titre personnel, qu'aucun transfert de moyens financiers correspondant n'ait été prévu, conformément au principe constitutionnel de compensation des transferts de compétences. Votre commission souligne qu'en tout état de cause, l'assistance aux communes de moins de 10 000 habitants doit être absolument conservée et, si possible, renforcée.

⁶ *Source* : rapport d'évaluation relative à l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols. Instance d'évaluation présidée par Agnès De Fleurieu Juin 2003.

La mise à disposition gratuite des services de l'Etat est distincte de la **mission d'aide technique à la gestion communale** (ATGC) dans le domaine de la voirie, assurée par la direction départementale de l'Équipement. Instaurée par la loi portant Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Economique et Financier du 11 décembre 2001, **l'Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT)** a remplacé l'ATGC depuis le 1er octobre 2002. Toutefois, les collectivités bénéficiant de l'ATGC en 2002 peuvent continuer à en disposer jusqu'au 31 décembre 2003.

L'ATESAT aide les communes en fournissant, à leur demande, conseil et assistance, selon des critères définis par décret⁷, pour des missions déterminées. Des conventions doivent être passées entre l'Etat et les collectivités souhaitant bénéficier de ce service, d'une durée d'un an, renouvelables tacitement deux fois. Au delà, de nouvelles conventions doivent être établies. L'ATESAT concerne les domaines de la **voirie**⁸, de l'aménagement et de l'habitat⁹. Des règles d'éligibilité ont été établies, combinant des critères de population et de potentiel fiscal des communes ou des groupements.

<u>Collectivités bénéficiaires</u>	<u>Nombre d'habitants *</u>	<u>Potentiel fiscal inférieur à **</u>
<u>Communes</u>	inférieur à 2000 habitants	1 048 891 €
	entre 2000 et 4 999 habitants	1 577 303 €
	entre 5000 et 9 999 habitants	2 621 833 €
<u>Groupement de communes</u>	population totale *	
	inférieur à 15 000 habitants	1 000 000 €
<u>Syndicats de communes</u>	population totale *	
	inférieur à 15 000 habitants	1 000 000 €

* : La population prise en compte est celle retenue par le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

** : Chiffres retenus pour l'année 2003.

⁷ Décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'Etat au bénéfice des communes et de leurs groupements et pris pour l'application du III de l'article 1er de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, Circulaire du 27 janvier 2003 relative à l'assistance technique fournie par l'Etat aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

⁸ Assistance à la gestion de la voirie et de la circulation, assistance pour l'entretien et les réparations de la voirie, assistance à la conduite des études relatives à l'entretien d'ouvrages d'art intéressant la voirie ou liés à son exploitation.

⁹ Conseil sur la faisabilité d'un projet ainsi que sur les procédures et démarches à suivre pour le réaliser, conseil de l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire des groupements de communes, assistance pour l'élaboration de politiques d'interventions en matière d'habitat.

III. LA POLITIQUE FONCIÈRE

A. LA GESTION DU PATRIMOINE FONCIER

La plus grande part des réserves foncières constituées par l'Etat a été aujourd'hui mobilisée, puisque les grandes opérations sont achevées ou en voie d'achèvement. Le foncier encore détenu par l'Etat représente, au 31 décembre 2002, près de 12 800 ha (contre 13 600 au 31 décembre 2001). Ce patrimoine de l'Etat est géré principalement par ses opérateurs spécialisés : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles (EPAVN), les établissements publics fonciers (EPF) d'Etat et, en Ile-de-France, l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP).

Les crédits destinés aux actions foncières réalisées en province ou en Ile-de-France s'élèvent pour 2004 à 8 M€ en AP, soit une légère baisse par rapport à 2003 (7,74 M€). La stratégie foncière actuelle n'a plus pour objet d'acquérir systématiquement des terrains. Ses principales orientations sont les suivantes.

● Procéder à des acquisitions sélectives :

– dans les sites stratégiques d'intervention prioritaire comme la Plaine-Saint-Denis ou la Seine-Amont Nord,

– dans les villes nouvelles dont l'aménagement n'est pas encore achevé (Marne-la-Vallée et Sénart),

– dans les zones d'aménagement différé (ZAD), au titre du droit de préemption, exercé par l'AFTRP pour le compte de l'Etat, en Ile-de-France, dans le cadre de la maîtrise d'actions spéculatives.

A cet égard, une étude récente menée par la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, sur la base de la 12ème enquête ZAC (Zone d'aménagement concertée) au 1^{er} janvier 2002, constate l'importance physique des terrains à bâtir alors que le foncier réellement mis sur le marché, est rare et cher, surtout dans les secteurs les mieux desservis de l'agglomération francilienne.

Ce constat s'explique par l'effet de rupture dès 2000 dans le processus de production par transformation des terrains potentiellement constructibles en terrains à bâtir mis sur le marché. Les **incertitudes nées de la loi SRU concernant les Plans d'aménagement de zone (PAZ), qui devaient attendre l'élaboration des PLU ont paralysé l'activité des zones d'aménagement concertée (ZAC).**

L'article 44 de la loi Urbanisme et Habitat, lève cet obstacle en prévoyant le **maintien des PAZ entrés en vigueur avant la loi SRU**. Cette nouvelle disposition permet d'espérer une relance de l'activité d'aménagement.

● **Dynamiser la gestion du patrimoine foncier dont l'Etat est propriétaire**, en remettant sur le marché les réserves devenues sans utilité pour lui afin, d'une part, de réduire à terme les coûts de portage et, d'autre part, de dégager des produits de cession.

A l'instar de ce qui a été demandé à l'AFTRP en Ile-de-France, il est envisagé, pour améliorer la gestion active du patrimoine foncier non bâti de l'Etat dans les autres départements, de confier très prochainement à l'établissement public foncier de Lorraine une étude sur la possibilité d'une reprise en gestion par cet établissement des biens situés dans son périmètre d'intervention. A partir de cette étude, l'expérience conduite en Lorraine pourra être étendue, d'abord, aux régions dans lesquelles existe un EPF d'Etat, ensuite, à l'ensemble des autres régions.

La poursuite de la politique de valorisation des biens devenus sans usage devrait conduire à une baisse des frais de gestion de ces terrains que l'on peut estimer, en moyenne 2000-2003, à 781.000 € pour ceux qui sont situés hors Ile-de-France, et à 4,2 M€ pour ceux qui se trouvent en Ile-de-France (gestion AFTRP). Pour 2004, ces frais devraient s'élever, respectivement, à 750.000 € et à 3,8 M€.

● **Poursuivre l'assainissement de la situation foncière des EPAVN** et clarifier, dans les villes nouvelles, les règles du portage du foncier : les EPAVN prennent en charge le seul foncier urbanisable à court et moyen terme sur la base du développement des villes nouvelles tandis que l'Etat assure le portage du foncier urbanisable à long terme.

B. LES ACTEURS DE LA GESTION FONCIÈRE

1. Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)

L'article 28 de la loi du 13 décembre 2001 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a donné aux établissements publics fonciers

locaux¹⁰ (EPFL), un nouveau cadre juridique, afin d'en faire des outils efficaces pour le développement équilibré des agglomérations et du renouvellement urbain.

Au 1er septembre 2002, seuls deux établissements avaient vu le jour : le Syndicat mixte d'action foncière du Puy de Dôme (EPF- SMAF) et l'Etablissement public d'action foncière d'Argenteuil - Bezons (Val d'Oise – EPAFAB).

A cet égard, votre commission signale la parution, en mai 2003, du guide consacré aux établissements publics fonciers locaux. Celui-ci a pour objet de répondre aux interrogations des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat sur les dispositions de l'article 28 précité. Il vise également à proposer des dispositifs concrets relatifs au fonctionnement de l'établissement (création, adhésion, retrait, dissolution). Il présente successivement une synthèse des questions posées, les principales phases de création d'un EPF, un exemple de statuts accompagné de commentaires et un exemple simplifié de programme pluriannuel d'intervention.

On notera la création de trois nouveaux établissements fonciers :

– l'Etablissement Public Foncier de la Réunion, créé le 16 septembre 2002 rassemble deux communautés d'agglomérations (communauté intercommunale de la Réunion Est- CIREST et Territoire de la Côte Ouest - TCO) et neuf communes ; il regroupe 550 000 habitants ;

– l'Etablissement Public Foncier Local de la Région Grenobloise (EPFL.RG), créé le 31 octobre 2002 ;

– l'Etablissement public foncier local des Collectivités de Côte d'Or (EPFLCC), créé le 18 juillet 2003, dont le territoire de compétences correspond à celui de la Communauté d'agglomération dijonnaise (16 communes, 244 466 habitants).

2. Les agences des 50 pas géométriques

● Les agences dites des 50 pas géométriques de la Guadeloupe et de la Martinique sont deux Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) créés par la loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'Outre-mer. Contrairement aux Etablissements Publics Fonciers traditionnels, les agences participent à la mise

¹⁰ Créés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

en place des politiques foncières et d'aménagement déterminées par l'Etat et par les collectivités, **sans acquérir ni porter de foncier**.

● Initialement instituées pour une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 1997, elles n'ont pu être mises en place de manière effective que le 1^{er} avril 2001. Votre commission des affaires économiques, qui s'était interrogée, en 2002, sur l'opportunité **d'allonger la durée de vie de ces agences, se félicite de l'adoption en 2003 d'une disposition visant à porter cette durée à 15 ans** (loi n° 2003-600 du 21 juillet 2003). En revanche, votre rapporteur pour avis relève, comme en 2002, que les ressources des agences reposent aujourd'hui sur le seul produit de la taxe spéciale d'équipement dont le plafond légal a été fixé en loi de finances à 1,52 M€, ce qui paraît relativement modeste.

3. L'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG)

L'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG), **connaît une situation financière difficile**. Cet EPIC a une triple mission foncière : assister les collectivités dans la mise en œuvre de leurs stratégies foncières, acquérir des terrains en vue d'y réaliser des opérations d'aménagement, régulariser une partie des occupants urbains et ruraux des terrains du domaine privé de l'Etat en Guyane.

Votre rapporteur pour avis souligne, comme l'année dernière, le montant limité de la taxe spéciale d'équipement¹¹, et déplore que la mise en œuvre de ces missions soit très lente, notamment du fait de l'insuffisance des ressources financières¹².

L'établissement a été confronté en 2003 à une **situation financière et de trésorerie très difficile**. Compte tenu de l'ampleur considérable des besoins en logement que connaît la Guyane, votre rapporteur pour avis estime que **le rétablissement de la situation de l'EPAG et la montée en puissance rapide de la production de terrains aménagés constituent une nécessité impérieuse**.

¹¹ La taxe spéciale d'équipement (TSE) qui s'élevait à 0,6 M€ jusqu'en 2002, est passée à 1 M€ en 2003.

¹² Une dotation initiale de 2,287 M€ a été accordée à l'EPAG en 1997 et l'Agence Française de Développement (AFD) a consenti à l'EPAG un prêt de 6 M€ en 2000, gagé sur une subvention de l'Etat d'un montant de 1,5 M€. L'EPAG bénéficie aussi des subventions européennes inscrites au DOCUP 2000-2006 : le FEDER finance souvent 80 % d'une opération, les 20 % restants étant à la charge des collectivités.

A la suite d'une mission du Secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme, mandatée par le ministère de l'Outre-Mer et le Préfet de Guyane en avril 2003, plusieurs actions ont été engagées :

– la recherche de solutions financières pour conforter rapidement l'établissement ;

– le recadrage des conditions contractuelles de partenariat et d'intervention de l'EPAG pour les collectivités ;

– la mise au point d'outils comptables et financiers plus performants pour l'établissement, à partir desquels il pourra mettre en place un contrôle de gestion efficace et élaborer un plan financier ;

– la définition d'un programme d'opérations d'aménagement prioritaires cohérent avec les enveloppes de subventions publiques disponibles, et privilégiant les opérations les plus productrices de logements.

Ces actions devraient déboucher, fin 2003, sur un programme stratégique pluriannuel d'intervention de l'établissement, assis sur un plan de financement solide.