

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, 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, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatoski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
.....	5
CHAPITRE I LA POLITIQUE DE L'URBANISME EN 2002-2003	6
I. LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT	6
II. LES MOYENS FINANCIERS	7
A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	7
B. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES CRÉDITS DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES.....	9
CHAPITRE II ACTUALITÉ LÉGISLATIVE, RÉGLEMENTAIRE ET CONTENTIEUSE DU DROIT DE L'URBANISME	10
I. LES TEXTES LEGISLATIFS	10
II. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	12
A. LES DECRETS.....	12
B. LES ARRÊTÉS.....	15
III. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME	16
CHAPITRE III L'URBANISME OPÉRATIONNEL	18
I. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION FONCIÈRE	18
A. LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT (DTA)	18
1. <i>Une procédure complexe pour des documents stratégiques</i>	18
2. <i>Une très lente élaboration</i>	19
B. LES DOCUMENTS ÉLABORÉS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES AUTORISATIONS DÉLIVRÉES PAR LEUR SOIN.....	21
1. <i>Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)</i>	21
2. <i>Les plans locaux d'urbanisme (PLU)</i>	22
3. <i>Les cartes communales</i>	23
C. LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'UTILISATION DU SOL	24
II. LES POLITIQUES DES ACTEURS DE L'URBANISME	24
A. LA GESTION DU PATRIMOINE FONCIER	24
1. <i>La gestion du patrimoine de l'État</i>	24
2. <i>L'évolution des prix sur les marchés fonciers</i>	25
B. LES ACTEURS DE LA GESTION FONCIÈRE	27
1. <i>Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)</i>	27

2. <i>Les agences des 50 pas géométriques</i>	28
3. <i>L'Établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG)</i>	29

Mesdames, Messieurs,

Comme toutes les politiques de long terme, la politique de l'urbanisme ne se prête ni à des annonces spectaculaires ni à des « effets de manches ». Ceci nuit souvent à sa compréhension par le grand public, tout comme par la plupart des décideurs qui n'y voient qu'un corpus réglementaire réuni dans le code de l'urbanisme. Or cette politique a une dimension économique et une incidence déterminante sur la localisation des infrastructures, la construction de logements et, plus globalement, sur la gestion de l'espace. C'est pourquoi votre Commission des Affaires économiques y consacre un rapport pour avis.

Si le budget de l'urbanisme demeure, en valeur, très modeste par rapport à celui du logement qui figure également au titre du ministère de l'Équipement, son utilisation a une incidence considérable sur les finances locales, puisque les communes sont engagées dans un nouveau processus de planification territoriale, avec la préparation des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dont le régime juridique a été fixé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

Du fait de l'annonce d'une relance du processus de décentralisation, la politique foncière et le droit de l'urbanisme se trouvent désormais à la croisée des chemins. L'Etat saura-t-il donner aux collectivités locales les outils juridiques qui leur permettront de mener à bien leurs projets ? Bénéficieront-elles des ressources financières qui sont le gage de leur indépendance ? Tels sont les enjeux des prochaines années et des réformes en cours.

Comme chaque année à l'occasion de l'examen de la loi de finances, votre rapporteur pour avis présentera, outre les grands axes de la politique gouvernementale, les crédits qui leur sont associés. Il n'omettra pas d'insister, comme il est de tradition, sur l'application des textes dont votre commission des Affaires économiques a eu à connaître, et sur la mise en œuvre des politiques foncières par les collectivités locales qui en sont désormais les premiers acteurs.

CHAPITRE I LA POLITIQUE DE L'URBANISME EN 2002-2003

I. LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

Les principales orientations de la politique du Gouvernement en matière d'urbanisme et d'aménagement sont au nombre de quatre :

- le soutien des politiques d'aménagement et des politiques foncières des collectivités territoriales ;
- l'aménagement de sites particulièrement sensibles dotés de fortes potentialités de développement ;
- l'accompagnement du retour au droit commun des villes nouvelles ;
- l'attribution d'aides spécifiques à ces villes.

● **Le soutien des politiques d'aménagement et des politiques foncières des collectivités territoriales**

L'Etat soutient, en premier lieu, les **politiques foncières locales** dans les cadre des **contrats de plan Etat-régions (CPER)**.

En **Ile-de-France**, il contribuera, en 2003, au financement des opérations d'aménagement de la Plaine-Saint-Denis, de la Plaine de France, de la Boucle de Gennevilliers, de Seine-Amont et Seine-Aval, du Plateau de Saclay, du Val de Seine, de Roissy, de Marne-la-Vallée et de Sénart, où seront menées des opérations de requalification urbaine. Pour la période 2003-2006, la subvention de l'Etat devrait représenter un montant annuel moyen de l'ordre de 25 M€ en autorisations de programme (AP). Dans **18 autres régions françaises**, les crédits contractualisés s'élèvent à 66,346 M€ pour l'Etat. Ils servent à financer des études préalables, la restructuration de quartiers urbains dégradés et la mise en place de dispositifs d'observation permettant d'accompagner la mise en œuvre d'actions foncières. Les moyens qui y sont consacrés en 2003 s'élèvent à 6,428M€ d'AP (article 50 « action foncière et aménagement urbain, dont contrats de plan Etat-régions », en diminution par rapport à 2002 (8,54 M€).

L'Etat contribue, en second lieu, au financement des **42 agences d'urbanisme**.

La dotation du chapitre 44-30, article 70, qui leur est consacrée s'élève à 9,32 M€ contre 9,12 M€ en LFI 2002 (+ 2 %). Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001 a décidé de créer 15 nouvelles agences d'ici la fin des CPER en cours d'application, notamment dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants. La contribution de l'Etat au financement du fonctionnement de ces entités est de 12 % en moyenne.

- **Une intervention prioritaire dans l'aménagement de sites sensibles doté d'un fort potentiel de développement**

Deux types d'opérations sont plus spécialement concernées à ce titre : **Euroméditerranée**¹, opération d'intérêt national, engagée en 1995, au titre de laquelle l'Etat abondera le budget de l'établissement public d'aménagement pour un montant de 1,334 M€, d'une part et, d'autre part, la **Plaine de France** pour laquelle 0,665 M€ sont inscrits au projet de loi de finances (PLF) 2003 en crédits de paiements et 1,75 M€ en AP au titre du lancement des premières actions, (chapitre 65-23, article 60 « action foncière et aménagement urbain en Ile-de-France »). De 2003 à 2006, la subvention de l'Etat représente un montant annuel moyen de 13 M€ en AP.

- **Le soutien aux villes nouvelles**

L'Etat maintient ses aides aux **syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) les plus endettés** (villes nouvelles de Marne-la-Vallée, Sénart et l'Isle d'Abeau), sous forme de différés d'amortissement des emprunts souscrits par les collectivités locales supports des villes nouvelles (13,056 M€ en AP pour 2003, (+ 3,2%). Il soutient aussi les villes nouvelles dont l'aménagement n'est pas achevé (7,74 M€ d'AP, sont destinées à des acquisitions à Marne-la-Vallée et Sénart).

II. LES MOYENS FINANCIERS

A. PRÉSENTATION GLOBALE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Le tableau ci-après présente, de façon synthétique, l'évolution des crédits budgétaires inscrits au projet de loi de Finances pour 2003.

¹ Son périmètre se situe au centre de Marseille, entre la gare Saint Charles et le port autonome où il est prévu, outre la construction de 500 à 600.000 m² de bureaux et 400 à 500.000 m² de logements, de créer des commerces et des équipements, ainsi que d'achever une opération d'amélioration de l'habitat (OPAH) portant sur 14.000 logements anciens et 150.000 m² de commerces.

Chapitres Articles	Libellés	LFI 2002		PLF 2003	
Section "Services communs"					
31-95/51	Architectes et paysagistes conseils (vacations) (1)			1 594 213	2 077 056
34-98/72	DGUHC. Architectes et paysagistes conseils (indemnités de déplacement)			896 400	896 400
	<i>Total titre III</i>			2 490 613	2 973 456
Section "Urbanisme et logement"					
44-30/60	Contribution au paiement des frais de structure d'établissements publics d'aménagement			1 790 000	1 427 000
44-30/70	Subventions aux agences d'urbanisme			9 120 000	9 320 000
	<i>Total titre IV</i>			10 910 000	10 747 000
	TOTAL DO			13 400 613	13 720 456
Section "Urbanisme et logement"		AP	CP	AP	CP
55-21/20	Actions foncières (intitulé modifié) (2)	2 440 000	2 490 000	7 740 000	8 290 000
55-21/30	Acquisition d'immeubles et frais annexes y afférents, en Ile-de-France (2)	8 230 000	5 490 000		
57-30/10	Etudes centrales et locales (intitulé modifié) (3)	2 290 000	2 290 000	17 130 000	15 500 000
57-30/40	Etudes locales (3)	10 060 000	9 970 000		
57-30/50	Etudes et expertises du SGGOU (3)	230 000	230 000		
57-30/60	Etudes d'urbanisme, d'habitat et de mobilité urbaine en Ile-de-France (3)	4 550 000	3 200 000		
	<i>Total titre V</i>	27 800 000	23 670 000	24 870 000	23 790 000
65-23/30	Villes nouvelles	12 650 000	14 030 000	13 056 000	13 722 000
65-23/50	Action foncière et aménagement urbain, dont contrats de plan Etat-régions (intitulé modifié) (4)	23 241 000	22 261 000	18 000 000	13 278 000
65-23/60	Action foncière et aménagement urbain en Ile-de-France (4)	4 570 000	4 570 000		
	<i>Total titre VI</i>	40 461 000	40 861 000	31 056 000	27 000 000
	TOTAL DC	68 261 000	64 531 000	55 926 000	50 790 000
	TOTAL DO + AP	81 661 613		69 646 456	
	TOTAL DO + CP		77 931 613		64 510 456

(1) L'article 51 du chapitre 31-95 a été supprimé en 2002. Les crédits correspondants (1,594 M€ en LFI 2002 et 2,077 M€ en PLF 2003) sont répartis entre les articles 10 "Administration centrale" et 20 "Services déconcentrés" du chapitre 31-95. Deux articles spécifiques ont été créés en 2002 dans la nomenclature d'exécution.

(2) En 2003, les articles 55-21/20 "Acquisitions foncières" et 55-21/30 "Acquisition d'immeubles et frais annexes y afférents, en Ile-de-France" fusionnent en un article 55-21/20, intitulé "Actions foncières". Les enveloppes de crédits fusionnés s'élèvent à 2,440 M€ en AP/CP (art. 20); 5,300 M€ en AP et 5,850 M€ en CP (art. 30).

(3) En 2003, les articles 57-30/10 (études centrales), 57-30/40 (études locales), 57-30/50 (Etudes et expertises du SGGCGOU) et 57-30/60 (Etudes d'urbanisme, d'habitat et de mobilité urbaine en Ile-de-France) fusionnent en un article 57-30/10, intitulé "Etudes centrales et locales". Les enveloppes de crédits en AP sont reconduites à hauteur de la LFI 2002 pour un montant total de 17,130 M€.

(4) En 2003, les articles 65-23/50 "Action foncière et aménagement urbain" et 65-23/60 "Action foncière et aménagement urbain en Ile-de-France" fusionnent en un article 65-23/50, intitulé "Action foncière et aménagement urbain, dont contrats de plan Etat-régions". Les enveloppes de crédits fusionnés s'élèvent à 7 M€ en AP et 10,354 M€ en CP (art. 50); 11 M€ en AP et 2,924 M€ en CP (art. 60).

Source : Ministère de l'Équipement

A titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette que les crédits du titre V diminuent en autorisations de programme et que ceux du titre VI, qui permettent de mener des opérations foncières structurantes, enregistrent une baisse notable, aussi bien autorisations de programmes qu'en crédits de paiements. D'un point de vue plus général, il estime que la baisse des moyens d'engagement (DO+AP) de 81 à 69 millions d'euros porte préjudice à la continuité de la politique foncière et de notre pays.

B. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES CRÉDITS DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

L'Etat participe au financement des dépenses des collectivités locales en matières d'élaboration des documents d'urbanisme par le biais de trois dotations budgétaires.

● Les crédits inscrits au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD)

La **première dotation** est inscrite au chapitre 41-56 (dotation générale de décentralisation) article 10 du budget du ministère de l'Intérieur. Elle **compense une partie des dépenses des communes compétentes en matière d'urbanisme**, en application des articles 102 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales. Elle constitue un concours particulier au sein de la DGD. Cette dotation est actualisée chaque année en fonction du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle s'est élevée à **15,9 M€ en 2002**. **Votre commission souhaite que la contribution de l'Etat au financement des documents d'urbanisme soit majorée conformément au principe posé par les lois de décentralisation, en vertu duquel les transferts de ressources doivent correspondre aux transferts de charges.**

● Les crédits inscrit au chapitre 57-30 du budget du ministère de l'équipement,

La seconde dotation figure au chapitre 57-30, du budget du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, section

« urbanisme et logement » (ancien article 57-30/40 « études locales », devenue l'article 57-30/10 « études centrales et locales » dans la LFI pour 2003) soit **17,13 M€ en AP et 15,50 M€ en CP** qui sont destinés à financer la réalisation d'études sur des territoires et servent à l'élaboration des "porter à connaissance" préfectoraux. Les crédits d'études mis à la disposition des services déconcentrés destinés aux directions départementales de l'équipement pour les études nécessaires à la mise en œuvre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) sont reconduits au même niveau qu'en 2002, soit **10,06 M€ en AP et 9,97 M€ en CP en loi de finances initiale**. **Votre rapporteur pour avis déplore, à titre personnel, la modicité des crédits destinés à la mise en œuvre de la loi « SRU ».**

● **L'assurance des communes pour les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol**

La compensation des charges résultant des contrats d'assurance destinés à garantir les communes contre les risques de contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol (permis de construire notamment) est assurée par une dotation qui évolue comme la DGF. Ces crédits, inscrits au budget du ministère de l'intérieur au titre de la DGD, se sont élevés à 4,20 M€ en 2002.

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

Comme chaque année, votre rapporteur a établi un bilan d'application des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'urbanisme et fait le point sur l'évolution du contentieux afférent aux actes et documents d'urbanisme.

I. LES TEXTES LEGISLATIFS

Quatre lois ont modifié les dispositions du code de l'urbanisme au cours de la période 2001-2002.

La loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales a :

– ajouté une disposition transitoire à l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme, issu de la loi « SRU », pour permettre aux communes qui n'ont pas encore transformé leur plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU) de recourir pendant deux ans à la procédure de révision d'urgence (ces communes bénéficient de cette disposition si elles ont préalablement prescrit une révision générale, la révision d'urgence devant être approuvée avant le 1^{er} avril 2004) ;

– réglé le problème des créations de communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines à l'intérieur des périmètres d'anciens schémas directeurs ou « à cheval » sur ces périmètres.

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a fixé un régime spécifique pour l'élaboration du plan d'aménagement durable de la Corse (PADU).

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prévu :

– le **report au 1er juillet 2002 de l'entrée en vigueur de l'article L. 122-2** du code de l'urbanisme instituant la règle en vertu de laquelle les communes situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération de plus de 15.000 habitants ne peuvent pas ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation si leur territoire n'appartient pas à un schéma de cohérence territoriale (article 153) ;

– lorsque le **périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'est pas d'un seul tenant**, le périmètre du SCOT peut ne pas comprendre l'intégralité des communes membres de cet EPCI, à condition toutefois que le périmètre du SCOT comprenne la totalité des communes situées dans la partie du tenant concerné par celui-ci, ceci afin de régler les quelques cas de communautés d'agglomération « multisites » (article 154) ;

– l'élaboration d'une **déclaration de projet** par laquelle une collectivité qui soumet une opération à enquête publique se prononce, à l'issue de l'enquête, sur le caractère d'intérêt général du projet, que celui-ci fasse ou non l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

La loi n°2002-306 du 4 mars 2002 portant réforme de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, a enfin modifié des dispositions relatives à la publicité foncière dans ces départements.

Le Premier ministre a annoncé, pour fin 2003, une « mise en harmonie » des lois « Chevènement », « Voynet » et « SRU. » **Votre commission souhaite savoir dans quels délais les dispositions relatives à l'urbanisme seront présentées au Parlement qui souhaite être associé à leur élaboration. A titre personnel, votre rapporteur pour avis déplore vivement que le Gouvernement modifie des textes qui viennent d'entrer en vigueur et dont nul n'a encore pu mesurer tous les effets.**

II. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

On distinguera, dans le domaine réglementaire, les décrets et les arrêtés publiés au cours de la période sous revue.

A. LES DECRETS

L'année 2002 a vu la parution de non moins de **douze décrets** ayant une incidence en matière de droit de l'urbanisme. Trois d'entre eux sont relatifs à des organismes dont la loi a prévu la constitution, il s'agit des décrets :

– n° 2002-353 du 15 mars 2002 relatif à l'Agence de prévention et de surveillance des risques miniers ;

– n° 2002-477 du 8 avril 2002 portant création de l'Etablissement public d'aménagement de la Plaine de France ;

– n° 2002-623 du 25 avril 2002 relatif à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

Les neuf autres concernent des procédures, il s'agit des décrets :

– n° 2002-59 du 14 janvier 2002 relatif au Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics et modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives à la procédure d'agrément, et les champs de compétence des différentes autorités ayant capacité de le délivrer, (cette procédure demeure l'un des éléments essentiels de la politique d'implantation territoriale des départements ministériels et des établissements publics et autres organismes soumis à leur tutelle) ;

– n° 2002-89 du 16 janvier 2002 pris pour l'application de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001, relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive ;

– n° 2002-152 du 7 février 2002 modifiant l'article R. 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

– n° 2002-626 du 26 avril 2002 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit et des plans de gêne sonore des aérodromes et modifiant le code de l'urbanisme ;

– n° 2002-627 du 26 avril 2002 ouvrant une procédure de révision partielle du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) ;

– n° 2002-666 du 29 avril 2002 relatif aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain dans les départements d'outre-mer ;

– n° 2002-676 du 30 avril 2002 relatif à la redevance pour création de locaux de bureaux ou de recherche en région d'Ile-de-France et modifiant le code de l'urbanisme ;

– n° 2002-748 du 2 mai 2002 relevant le seuil financier au-delà duquel les modifications des remontées mécaniques sont considérées comme unités touristiques nouvelles et modifiant le code de l'urbanisme ;

– n° 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif.

● Les décrets en préparation

Selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, les services du ministère de l'Équipement préparent trois décrets sur des sujets importants : les autorisations d'occupation du sol d'une part, les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière, d'autre part, et enfin les estuaires.

En matière d'**autorisations d'occupation du sol**, les textes en cours d'élaboration réformeront les procédures d'autorisation (permis de construire,

lotissements et autorisations d'aménager un terrain de camping), sur la base d'une large concertation engagée avec les professionnels (lotisseurs, constructeurs, architectes, paysagistes, géomètres...). L'objectif de la réforme est de « *simplifier les procédures, de sécuriser les autorisations et d'aider à améliorer la qualité des projets* ». Selon les éléments transmis à votre rapporteur pour avis, il est envisagé de :

- préciser le champ d'application des permis de construire, source d'une importante insécurité juridique et de simplifier la procédure d'instruction ;

- définir le contenu du projet architectural et paysager du lotissement et le seuil à partir duquel ce projet est obligatoire ;

- définir, outre les notions de résidences mobiles de loisirs (dites aussi *mobil-home*), d'habitation légère de loisirs et de caravane, les conditions dans lesquelles elles peuvent être installées, implantées ou stationnées, afin d'actualiser l'ensemble du dispositif réglementaire applicable aux hébergements de plein air (pour améliorer la qualité des installations de camping, élever le niveau d'exigence pour l'intégration dans l'environnement et de traitement paysager, assouplir et simplifier les procédures d'autorisation pour les gestionnaires de campings qui ont satisfait aux exigences de qualité, mieux maîtriser l'installation des résidences mobiles de loisirs sur le territoire, adapter les dispositions applicables aux habitations légères de loisirs, modifier le régime applicable aux parcs résidentiels de loisirs gérés par cession d'emplacements, et enfin pour préciser les conditions d'aménagement des terrains des familles des gens du voyage en voie de sédentarisation).

En matière de **secteurs sauvegardés et de restauration immobilière** un décret d'application de l'article 26 de la loi « SRU » est en préparation. Il simplifiera les procédures d'approbation des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), et actualisera la procédure de restauration immobilière. Il pourrait entrer en vigueur en février 2003.

● **Projet de décret relatif aux estuaires**

Afin de rendre applicables aux estuaires les dispositions de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite loi « littoral », un décret est en cours d'élaboration. Il prévoit notamment d'instituer :

- une interdiction d'urbaniser autrement qu'en continuité de l'urbanisation existante pour protéger de façon absolue les espaces naturels remarquables dans les communes situées entre la limite transversale de la mer et la limite de salure des eaux, lorsqu'ils participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux ;

– une bande de 100 mètres inconstructible le long du rivage dans les communes riveraines des estuaires les plus importants pour limiter l’extension de l’urbanisation dans les espaces proches du rivage ;

La préparation de ce décret est consécutive à une décision du 28 juillet 2000 rendue, sur le recours d’une fédération de défense de l’environnement, par le Conseil d’Etat qui a enjoint à l’Etat de publier ce décret dans un délai de 6 mois, à peine d’être condamné à verser une astreinte 152,45 euros par jour jusqu’à la date à laquelle ladite décision aura été exécutée.

Votre commission souhaite que la procédure d’élaboration de ce décret permette de parvenir à une gestion harmonieuse des zones en question, et que l’avant projet de décret fasse l’objet d’une vaste concertation qui associe les élus locaux des zones concernées.

B. LES ARRÊTÉS

Six arrêtés ministériels ont été publiés afin de modifier :

– les dispositions du code de l’urbanisme sur l’organisation et le fonctionnement du Comité pour l’implantation territoriale des emplois publics (arrêté du 6 février 2002) ;

– le montant au-delà duquel le renforcement des remontées mécaniques ou leur extension est considéré comme une unité touristique nouvelle (arrêté du 6 février 2002) ;

– les dispositions relatives à l’organisation et au fonctionnement du Comité pour l’implantation territoriale des emplois publics (arrêté du 6 février 2002) ;

– l’arrêté du 17 mars 1978 modifié relatif au classement des communes par zones géographiques (arrêté du 26 avril 2002) ;

Trois autres arrêtés ont respectivement prévu de :

– créer le Comité national d’évaluation de la politique de la ville (arrêté du 24 janvier 2002) ;

– déterminer les modalités d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur les établissements publics d'aménagement, certaines sociétés d'économie mixte d'aménagement et l'Agence foncière et technique de la région parisienne (arrêté du 29 avril 2002) ;

– déclarer d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse (arrêté du 30 mai 2002).

III. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis a souhaité connaître l'évolution quantitative du contentieux de l'urbanisme. Les données statistiques dont dispose le ministère de l'Equipement concernent les actes délivrés au nom de l'Etat et les déferés préfectoraux pour l'année 2001. Elles n'intègrent donc pas le contentieux des actes d'urbanisme communal (approbation des documents d'urbanisme, délivrance des autorisations d'occuper du sol par les communes disposant d'un plan local d'urbanisme).

EVOLUTION DU NOMBRE DES RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS PRISES AU NOM DE L'ETAT

	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recours en annulation	937	881	863	n. c.	604	608	616
Dont							
- Permis de construire	393	375	479		261	287	326
- Certificats d'urbanisme	153	167	182		166	153	149
- Demandes de sursis à exécution	163	139	150		114	92	37
Décisions prononcées	930	721	577		711	827	1099
- Portant sur le fond	-	513	446		539	559	n. c.
- Annulations	164	107	77		176	87	208
- Sursis à exécution ordonnés	107	81	65		50	72	62

Source : DGUHC

On constate, à côté d'une stagnation du nombre des recours, autour de 600 par an, une nette augmentation du nombre des décisions prononcées, qui passent de 827 à 1099 entre 2000 et 2001. Il convient de souligner que sur les 1099 décisions rendues, 565 décisions ont confirmé les autorisations

attaquées, preuve que le contentieux de l'urbanisme conserve bien un caractère « pathologique ».

L'ensemble de ces chiffres mérite cependant d'être nuancé car il ne concerne que le contentieux des actes de l'Etat, lequel ne correspond qu'à une part modeste du total du contentieux de l'urbanisme. **Comme elle l'a fait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, votre Commission des Affaires économiques souhaite que le suivi informatisé de l'évolution du contentieux de l'urbanisme s'étende au contentieux des collectivités locales.** En effet, compte tenu du rôle de ces collectivités en matière d'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU...) et de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol (permis de construire) l'image que renvoient les statistiques établies par la DGUHC s'en trouverait substantiellement modifiée.

Le nombre de recours exercés par le représentant de l'Etat connaît, quant à lui, une nette hausse, passant de 197 à 279 déférés préfectoraux entre 2000 et 2001, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS
EXERCÉS PAR LES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT
DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ**

	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'actes déférés	341	319	343	n. c.	235	197	279
dont demandes de sursis à exécution :	164	204	174		60	69	129
Nombre de jugements rendus	293	309	209		167	205	218
dont :							
- désistement ou non-lieu à statuer	95	109	60		63	44	106
- décisions rendues au fond					-		
- annulations	110	151	146		79	74	101
- demandes de sursis à exécution	92	121	100		26	91	60
- sursis à exécution prononcés	88	50	63		26	91	60
	58	28	34		26	57	25

Source : DGUHC

Votre commission regrette qu'aucune statistique ne soit, malgré ses observations réitérées, formulées à l'occasion de l'examen des récents budgets, disponible en ce qui concerne la durée de jugements.

CHAPITRE III L'URBANISME OPÉRATIONNEL

Moins de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi « SRU », l'attention de votre rapporteur pour avis s'est portée sur l'état d'application de ce texte qui a transformé les plus importantes des procédures décentralisées d'élaboration des documents d'urbanisme par les communes et leurs établissements publics, avant de faire le point sur les politiques et les acteurs de l'urbanisme opérationnel.

I. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION FONCIÈRE

Outre les directives territoriales d'aménagement (DTA), dont l'élaboration incombe à l'Etat, les documents de planification foncière sont, depuis l'entrée en vigueur de la loi « SRU », les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) dont la rédaction relève des communes et de leurs EPCI.

A. LES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT (DTA)

1. Une procédure complexe pour des documents stratégiques

Le régime juridique des DTA résulte de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, codifiée aux articles L. 111-1-1 et L. 121.1 du code de l'urbanisme. Ces directives, élaborées par l'Etat, fixent « *les orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires* » et les

« *principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* ». Elles peuvent également « *préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral adaptées aux particularités géographiques locales* ». Leurs dispositions s'imposent aux documents élaborés par les communes ou leurs EPCI (SCOT et PLU). Elles portent en particulier sur les grandes infrastructures et équipements et prennent en compte, à ce titre, les schémas nationaux de services collectifs et les diverses règles de protection des personnes et de l'espace (risques, modalités d'application des lois « Montagne » et « Littoral » notamment).

La procédure d'élaboration des DTA est déconcentrée, sous l'autorité d'un préfet coordonnateur, et repose sur une association étroite des collectivités locales concernées, en deux phases. La **phase d'études préalables locales** conduit, sur la base d'une lettre de mission des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, à la production d'un « rapport préalable » qui précise les enjeux d'aménagement et de développement spécifiques du territoire, dégage des orientations et statue sur l'opportunité et le périmètre pertinent de la future DTA. Suit une **phase d'élaboration**, conduite, sur la base d'un second mandat, en association avec les collectivités territoriales et en concertation avec les autres acteurs locaux. Cette association-concertation aboutit à la rédaction d'un projet approuvé par décret en Conseil d'Etat après trois nouvelles étapes : la consultation, pendant 3 mois, des personnes publiques concernées par la DTA (conseil régional, conseil général, communes de plus de 20.000 habitants et communes chef-lieux d'arrondissement, groupements de communes compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme, comités de massifs, communes littorales, le cas échéant) et de la Conférence régionale pour l'aménagement et le développement du territoire (CRADT) ; une enquête publique de 2 mois, suivie du rapport de la commission d'enquête et d'éventuelles modifications du projet ; et enfin un avis du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT).

2. Une très lente élaboration

Entre 1996 et 1999, sept sites ont été choisis pour élaborer des DTA. Chacun regroupe de 200 à 900 communes, situées sur des territoires où se cristallisent les conflits d'usage de l'espace et où il s'avère nécessaire de définir des règles pour concilier développement économique, pressions urbaines et foncières, équité sociale, préservation et mise en valeur d'espaces sensibles. Il s'agit des estuaires de la Seine et de la Loire, de zones de montagne (Alpes du nord), de zones côtières urbaines (Alpes Maritimes), de

métropoles internationales (aire métropolitaine marseillaise étendue à l'ensemble du département des Bouches du Rhône, et aire métropolitaine lyonnaise) et enfin d'une zone de reconversion minière (bassins miniers nord-lorrains). En vertu de lettres de missions signée de 1996 à 1999, les mandats donnés aux préfets coordonnateurs leur ont été adressés entre fin 1997 et début 2001. L'état d'avancement des DTA se présente comme suit :

La **DTA des Alpes-Maritimes** qui concerne 163 communes et 1 million d'habitants est la plus avancée. Le projet en a été présenté aux élus en 2000. Après modifications, elle a été soumise d'août à novembre 2001 à la consultation des collectivités locales puis à l'enquête publique, de décembre 2001 à février 2002. La commission d'enquête a rendu son rapport le 4 avril 2002, avant examen par le CNADT, le 23 avril suivant. Le décret portant approbation doit encore être soumis à l'examen du Conseil d'Etat avant d'entrer en vigueur.

La **DTA des Bouches du Rhône** (119 communes, 1,8 million d'habitants) a vu son périmètre initial (l'aire métropolitaine marseillaise) étendu à l'ensemble du département, ce qui a retardé quelque peu son élaboration. Un projet de diagnostic a été présenté en juillet 2001 aux collectivités locales suivi, au 2ème semestre 2001, d'une présentation à ces dernières des premiers objectifs et orientations de la DTA. Un projet de document doit être transmis en octobre 2002 aux administrations centrales pour examen puis faire l'objet, en 2003, de la consultation des collectivités locales associées et soumis à enquête publique.

La **DTA de l'estuaire de la Seine**, qui s'applique à 883 communes et à 1,5 million d'habitants, couvre pour partie les deux régions de Haute et Basse-Normandie et trois départements. La rédaction du projet, en concertation avec les acteurs locaux, devrait être achevée d'ici fin 2002, avant examen par les administrations centrales, puis consultation pour avis des collectivités locales en 2003, suivie de l'enquête publique.

La **DTA de l'estuaire de la Loire**, qui concerne 199 communes et 1,1 million d'habitants, s'applique à deux départements. Elle a pour but d'affirmer le rôle de Nantes Saint-Nazaire comme métropole du grand ouest. Le projet devrait en être transmis pour examen aux administrations centrales d'ici fin 2002, en vue d'une consultation des collectivités locales et de l'enquête publique en 2003.

La **DTA des Alpes du nord** (923 communes et 1,7 million d'habitants) s'étend sur la Haute-Savoie, la Savoie, l'Isère, la Drôme, (16.400 km²). Le projet est en cours de rédaction, il serait transmis aux administrations centrales fin 2002 ou début 2003 pour que des collectivités locales soient consultées sur son contenu en 2003.

La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, qui concerne 383 communes et 2,2 millions d'habitants, touche quatre départements autour de Lyon. Un projet est en cours de rédaction. Il sera adressé aux administrations centrales début 2003, afin d'être soumis à l'avis des personnes publiques associées, courant 2003.

La DTA des bassins miniers nord lorrains, (488 communes, 800.000 habitants), couvre trois départements des bassins houillers et ferrifères. Son mandat d'élaboration a été signé en février 2001. Elle prend notamment en compte les risques d'affaissements miniers et la saturation du sillon mosellan, au point de vue routier et ferroviaire. Le projet fait l'objet des dernières mises au point avec les personnes publiques associées avant transmission, en octobre 2002, aux administrations centrales pour examen. La saisine des collectivités locales pour avis et l'enquête publique sont prévues en 2003.

Tout en s'interrogeant sur les cause de la lenteur du rythme d'élaboration des DTA, votre commission des Affaires économiques souhaite que les projets de DTA actuellement en cours d'examen soient menés à leur terme, en pleine concertation avec les collectivités locales intéressées.

B. LES DOCUMENTS ÉLABORÉS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES AUTORISATIONS DÉLIVRÉES PAR LEUR SOIN

Tout en laissant les plans d'occupation des sols en vigueur produire leurs effets, les auteurs de la loi « SRU » ont souhaité relancer la planification territoriale, tant en ce qui concerne les SCOT que pour ce qui est des PLU et des cartes communales.

1. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)

Comme le montre le tableau ci-dessous, qui résulte d'une enquête menée auprès des directions départementales de l'équipement, on compte **72 SCOT ou schémas directeurs en cours d'élaboration ou de révision qui concernent 2.833 communes et 7,8 millions d'habitants**. Le nombre total des SCOT et des schémas directeurs approuvés ou en cours d'élaboration s'élève, quant à lui, à **196**, qui couvrent 6.107 communes et 20,9 millions d'habitants.

Etat d'élaboration des SCOT et schémas directeurs au 1er mars 2002

SD caducs, abrogés ou annulés depuis le 01.04.2001	SD (ou SCOT) approuvés			SCOT (ou SD) en cours d'élaboration	
	schémas approuvés	schémas approuvés en cours de révision		périmètre délimité	procédure engagée
		périmètre délimité	procédure engagée		
67 1 495 cnes 5,1 M hab	160 5 105 cnes 18,8 M hab	36 <i>(sur 160)</i> 1 831 cnes 5,7 M hab	30 <i>(sur 36)</i> 1 472 cnes 4,9 M hab	36 1 002 cnes 2,1 M hab	21 <i>(sur 36)</i> 499 cnes 1 M hab

Source : Ministère de l'Équipement

La loi SRU incite fortement à la réalisation de SCOT et à leur mise à jour régulière, en interdisant d'ouvrir à l'urbanisation, en l'absence de SCOT, le territoire des communes situées dans un périmètre de 15 kilomètres autour des agglomérations de plus de 15.000 habitants et le long du littoral. Ces incitations devraient se traduire, à partir de 2002, par une relance importante de l'élaboration de nouveaux documents et de la révision des schémas anciens dont il est, selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, encore prématuré d'évaluer l'importance quantitative.

Votre commission des Affaires économiques se félicite que le Sénat ait, en adoptant la proposition de loi n°37 de M. Dominique Braye et plusieurs de ses collègues, proposé la suppression de la règle des « 15 kilomètres » qu'elle souhaite voir remplacer par un mécanisme plus adapté à la diversité des situations locales. A titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette cette suppression, proposée sans qu'aucun système alternatif valable n'ait été présenté. Il considère que cette position aboutit à vouer à l'échec toute tentative de juguler l'extension non maîtrisée de l'urbanisation dans notre pays.

2. Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Si elle a créé les PLU, la loi « SRU » a laissé les anciens POS produire leurs effets. Au 1^{er} juillet 2002, le nombre de communes couvertes soit par un POS soit par un PLU approuvé, est estimé à 15.900 pour une population concernée d'environ 54,3 millions d'habitants, soit 88,7 % de

la population totale. Environ 16.100 communes ont établi, un POS ou un PLU opposable aux personnes publiques et privées.

On rappellera, pour mémoire, qu'au 1^{er} octobre 1983, 6.231 communes étaient couvertes par un POS approuvé ce qui correspondait à 30 millions d'habitants et 8.184 par un POS opposable. On assiste actuellement à une diminution des mises en révision de POS qui passent de 32,3 % des communes dotées d'un POS approuvé en 1999 à 25,5 % en 2001. Il est vraisemblable que la suppression par la loi «SRU», de la procédure de mise en œuvre par anticipation d'un POS en révision aura pour effet de diminuer encore le nombre de mises en révision. Il convient de noter que cette loi a remplacé les POS par des PLU, couvrant nécessairement l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes en présentant, à partir d'un diagnostic, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Le projet urbain de la commune en matière d'aménagement, de traitement de l'espace public, de transport, de paysage, d'environnement et de renouvellement urbain.

Votre commission considère que pour favoriser l'élaboration de PLU dans les petites communes, il est souhaitable que l'Etat apporte une aide substantielle pour l'élaboration des documents d'urbanisme et que le Gouvernement donne pour instruction aux services déconcentrés de se livrer à une large pédagogie sur les nouvelles procédures, afin que le contenu du PADD soit proportionné à la taille et aux objectifs de la commune, de sorte que les petites communes, qui ne disposent pas de moyens techniques, ne soient pas dans l'impossibilité de rédiger de nouveaux documents d'urbanisme.

3. Les cartes communales

La loi «SRU » a facilité l'élaboration, dans les communes de petite taille, qui ne sont pas dotées d'un PLU, de **cartes communales**, qui correspondent aux anciennes modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU). Cette carte, élaborée sous la responsabilité de la commune est soumise à enquête publique. Elle se compose d'un rapport de présentation et d'un ou plusieurs documents graphiques qui délimitent les zones constructibles et les zones naturelles. Une fois qu'elle est approuvée, le maire peut délivrer les permis de construire au nom de la commune.

Au 1^{er} juillet 2000, près de 2.700 communes bénéficiaient de MARNU encore en vigueur et qui demeureront applicables jusqu'à l'expiration de leur délai de validité. Au 1^{er} janvier 2002, environ 1.300 cartes communales étaient en cours d'élaboration dans le cadre de la nouvelle procédure.

Votre commission des Affaires économiques souhaite que l'Etat encourage l'élaboration des cartes communales dans les communes pour lesquelles la rédaction d'un PLU ne se justifie nullement. Elle considère, en outre, qu'il serait souhaitable de donner aux communes dotées d'une

carte communales certaines compétences dont jouissent celles qui disposent d'un PLU, à commencer par la faculté de faire jouer le droit de préemption.

C. LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'UTILISATION DU SOL

La **décentralisation des autorisations d'utilisation du sol** s'est étendue de façon progressive, en fonction du rythme d'approbation des POS. Alors qu'elle ne concernait, en 1984, que 6.400 communes, représentant près de 32 millions d'habitants et correspondant à 43 % des permis de construire, **elle atteint plus des trois-quarts des permis de construire et documents assimilés en 2001, correspondant à 85 % des logements autorisés.**

II. LES POLITIQUES DES ACTEURS DE L'URBANISME

Votre rapporteur pour avis s'est intéressé, cette année, d'une part à la gestion du patrimoine foncier de l'Etat et, d'autre part, à l'action de plusieurs acteurs de l'urbanisme opérationnel.

A. LA GESTION DU PATRIMOINE FONCIER

1. La gestion du patrimoine de l'État

Les crédits de diverses lignes budgétaires ont permis la constitution de réserves foncières, notamment dans le cadre de l'aménagement de l'Ile-de-France et de la création de cinq villes nouvelles qui y sont situées, quatre autre se trouvant en province. Si la plus grande part de ces réserves a été utilisée, le foncier encore détenu par l'Etat représentait encore, au 31 décembre 2001, une superficie totale de près de 13.471 hectares, dont 8.622 situés dans les villes nouvelles.

Ce patrimoine est géré par divers opérateurs spécialisés : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles (EPAVN), les Etablissements publics fonciers (EPF) d'Etat et, en Ile-de-France, l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). La politique foncière vise désormais à :

– effectuer des acquisitions sélectives dans les sites stratégiques d'intervention prioritaire, notamment les villes nouvelles dont l'aménagement n'est pas encore achevé (Marne-

la-Vallée et Sénart) et 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, afin de prévenir la spéculation foncière ;

– dynamiser la gestion du patrimoine foncier de l'Etat, en remettant sur le marché les réserves devenues sans utilité, pour diminuer les coûts de portage et dégager des produits de cession ;

– réduire le périmètre des zones d'aménagement différé (ZAD) : au 31 décembre 2001, l'AFTRP gérait, pour le compte de l'Etat, une superficie de ZAD de 17.563 ha contre 27.704 ha en 1997 ;

– poursuivre, l'assainissement de la situation foncière des EPAVN, engagée en 1999, en clarifiant, les règles du portage du foncier dans les villes nouvelles.

Votre commission des Affaires économiques approuve ces principes d'optimisation de la gestion du patrimoine foncier de l'Etat. Toutefois votre rapporteur pour avis déplore, à titre personnel, la modicité des moyens mobilisés par l'Etat pour mettre en œuvre les politiques foncières.

2. L'évolution des prix sur les marchés fonciers

Quelle que soit la diversité des marchés fonciers, il est apparu souhaitable à votre rapporteur pour avis d'interroger les services compétents sur l'évolution récente des marchés fonciers. En effet, comme la valeur d'un bien est, le plus souvent, liée à sa constructibilité il est utile de savoir si les modifications récentes du droit de l'urbanisme ont eu une incidence sur le prix des biens échangés. Il convient de distinguer, en la matière, les marchés fonciers en zone urbaine, le marché du logement et enfin celui des biens fonciers en zone rurale.

Les marchés fonciers en zone urbaine

Selon une étude récente menée par la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, sur les 25 dernières années, les prix des terrains ont augmenté au même rythme sur l'ensemble de la région, la bulle spéculative des années 1990 ayant aggravé la spécialisation des territoires et leur « marquage » social. Les écarts de valeurs foncières entre les différents secteurs restent considérables puisque les ventes de terrains à bâtir de Paris intra-muros ont représenté 6 % de la superficie du total des mutations de Paris et les trois départements centraux, mais plus de la moitié du montant financier total du marché foncier de cette zone. Des évolutions des prix comparables, à une échelle plus réduite, sont observées dans les plus grandes agglomérations

françaises : Lyon, Marseille et Toulouse où les rares parcelles vendues en 2000, en première couronne, avoisinaient les 76.224 € (contre une fourchette de 16.769 à 35.063 € en secteur diffus pour des parcelles trois fois plus vastes à la même époque). Un phénomène analogue se rencontre également dans les régions frontalières (Pays genevois, Alsace) et sur les façades maritimes (PACA, Languedoc-Roussillon, Bretagne, Pays Basque). En Bretagne, en 1997, le foncier constructible se négociait à 5,34 € en commune rurale, presque le double en commune urbaine, le triple en commune littorale et le quadruple en zone très urbanisée ou touristique.

Pour votre commission des Affaires économiques, ces éléments statistiques confirment la nécessité de permettre aux collectivités publiques de mener une politique foncière active et ambitieuse.

Le logement

On enregistre, au premier trimestre 2002, une diminution du nombre de 80.200 **logements** autorisés, soit - 3,1 % de moins par rapport à 2001. Cette baisse est plus marquée dans le logement collectif avec - 5,7 % par rapport au 1er trimestre 2001 contre - 1,6 % pour le logement individuel. Malgré le léger repli du secteur de la **maison individuelle**, ce marché est toujours dynamique, les ventes croissant de + 9,2 % au premier trimestre 2002. Dans le **secteur non résidentiel**, les ventes de surfaces de bureaux ont progressé de 5,7 % un an plus tôt. Depuis le 1er trimestre 1999, le **prix des logements anciens**, hormis à Paris, accusent une nette progression, passant de l'indice 110 à l'indice 137,6 au 4ème trimestre 2001. En région parisienne, le prix moyen a chuté de 2.800 €/m² en 1993 à environ 2.200 €/m² en 1997 avant de remonter à 3.129 €/m² en 2001. Après une baisse en 1993-1994 le **prix des logements neufs** croît de 120.000 € en 1995 à 160.000 € en 2001.

Les marchés fonciers en zone rurale

Selon la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural¹ (FNSAFER) le **marché foncier rural** a enregistré, en 2001 une hausse de + 11,8 % en valeur, alors même que le nombre des transactions, restait stable, de même que la surface totale concernée. Les **biens destinés à être « artificialisés »**, c'est à dire utilisés soit par la puissance publique pour la réaliser des infrastructures (routes, zones industrielles...), soit par des particuliers pour y bâtir ont enregistré une forte hausse au cours des cinq dernières années. Les surfaces vendues ont augmenté de 43 %, tandis que le montant total échangé croissait de + 152 %. On retiendra que le prix moyen de l'hectare non bâti est passé de 39.800 € à 45.000 € (+ 13 % entre

¹ *Espace rural*, n° 71 de mai 2002.

2000 et 2001). Il s'avère, en outre, que le prix moyen par hectare non bâti payé par les particuliers est de 4,3 fois plus élevé. Cette différence de prix illustre l'intérêt des collectivités à constituer des réserves foncières, puisque la valeur des terrains « artificialisés » s'établit au décuple de celle des terres agricoles. Le marché des **biens résidentiels et de loisirs** (achats par des citadins ou des ruraux non-agriculteurs de maisons à la campagne à usage de résidence principale et/ou secondaire a enregistré 83.000 transactions (+ 6,2 %) en 2001 (+ 3,8 % en surface et + 19,6 % en valeur). Depuis 1993, ce marché a augmenté de 57 % en nombre de transactions, 29 % en surface et 140 % en valeur réelle. Il représente 38 % du nombre des transactions, 9 % des surfaces et 49 % de la valeur totale du marché foncier rural. Le marché des **biens acquis en vue d'une exploitation agricole** enregistre une diminution en nombre de transactions (- 4,5%) et en surface (- 3,7 %) et une progression de + 4,7% en valeur. En 2001, le nombre de transactions s'élève à 93.800, la surface à 389.400 hectares. Ce marché représente la plus grande part du marché de l'espace rural en nombre de transaction (43 %) et en surface (71 %), mais seulement la deuxième en valeur (31 %) après le marché résidentiel et de loisirs.

B. LES ACTEURS DE LA GESTION FONCIÈRE

La loi « SRU » ayant substantiellement modifié le statut des établissements publics fonciers locaux, votre rapporteur pour avis a jugé souhaitable de s'intéresser à la mise en œuvre de ce texte, de même qu'il a consacré des développements aux premiers pas des agences pour la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques constituées dans deux départements d'outre-mer et à ceux de l'Établissement public d'aménagement de la Guyane créé en 1996.

1. Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) dont le régime est défini par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, n'a pas été utilisé comme l'auraient souhaité ses auteurs. C'est pourquoi l'article 28 de la loi « SRU » a rénové leur cadre juridique en posant quatre principes :

– l'unanimité des communes intéressées est requise lors de la création de l'établissement ;

– l’adhésion des EPCI compétents en matière d’élaboration de schéma de cohérence territoriale (SCOT), de zone d’aménagement concerté (ZAC) et de programme local de l’habitat (PLH) est possible ;

– les régions et les départements peuvent également faire partie de ces structures ;

– le respect de la démocratie locale, puisque c’est une assemblée générale où tous les membres de l’établissement sont représentés qui vote la taxe spéciale d’équipement (TSE) et élit le conseil d’administration.

Les services compétents du ministère de l’Équipement préparent un guide afin d’explicitier les dispositions de l’article 28 précité et de répondre aux interrogations des collectivités locales et des services déconcentrés sur la création, l’adhésion, le retrait, et la dissolution des EPFL, ainsi qu’un exemple de statuts accompagné de commentaires et un exemple simplifié de programme pluriannuel d’intervention. **Votre commission souhaite que les services de l’Etat favorisent, par une démarche pédagogique, la création d’établissements publics fonciers locaux.**

Pour l’heure, seuls deux établissements publics fonciers existent : **L’Etablissement public foncier** dénommé **Syndicat mixte d’action foncière du Puy de Dôme** (EPF- SMAF), créé en décembre 1992. La durée moyenne de portage des terrains qu’il acquiert afin de réaliser des aménagements de zones d’activités, de zones touristiques, des logements et lotissements, est de 6 à 8 ans. La valeur des immeubles qu’il détient en stock s’élève, fin 2001, à 38.642.624 € et son endettement à 2.245.894 €. Le produit de la taxe spéciale d’équipement qu’il prélève en 2002 atteint à 1.690.000 euros. **L’Etablissement public d’action foncière d’Argenteuil - Bezons (EPAFAB)** intervient depuis 1994 sur un territoire de 2.157 hectares où vit une population de 121.896 habitants. Il constitue des réserves foncières en prévision des actions ou opérations d’aménagement. Au 31 décembre 2001, l’EPAFAB assurait le portage de 76 terrains nus et 19 constructions d’une valeur de 10.072.000 €, dont 185.729 m² de terrains nus et 5.729 m² de constructions. Il perçoit une taxe spéciale d’équipement dont le produit était de 1,37 M€ en 2001.

2. Les agences des 50 pas géométriques

La loi n° 96-1241 relative aux 50 pas géométriques a prévu la constitution de deux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial en Guadeloupe et en Martinique pour établir, en collaboration avec les collectivités territoriales, des programmes d’équipement sur la frange littorale urbanisée et réaliser les travaux d’équipement en voies et réseaux divers y afférents et pour émettre un avis sur l’opportunité d’une cession aux occupants irréguliers de la zone des 50 pas géométriques qui ont édifié, avant le 1^{er} janvier 1995, des constructions affectées à un usage professionnel ou d’habitation principale. Ces deux agences ont été instituées pour une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 1997. Elles sont en mesure de mener leur

action depuis le 1^{er} avril 2001, date de prise de fonction de chacun des directeurs, si bien qu'il ne leur reste plus que cinq ans pour mener à bien leur mission. Elles n'exercent pas les seules compétences des établissements publics fonciers « traditionnels », car elles bénéficient d'une mise à disposition directe et gratuite des terrains du domaine public situés dans la zone des cinquante pas géométriques.

En 2001, elles ont reçu une première subvention d'un peu moins de 0,54 M€ pour entamer leurs activités. Leurs autres ressources financières reposent sur le seul produit de la taxe spéciale d'équipement dont le plafond légal a été fixé en loi de finances à 1,525 M €. Le conseil d'administration de l'agence de la Guadeloupe a adopté, en juillet 2002, un programme pluriannuel d'études pour la période 2002-2006, afin d'étudier les opportunités de cessions des terrains et d'établir les prévisions d'équipements nécessaires. Ce programme porte sur une surface de 432 hectares et concerne environ 15.000 personnes. Le budget de l'agence s'élève en 2002 à 1,5 M €, dont 0,7M € pour les seules études préalables. L'agence de la Martinique est passée, en 2002, à lancer des études pré-opérationnelles et des travaux respectivement estimés à environ 600.000 € et à 10,8 M €.

Votre commission des Affaires économiques s'interroge sur les moyens les plus propres à permettre aux deux agences de mener à bien la mission qui leur a été confiée et notamment sur l'allongement de la durée de vie des deux agences, supposées disparaître le 1^{er} janvier 2007, alors même qu'elles n'auront travaillé que pendant cinq ans sur les dix qui leur étaient initialement impartis et sur l'accroissement du montant de la taxe spéciale d'équipement dont le produit leur est alloué.

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

Le décret n° 96-954 du 31 octobre 1996 a créé l'EPAG, EPIC chargé de constituer des réserves foncières en vue d'opérations d'aménagement pour mettre en œuvre une politique locale de l'habitat et de lutter contre l'habitat insalubre, réaliser des travaux d'aménagement rural sur les terrains qui lui sont concédés puis cédés par l'Etat, et concéder ou céder, après leur aménagement, les terres dont il est devenu propriétaire, sur l'ensemble du département de la Guyane. Selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis des difficultés, notamment financière, ont entravé l'action de l'établissement à cause du coût et des délais d'acquisition du foncier et du montant limité du produit de la taxe spéciale d'équipement qu'il perçoit, soit 0,6 M €, en 2002, et 1 M € en 2003. De ce fait, l'essentiel des ressources de l'EPAG est constitué de subventions, (le fonds européen de développement régional finance souvent 80 % d'une opération, les 20 % restants étant à la charge de la collectivité).

Votre commission des Affaires économiques souhaite connaître les mesures que le Gouvernement entend prendre pour permettre à cet établissement public de mener son action à bien.

*

*

*

Réunie le mercredi 27 novembre 2002, la Commission des Affaires économiques a, contrairement à la proposition de son rapporteur pour avis, émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'urbanisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.