

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1981 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XV

URBANISME

Par M. Pierre CECCALDI-PAVARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajoux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Colin, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo (Yvelines), Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 21), 1981 (tome XI), et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 14) (1980-1981).

Loi de finances. — Espaces verts - Urbanisme - Villes nouvelles.

SOMMAIRE

	Pages
PRESENTATION GENERALE	3
I. – L'assistance et la production technique	5
A. L'assistance technique	5
B. La formation et l'information	6
C. Les C.A.U.E. et les agences d'urbanisme	7
II. – L'organisation et la protection de l'espace	12
A. La préservation des sites, des abords de monuments historiques et des paysages	12
B. L'élaboration des documents d'urbanisme	12
III. – L'aménagement et la promotion du cadre de vie urbaine	16
A. Les actions foncières	16
B. Les villes nouvelles	22
C. Les espaces verts	24
D. Les opérations d'urbanisme	25
CONCLUSION	28
EXAMEN EN COMMISSION	29
AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION	30

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'examen budgétaire de l'an passé, nous avons noté la baisse sensible des crédits affectés à l'Urbanisme. Le projet de loi de finances pour 1981 accentue cette tendance. Alors que les dotations du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie sont en augmentation, celles de la Direction de l'Urbanisme et des Paysages régressent. Par ailleurs, certains crédits sont affectés au Fonds d'Action conjoncturelle (F.A.C.) dont l'utilisation est aléatoire. S'il est compréhensible que des crédits qui peuvent avoir une influence certaine et directe sur la conjoncture économique, comme ceux du logement par exemple, soient inscrits au F.A.C., on ne peut que s'étonner que des dotations budgétaires destinées aux espaces verts soient comprises dans ce fonds. Peut-on dire que l'engagement de ces sommes est en mesure de modifier la situation économique ?

L'ensemble des moyens financiers mis en oeuvre par l'Etat pour développer l'urbanisme est récapitulé dans le tableau ci-dessous, qui regroupe les dotations en provenance du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, du Fonds national d'Aménagement foncier et d'Urbanisme (F.N.A.F.U.) et du budget des Charges communes :

(en millions de francs)

	1980	1981 Hors F.A.C.		1981 F.A.C. compris	
		M.F.	Evolution %	M.F.	Evolution %
Dépenses ordinaire	163,1	145,8	- 10,6 %	145,8	- 10,6 %
Autorisations de programme	1 115,4	945,9	- 15,9 %	1 008,9	- 9,5 %
Crédits de paiement	338,4	738,8	- 11,9 %	748,8	- 10,7 %

On voit donc que les crédits diminuent fortement, même si l'on inclut le F.A.C. ; ainsi, les investissements chutent de plus de 25 % en francs constants.

Le tableau ci-après montre que cette régression des crédits affecte les trois groupes de programmes correspondant aux actions entreprises par le Ministère en matière d'Urbanisme.

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

TABLEAU RECAPITULATIF DES CREDITS DE L'URBANISME (1)

(En millions de francs)

	Crédits votés Budget 1980			Crédits demandés Budget 1981			Variations 1980-1981 en pourcentage		
	D.O.	C.P.	A.P.	D.O.	C.P.	A.P.	D.O.	C.P.	A.P.
Assistance et production technique	28,1	75,4	81	25,831	64,1	(1) 74,2	- 7,44	- 4,98	- 8,39
Planification et organisation de l'espace	-	105,3	121,5	-	102,72	114,1		- 2,45	- 6,09
Aménagement et promotion du cadre de vie urbain :									
- Actions foncières dont :	135	115	212	120,0	85,0	172,5	- 11,11	- 26,08	- 18,63
• Environnement et Cadre de vie	-	(65)	(82)		(35,0)	(72,5)		(- 46,15)	(- 11,58)
• F.N.A.F.U.	-	(50)	(130)		(50,0)	(100,0)		(0)	(- 23,07)
• Charges communes	135	-	-	(120,0)			(- 11,11)		
- Villes nouvelles dont :	-	213	263		247,0	275,0		+ 15,9	+ 4,5
• Environnement et Cadre de vie	-	(83)	(90)		(72,0)	(85,0)		(- 13,25)	(- 5,55)
• Charges communes	-	(130)	(173)		(175,0)	(190,0)			
- Espaces verts	-	69	96		41,0	66,5 (1)		- 40,58	- 30,73
		(2)			(2)	(2)			
- Opérations d'urbanisme...	-	260,7	341,9		209,0	306,638		- 19,21	- 4,146
Total aménagement et pro- motion du cadre de vie urbain	135	657,7	912,9	120,0	582,0	820,6	- 11,11	- 11,5	- 10,8
Total Urbanisme et Paysages dont Environnement et Cadre de vie	163,1	838,4	1 115,4	145,83	748,8	1 008,9	- 10,49	- 10,69	- 9,35
	28,1	658,4	812,4	25,83	523,82	718,938	- 7,43	- 20,41	- 11,5

(1) Y compris études générales.
(2) Y compris surcharge foncière.

I. - L'ASSISTANCE ET LA PRODUCTION TECHNIQUE.

Ce groupe de programmes organise l'emploi des différents moyens mis à la disposition des services administratifs centraux et locaux ainsi que des collectivités locales pour leur permettre d'agir efficacement dans le domaine de l'urbanisme : assistance technique, formation et information, agences d'urbanisme. Les crédits demandés pour ces actions sont de 90 millions de francs pour les crédits de paiement et les dépenses ordinaires (- 13 %) et de 74 millions de francs pour les autorisations de programme (- 8,4 %).

A. L'ASSISTANCE TECHNIQUE.

L'assistance technique cherche à aider les responsables locaux dans la mise en oeuvre des politiques nationales et à assurer l'animation des milieux professionnels afin de développer et de transmettre le « savoir-faire » nécessaire à l'amélioration du cadre de vie.

Le service technique de l'urbanisme (S.T.U.) joue un rôle très actif dans ce domaine. L'arrêté du 5 juillet 1976 a défini ses missions :

- élaborer et diffuser les recommandations techniques destinées aux praticiens de l'urbanisme ;
- apporter son assistance technique aux services extérieurs, aux agences d'urbanisme et, le cas échéant, aux services des collectivités locales ;
- intervenir, à la demande des services de la Direction, pour apporter, sur certaines actions, projets ou procédures, une contribution technique ;
- animer, orienter et coordonner les activités des C.E.T.E. ;
- participer à l'élaboration et à la diffusion des instruments graphiques, cartographiques, informatiques et de gestion ;
- rassembler et exploiter la documentation relative à l'Urbanisme ;
- contribuer aux actions de formation des personnels ;
- et, d'une façon générale, être une structure d'animation, d'échanges et de conseils pour les différents responsables des activités ou réalisations en matière d'aménagement et d'urbanisme.

La diminution importante des crédits par rapport à 1980 (- 29 % pour les crédits de paiement, - 15 % pour les autorisations de programme) va contraindre le S.T.U. à limiter les thèmes qu'il abordera.

B. LA FORMATION ET L'INFORMATION.

En matière d'urbanisme et de paysage, les actions de **formation** intéressent essentiellement les élus et le personnel des collectivités locales et des services extérieurs du Ministère, dans un domaine complexe où il est nécessaire d'assurer une mise à jour permanente des connaissances. Le S.T.U. contribue à cette formation ; par ailleurs, différents organismes assurent également cette mise à jour des connaissances. Le Centre de Recherche et de Rencontres d'Urbanisme (C.R.U.), créé en 1962 sous la forme d'une association de la loi de 1901, ne verra pas ses subventions reconduites en 1981 et il disparaîtra. Ses travaux et ses recherches devraient être poursuivies par les directions opérationnelles du Ministère. Le Ministre a pris l'engagement que le personnel du C.R.U. (88 personnes) serait repris sur des emplois vacants du Ministère.

Les actions d'**information** visent à faire connaître les motivations et les résultats des opérations conduites pour l'amélioration du cadre de vie. Elles permettent de mieux faire connaître aux services extérieurs ou aux collectivités locales certains textes prioritaires.

Il est urgent d'accroître les moyens permettant de développer de meilleurs rapports entre l'usager et l'administration, ainsi que l'a décidé le Conseil des Ministres du 16 avril 1980 en arrêtant un programme en faveur des usagers. Le visage des 1 208 subdivisions des Directions départementales de l'Équipement doit se transformer. Elles doivent progressivement devenir de véritables agences locales de l'équipement.

Il est nécessaire que les unités territoriales du Ministère puissent fournir des renseignements sur les démarches administratives nécessaires pour obtenir une autorisation ou bénéficier d'une aide financière à la construction ; le cas le plus fréquent est celui du candidat constructeur d'une maison individuelle qui doit à la fois trouver un terrain, établir un projet de construction et mettre en place les financements nécessaires. Cette assistance est dispensée dans les bureaux d'accueil des services territoriaux déconcentrés, qui distribuent des brochures et dépliants, procurent les imprimés de demande et fournissent les explications les plus courantes.

Pour répondre de manière satisfaisante à cette demande, les points d'accueil du public ont été multipliés en utilisant les réseaux territoriaux des Directions départementales de l'Équipement. Cette proximité du lieu d'accueil, dans lequel un technicien de bon niveau est capable de répondre à 90 % des questions concernant l'aménagement et l'habitat, transforme la nature même du travail administratif qui se modifie en s'ouvrant au public.

Dans un petit nombre de cas (10 % environ), cette assistance administrative s'avère insuffisante et doit être complétée par une assistance juridique. Ces questions ne relèvent souvent pas d'une simple information banalisée, mais nécessitent un examen détaillé par la personne chargée d'instruire la demande ou par un spécialiste juridique.

C'est de ce point de vue que la mise en place de crédits d'assistance juridique permet aux D.D.E. de bénéficier, sous forme de vacations, de la compétence de spécialistes aptes à apporter au public des conseils administratifs et juridiques dans les permanences ouvertes en subdivision, en mairie ou au siège de la D.D.E.

Le recrutement de consultants du public permet donc de développer une politique incitative, efficace, avec des agents de haut niveau, les consultants étant recrutés le plus souvent sur la base d'une maîtrise de droit privé. En 1980, 70 consultants juridiques sont à la disposition du public dans 44 départements ; chaque consultant reçoit en moyenne 5 usagers par vacation, ce qui permet dans chaque département d'informer une centaine d'usagers par mois.

En assurant des permanences au sein des services administratifs, les consultants participent avec les architectes conseillers des CAUE à l'effort engagé pour assurer au public un service global.

Dans certains départements existent des Associations départementales de l'Information-Logement (ADIL) où le public peut s'informer sur des questions de logement ou de droit privé et sur diverses démarches administratives liées à la construction. Les Directions départementales de l'Équipement sont généralement liées à ces organismes afin que leurs conseillers assurent aussi l'assistance juridique et administrative en divers lieux du département.

C. LES C.A.U.E. ET LES AGENCES D'URBANISME.

Depuis quelques années, plusieurs organismes ont été créés afin d'améliorer la qualité des constructions et des documents d'urbanisme : les architectes conseil, les conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) et les agences d'urbanisme.

1° Les architectes conseils.

Les missions des architectes conseils ont été rappelées par une circulaire du 26 juin 1979. L'architecte conseil est l'homme de l'art qui peut apporter un jugement autorisé sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus importants ou les plus difficiles.

Son indépendance, qui tient à son mode de désignation (par l'administration centrale), à l'exercice libéral de sa profession et au respect des règles d'incompatibilité sur le territoire de sa circonscription, en fait un interlocuteur privilégié des autorités administratives départementales compétentes en matière d'architecture et d'urbanisme.

L'architecte conseil est appelé à intervenir tant auprès du chef du service départemental de l'Architecture que du directeur départemental de

l'Equipement. Par ailleurs, il est associé au conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) pour les affaires que ce dernier souhaite lui soumettre.

Un architecte conseil est désormais affecté dans l'ensemble des départements. Il y en a parfois deux, notamment dans les Bouches-du-Rhône, les Hauts-de-Seine, le Var, et le Val-d'Oise.

Par ailleurs, deux architectes conseils sont investis de missions de caractère national, l'un au titre du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie pour les ouvrages publics, l'autre pour les équipements et constructions scolaires relevant du Ministère de l'Education.

La rémunération forfaitaire des intéressés a été fixée, en dernier lieu, par un arrêté du 7 mars 1980, à 2 500 F mensuels, auxquels s'ajoute une indemnité forfaitaire de déplacements variable selon l'affectation des intéressés et calculée sur la base moyenne de 740 F. Le projet de loi de finances pour 1981 comporte une mesure tendant à porter à 2 700 F la rémunération forfaitaire mensuelle des intéressés.

2° Les Conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.).

La loi a donné quatre missions principales aux C.A.U.E. :

- informer, sensibiliser et faire participer le public à l'architecture,
- former et perfectionner ceux qui interviennent dans le domaine de la construction,
- conseiller les candidats à la construction,
- conseiller les collectivités locales et les administrations publiques sur tout projet d'architecture, d'urbanisme ou d'environnement.

Au 15 juillet 1980, 94 C.A.U.E. étaient créés, dont 64 sont d'ores et déjà opérationnels (c'est-à-dire qu'ils possèdent une équipe, un programme, un local et un budget).

Le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie attribue à chaque C.A.U.E. une subvention de 150 000 F. Il faut noter que cette somme n'a pas été réévaluée depuis 1979, ce qui entraîne une très importante diminution en francs constants. Par ailleurs l'Etat fournit des prestations en nature par le biais de la mise à disposition des C.A.U.E. des architectes-consultants rémunérés par le ministère. Ces architectes, au nombre de 490, travaillant à temps partiel, représentent l'équivalent de 130 architectes à plein temps. Il faut déplorer que les crédits destinés à rémunérer ces architectes en 1981 ne soient que simplement reconduits, ce qui entraîne une diminution des possibilités d'action.

Les collectivités locales, c'est-à-dire essentiellement les conseils généraux, apportent une part importante du financement, sous la forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement. 72 départements ont versé 14 954 999 F de subventions en 1980, soit une augmentation de 60 % par rapport à 1979. Conformément à l'article 104 de la loi de finances pour 1979, 46 départements ont décidé la création d'une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement pour financer les activités des C.A.U.E.

En 1980, le budget annuel moyen d'un C.A.U.E. est de 500 000 F. Dans un proche avenir, les dépenses vont croître fortement car une tâche importante va apparaître : à partir du 1er janvier 1982, le C.A.U.E. sera obligatoirement consulté avant toute demande de permis de construire par les maîtres d'ouvrage qui n'ont pas fait appel à un architecte. Pour faire face à cette nouvelle obligation imposée par la loi, il est nécessaire que, contrairement aux années passées, la contribution de l'Etat au fonctionnement des C.A.U.E. s'accroisse fortement.

3° Les agences d'urbanisme.

Groupant sous la forme d'associations de la loi du 1er juillet 1901 les collectivités locales entre elles et celles-ci à l'Etat, les agences d'urbanisme constituent des outils d'observation, de réflexion et de proposition particulièrement bien adaptées à la définition et à la mise au point, au niveau des agglomérations pluricommunales, de politiques globales d'aménagement. Leur caractère permanent et leur solide intégration au milieu urbain sur lequel elles agissent, leur confèrent une aptitude incontestable à replacer toutes leurs interventions, des plus générales aux plus ponctuelles, dans le contexte de l'agglomération.

Il existe aujourd'hui 28 agences d'urbanisme d'agglomération couvrant 11 millions d'habitants.

En 1979 celles-ci comportaient 800 personnes : elles en comptent 824 en 1980. A ces agents s'ajoutent une soixantaine de personnes employées à titre de vacataires ou pour une durée déterminée.

Les activités des agences d'urbanisme varient, bien sûr d'une agglomération à l'autre selon la nature et l'urgence des problèmes qui s'y posent. Structures décentralisées elles se prêtent bien à cette prise en compte de la diversité des réalités locales.

D'une façon générale les agences d'urbanisme ont continué en 1979 à participer activement à l'élaboration des documents d'urbanisme (S.D.A.U., P.O.S.). L'étude des P.O.S., notamment, a représenté 24 % environ de leurs travaux.

Au cours de cette même année les agences d'urbanisme ont consacré d'importants efforts à l'étude des dossiers d'agglomération (études sur le logement, les activités économiques, les finances locales, l'emploi, les transports collectifs, l'élimination et la transformation des déchets, tenue de tableaux de bord fonciers). Organismes au service direct des communes, elles ont, aussi, apporté aux décideurs locaux leur assistance dans les domaines de l'aménagement.

Les agences d'urbanisme tirent l'essentiel de leurs ressources d'une part, des fonds que les collectivités locales mettent à leur disposition, d'autre part, de la participation financière de l'Etat au programme d'études qu'elles réalisent. Elles peuvent également effectuer, pour le compte d'organismes extérieurs, des études rémunérées dont le montant représente à peu près 10 % de leur budget.

Pour 1980, le budget global des agences d'urbanisme est de 126 millions de francs. Les dotations budgétaires de l'Etat se sont élevées à 34,0 millions de francs en 1979 ; elles sont de 37,4 millions de francs pour 1980. Le crédit prévu pour 1981 a été fixé à 37,1 millions de francs, (en tenant compte d'un report de crédits d'environ 5 millions de francs).

Votre rapporteur ne peut que regretter la diminution des moyens affectés à l'assistance et à la production technique. En effet à un moment où on s'apprête à donner aux collectivités locales des responsabilités plus importantes en matière d'urbanisme, il aurait été souhaitable d'accroître la formation des agents locaux et de développer les possibilités d'intervention des organismes qui aident les communes à mettre en oeuvre leur politique d'urbanisme. Malheureusement, un tel effort ne sera pas accompli l'an prochain, ce qui risque d'avoir des conséquences néfastes importantes pour notre urbanisme futur.

Il est nécessaire que la planification urbaine devienne une préoccupation de tous : des usagers, des architectes, des bâtisseurs et des élus. L'urbanisme ne doit pas être une activité dévolue à une profession. Les « spécialistes » portent en grande partie la responsabilité de l'éclatement de nos villes, source de violence, de ségrégation et de « départicipation » ; par leur faute l'architecture est devenue un objet sans liaison avec son environnement.

Il faut, ainsi que l'a demandé le Président de la République, que l'on passe de la planification urbaine à l'art urbain. Les architectes doivent jouer un rôle important dans cette transformation comme le disait le 20 octobre 1977 le Chef de l'Etat : « Vous pouvez contribuer à donner aux plans d'occupation des sols et aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme cette troisième dimension et cette finesse qui leur manquent parfois ».

Il faut espérer que cette synthèse entre les différentes professions qui interviennent dans la définition et la création du cadre de vie va s'opérer. Les « spécialistes » doivent devenir des généralistes et avoir une vision globale. Cette transformation permettra au maire, qui à l'évidence doit être le premier urbaniste de la ville, de s'appuyer sur des hommes capables de réaliser parfaitement les ambitions définies par les pouvoirs publics.

II. - ORGANISATION ET PROTECTION DE L'ESPACE

Ce groupe de programmes rassemble les moyens mis en oeuvre par l'Etat pour contribuer à l'élaboration des documents d'urbanisme de toute nature ainsi qu'à la protection des sites, abords et paysages. Les crédits prévus à cet effet pour 1980 subissent une baisse importante. Les crédits de paiement et les dépenses ordinaires atteignent 102 millions de francs (- 2,4 %) et les autorisations de programme 114 millions de francs (- 6 %).

A. LA PRESERVATION DES SITES, DES ABORDS DE MONUMENTS HISTORIQUES ET DES PAYSAGES.

Les crédits destinés à cette action primordiale diminuent de manière sensible alors que le nombre total des sites classés et des sites inscrits est en augmentation (sites inscrits : 4 697, sites naturels classés : 2 264).

L'efficacité des protections au titre de la loi du 2 mai 1930 s'est trouvée accrue par la coordination des protections nouvelles sous la responsabilité d'un même Ministre et d'une même direction, et, en l'absence de documents d'urbanisme, par l'élaboration de cahiers des charges permettant de faciliter la gestion des sites.

Votre rapporteur souhaiterait vivement que les moyens financiers accordés à la préservation des sites et monuments historiques soient accrus afin de préserver notre patrimoine.

Cependant, encore une fois, il tient à souligner les pouvoirs exorbitants dont bénéficient les architectes des bâtiments de France qui prennent parfois des décisions discutables quant au fond et qui portent gravement préjudice aux intérêts des particuliers et des collectivités locales. On peut se demander s'il ne serait pas nécessaire d'instaurer une procédure d'appel des décisions de ces fonctionnaires.

B. L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME.

La priorité qui avait été reconnue l'année dernière en faveur de l'élaboration des documents d'urbanisme n'est malheureusement pas reconduite cette année. Les dotations totales destinées à l'élaboration de documents d'urbanisme s'élèveront en effet à 127 millions de francs, soit une diminution de 8 % en francs courants et de plus de 20 % en francs constants. Cette chute est préoccupante car les besoins en ce domaine sont encore très importants.

L'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) se poursuit à un rythme faible.

Toutes les agglomérations devant en être dotées l'ont, à ce jour, délimitée. Mais seulement 40 % de ces documents sont actuellement parvenus au stade de l'approbation.

Le tableau ci-dessous fait le point de l'état d'avancement de l'élaboration de ces documents :

1 - S.D.A.U.

Etapas de procédure au 1 ^{er} juillet	Nombre de S.D.A.U.		Nombre de communes		Superficie Km ²	Population Millions d'hab.
	1979	1980	1979	1980	1980	1980
- délimités	404	404	10 266 (1)	10 199 (1)	147 239	39,9
- Commissions locales d'aménagement et d'urbanisme constituées	369	373	9 704	9 784	141 809	37,6
- Approuvés	144	161	4 238	4 662	59 930	19,8

(1) La diminution du nombre des communes en 1980 par rapport à 1979 bien que le nombre de S.D.A.U. n'ait pas changé s'explique par une remise en ordre et des contrôles effectués notamment sur les S.D.A.U. interdépartementaux.

Les difficultés d'élaboration des S.D.A.U. sont liées au contexte socio-économique. La plupart des études ont, en effet, été entamées dans une période de forte croissance économique. Or, depuis quelques années, de profonds changements économiques et sociaux sont apparus, notamment dans le domaine de l'habitat (dispersion des résidences en périphérie lointaine) rendant nécessaire une réorientation ou une adaptation des documents. Par ailleurs, le S.D.A.U. met en jeu des intérêts supra-communaux : son élaboration est donc confrontée aux difficultés habituelles de la concertation intercommunale. Cependant, votre rapporteur tient à souligner la nécessité d'une vision à long terme du devenir des agglomérations. C'est pourquoi *il est urgent qu'une action de relance des S.D.A.U. soit prochainement engagée.*

L'élaboration des P.O.S. se poursuit ainsi que l'indique le tableau suivant :

2 - P.O.S.

Etapes de procédure au 1 ^{er} juillet	Nombre de P.O.S.		Nombre de communes		Superficie Km2		Population Millions d'hab.	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980
- Prescrits	9 503	9 810	11 006	11 289	191 289	198 119	43,8	49,8
- Groupes de travail constitués	8 416	8 843	9 893	10 259	173 877	181 898	42,4	44
- Rendus publics	3 578	4 399	4 234	5 262	71 466	87 394	23,8	27,3
- Approuvés	1 888	2.683	2 237	3 122	37 091	51 704	13,2	18,1

Les 5 000 P.O.S. en cours d'étude sont à des degrés très divers d'avancement. Un certain nombre, s'ils ne sont pas encore opposables aux tiers, sont néanmoins suffisamment avancés pour permettre d'ores et déjà d'orienter l'instructions des principales décisions d'urbanisme.

Il sera nécessaire d'accélérer l'élaboration de ces P.O.S. car les besoins deviennent de plus en plus urgent. Il faut rappeler en particulier que la directive du 25 août 1979 préconise que toutes les communes du littoral devront disposer dans un délai de quatre ans, de documents d'urbanisme opposables aux tiers. Cette obligation concerne 1 169 communes dont 260 pour les Départements d'Outre-Mer.

En outre, au 1^{er} janvier 1981, les plans sommaires d'urbanisme n'auront plus de valeur juridique (1). La possession de documents d'urbanisme opposables aux tiers sera d'autant plus nécessaire dans un proche avenir, que c'est elle qui conditionnera la décentralisation de l'instruction et de la délivrance des permis de construire ainsi que le prévoit le projet de loi déposé par le Gouvernement au mois de juin 1979 (Sénat n° 443).

Cet effort en faveur des P.O.S. nécessite un effort financier important. En effet, d'après une enquête, il ressort que le coût moyen d'un P.O.S. pour une commune de 10 à 15 000 habitants varie de 40 à 100 000 francs. A ce coût d'étude du P.O.S., il faut ajouter la part non négligeable que représentent les dépenses matérielles d'élaboration : cartographie, tirage des dossiers, frais d'enquête et publication dans la presse. Ces dépenses sont évaluées actuellement à 20 ou 25 000 francs par P.O.S.

(1) Une proposition de loi de MM. Chauty et Laucournet avait permis de repousser le délai de validité des plans sommaires d'urbanisme du 1^{er} janvier 1978 au 1^{er} janvier 1981.

Votre rapporteur insiste fortement sur la nécessité d'un effort particulier en faveur de la publication des P.O.S. Il souhaiterait également que certaines modifications soient apportées au régime de la révision de ces documents d'urbanisme afin de faciliter l'adaptation des P.O.S. aux réalités socio-économiques sans cesse changeantes.

Depuis quelques années, un nouveau document d'urbanisme non opposable aux tiers est apparu : les **cartes communales**.

Elles sont nées des difficultés rencontrées dans l'application, pour les communes non dotées des documents d'urbanisme, de la circulaire du 16 mars 1977 relative à la sauvegarde des espaces ruraux et naturels ; il est en effet rapidement apparu indispensable, tant aux élus locaux qu'aux services de l'Équipement, d'établir une règle de conduite à suivre pour l'application des règles générales d'urbanisme. L'aboutissement de la concertation est marqué, le plus souvent, par une approbation du conseil municipal des documents élaborés. Il s'agit là d'un premier pas important vers une réflexion concertée sur l'aménagement de la commune. Tant que le Gouvernement ne demandera pas l'inscription à l'ordre du jour du Sénat, du projet de loi portant décentralisation en matière d'urbanisme, ces cartes communales n'ont aucune force juridique et leur statut est assez indéterminé. Il semble qu'au 1^{er} juin 1979, il y avait 642 cartes « reconnues » et 2 000 en cours d'élaboration. Depuis cette date, ces chiffres devraient être en considérable augmentation car la pratique des cartes communales est en extension rapide.

Pour cette raison également, il serait nécessaire que le Parlement se penche le plus rapidement possible sur les projets de loi portant décentralisation et simplification de l'urbanisme.



Les crédits destinés à la protection de l'espace sont, cette année, en diminution sensible. Votre rapporteur déplore cette évolution. En effet, il semble plus nécessaire que jamais de doter le plus grand nombre de communes possible de documents d'urbanisme leurs permettant d'appliquer une politique efficace et cohérente. Par ailleurs, la décentralisation souhaitable en matière d'urbanisme implique que les autorités qui seront dotées de ce nouveau pouvoir puissent s'appuyer sur des documents clairs, fiables et connus de tous.

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

Ce groupe de programmes structure l'ensemble des actions de toute nature conduites pour l'aménagement du cadre de vie urbain. Il rassemble les crédits consacrés aux actions foncières, aux villes nouvelles, aux espaces verts et aux opérations d'urbanisme. Ici encore, on doit constater une diminution importante des dotations (environ 11 %), tant pour les dépenses ordinaires que pour les crédits de paiement et les autorisations de programme.

Il faut noter qu'une partie des crédits destinés à ces actions ne seront peut-être pas engagés car ils sont inscrits au Fonds d'action conjoncturelle (63 millions de francs en autorisations de programme et 10 millions de francs en crédits de paiement destinés aux espaces verts, à la surcharge foncière et au F.A.U. sont inscrits au F.A.C.).

A. LES ACTIONS FONCIERES.

En ce domaine, les crédits permettant de mener une politique foncière sont inscrits au budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie ainsi qu'au budget des Charges communes pour la bonification de certains prêts.

On constate une très nette régression de l'effort mené en faveur de cette politique pourtant essentielle. En 1981, les crédits de paiement et les dépenses ordinaires se monteront à 205 millions de francs (- 18 %) et les autorisations de programme à 172 millions de francs (- 18 %).

1° Les interventions directes de l'Etat.

Les interventions directes de l'Etat continuent à diminuer et ne représentent plus que 15 millions de francs en crédits de paiement et 12,5 millions de francs en autorisations de programme. Depuis plusieurs années, on constate ce désengagement de l'Etat qui cherche à transférer aux communes les charges d'une politique foncière active.

L'Etat n'intervient plus que pour certains cas très limités, notamment pour mettre des terrains à la disposition des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.

Il faut noter qu'en 1981, les interventions dans les villes nouvelles devraient être du même niveau que celles de 1980 comme l'indique le tableau ci-après :

	1979		1980		1981	
	Surfa- ces* (ha)	A.P. (MF)	Surfa- ces* (ha)	A.P. (MF)	Surface (ha)	(MF)
Région Ile-de-France	103,8	7,98	79,3	7,80	80	7,00
Provence	10	2,55	10	0,50	10	9,6
Total général	113,8	10,53 (1)	89,3	10,00	90	10,00

(1) 9,75 + 0,78 de reports de crédit antérieurs ; y compris une réserve pour les honoraires de gestion et les frais d'éviction.

(*) Evaluations provisoires.

2° Les actions entreprises par les collectivités locales :

Les nombreuses réformes entreprises ces dernières années ont permis de doter les collectivités locales de moyens juridiques pour entreprendre une politique foncière.

Les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) peuvent permettre de lutter contre une certaine forme de spéculation foncière.

Une étude entreprise entre 1975 et 1977 a montré que la différence entre les prix d'acquisition et les prix initialement proposés pour un terrain situé dans une Z.A.D. atteint en moyenne 30 %.

On peut donc dire que le recours à la procédure de la Z.A.D. rend moins onéreuse le lancement d'opérations publiques. Le premier novembre 1979, il y avait 3 146 Z.A.D., couvrant une surface de 553 394 ha. La durée de validité des Z.A.D. n'est que de 14 ans. Cette limitation dans le temps est préoccupante car elle peut entraîner un renchérissement des coûts du foncier.

En 1979, 202 Z.A.D., couvrant une surface de 42 841 ha sont venues à expiration. En 1980, 792 Z.A.D., couvrant une surface de 18 773 ha sont également venues à terme.

Certaines Z.A.D., en particulier en région parisienne, ont dû être recrées ; cela conduira donc à une augmentation des prix de références des terrains et à un alourdissement des charges pour la création d'équipements publics.

Les zones d'intervention différé (Z.I.F.) sont également le moyen pour les collectivités locales d'entreprendre une politique foncière.

Le tableau ci-après montre la répartition des Z.I.F. au 1^{er} mars 1980

	Z.I.F. créés de plein droit		Z.I.F. créés par arrêté préfectoral		TOTAL	
	Nom- bre	Surface (ha)	Nom- bre	Surface (ha)	Nom- bre	Surface (ha)
REGION PARISIENNE	470	312 066,65	345	74 350,86	815	356 447,51
PROVINCE	113	47 218,15	12	2 543,12	125	49 761,27
TOTAL	583	359 284,80	357	76 923,98	940	436 208,78

Cependant il est bien évident que les communes ne peuvent utiliser ces moyens juridiques que si elles ont les disponibilités financières nécessaires. Or on doit constater une diminution des aides de l'Etat en ce domaine.

Les communes peuvent trouver plusieurs moyens de financement :

- les avances du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.) sont réservées aux collectivités locales ayant un programme d'action foncier (P.A.F.) pris en considération. Celles-ci permettent aux collectivités locales de donner suite aux mises en demeure d'acquérir intéressant des terrains réservés pour des équipements publics dans des P.O.S. publiés.

Par ailleurs, elles permettent d'exercer le droit de préemption dans les Z.A.D. et les Z.I.F. :

- depuis 1978, un dispositif a été mis en place pour améliorer les interventions de la Caisse d'aides à l'équipement de collectivités locales (C.A.E.C.L.). Il y a désormais deux types de prêts en fonction de la durée de mise en réserve des terrains :

- les prêts à long terme, destinés à l'acquisition de terrains ne devant pas être utilisés avant 6 ou 7 ans (durée 17 ans ; taux : 8 % porté à 9 % à compter du 1^{er} avril 1980 ; autofinancement : 10 %) ;

- les prêts à moyen terme destinés aux terrains dont la mise à réserve est inférieure à 6 ou 7 ans (durée : 10 ans ; taux 8,75 %, porté à 9,75 % à compter du 1^{er} avril 1980 ; différé d'amortissement pouvant aller jusqu'à 4 ans, et exceptionnellement à 6 ans).

Des subventions équivalentes à 12 % du capital emprunté sont versées en trois annuités. Elles sont réservées aux communes ou aux groupements de communes dotés d'un P.O.S. publié ou d'un programme d'action foncier (P.A.F.) pris en considération.

3° Les réformes nécessaires.

Le problème foncier devient de plus en plus aigu. Si l'on ne connaît pas encore une situation de pénurie physique, sauf dans certains départements de la région parisienne ou dans certaines grandes agglomérations, de multiples procédures concourent à réduire l'offre foncière. L'augmentation rapide constatée sur le prix des terrains à bâtir est la manifestation de ce déséquilibre entre l'offre et la demande des terrains à bâtir.

Le Gouvernement a pris conscience de ces difficultés et après le rapport d'un groupe de travail, présidé par M. SAGLIO, il a défini le 5 février 1980 les grandes orientations de sa politique en matière d'offre foncière et a adopté un certain nombre de mesures d'applications.

Ces orientations s'articulent autour de quatre thèmes principaux : l'organisation du développement des agglomérations et l'élaboration des documents d'urbanisme, la promotion de l'habitat groupé, le développement de l'offre foncière et la mise sur le marché de certains terrains constructibles.

Depuis cette date, les dispositions suivantes ont été prises :

1. Une action de sensibilisation directement menée par le Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie qui a fait part des mesures arrêtées par le Gouvernement en vue de leur application auprès de l'ensemble des préfets et des Directeurs départementaux de l'Équipement ; cette action a été poursuivie auprès des services extérieurs du Ministère dans les départements les plus marqués par le problème d'offre de terrains, notamment en région d'Ile-de-France.

Cette action a porté également sur le développement de la construction dans les villes nouvelles : réunions avec les responsables, mise en œuvre de l'objectif de 15 000 logements par an dans les villes nouvelles de la région Ile-de-France, évocation de dossiers au niveau central, notamment pour la mise en œuvre des zones d'aménagement concerté.

2. Plusieurs directives ont été adressées aux responsables locaux :

- circulaire du 16 juin 1980 relative aux programmes d'achèvement des opérations d'aménagement anciennes pour lesquels des moyens financiers sont prévus dans le cadre du Fonds d'Aménagement Urbain, tant pour les études que pour les travaux ;

- circulaire du 23 juin 1980 relative aux études préalables pour les quartiers nouveaux et aux études pré-opérationnelles pour lesquelles l'Etat, dans le cadre d'un programme départemental, attribue des subventions soit aux communes, soit aux maîtres d'ouvrages ; des demandes ont, du reste, déjà été satisfaites pour le financement des études préalables ;

- lettre-directive du 3 juillet 1980 relative à l'offre foncière et à l'organisation du développement urbain, où les services locaux sont notamment incités à l'établissement de véritables tableaux de bord fonciers ;

- circulaire du 31 juillet 1980 visant à définir par département un objectif satisfaisant de production de terrains à bâtir à des prix modérés.

3. D'autres directives sont en préparation :

- circulaire relative à l'urbanisation des quartiers nouveaux et à l'adaptation et à la relance de la procédure de zone d'aménagement concerté ;

- directive relative à la clarification du régime des participations ;

- directives relatives à l'utilisation de la procédure de l'Association foncière urbaine.

4. Plusieurs projets de textes réglementaires (augmentation de la taxe locale d'équipement, droit de rétrocession dans les ZAD, certificat d'urbanisme professionnel) ont été transmis au Conseil d'Etat ou font l'objet de dernières mises au point interministérielles.

5. Parallèlement, sont étudiées des actions avec les établissements publics fonciers existants (l'Agence foncière et technique de la région parisienne, A.P.T.R.P., l'Etablissement public de la Basse Seine, E.P.B.S., l'Etablissement public foncier de la Métropole lorraine E.P.M.L.) ou des grandes agglomérations pour définir une politique foncière qu'aiderait l'Etat et qui déboucherait sur la production de terrains équipés à bâtir.

6. Deux missions ont été créées, dont les travaux se poursuivent : l'une sous l'autorité d'un Président de section au Conseil d'Etat, visant à favoriser la mise sur le marché de terrains constructibles appartenant à l'Etat ou aux grandes sociétés nationales, l'autre, composée d'Inspecteurs généraux de l'Environnement et de l'Administration, en vue d'élaborer un programme d'utilisation des terrains constructibles du patrimoine de la Caisse des Dépôts et Consignations en région Ile-de-France.

7. Une campagne d'information va être lancée pour assurer la promotion de l'habitat dit groupé, par opposition à l'habitat diffus et aux constructions disséminées.

Il va de soi que cette action de développement de l'offre foncière, dont les effets ne pourront d'ailleurs se manifester que progressivement, n'est pas destinée à remettre en cause les autres objectifs de la politique foncière (urbanisme, sauvegarde des terres agricoles et des sites).

Les mesures adoptées le 5 février 1980 par le Gouvernement vont très certainement permettre d'améliorer à court terme la situation du marché

foncier. On peut cependant légitimement se demander si les mesures retenues permettront de résoudre de manière définitive ce délicat problème.

D'autres initiatives devraient être entreprises : une adaptation en profondeur de notre Code de l'Urbanisme serait nécessaire. Il s'agirait, en particulier, de modifier la réglementation concernant la création et la modification ou la révision des Z.A.C. et des P.O.S., la création d'opérateurs publics fonciers, etc... La mesure la plus efficace serait très certainement une réforme de notre fiscalité immobilière. A l'heure actuelle, la fiscalité foncière taxe les plus-values lors de leur réalisation et non lors de leur détention. N'ayant pas à payer un impôt assis sur la valeur vénale réelle de son terrain, qui dépend des droits de construire accordés par le P.O.S., un propriétaire est encouragé à conserver son terrain dans un but de spéculation. Il serait très souhaitable que le Gouvernement entreprenne une étude permettant de créer une nouvelle fiscalité cohérente avec l'urbanisme moderne.

D'ores et déjà, quelques adaptations seraient légitimes.

Ainsi, il serait nécessaire de supprimer les effets de ressaut que connaît la taxation sur les plus-values foncières.

Ces effets apparaissent au voisinage de trente ans de détention pour les terrains et de 20 ans de détention pour les immeubles ; en effet, avant ces dates, le coefficient d'abattement laisse subsister une plus-value respectivement de 33 et 50 % alors qu'après, les plus-values sont exonérées. La rétention foncière provoquée par ce mécanisme est connue de tous les acteurs fonciers. Il faudrait porter uniformément à 5 % le coefficient d'abattement applicable au-delà des 10 ans de détention, ce qui conduirait à un régime identique pour les terrains et les immeubles et à la disparition de la plus-value en 30 ans sans effet de ressaut.

De même, on pourrait imaginer que les plus-values immobilières sur les terrains à bâtir soient exonérées pendant quelques années, dans la limite d'un plafond, si le vendeur investit le montant de cette plus-value dans des valeurs industrielles (cf SICAV Monory) ou dans l'acquisition de logements sociaux destinés à la location.

La taxe sur le dépassement du plafond légal de densité ne touche que 1 % du nombre des permis de construire et 5 % des surfaces construites. Elle rapporte environ 350 millions de francs par an. On peut légitimement s'interroger sur la validité de ce mécanisme. Il est en tous cas certain qu'on peut lui apporter des améliorations dans son mode de versement.

En effet, la taxe est versée par fractions peu de temps après l'octroi du permis de construire (3, 6, 18 mois ainsi que l'indique l'article L. 333-2 du Code de l'Urbanisme). Or, si pour une raison fortuite le constructeur renonce à son projet, la commune doit rembourser, ce qui peut la placer en difficulté financière lorsqu'elle a déjà utilisé cette taxe.

Compte tenu de ces inconvénients, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous proposera donc un **amendement** destiné à supprimer ces difficultés. Ainsi que le proposait le Gouvernement dans l'article 37 du projet de loi portant simplification et unification des procédures d'urbanisme (Sénat, n° 444), nous vous proposons de répartir les versements de la taxe sur le dépassement du P.L.D. en deux fractions égales. Le paiement de la première fraction sera exigible à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la délivrance d'un permis de construire et celui de la seconde à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la même date. On peut noter que cet aménagement fiscal permettra d'aligner les délais de paiement du versement pour dépassement du plafond légal de densité sur ceux en vigueur pour la taxe locale de l'équipement, ce qui simplifiera les obligations des maîtres d'ouvrages.

B. LES VILLES NOUVELLES.

Les crédits destinés aux villes nouvelles sont en progression : les crédits de paiement et les dépenses ordinaires atteignent 247 millions de francs (+ 15,9 %) et les autorisations de programme 275 millions de francs (+ 4 %). Les diminutions des crédits inscrits au budget du Ministère de l'Environnement est, en effet, compensée par l'augmentation de ceux inscrits au budget des Charges communes.

En 1980, conformément au programme d'action prioritaire n° 21 du VII^e Plan « Mieux vivre dans la ville », la réalisation des villes nouvelles s'est poursuivie en essayant d'atteindre les trois objectifs fixés :

- l'équilibre de l'emploi et de l'habitat,
- la réalisation des équipements collectifs nécessaires à la desserte des logements construits,
- la mise en oeuvre d'un système d'aide exceptionnelle aux syndicats communautaires d'aménagement.

1° L'équilibre de l'habitat et de l'emploi.

Au 31 décembre 1979, 60 000 logements ont été lancés dans les neuf villes nouvelles au titre du VII^e Plan, dont plus de 80 % ont bénéficié d'aides de l'Etat. En 1980, on a construit 11 000 logements (soit un logement sur cinq dans la région) pour les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France et 3 000 logements pour les quatre villes nouvelles de province.

L'évolution du rapport emplois/actifs dans les villes nouvelles a été la suivante depuis 1975 :

.....	Recensement général de 1975	Estimation au 1 ^{er} janvier 1979
Cergy	0,91	1,00
Evry	0,58	0,81
Marne-la-Vallée	0,67	0,70
Melun-Sénart	0,82	0,79
Saint-Quentin-en-Yvelines	0,68	0,71
Total des cinq villes nouvelles de la région Ile-de-France	0,74	0,79
Etang de Berre	n.d.	n.d.
Lille-Est	0,77	0,75
L'Isle-d'Abeau	0,49	0,66
Le Vaudreuil	n.d.	n.d.

On peut noter qu'à Cergy et à Evry, les résultats sont satisfaisants. Par contre, à Marne-la-Vallée, à Melun Sénart et à l'Isle d'Abeau, les résultats sont encore très insuffisants.

2° La réalisation des équipements collectifs.

L'effort budgétaire en faveur des villes nouvelles a pu être poursuivie à un rythme régulier et globalement cohérent avec les besoins. Ainsi, il a été possible de mettre en service quasiment en même temps que les logements, les grandes infrastructures primaires et les équipements collectifs (mise en oeuvre des gares nouvelles du Vaudreuil, quartier de la Préfecture à Cergy-Pontoise, prolongation du R.E.R. au-delà de Marne-la-Vallée).

Pour la durée du VII^e Plan, le taux de réalisation par rapport aux prévisions sera quasi identique pour le financement des équipements et pour la mise en chantier de logements. Ainsi, le programme sera réalisé à 71 % pour les acquisitions foncières, 68 % pour la voirie primaire, et 72 % pour les espaces verts.

Si la réalisation des infrastructures est satisfaisante, il n'en est pas tout à fait de même en ce qui concerne les superstructures. On doit constater que les Ministères de l'Education, de la Santé et de la Famille, de la Jeunesse des Sports et des Loisirs et de la Culture sont très en retard dans les investissements qu'ils devaient réaliser dans les villes nouvelles.

3° Les aides exceptionnelles aux syndicats communautaires d'aménagement.

Afin de résoudre certaines difficultés d'équilibre des budgets de fonctionnement en 1980 des syndicats communautaires d'aménagement, l'ensemble des moyens d'équilibre autorisés par l'Etat s'est accru de 25 % en 1980 par rapport à 1979 pour atteindre environ 50 millions de francs.

A moyen terme, il est nécessaire d'accroître les implantations d'activités soumises à la taxe professionnelles et de porter une particulière attention à la conception des équipements afin de diminuer leurs charges de fonctionnement.

Le désendettement des établissements publics d'aménagement se poursuit : pour les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France, il a été un peu plus d'un milliard de francs à la fin de 1978 et il sera sans doute de 913 millions de francs à la fin de l'année ; on constate la même évolution pour l'endettement total des neuf villes nouvelles : 1 178 millions de francs en 1978 et 1 112 millions de francs en 1980 ; l'appel à de nouveaux emprunts en 1980 est faible : moins de 60 millions de francs, soit moins de 10 % de leurs ressources de l'exercice.

Le comité interministériel du 5 février 1980 a décidé d'accélérer le rythme de développement des villes nouvelles, le maintien des aides spécifiques de l'Etat et la règle de l'individualisation des crédits budgétaires.

Les villes nouvelles de la région parisienne continueront à bénéficier d'une priorité dans la localisation des emplois et celles de province accueilleront des implantations de desserrement dans le cadre de l'organisation des aires métropolitaines auxquelles elles appartiennent.

Votre rapporteur partage le souci de mener à son terme ces implantations. Il pense cependant qu'il ne faut en aucun cas que la priorité accordée aux villes nouvelles se fasse au détriment des cités avoisinantes. L'implantation des villes nouvelles ne doit pas occasionner le dépérissement du tissu urbain existant.

C. LES ESPACES VERTS.

Les espaces verts étaient une des priorités du budget de l'année dernière. Il faut malheureusement constater qu'il n'en est absolument pas de même cette année.

Les crédits de paiement et les dépenses ordinaires demandés pour 1981 sont de 41 millions de francs, soit une chute de plus de 40 % en francs constants. Les autorisations de programme atteignent 66,5 millions de francs, soit une diminution de 30 %. Il faut, par ailleurs, noter qu'une partie des autorisations de programme (20 millions de francs) est versée au Fonds d'action conjoncturelle. On peut s'étonner de cette affectation car l'influence des travaux pour les espaces verts sur la conjoncture économique n'est pas évidente.

En 1981, l'Etat ne fera pratiquement que poursuivre les actions déjà engagées. Il faut en particulier noter la suppression des subventions accordées à des opérations entreprises dans un cadre régional. L'Etat transfère donc

aux collectivités locales la charge de créer des espaces verts et n'interviendra que pour quelques interventions spécifiques de grande envergure. Il faut regretter cette évolution car, comme l'avait indiqué le Ministre l'an passé, les espaces verts sont un élément déterminant pour l'amélioration du cadre de vie.

D. LES OPERATIONS D'URBANISME.

Les crédits affectés aux opérations de l'urbanisme connaissent également une diminution importante : les crédits de paiement et les dépenses ordinaires sont de 209 millions de francs, soit une chute de 20 %, et les autorisations de programme s'élèvent à 306 millions de francs (- 10,33 %).

1° Subventions foncières pour implantation de logements sociaux.

Ainsi que l'a noté notre collègue M. Robert Laucournet dans son rapport pour avis sur le Logement, les crédits affectés à cette action sont en diminution sensible. Il faut espérer que la réforme des modalités d'attribution de ces subventions permettra à ces crédits d'être consommés de façon satisfaisante. Il s'agit en effet d'une action primordiale pour l'équilibre sociologique de nos cités.

2° Les villes moyennes.

Cette expérience extrêmement intéressante approche de son terme : seuls des crédits de paiement sont prévus dans le budget pour 1981. 73 contrats ont été conclus depuis 1973 et ont permis de réaliser 1 240 millions de francs de travaux avec une contribution de l'Etat qui s'est élevée à 435 millions de francs. De nombreuses actions originales et comportant souvent d'importants effets d'entraînement, ont pu être menées à bien. Il serait souhaitable qu'une telle procédure soit renouvelée en d'autres domaines.

3° Le Fonds d'aménagement urbain (F.A.U.).

Les autorisations de programme destinées au F.A.U. atteignent 206,6 millions de francs, ce qui représente une notable augmentation. Il faut cependant noter que 23 millions de francs sont inscrits au F.A.C.

Les premières années de fonctionnement du F.A.U. ont permis de subventionner des actions d'aménagement de toute nature, souvent de faible importance et réparties sur l'ensemble du territoire. Elles ont permis de sensibiliser un grand nombre d'élus à leurs propres possibilités d'intervention dans le domaine de l'aménagement urbain.

Le F.A.U. doit maintenant revenir à un mode d'intervention plus traditionnel et privilégier dès 1981 des objectifs nationaux prioritaires :

- action foncière e.. vue de la mise sur le marché de terrains constructibles,

- opérations d'urbanisme d'intérêt national : communes pilotes de banlieue, zones minières, villes thermales, achèvement des ZUP et des ZAC périphériques anciennes, grandes opérations structurantes dans les agglomérations importantes,

- qualité du patrimoine : réutilisation active des bâtiments anciens de qualité, bonne insertion architecturale des constructions neuves, amélioration de l'habitat dans les zones sensibles,

- lutte contre la ségrégation sociale : résorption de l'habitat insalubre, implantation de logements sociaux dans les quartiers attractifs et toutes actions améliorant le cadre de vie et la vie sociale dans les grands ensembles dégradés,

- qualité des espaces publics.

Le F.A.U. participera à la politique d'aménagement des banlieues.

Il faut rappeler que le Conseil central de Planification a défini le 18 décembre 1979 des objectifs pour l'amélioration de la vie en banlieue, et a arrêté des orientations particulières devant donner lieu à des mesures durant l'année 1980.

Pour mettre en oeuvre cette politique, un groupe inter-ministériel permanent a été institué par arrêté du Premier Ministre du 22 avril 1980 pour « préparer la prise en considération des problèmes des banlieues par le Gouvernement dans tous les domaines de son action, avec le souci d'aboutir à une plus grande égalité devant le cadre de vie ».

Ce groupe a pour mission d'animer et de coordonner l'activité des administrations intéressées en vue d'assurer l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique concertée d'aménagement des banlieues. Réuni le 5 mai 1980, il a créé 4 sous-groupes de travail interministériels concernant respectivement les domaines des transports, de l'emploi, de l'urbanisation et de la vie quotidienne en banlieue.

Ils doivent proposer avant la fin de l'année 1980 des mesures d'ordre général en faveur des banlieues dans chacun de ces domaines. D'ores et déjà, ce groupe interministériel a proposé un programme expérimental aux maires des 13 communes suivantes : Loos (agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing), Vandoeuvre (agglomération de Nancy), Decines et Rilleux-La-Pape (agglomérations de Lyon), Blagnac (agglomération de Toulouse), Bois-

Colombes, Eaubonne, Epinay-sur-Orge, Gennevilliers, Issy-les-Moulineaux, Livry-Gargan, Lonjumeau et Sevran (agglomération parisienne).

15 millions de francs sont prévus dans le budget en faveur de ce programme. Il faut cependant remarquer que de nombreux autres chapitres budgétaires contribueront à la réalisation de l'amélioration du cadre de vie en banlieue.

Les dotations budgétaires du F.A.U. permettront sans aucun doute de réaliser quelques opérations d'urbanisme particulièrement nécessaires ; il aurait été souhaitable que les crédits affectés à ces actions soient plus importants.

Afin de faciliter les opérations d'aménagement urbain, il est aussi nécessaire de revoir certaines procédures juridiques ; *c'est pourquoi il est vivement souhaitable que le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour prioritaire du projet de loi portant simplification et unification des procédures d'urbanisme, déposé depuis le mois de juin 1979 sur le Bureau du Sénat.*

CONCLUSION

L'étude du budget pour 1981 montre que l'urbanisme n'est plus une priorité. Les crédits mis à la disposition de la Direction de l'urbanisme et des paysages occupent une place très réduite dans le budget du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, puisque les dépenses ordinaires ne représentent que 0,15 % de l'ensemble, les crédits de paiement 5,14 % et les autorisations de programme 3,95 %.

Dans tous les domaines d'action, on constate une diminution des crédits prévus. Il est certain que depuis quelques années l'Etat cherche à transférer aux collectivités locales la charge de mener une politique de l'urbanisme.

Certes, les communes doivent jouer un rôle essentiel dans la définition et la création de leur cadre de vie, mais il faut pour cela qu'elles possèdent les moyens juridiques et financiers pour mener une telle politique. Il s'avère donc nécessaire de modifier certains textes législatifs.

Il est en particulier urgent que les deux projets de loi portant sur la décentralisation et la simplification de l'urbanisme soient discutés au Parlement le plus rapidement possible. Par ailleurs, s'il est normal que l'Etat confie aux collectivités locales la responsabilité de l'urbanisme, il doit cependant les aider financièrement à mener une telle politique.

L'environnement et le cadre de vie sont des préoccupations primordiales pour tous nos concitoyens. Les pouvoirs publics doivent donc mobiliser leurs efforts pour satisfaire ce souhait légitime.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission a examiné ce budget lors de sa réunion du Mercredi 19 novembre 1980.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Bernard Hugo (Yvelines) a exprimé le souhait que face à la forte diminution des crédits, la Commission repousse le budget de l'urbanisme. Il a regretté la suppression du Centre de recherches et de rencontres de l'urbanisme (C.R.U.) et s'est vivement inquiété des possibilités de reclassement du personnel. Il a souhaité que des modifications concernant les modes de révision des plans d'occupation des sols (P.O.S.) et des zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) interviennent rapidement par voie législative et non par voie réglementaire. Il a enfin déploré l'insuffisance des crédits destinés aux villes nouvelles et à l'implantation des logements sociaux.

M. Bernard Legrand a critiqué les conséquences de certaines décisions des Architectes des Bâtiments de France ; il a également souligné que les difficultés foncières existaient non seulement dans les grandes villes, mais aussi dans les communes du littoral.

En réponse à ces interventions, M. Pierre Ceccaldi-Pavard rapporteur pour avis a rappelé que le Ministre avait pris l'engagement que le personnel du C.R.U. serait repris sur des emplois vacants du Ministère. Il a également souhaité que le législateur réforme les procédures de révision des P.O.S. et des Z.A.C., et que les projets de loi concernant la décentralisation et la simplification de l'urbanisme soient inscrits le plus rapidement à l'ordre du jour prioritaire du Sénat.

Le rapporteur a fait remarquer que si les crédits en faveur des villes nouvelles n'étaient pas satisfaisants, ce sont cependant les seules dotations du budget qui augmentent. Il a enfin regretté le faible nombre de logements sociaux implantés dans le centre des villes.

A l'issue de la discussion, la commission a adopté le rapport de M. Pierre Ceccaldi-Pavard et décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les dispositions concernant l'urbanisme figurant dans le projet de loi de finances pour 1981.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a ensuite présenté un amendement tendant à aménager les délais de paiement de la taxe pour dépassement du plafond légal de densité (P.L.D.). M. Bernard Hugo (Yvelines) a interrogé le rapporteur sur les conséquences de ce changement pour les communes. M. Ceccaldi-Pavard a répondu que cette modification, prévue dans un projet de loi, limiterait le nombre de remboursements que doivent effectuer les communes lorsque la construction n'est pas réalisée. La commission a ensuite adopté l'amendement, dont le texte figure à la page 30 ci-après.

**AMENDEMENT PRESENTE
PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU PLAN**

Article additionnel après l'article 46

Amendement : après l'article 46, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les deuxième et troisième alinéas de l'article L.333-2 du Code de l'Urbanisme sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Il doit être payé à la recette des impôts de la situation des biens en deux fractions égales.

« Le paiement de la première fraction est exigible à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la délivrance du permis de construire et celui de la seconde à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de cette même date. »

Objet : Cet amendement a pour objet d'aligner les délais de paiement du versement pour dépassement du plafond légal de densité (P.L.D.) sur ceux en vigueur pour la taxe locale d'équipement, ce qui permettra de simplifier les obligations des maîtres d'ouvrages et de supprimer certaines difficultés inhérentes à la perception de la taxe pour dépassement du P.L.D. En effet, à l'heure actuelle, le paiement de celle-ci est effectué par fractions peu de temps après l'octroi du permis de construire (3, 6, 18 mois). Or, si pour une raison fortuite, le projet de construction n'est pas réalisé, la commune peut être obligée de rembourser, ce qui peut la placer dans une situation financière difficile lorsqu'elle a déjà utilisé cette taxe. Il semble donc préférable de laisser écouler un certain temps avant de commencer à percevoir la taxe pour dépassement du P.L.D. Ces mesures de simplification avaient été proposées par le Gouvernement dans le projet de loi portant simplification et unification des procédures d'urbanisme (Sénat, n° 444), déposé sur le bureau du Sénat en juin 1979, mais qui n'a pas encore pu être discuté.