

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XV

URBANISME

Par M. Maurice JANETTI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves Le Cozanne, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Ouvier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnaut, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 30), 2370 (tome XVI) et In-8° 663.
Sénat : 66 et 69 (annexe n° 32) (1984-1985).

Loi de Finances - Urbanisme - Villes nouvelles.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. L'URBANISME DECENTRALISE	5
A. LES MOYENS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE ..	5
1. La mise en œuvre de la loi de décentralisation	5
2. Les agences d'urbanisme et les C.A.U.E. (Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement)	6
B. L'ACTION FONCIERE	6
C. LES ESPACES VERTS	7
D. L'AMENAGEMENT	8
II. LES RESPONSABILITES DIRECTES DE L'ETAT	9
A. LES ETUDES D'URBANISME ET LA RECHERCHE	9
B. LES SITES	9
C. L'ARCHITECTURE	10
D. LES VILLES NOUVELLES	11
CONCLUSION	13

Mesdames, Messieurs,

La décentralisation a profondément transformé les données de l'urbanisme. Cependant, l'Etat conserve un rôle fondamental en ce domaine, puisque les concours financiers qu'il apporte aux collectivités locales conditionnent la mise en oeuvre pratique des nouvelles compétences dévolues aux communes. Simultanément, l'Etat conserve des responsabilités directes en matière d'urbanisme. Malgré la décentralisation, le présent budget demeure un instrument essentiel de la politique d'utilisation des sols.

I. L'URBANISME DECENTRALISE

A. LES MOYENS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

1) La mise en oeuvre de la loi de décentralisation

L'exercice 1985 sera celui de l'achèvement du transfert des crédits de l'urbanisme aux dotations globales incluses dans le budget de l'intérieur et réparties entre les collectivités locales au titre de la compensation des charges nouvelles résultant de la décentralisation. L'année 1984 a été marquée par une deuxième étape dans le processus de transfert des compétences ; en effet, depuis le 1er avril 1984 les communes dotées d'un P.O.S. (plan d'occupation des sols) sont habilitées à délivrer les permis de construire. Depuis le 1er octobre 1983 l'élaboration des documents d'urbanisme relève des communes.

Pour déterminer le montant des crédits transférés au titre de la décentralisation, le Gouvernement s'est rangé à l'avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges. Ainsi, les crédits ont été fixés à 53,14 millions de francs. La D.G.D. (dotation générale de décentralisation) inclut un crédit de 10,44 millions de francs pour financer les contrats d'assurance souscrits par les communes pour se garantir contre les risques liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol. Dans chaque département, le représentant de l'Etat répartit les crédits entre les communes et les établissements publics intercommunaux qui établissent des schémas directeurs et des P.O.S.. Il faut rappeler que pour élaborer des documents d'urbanisme, les communes ont le choix entre plusieurs méthodes : mise à disposition gratuite des personnels par les D.D.E. (directions départementales de l'équipement) ou utilisation de leurs propres services ou d'organismes extérieurs.

L'expérience montre que la plupart des communes retiennent la première méthode, c'est-à-dire le concours gratuit des D.D.E..

Compte tenu de cette préférence des communes et de l'augmentation du nombre de prescriptions de P.O.S., l'Etat doit garantir aux D.D.E. des moyens suffisants pour satisfaire la demande des communes.

2) Les agences d'urbanisme et les C.A.U.E. (conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement)

Les agences d'urbanisme et les C.A.U.E. sont des institutions dépendant des collectivités locales, partiellement subventionnées par l'Etat.

Les agences d'urbanisme jouent encore un rôle important dans l'établissement des documents d'urbanisme. A l'avenir, elles s'orienteront plutôt vers l'urbanisme opérationnel, et en particulier la préparation et la mise en oeuvre de programmes d'aménagement. On compte actuellement vingt-huit agences d'urbanisme, dont quatre outre-mer. Les crédits de ces agences proviennent essentiellement des collectivités locales et de l'Etat. Ces agences disposent en outre des ressources issues des études qu'elles effectuent pour des organismes extérieurs. En 1985, la subvention de l'Etat aux agences d'urbanisme sera globalement reconduite en francs courants (63,4 millions de francs).

Pour les C.A.U.E., votre commission regrette que le même principe de reconduction des crédits en francs courants n'ait pas été retenu. Le produit de la taxe départementale ne paraît pas suffisant pour assurer le fonctionnement normal de ces conseils. Il serait donc souhaitable que le crédit de 12 millions de francs prévu en 1984 pour les subventions de fonctionnement soit maintenu en 1985 alors qu'au contraire, le projet de budget propose une mesure nouvelle négative de 4 millions de francs. En 1985, il est prévu de réserver la subvention forfaitaire de fonctionnement aux départements les plus défavorisés.

Cependant, les C.A.U.E. continueront à bénéficier de subventions affectées, accordées lors de la mise en oeuvre dans le département d'actions d'intérêt national. Votre commission estime que le soutien de l'Etat aux C.A.U.E. doit être maintenu en 1985.

B. L'ACTION FONCIERE

L'action foncière relève de la compétence des collectivités locales. Mais elles ne peuvent agir en ce domaine que si des moyens suffisants sont mis à leur disposition.

Le tableau ci-après récapitule les concours obtenus par les collectivités locales pour des actions foncières :

(en millions de francs)

ANNEES	Avances (a) F.N.A.F.U.	Prêts C.A.E.C.L. à moyen et long terme (b)	Primes liées aux prêts à moyen terme	Subventions P.A.F. (c)	TOTAUX
1983	-	800 (2)	-	52,5 (1)	852,5
1984	1,117	-	-	22,5 (1)	23,617

1) après régulation budgétaire

2) enveloppe -, les versements s'étant élevés à 823,6 MF

a) Fonds national d'aménagement foncier et urbain

b) Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales

c) Programmes d'action foncière

A partir de 1985, il n'y aura plus de subventions spécifiques pour les nouveaux programmes d'action foncière (P.A.F.). Les crédits destinés aux P.A.F. sont désormais intégrés dans la D.G.E. (dotation globale d'équipement). Dans le budget de 1985, seuls subsistent dans le budget de l'urbanisme 40 millions de francs de crédits de paiement destinés à des P.A.F. en cours d'exécution.

Sur l'ensemble du chapitre « aménagement du cadre de vie urbain », 320,63 millions de francs d'autorisations de programme et 39,39 millions de francs de crédits de paiement ont été transférés à la D.G.E. Désormais, les communes devront trouver dans les crédits répartis les ressources nécessaires pour financer leurs programmes d'action foncière. En complément, les communes peuvent accéder à des prêts de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.). Les prêts consentis sont amortis sur une période de six à douze ans. Les demandes d'un montant unitaire inférieur ou égal à 5 millions de francs sont instruites et réglées par les délégués régionaux de la caisse des dépôts. Depuis un an, le financement des acquisitions foncières anticipées est déconcentré et assuré dans le cadre des enveloppes régionales de prêts à l'équipement de la caisse des dépôts et de la C.A.E.C.L.

Ces prêts sont destinés aux réserves foncières stricto sensu. Pour les terrains destinés à recevoir des équipements publics, c'est le financement applicable à l'équipement visé qui est mis en oeuvre dès le début de l'opération.

C. LES ESPACES VERTS

Le projet de budget pour 1985 ne comporte pour les espaces verts que des crédits de paiement (19 millions de francs), destinés à poursuivre les opérations précédemment engagées. Pour la réalisation de nouveaux espaces verts les collectivités locales disposent désormais de ressources de la D.G.E.

D. L'AMENAGEMENT

La décentralisation a conduit à mettre un terme à l'action du Fonds d'aménagement urbain, mais ceci n'induit pas un désengagement total de l'Etat dans le domaine de l'aménagement. L'année 1984 a été marquée par une redéfinition des modalités d'intervention de l'Etat, indépendamment du projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement actuellement en navette.

La collaboration entre l'Etat et les collectivités locales s'est développée au sein de la commission pour le développement social des quartiers dite commission PESCE. Par ailleurs la mission « Banlieues 89 » poursuit ses travaux prospectifs sur l'aménagement des banlieues, en particulier en région parisienne. L'année 1984 a été marquée par l'institution du comité interministériel pour les villes qui coordonne désormais l'action de la commission et de la mission précitées ainsi que de la commission Bonnemaïson (sécurité). Les communes qui enregistrent des problèmes aigus de vie urbaine peuvent étudier ceux-ci en collaboration avec les représentants de l'Etat et obtenir des aides spécifiques pour mener des actions de développement social. Les actions de ce type les plus importantes ont été incluses dans les contrats de plan Etat-région. Les financements correspondants sont en 1984 de 500 millions de francs pour la réhabilitation des logements et 218 millions de francs pour les actions d'accompagnement. Les dix-sept régions qui participent à ces actions ont apporté des contributions totalisant 140 millions de francs en 1984.

En 1984, dans le cadre des contrats de plan, les crédits du ministère de l'urbanisme et du logement ont été de 500,1 millions de francs au titre des aides à la pierre, 50 millions de francs de crédits d'accompagnement (25 millions de francs en crédits d'étude et d'aménagement des espaces extérieurs, 25 millions de francs de crédits d'études, d'animation et de résorption de l'habitat insalubre).

Les actions menées dans le cadre du comité interministériel pour les villes respectent les principes de la décentralisation puisque les dossiers sont soumis au comité à la demande des communes intéressés. Pour mener ces actions un financement ad hoc a été mis en place avec le Fonds social urbain, alimenté par des crédits de l'urbanisme et du logement ainsi que par des crédits transférés provenant d'autres budgets. En 1985, 600 millions de francs seront affectés à des programmes approuvés par le comité interministériel des villes. Ces crédits compléteront les crédits répartis issus de la dotation globale d'équipement. Simultanément les actions spécifiques de résorption de l'habitat insalubre seront poursuivies en 1985 avec 134 millions de francs d'autorisations de programme et 64 millions de francs de crédits de paiement.

La nouvelle politique mise en place pour les zones urbaines les plus difficiles constitue un progrès important ; elle permet de coordonner les efforts de tous les services publics compétents et d'apporter un soutien efficace aux collectivités locales confrontées à des problèmes qui parfois dépassent leur capacité et leurs moyens.

D'autre part, depuis 1976, l'Etat a distribué des subventions pour la promotion de la qualité de l'aménagement urbain. En 1984, quatre programmes interministériels ont été mis en oeuvre ; ils concernent le fait familial dans le quartier et la ville : les contrats-famille ; la petite enfance : sa place dans le quartier et la ville ; la ville plus sûre et des quartiers sans accidents ; pour des quartiers plus animés : les services et les activités économiques. Ces programmes sont maintenant intégrés dans les interventions du Comité interministériel pour les villes. Le projet de budget pour 1985 prévoit 11,6 millions de francs d'autorisations de programme et 1,16 millions de francs de crédits de paiement pour subventionner des actions d'expérimentation et d'innovation dans le cadre du « plan urbain ».

II. LES RESPONSABILITES DIRECTES DE L'ETAT

A. LES ETUDES D'URBANISME ET LA RECHERCHE

La loi du 7 janvier 1983 a laissé subsister certaines compétences propres à l'Etat en matière d'études d'urbanisme, en particulier les études démographiques et économiques, les études relatives aux risques naturels, celles concernant la montagne et le littoral ainsi que les servitudes d'utilité publique. A cet effet, 31,5 millions de francs sont prévus en 1985, soit 10% de moins qu'en 1984.

Dans le domaine de la recherche, un effort important est consenti, en particulier pour la mise en oeuvre du « plan urbain » dans le cadre du programme urbanisme et technologie de l'habitat. A cet effet 13,7 millions de francs d'autorisations de programme et 10,5 millions de francs de crédits de paiement sont prévus en 1985.

Par ailleurs, on note que pour l'I.G.N. (Institut géographique national) 37 millions de francs (Autorisations de programme) sont prévus pour des dépenses d'équipement.

B. LES SITES

La protection des sites présentant un intérêt national est de la compétence de l'Etat. La responsabilité de l'Etat englobe le classement et la préservation. En 1984, des procédures de classement ont été engagées

pour la Grande Chartreuse, Alésia, la Roche de Solutré, le Cap Canaille, la baie du Mont Saint-Michel et la pointe du Raz. Des procédures d'inscription sont en cours pour les vallées de la Gartempe, de l'Eure et de la Cisse, de la Seules, de La Thue et de la Mue ainsi que pour le Pas de Roland. Des procédures de classement sont en cours pour les gorges du Verdon, le Puy Mary, la baie d'Audierne, les étangs de Sijean et de Bage.

Des villages et des centres urbains ont fait l'objet d'une inscription à l'inventaire au cours des trois dernières années. Par ailleurs, le Mont Saint-Michel et sa baie ont été inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Les travaux de désensablement de cette baie seront poursuivis en 1985.

Parallèlement à ces procédures et à ces travaux, une réflexion a été engagée sur la gestion des sites classés en ce qui concerne l'accueil des visiteurs, l'entretien, la gestion des parties boisées et l'insertion des réseaux d'alimentation.

Aux termes d'une convention conclue avec E.D.F. en 1982, les lignes électriques ont été enterrées dans plusieurs grands sites naturels : la préqu'île de Crozon, les caps Blanc Nez et Gris Nez, le cirque de Navacelles, les abords du Pont du Gard, le parc national des Cévennes.

Les ressources dégagées du fait de la prise en charge de ces travaux par E.D.F. ont permis de réaliser des travaux de camouflage des lignes électriques dans un certain nombre de villes présentant une qualité architecturale remarquable.

Dans le projet de budget pour 1985, 25 millions de francs d'autorisations de programme et 20,5 millions de francs de crédits de paiement sont prévus pour des interventions spécifiques dans les sites, les abords et les paysages.

C. L'ARCHITECTURE

L'année 1984 a été marquée par la réforme de l'enseignement de l'architecture. En 1985 la mise en oeuvre de cette réforme sera poursuivie.

La réorganisation des études a pour but de pallier les insuffisances observées précédemment, à savoir : l'absence de diplôme avant la fin des études, l'absence de relations avec d'autres enseignements supérieurs. Enfin, malgré la répartition des études en trois cycles, il n'existait pas un véritable cycle de recherche comme dans les autres disciplines.

La durée totale des études est désormais de cinq ans au lieu de six ans. Un premier cycle d'orientation et de formation de base d'une durée de deux ans est sanctionné par un diplôme d'études fondamentales en architecture délivré conjointement par le ministre chargé de l'architecture et le ministre de l'éducation nationale. Un deuxième cycle de trois ans conduit au diplôme D.P.L.G..

Le système des unités de valeurs est remplacé par des certificats au sein desquels un regroupement thématique des enseignements a été opéré.

Au-delà du D.P.L.G. sont institués des certificats d'études approfondies en architecture qui devraient favoriser un rapprochement entre l'enseignement de l'architecture et les enseignements supérieurs des universités. Ces certificats sont accessibles aux titulaires d'un diplôme ouvrant le troisième cycle universitaire. Ceci devrait favoriser les échanges interdisciplinaires entre les architectes et les diplômés des universités.

La nouvelle organisation des enseignements dans les écoles d'architecture a été définie par un décret du 9 avril dernier et mise en application en octobre 1984. Simultanément, des opérations immobilières importantes ont été menées pour les écoles d'architecture de Lyon et de Strasbourg. Des opérations comparables seront exécutées en 1985 ; 28 millions d'autorisations de programme et 27,2 millions de francs de crédits de paiement sont prévus à cet effet dans le projet de budget pour 1985.

Le nouveau système devrait élargir l'horizon de l'architecture et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés.

En complément de la réforme opérée pour l'enseignement, il faut indiquer qu'une réforme de la loi du 3 janvier 1977 est actuellement étudiée.

D. LES VILLES NOUVELLES

Malgré la modification du statut des villes nouvelles, la responsabilité de l'Etat est engagée pour poursuivre les investissements prévus pour terminer les programmes. L'une des villes nouvelles est aujourd'hui achevée, il s'agit de Villeneuve d'Ascq, près de Lille, les autres devraient atteindre leur maturité vers 1990.

La population résidant dans ces villes atteint aujourd'hui plus de 800 000 personnes. On estime le nombre total d'emplois à 320 000 ; mais le ratio emploi/population totale varie entre 12 et 14 selon les villes nouvelles. Au 31 décembre 1983, depuis l'origine, on a dénombré 173 000 logements mis en chantier dans l'ensemble des villes nouvelles, dont 134 000 en Ile-de-France ; 1 712 hectares de terrains industriels et 750 000 m² de bureaux ont été commercialisés pendant la même période.

Un effort important a été accompli au niveau des équipements collectifs, en particulier dans le domaine scolaire et pour les transports.

Les villes nouvelles disposent d'un patrimoine foncier important : 31 000 hectares de terrains ont été acquis, dont 13 800 hectares grâce à des crédits d'Etat.

Pour l'avenir, la réalisation des villes nouvelles sera poursuivie, en application du IX^e Plan. Pour les villes nouvelles de l'Île-de-France, un contrat spécifique a été conclu entre l'Etat et l'établissement public régional ; il précise notamment les obligations des parties quant au rythme annuel de construction des logements et pour le financement de la voirie primaire ainsi que pour le différé d'amortissement des emprunts. Pour chaque ville nouvelle, des conventions particulières seront arrêtées ultérieurement entre l'Etat, l'établissement public régional et les collectivités territoriales en cause.

Globalement, en 1985, l'effort financier de l'Etat affecté aux villes nouvelles sera en progression importante par rapport à 1984 : 136,2 millions de francs au lieu de 82,8 millions de francs.

Dans la période récente, la situation financière des établissements publics d'aménagement s'est notablement améliorée, sauf pour l'Isle d'Abeau et l'étang de Berre. L'Isle d'Abeau doit financer l'équipement de nouvelles zones, l'établissement d'aménagement de l'étang de Berre subit les conséquences des décisions qui affectent l'usine sidérurgique de Fos-sur-mer.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'endettement net des établissements d'aménagement au cours des quatre exercices échus.

ENDETTEMENT NET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'AMENAGEMENT DES VILLES NOUVELLES

(en millions de francs)

	1980	1981	1982	1983	Evolution moyenne annuelle 80-83
Cergy-Pontoise	177,8	145,6	148,7	134,7	- 8,5 %
Evry	126,0	105,7	95,3	86,1	- 11,9 %
Marne-la-Vallée	324,0	293,0	254,8	212,4	- 13,1 %
Melun-Sénart	121,0	115,2	112,5	108,0	- 3,7 %
St Quentin-en-Yveline	175,5	160,2	142,1	127,2	- 10,2 %
Etang-de-Berre	49,8	52,9	47,5	49,1	- 0,6 %
L'Isle-d'Abeau	52,2	52,4	54,9	63,4	+ 6,8 %
Le Vaudreuil	46,0	47,8	42,3	40,0	- 4,3 %
Total	1 072,3	972,8	898,1	820,9	- 8,5 %

NB. Les données chiffrées ne prennent plus en compte la ville nouvelle de Lille-Est.

Les établissements publics d'aménagement doivent s'efforcer d'atteindre un équilibre financier ; à cet effet, le rythme d'engagement des dépenses doit être modéré.

Malgré les aléas de la conjoncture, il convient que l'Etat maintienne son soutien aux établissements publics d'aménagement jusqu'au terme de la réalisation des villes nouvelles. A cet égard, le budget de 1985 est satisfaisant.

- 0 -

Au cours du débat en commission sur le projet de budget de l'urbanisme, M. Jacques Braconnier a évoqué les problèmes posés aux communes moyennes par la délivrance des permis de construire ; il a estimé qu'il serait opportun de prévoir la mise à la disposition de personnel des D.D.E. pour l'instruction des demandes de permis de construire et qu'il faudrait d'autre part reconsidérer les pouvoirs dévolus aux architectes des bâtiments de France.

Sous réserve des observations qui précèdent, votre commission émet un **avis favorable** à l'adoption des dispositions concernant l'urbanisme dans le projet de loi de finances pour 1985, adopté par l'Assemblée nationale, sous réserve du maintien en francs courants des crédits affectés aux subventions destinées aux CAUE tels qu'ils figuraient dans le budget de 1984.