

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1990, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49. ALINÉA 3.
DE LA CONSTITUTION.

TOME XV

URBANISME

Par M. Jacques BELLANGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Éric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Gincsy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourpy, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 19), 925 (tome VII) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 14) (1989-1990).

Lois de finances. — Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LA MAITRISE DES PROCÉDURES D'URBANISME PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	11
A. L'intervention des collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme	11
1. <i>L'état d'avancement des différents documents d'urbanisme</i>	11
a) <i>Élaboration et modification des schémas directeurs</i>	11
b) <i>Élaboration et révision des plans d'occupation des sols</i>	12
2. <i>Les dotations budgétaires destinées à l'élaboration des documents d'urbanisme</i>	15
a) <i>La compensation du transfert de charges</i>	15
b) <i>La prise en charge de ses responsabilités par l'État</i>	16
B. L'intervention des collectivités locales dans la délivrance des décisions individuelles d'urbanisme	17
1. <i>La répartition des compétences</i>	18
2. <i>Le succès de la décentralisation</i>	18
3. <i>Les dotations budgétaires compensatrices</i>	19
a) <i>La dotation générale de décentralisation</i>	19
b) <i>La mise à disposition des services de l'État</i>	20
C. L'intervention des collectivités locales dans l'aménagement foncier et l'urbanisme opérationnel	20
1. <i>L'usage du droit de préemption</i>	20
2. <i>Le développement de l'offre foncière</i>	21
a) <i>Dans le domaine de la planification</i>	21
b) <i>Dans le domaine de l'application du droit des sols</i>	22
c) <i>Dans le domaine de la politique foncière</i>	23
D. L'intervention des collectivités locales dans la protection du patrimoine.	25
1. <i>Le succès des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.)</i>	25
2. <i>Le renouveau des secteurs sauvegardés</i>	26

II. LES RESPONSABILITÉS RÉSIDUELLES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'URBANISME	28
A. L'action en faveur de l'architecture	28
1. <i>L'enseignement de l'architecture</i>	28
a) Les moyens des services	28
b) L'équipement immobilier des écoles d'architecture	29
2. <i>La valorisation de l'architecture</i>	29
a) L'Institut français d'architecture	29
b) La campagne « Architecture-Architectes »	31
B. L'assistance technique aux collectivités locales	33
1. <i>Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.)</i>	33
a) La mission des C.A.U.E.	33
b) Les moyens financiers mis à leur disposition	34
2. <i>Les agences d'urbanisme</i>	35
a) Le rôle des agences d'urbanisme	35
b) Les ressources des agences d'urbanisme	36
C. La politique des villes nouvelles	38
1. <i>Le bilan des villes nouvelles</i>	38
a) La politique du logement	38
b) La politique de l'emploi	39
2. <i>Les perspectives de développement</i>	40
a) En Ile-de-France	40
b) En province	40
3. <i>Le statut juridique des villes nouvelles</i>	41
4. <i>La situation financière des villes nouvelles</i>	42
a) L'endettement des établissements publics d'aménagement de ville nouvelle	42
b) Les subventions budgétaires	44
CONCLUSION	45

MESDAMES, MESSIEURS,

Les orientations générales de la politique du Gouvernement en matière d'urbanisme pour 1990 restent fondamentalement marquées par la décentralisation.

En effet, les communes sont désormais responsables de la planification de leur développement urbain : lorsqu'elles sont dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis plus de six mois, elles sont habilitées à délivrer, sous leur propre responsabilité, les autorisations d'occupation du sol et à conduire les opérations foncières et d'urbanisme opérationnel.

Dans ce cadre juridique, l'action de l'État vise, d'abord, à assurer la légalité des procédures mises en jeu et à faire prévaloir les intérêts nationaux ou supra-communaux. Elle se rapporte ensuite à l'exercice de ses propres responsabilités en la matière, en liaison avec les collectivités locales concernées : financement du logement, valorisation du patrimoine architectural et urbain, impact des infrastructures et équipements de l'État, etc...

Outre l'exercice de ses propres responsabilités, il appartient à l'État d'apporter son concours aux collectivités locales afin que celles-ci soient à même d'assurer la plénitude des compétences transférées. Ainsi, ses services participent notamment à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme ou à l'instruction des demandes d'autorisations de construire.

On constate d'ailleurs qu'à une période d'appropriation des nouvelles compétences, motivée par un désir d'autonomie des collectivités locales, succède une phase de recherche d'un partenariat avec l'État, afin d'aborder de concert un ensemble d'enjeux importants qui leur sont communs.

Ainsi, la revalorisation des quartiers dégradés ou le réaménagement des zones en crise constituent l'un de ces enjeux stratégiques.

Les actions engagées sur ce thème par la Commission nationale de développement social des quartiers (C.N.D.S.Q.) ou par le Comité interministériel pour les villes (C.I.V.) constituent une première réponse qui s'inscrit dans la recherche d'un travail commun.

Le Gouvernement a manifesté récemment sa volonté de renforcer ces actions et de mieux maîtriser le développement urbain et les conditions de vie en ville par la création de la Délégation interministérielle des villes et du développement social urbain (décret du 28 octobre 1988), ainsi que du Conseil national et du Comité interministériel des villes et du développement social urbain.

Le programme d'action 1989 relatif à cette politique a été fixé par le Premier ministre par la circulaire du 22 mai 1989. En 1990, les actions précédemment engagées seront prolongées et amplifiées, notamment celles relatives au développement social urbain dont le Gouvernement entend faire une politique prioritaire.

Dans le même ordre d'idées, l'aménagement de l'Ile-de-France s'est imposé, récemment, comme une nécessité vitale pour le développement harmonieux de notre pays et la préparation des échéances communautaires à venir.

Lors du Conseil des ministres du 26 juillet 1989, trois axes ont été fixés pour la conduite du « grand chantier » de l'aménagement de l'Ile-de-France.

- En premier lieu, la détermination d'un programme d'actions immédiates, pour intervenir sans délai sur les déséquilibres les plus graves, qui a été rendu public le 13 octobre dernier.

- En deuxième lieu, l'élaboration d'un nouveau schéma directeur qui fixera les grandes orientations du développement de l'Ile-de-France pour les vingt à trente années à venir et dont les travaux ont démarré par l'élaboration d'un « Livre blanc sur l'Ile-de-France ». Celui-ci a pour objet essentiel de rapprocher les réflexions menées par l'État et la région et d'ouvrir le débat préalable à l'élaboration du nouveau schéma directeur et à la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente d'aménagement.

Il est élaboré par un groupe de travail technique, présidé par le préfet, directeur régional de l'équipement, assisté du directeur de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (I.A.U.R.I.F.) et du directeur de l'Atelier parisien d'urbanisme (A.P.U.R.).

Les travaux se termineront à la fin de l'année, la procédure d'élaboration, proprement dite, du nouveau schéma directeur devant alors être engagée début 1990.

- Enfin, l'élaboration de réformes institutionnelles et fiscales pour renforcer les solidarités et garantir la mise en œuvre du schéma directeur.

Au niveau des réformes fiscales, une plus grande solidarité entre les différentes collectivités de la région sera assurée. A cette fin, un fonds destiné à l'aménagement de la région Ile-de-France sera créé à partir de 1991, financé par un mécanisme d'écrêtement assis sur le potentiel fiscal des communes et des départements. Le prélèvement pourrait s'effectuer en utilisant les mécanismes de répartition des dotations de l'État. La définition technique des ressources du fonds, ainsi que son mode de gestion, feront l'objet d'une concertation approfondie avec les collectivités locales.

Face à ces vastes ambitions, les crédits budgétaires affectés, pour 1990, au secteur de l'urbanisme ne donnent qu'une vision incomplète, tronquée, de la volonté qui anime les pouvoirs publics en sa faveur.

Ils sont globalement en hausse puisque le budget de l'architecture et de l'urbanisme s'élève à 764,5 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 6 % par rapport à 1989) et à 697,9 millions de francs en autorisations de programme (+ 10 % par rapport à 1989).

Il s'articule autour de trois priorités essentielles : d'une part, le développement social urbain et la politique des villes, d'autre part, l'enseignement et l'exercice de l'architecture, enfin, la protection du patrimoine naturel et urbain.

I. — LES PRIORITÉS DU BUDGET DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME

A. — Le développement social urbain et la politique des villes

Le Gouvernement a marqué sa volonté de conduire une politique urbaine ambitieuse susceptible de permettre aux villes françaises d'être à la fois, dans le nouveau contexte européen, un facteur de solidarité sociale et un moteur de développement.

Dès juillet 1988, un ensemble de mesures était mis en œuvre afin d'améliorer le logement social et les quartiers dégradés. Le Fonds social urbain (F.S.U.) était revalorisé de 150 millions de francs afin d'accélérer les opérations de développement social des quartiers.

Par décret du 28 octobre 1988, le Conseil national et le Comité interministériel des villes et du développement social urbain étaient créés, ainsi que la Délégation interministérielle des villes et du développement social urbain. Les grandes orientations et le programme d'action sont définies par le Premier ministre lors de la séance du C.I.V. du 18 avril 1989 (circulaire du 22 mai 1989).

Trois orientations marquent ce programme :

- les programmes territoriaux, lieux d'application privilégiés des interventions de l'État et de la contractualisation avec les villes et les agglomérations : contrats « développement social des quartiers » relevant des contrats État-régions, conventions de quartiers pour ceux qui nécessitent une action préventive de même nature, conventions ville-habitat et première génération de contrats de ville ;

- les programmes complémentaires aux programmes territoriaux (qualité urbaine, fonctionnement économique et social des villes) ;

- les programmes nationaux de solidarité et d'innovation (prévention de la délinquance, accueil des populations spécifiques).

Ce programme d'action, largement, déconcentré et territorialisé, implique un effort accru de réflexion sur le devenir des agglomérations et sur leur fonctionnement. Les services de l'État comme les organismes intercommunaux sont appelés à y apporter une contribution importante.

Le budget proposé pour 1990 prolonge et amplifie l'action engagée.

La priorité accordée au développement social urbain sera renforcée. Parallèlement à l'effort accru en faveur du logement social, le Fonds social urbain est porté de 265 à 338 millions de francs. En outre, à l'issue de la seconde délibération du budget pour 1990 à l'Assemblée nationale, plus de 3 millions supplémentaires ont été accordés à « diverses opérations d'urbanisme dans le cadre du Fonds social urbain ».

Les moyens d'études des services extérieurs de l'État seront revalorisés de 5,5 millions de francs, tandis que ceux des agences d'urbanisme ont été maintenus, contrairement aux tendances antérieures à la baisse.

B. — L'enseignement de l'architecture

Au moment où les professionnels de la maîtrise d'œuvre en bâtiment se trouvent confrontés à l'élargissement européen, l'effort d'amélioration de la qualité de l'enseignement de l'architecture et des conditions d'exercice de ces professions sera activement poursuivi.

Le budget de l'enseignement de l'architecture pour 1990 prend en compte cette priorité : les moyens de fonctionnement des écoles sont revalorisés de 7 %, ainsi que les bourses accordées aux étudiants (+ 6,6 %).

C. — La protection du patrimoine bâti et naturel

Après l'effort de revalorisation des études de sites et de secteurs sauvegardés réalisé en 1989, la priorité sera portée en 1990 sur la mise en valeur des grands sites naturels ou urbains qui constituent un patrimoine précieux et des pôles touristiques prestigieux.

Les crédits d'intervention sont ainsi revalorisés de plus de 13 % et seront consacrés prioritairement aux sites naturels de Gavarnie, Pointe du Raz, aux gorges de l'Ardèche et du Verdon et aux sites urbains de Conques, Brouage et Montpezier.

Parallèlement, seront maintenus les efforts de développement des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.) et des secteurs sauvegardés.

*
* *

Compte tenu de ces trois priorités, le budget de l'architecture et de l'urbanisme est marqué par une progression de 3 % en fonctionnement et 18 % en investissement.

II. — LE BUDGET DE L'URBANISME ET DE L'ARCHITECTURE EN 1990

A. — Le budget de fonctionnement

Les moyens des services et les crédits d'intervention s'élèvent à 146 millions de francs, hors dotation aux villes nouvelles transférée du budget des charges communes (8,7 millions de francs), soit un quasi-maintien qui recouvre des évolutions différentes en fonction des priorités retenues.

Est particulièrement favorisé l'enseignement de l'architecture qui bénéficie d'une hausse des moyens de fonctionnement des écoles de 3,5 millions de francs (+ 7 %) afin de poursuivre l'équipement informatique, le développement de l'enseignement des langues et les certificats d'études approfondies et de revaloriser les bourses des étudiants de 5,5 millions de francs au dernier trimestre 1990. Dans le même esprit, l'aide apportée aux instituts d'urbanisme sera également augmentée de 10 %.

Par ailleurs, les moyens relatifs à la promotion de l'architecture seront maintenus. La campagne triennale « Architecture et Architectes » qui a fait l'objet de nombreuses initiatives, sera poursuivie par des actions spécifiques propres à enraciner l'intervention des architectes et développer la qualité de l'architecture quotidienne. Parallèlement, la promotion de l'architecture française sera poursuivie notamment grâce à l'action de l'Institut français d'architecture qui recevra une dotation supplémentaire de 500 000 francs pour le fonctionnement du Centre d'archives de l'architecture qui suscite un vif intérêt.

Enfin, l'aide apportée aux Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.), par le biais de la mise à disposition d'architectes consultants, est ramenée, compte tenu des augmentations de crédit acquises par voie d'amendements parlementaires en 1989, à 12 millions de francs.

B. — Le budget d'investissement

Le budget d'investissement s'élève à 518,9 millions de francs, contre 437,5 millions en 1989, soit une augmentation de 18 %. S'y ajoutent 178,9 millions de francs provenant de la dotation globale d'équipement des villes nouvelles, pour atteindre un total de 697,9 millions de francs.

1. *Les investissements directs de l'État*

Les investissements directs de l'État passent de 86,8 millions de francs en 1989 à 93,2 millions de francs, soit une progression de 7,3 %, pour les objectifs essentiels suivants :

— permettre aux services de l'État d'éclairer les collectivités locales sur les évolutions urbaines et participer efficacement à la mise en œuvre des contrats et conventions territoriales : leurs moyens d'analyses et d'études sont revalorisés de 5,5 millions de francs ;

— après les reconstructions des écoles d'architecture de Lyon, Strasbourg, Rennes et l'engagement des travaux de la nouvelle école de Nancy, l'effort portera en 1990, sur la rénovation d'écoles vétustes, notamment Marseille et Toulouse, à laquelle seront consacrés 24 millions de francs.

2. *Les interventions de l'État*

Les interventions de l'État sont en nette augmentation puisqu'elles atteignent, en 1990, 428 millions de francs, contre 350,6 en 1989.

Cette évolution résulte surtout du Fonds social urbain porté de 265,8 millions en 1989 à 338 millions de francs. Cette augmentation répond à la priorité accordée au développement social urbain et à la politique des villes qui constituent une priorité gouvernementale.

Cette évolution est également due à l'effort consenti en faveur de la mise en valeur du patrimoine urbain et naturel, notamment des grands sites : les crédits d'intervention dans les sites, abords et paysages seront en effet portés à 25,7 millions de francs.

Enfin, parmi les crédits d'intervention, l'effort en faveur des agences d'urbanisme sera maintenu. Les agences constituent en effet des outils de réflexion et de proposition indispensables à la mise en œuvre de politiques d'agglomération efficaces et ambitieuses. Au service des collectivités et de l'État, elles sont, dans les agglomérations qui en sont dotées, le support des politiques de développement social et urbain.

*
* *

Le budget de l'architecture et de l'urbanisme est donc fortement marqué par les priorités accordées à la politique des agglomérations, à l'enseignement de l'architecture et à la protection du patrimoine. Il doit permettre, dans chacun de ces domaines, de contribuer pleinement à l'amélioration de la qualité de vie urbaine et à la lutte contre les inégalités sociales.

I. — LA MAÎTRISE DES PROCÉDURES D'URBANISME PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

A. — L'intervention des collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme

1. L'état d'avancement des différents documents d'urbanisme

a) *Élaboration et modification des schémas directeurs*

● Bilan quantitatif

Au 1^{er} juillet 1989, le nombre de schémas directeurs approuvés s'élève à 195 ; ces documents concernent plus de 40 % de la population et 15 % des communes françaises, représentant 11 % du territoire national, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

État d'avancement des schémas directeurs de 1985 à 1989

(Situation au 1^{er} juillet)

État d'avancement de la procédure	Nombre de schémas directeurs					Nombre de communes 1989	Surface (milliers de km ²) 1989	Population (millions d'habitants) 1989
	1985	1986	1987	1988	1989			
Délimités	409	411	411	420	425	11 000	150	42
Dont approuvés	190	190	189	192	195	6 000	75	23
Dont en modification (1) ...	5	9	20	20	16	500	5	3

(1) Totale ou partielle.

Après une période de stabilité de trois ans après l'entrée en vigueur de la décentralisation, la planification intercommunale connaît un net regain d'activité depuis un peu plus de deux ans.

Au 1^{er} juillet 1989, les études d'établissement de quinze nouveaux schémas directeurs étaient engagées, conduites à l'initiative des communes dans le cadre des dispositions de la loi du 7 janvier 1983.

Par ailleurs, les négociations entre les communes sont en cours, en vue de définir les périmètres de schémas directeurs intéressant plusieurs projets d'élaboration. Les études pourraient débuter fin 1989 ou durant l'année 1990.

● Bilan qualitatif

Outre la décentralisation des procédures d'urbanisme, la relance de l'activité de la planification intercommunale a également été intensifiée par les dispositions introduites par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, codifiées aux articles L. 122-5 et L. 122-6 du code de l'urbanisme.

Le rythme des modifications de schémas directeurs s'est notablement accéléré ces deux dernières années. Ainsi, quatre révisions de schémas directeurs ont été approuvées dans le courant de l'année et seize sont en cours d'étude en application des dispositions de l'article L. 121-1-1 du code de l'urbanisme à l'initiative des communes. Par ailleurs, une dizaine de schémas sont en cours de révision ou viennent d'être révisés à l'initiative de l'État en application de l'article L. 122-5 précité, pour des motifs d'intérêt général.

Ce mouvement est appelé à s'amplifier puisque actuellement une vingtaine de schémas directeurs approuvés sont susceptibles d'être remaniés à très court terme.

L'effort de planification intercommunale devrait se poursuivre, voire s'accroître, portant, d'une part, sur l'établissement de nouveaux schémas directeurs, notamment pour apporter une réponse intercommunale à des projets d'implantation de grands équipements ou d'aménagement à des fins touristiques ou de loisirs et, d'autre part, sur la gestion et l'adaptation des schémas directeurs existants concernant principalement des aires urbaines et pour lesquels s'impose une prise en compte de l'évolution du contexte socio-économique et de récents projets d'équipement.

b) *Élaboration et révision des plans d'occupation des sols*

● **Bilan quantitatif**

Au 1^{er} juillet 1989, 17 800 communes étaient concernées par un P.O.S. opposable aux tiers ou en cours d'établissement, soit 48 % des communes françaises, couvrant 57 % du territoire national et regroupant 92 % de la population.

Parmi ces communes, 13 000 sont dotées d'un document opposable aux tiers (11 700 approuvés et 1 300 publiés) et 4 800 ont engagé l'élaboration d'un P.O.S. Par rapport à l'année précédente, le nombre des prescriptions nouvelles est faible et concerne environ 200 communes seulement.

● **Bilan qualitatif**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de décentralisation de l'urbanisme du 7 janvier 1983, l'activité de planification communale s'est caractérisée par une forte relance.

Du 1^{er} octobre 1983 au 1^{er} juillet 1989, près de 6 000 communes ont prescrit un P.O.S. et surtout au cours des deux premières années de mise en œuvre de la planification communale décentralisée.

Actuellement, on observe un fléchissement progressif du rythme des prescriptions, évolution d'ailleurs logique car les communes soumises à une certaine pression d'urbanisation sont, dans leur quasi-totalité, déjà engagées dans l'élaboration d'un P.O.S. : c'est le cas de 95 % des communes de 1 000 habitants et plus — et de plus de 35 % des communes de moins de 1 000 habitants.

Les communes qui n'ont pas entrepris une démarche de planification communale connaissent, pour l'essentiel, un faible, voire très faible, rythme de construction. Si l'établissement d'un P.O.S. ne s'impose pas, pour elles, l'intérêt de se doter de ce document peut s'envisager, notamment pour répondre à des opportunités d'aménagement susceptibles de remettre en cause l'organisation de leur territoire.

Seconde cause de stagnation des P.O.S., les nouvelles dispositions de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme, introduites par la loi du 19 août 1986, offrent la faculté aux communes à faible pression foncière, de gérer leur territoire sans pour autant disposer d'un P.O.S., dès lors qu'elles ont défini puis arrêté, conjointement avec le préfet, les « modalités d'application du règlement national

d'urbanisme » dans une carte communale. Cette disposition a découragé de l'adoption d'un P.O.S. dont l'intérêt essentiel résidait, d'une part, dans la non application de la règle de constructibilité limitée, d'autre part, dans le transfert au maire de la compétence en matière de délivrance des permis de construire.

En conséquence, un millier environ de cartes communales est en cours d'établissement et 500 ont été adoptés au cours de 1988.

Il apparaît donc que l'on s'oriente, à l'avenir, vers un tassement, déjà largement amorcé, du rythme des prescriptions de P.O.S., conforté par les dispositions de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme. Toutefois, l'activité relative à l'établissement des P.O.S. prescrits reste importante puisque les 4 800 P.O.S. à l'étude deviennent opposables aux tiers selon un rythme de progression de plus de 1 000 par an entre le 1^{er} juillet 1988 et le 1^{er} juillet 1989, témoignant ainsi de la volonté des communes de conduire à leur terme les procédures engagées.

Par ailleurs, la gestion et l'adaptation des P.O.S. approuvés constitue un domaine en progression constante dans l'activité de la planification communale. Le rythme des révisions de P.O.S. enregistre un accroissement continu corrélatif à celui des P.O.S. approuvés. Au 1^{er} juillet 1989, 3 500 P.O.S. (soit 30 % des P.O.S. approuvés) étaient en cours de révision.

A l'examen de ces divers éléments d'appréciation, on peut prévoir qu'au cours de l'année 1990, l'activité de la planification communale restera caractérisée par les trois données suivantes :

— la poursuite de l'effort pour réaliser les études de P.O.S. récemment prescrits mais non encore opposables aux tiers ;

— une diminution des prescriptions de P.O.S. compensée par la poursuite de la demande en faveur de « cartes communales » ;

— une progression constante du rythme des révisions et des modifications de P.O.S.

Pour l'année 1990, l'activité de la planification communale devrait concerner plus de 10 000 communes, dont 3 500 au titre d'une révision, auxquelles s'ajoutent les 1 000 demandes émanant de communes pour établir une carte communale et dont le rythme devrait se maintenir, voire s'accroître sensiblement.

État d'avancement des P.O.S. en 1987, 1988 et 1989

(Situation au 1^{er} juillet)

État d'avancement de la procédure	Nombre de communes			Surface (milliers de km ²)			Population (millions d'habitants)		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
Prescrits	6 181	5 439	4 800	157,8	143,5	130,9	7,1	5,6	4,7
Publiés	1 399	1 414	1 300	25,5	23,9	21,3	2,3	2,2	1,0
Approuvés	9 526	10 685	11 700	174,1	196,6	214,5	41,6	43,5	45,7
Ensemble	17 106	17 538	17 800	357,4	364,0	366,7	51,0	51,3	51,4

(1) Ces chiffres traduisent la situation des P.O.S. aux différentes étapes de la procédure, sans cumuls.

P.O.S.

Évolution des flux entre le 1^{er} juillet 1987 et le 1^{er} juillet 1989

État d'avancement de la procédure (1)	Nombre de communes		Surface (en millions de km ²)		Population (en millions d'habitants)	
	01-07-87 au 01-07-88	01-07-88 au 01-07-89	01-07-87 au 01-07-88	01-07-88 au 01-07-89	01-07-87 au 01-07-88	01-07-88 au 01-07-89
Prescriptions	432	230	+ 6,5	+ 3,5	+ 0,3	+ 0,2
Publications	1 174	1 100	+ 20,8	+ 27,5	+ 1,8	+ 2,9
Approbations	1 159	1 300	+ 22,5	+ 24,0	+ 1,9	+ 2,7

(1) Ces chiffres traduisent la situation des P.O.S. aux différentes étapes de la procédure, sans cumuls.

2. Les dotations budgétaires destinées à l'élaboration des documents d'urbanisme

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

a) La compensation du transfert de charges

La première dotation, correspondant à l'enveloppe la plus importante, est destinée à compenser les dépenses prises en charge par les communes compétentes en matière d'urbanisme. Elle est attribuée par l'État sous forme d'un concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation en application de l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, selon les conditions fixées par le décret du 17 juillet 1984 modifiant celui du 22 décembre 1983. Ces crédits sont inscrits au chapitre 41-56 du ministère de l'Intérieur.

En 1984, ce concours particulier a été fixé à 53,14 millions de francs après réévaluation réalisée par la Commission consultative sur l'évaluation des charges résultant du transfert des compétences. En 1985, 1986, 1987, 1988 et 1989, le montant annuel de cette dotation s'est élevé respectivement à 55,8 millions de francs, 58 millions de francs, 61,5 millions de francs, 64,4 millions de francs et 70,4 millions de francs. Cette dotation sera actualisée en 1990 par l'application d'un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement pour la même année.

De 1984 à 1988, près de 20 000 communes ont perçu ce concours particulier, dont 30 % pour élaborer leur P.O.S. et 70 % pour le modifier ou le réviser. De même, 32 établissements publics de coopération intercommunale en ont bénéficié, 25 au titre de la révision d'un schéma directeur et 7 au titre de son établissement.

b) La prise en charge de ses responsabilités par l'État

● **Les dotations budgétaires**

La deuxième dotation est inscrite au chapitre 55-21, article 10 du budget du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer. Ces crédits sont destinés à assurer l'exercice, par l'État, de ses responsabilités dans le cadre de l'établissement ou la révision des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux, ainsi que l'exercice de ses propres compétences telles qu'elles sont définies par la loi du 7 janvier 1983.

A l'examen de la dotation budgétaire de 1984, fixée à 35 millions de francs, correspondant à une dotation effective de 26,25 millions de francs, après annulation de 25 % des crédits ; au vu des enveloppes annuelles des budgets 1985, 1986, 1987, 1988 et 1989, respectivement fixées à 31,4 millions de francs, 26,7 millions de francs, 27,3 millions de francs, 30 millions de francs et 30 millions de francs, les crédits du chapitre 55-21 article 10 ont décru globalement d'environ 17 %.

Mais la dotation prévue pour 1990 (35,5 millions de francs) recouvre un montant de crédits à hauteur de celui arrêté pour la dotation budgétaire de 1984, avant régulation.

● La nature des responsabilités de l'État

Depuis 1984, outre une mobilisation encore durable des services extérieurs de l'État pour la mise à disposition gratuite, fortement sollicitée par les communes, pour établir leur document d'urbanisme, l'exercice des missions de l'État, tant dans le domaine de la planification spatiale que dans la gestion des territoires non planifiés, s'est accentué, voire renforcé par de nouvelles tâches.

Les missions de l'État sont intensifiées par un regain caractérisé de la planification intercommunale. Il résulte d'un mouvement en faveur de modifications et d'établissement de schémas directeurs qui requiert des moyens importants pour conduire les études nécessaires et ainsi permettre aux services extérieurs d'exprimer les positions de l'État en matière d'aménagement et de protection.

Il en est de même pour la mise en œuvre de grandes opérations d'intérêt national qui suscitent des besoins en études d'accompagnement à caractère exceptionnel à l'échelle intercommunale (Transmanche, parcs à thèmes, T.G.V...).

D'autre part, les modifications apportées à l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme par la loi du 19 août 1986 induisent une charge supplémentaire pour les services extérieurs de l'État et de nouvelles dépenses puisque seules les communes ayant prescrit un P.O.S. peuvent être tributaires du concours particulier créé au sein de la D.G.D. Rappelons que mille communes demandent actuellement l'établissement d'une carte communale.

B. — L'intervention des collectivités locales dans la délivrance des décisions individuelles d'urbanisme

La délivrance des autorisations et des actes relatifs à l'occupation du sol s'effectue suivant les règles posées par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, modifiée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

1. *La répartition des compétences*

Ces textes ont réparti comme suit les compétences entre l'État et les communes :

— lorsque la commune dispose d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis au moins six mois (à l'exception des cas limitativement énumérés par l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme qui demeurent de la compétence de l'État), les autorisations et actes sont délivrés **par le maire au nom de la commune** ;

— dans les autres communes, la compétence n'est pas décentralisée : les décisions sont prises **au nom de l'État soit par le maire** (cas général pour le permis de construire), **soit par le préfet** (certificats d'urbanisme, permis de démolir, autorisations de lotir et, pour le permis de construire, quelques cas limitativement énumérés par l'article R. 421-36 du code de l'urbanisme).

La décentralisation ainsi opérée s'est mise en place de façon progressive, en fonction du rythme d'approbation des plans d'occupation des sols. Elle a très vite concerné une grande partie des décisions prises en la matière.

2. *Le succès de la décentralisation*

Dès 1984, l'urbanisme décentralisé concernait quelque 6 400 communes, parmi les plus importantes puisqu'elles rassemblaient près de 32 millions d'habitants ; à cette époque, 43 % des décisions de permis de construire ont été décentralisées, correspondant à 51 % des logements autorisés, ce qui montre l'importance des permis délivrés dans les communes à P.O.S. approuvé.

On a pu constater une rapide et régulière progression de la décentralisation au cours des années suivantes, ainsi que le font apparaître les chiffres du tableau ci-après :

	1985	1986	1987	1988	1989
Nombre de communes compétentes (en chiffres ronds)	7 600	8 300	9 150	10 500	11 700
Population correspondante (millions d'habitants)	37,5 Mh	38,8 Mh	41 Mh	42,5 Mh	45,7 Mh
Proportion des permis de construire décentralisés	45,5 %	53,5 %	55 %	60 %	65 %
et des logements autorisés corres- pondants	54,5 %	60,5 %	62 %	65 %	70 %

3. *Les dotations budgétaires compensatrices*

a) *La dotation générale de décentralisation*

● **Les principes**

Les conséquences budgétaires du transfert de compétences se traduisent sous forme de dotation générale de décentralisation (D.G.D.) dans le cadre de la compensation des charges prévue par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

A ce titre, conformément aux dispositions des articles 17 et 94 de la loi du 7 janvier 1983, a été mis en place un dispositif spécifique de compensation financière des charges résultant des contrats destinés à garantir les communes contre les risques découlant de l'exercice des compétences transférées en matière d'application du droit des sols. Les modalités de mise en place du dispositif ont été précisées par le décret n° 84-221 du 29 mars 1984 modifié le 12 décembre 1984.

● **Les crédits accordés**

Pour l'année 1984, année du transfert de compétences opéré le 1^{er} avril, les crédits ainsi transférés au budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation se sont élevés à 7,6 millions de francs, ce qui correspond à un montant en année pleine de 10,4 millions de francs. En 1985, ce montant était de 11,4 millions de francs, puis de 12,7 millions en francs en 1986 et de 13,6 millions de francs en 1987.

Il s'élevait, en 1988 à 14,2 millions de francs inscrits en loi de finances initiale, réajustés de près de 0,4 million de francs pour tenir compte des communes nouvellement compétentes en 1988, atteignant ainsi 14,6 millions de francs.

Cette somme a été actualisée en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Pour 1989, c'est donc un montant de 16 millions de francs qui a été inscrit en loi de finances initiale, à ajuster de 0,6 million de francs pour tenir compte du nombre de communes nouvellement compétentes dans l'année.

Un montant de 16,6 millions de francs figure donc au projet de budget du ministère de l'Intérieur pour 1990. Il sera lui-même réajusté en cours d'année pour tenir compte de l'évolution du nombre de communes compétentes au cours de l'année 1990.

Ces sommes sont attribuées par les préfets aux communes assurées, sur présentation du contrat, selon un barème tenant compte à la fois de la population de la commune, du nombre de permis de construire délivrés et du nombre de logements autorisés, conformément à l'article 3 du décret du 29 mars 1984 précité.

b) La mise à disposition des services de l'État

La loi n° 86-972 du 19 août 1986 a modifié les conditions dans lesquelles les services de l'État sont gratuitement mis à disposition des communes pour l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation.

Aux termes du nouveau dispositif, codifié à l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme, les communes peuvent aujourd'hui confier une partie des dossiers aux services instructeurs de l'État et faire traiter le reste par leurs propres services ou d'autres.

Cet assouplissement est de nature à faciliter une prise en charge progressive, par les communes, de l'intégralité de leurs compétences.

**C. — L'intervention des collectivités locales
dans l'aménagement foncier et l'urbanisme opérationnel**

1. L'usage du droit de préemption

Le transfert de compétences dans le domaine des droits de préemption et de l'urbanisme opérationnel est effectif au profit des communes dotées d'un P.O.S. (rendu public ou approuvé selon les procédures) :

— depuis le 1^{er} avril 1984 pour les lotissements et les hébergements de plein air ;

— depuis le 19 juillet 1985 pour les associations foncières urbaines (A.F.U.) et les périmètres de restauration immobilière (P.R.I.) ;

— depuis le 1^{er} avril 1986 pour les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) et le contrôle de certaines divisions foncières ;

— depuis le 1^{er} juin 1987 pour le droit de préemption urbain (D.P.U.), les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) et les espaces naturels sensibles (E.N.S.).

Cette décentralisation s'est traduite par le développement, sur des bases nouvelles, d'un partenariat entre l'État et les collectivités locales.

Ainsi, la procédure de l'expropriation demeure de la responsabilité de l'État, ce qui implique que l'appropriation publique des terrains utiles aux politiques locales soit menée de concert entre les diverses collectivités concernées.

En outre, l'association de l'État à la définition des plans d'aménagement de zones (P.A.Z.) permet de garantir la prise en compte, sur certains secteurs d'intérêt stratégique, des intérêts de l'État et des autres collectivités publiques.

Il convient toutefois de souligner que, pour certains instruments, la décentralisation n'est pas une nouveauté : déjà, bien avant le 1^{er} juin 1987, les zones d'intervention foncière (Z.I.F.) pouvaient être supprimées, ou leur périmètre réduit, par le conseil municipal et le droit de préemption y était exercé de plein droit par la commune.

La décentralisation de l'ensemble des instruments fonciers a donc généralisé un mécanisme qui avait déjà prouvé son utilité.

2. Le développement de l'offre foncière

Depuis 1983, plusieurs dispositions législatives importantes sont intervenues avec pour principal objectif de favoriser le développement de l'offre foncière, la relance de l'immobilier, tout en corrigeant certains aspects des textes initiaux jugés difficiles à mettre en œuvre.

a) Dans le domaine de la planification

• La règle dite de « constructibilité limitée » introduite par l'article 38 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a été aménagée en vue d'en assouplir la rigueur dans les communes non dotées d'un P.O.S. qui ne connaissent qu'une faible pression de l'urbanisation.

Par ailleurs, la faculté de définir des modalités d'application du règlement national d'urbanisme dans ces communes n'est plus conditionnée par la prescription d'un P.O.S. et le délai de validité de ces modalités a été porté de dix à quinze ans renouvelable (loi n° 86-972 du 19 août 1986).

- Les possibilités de modification des dispositions d'un P.O.S. approuvé ont été assouplies dans certaines conditions. Par ailleurs, la faculté d'appliquer par anticipation les dispositions d'un P.O.S. en cours de révision a été réintroduite afin de permettre l'engagement plus rapide d'opérations cohérentes avec les futures dispositions du plan révisé (loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986).

- Enfin, avec le même objectif, les conditions de révision des schémas directeurs ont été élargies et a été introduite la possibilité d'appliquer par anticipation leurs options (loi n° 85-729 du 18 juillet 1985). De même, la durée de validité des syndicats intercommunaux d'étude et de programmation compétents pour l'élaboration et la révision de ces schémas a été portée de trois à cinq ans (loi n° 88-13 du 5 janvier 1988).

b) Dans le domaine de l'application du droit des sols

- Les règles relatives au plafond légal de densité (P.L.D.) ont été assouplies. Les communes ont désormais toute liberté pour instaurer, supprimer le P.L.D. ou le modifier. Elles peuvent en outre exonérer les logements du versement pour dépassement du plafond (loi du 23 décembre 1986).

- La stabilité des règles d'urbanisme dans les lotissements a été renforcée (loi du 23 décembre 1986).

- Le champ d'application du permis de construire a été précisé et clarifié et le régime des déclarations de travaux, profondément remanié en vue d'une simplification, a été étendu à de nombreux travaux de faible importance dont la nature correspond aux préoccupations quotidiennes des usagers dans l'aménagement de leur habitat (loi n° 86-13 du 6 janvier 1986).

- Le décret n° 88-471 du 28 avril 1988 a harmonisé les mesures de publicité applicables aux différentes autorisations d'occupation du sol et a modifié les délais de recours, afin de réduire la période d'insécurité juridique pour les constructeurs.

c) *Dans le domaine de la politique foncière*

Il a été constaté, dans certaines communes soumises à forte pression foncière, des achats fonciers importants suscités par une anticipation sur le devenir, à terme, de certaines zones agricoles et qui ont fait artificiellement monter le prix du sol dans ces zones sans possibilité d'intervention publique efficace.

● **Les principes posés par la loi du 18 juillet 1985**

La loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement avait ordonné le nouveau dispositif des droits de préemption entré en vigueur le 1^{er} juin 1987, autour de deux données simples : d'une part, l'existence ou non d'un plan d'occupation des sols, d'autre part, la vocation des terrains concernés.

Ainsi :

— dès lors que la commune disposait d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, elle pouvait instaurer un droit de préemption urbain sur des territoires spécifiques : zones urbaines, zones d'urbanisation future, périmètres de secteurs sauvegardés dotés d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur rendu public ou approuvé, périmètres de zones d'aménagement concerté dotés d'un plan d'aménagement approuvé ;

- en dehors des communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé, le préfet pouvait créer un droit de préemption sur les zones d'aménagement différé ;

— dans les espaces naturels sensibles reconnus comme tels par le conseil général, ce dernier pouvait instituer un droit de préemption pour ouvrir ensuite les terrains au public après les avoir aménagés à cette fin.

En conséquence, en dehors d'un périmètre d'espace naturel sensible, une commune dotée d'un plan d'occupation des sols ne disposait d'aucun instrument de contrôle des mutations de ses zones non urbaines ou non destinées à l'urbanisation.

● Les ajustements proposés par la loi du 2 août 1989

La loi n° 89-550 du 2 août 1989 vient d'apporter à ce dispositif quelques ajustements : le préfet pourra désormais créer des zones d'aménagement différé sur le territoire d'une commune même dotée d'un plan d'occupation des sols, à l'exception des zones urbaines ou destinées à l'urbanisation future où le droit de préemption urbain conserve son rôle d'instrument foncier de droit commun.

Ainsi, la collectivité publique est en mesure de faire face à toute tentative spéculative sur l'ensemble du territoire communal.

Cette nouvelle possibilité de création de Z.A.D. ne sera toutefois ouverte que sur des parties du territoire national définies par décret en Conseil d'État, et principalement en Ile-de-France.

C'est d'ailleurs sur ce fondement qu'a été prévu, au cours du contrat de plan, un financement de 360 millions de francs destiné à permettre des acquisitions par préemption dans les Z.A.D. qui seront créées en Ile-de-France, financement auquel le conseil régional pourrait s'associer prochainement.

Cette disposition s'inscrit dans le « programme d'actions immédiates en Ile-de-France » présenté par le premier Ministre et le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, le 13 octobre dernier, en application des dispositions arrêtées au cours du Conseil des ministres du 26 juillet 1989.

Elle permettra de contrôler le marché foncier dans certains secteurs particulièrement importants pour l'équilibre régional et dont la vocation résultera des options qui seront arrêtées lors de la révision du schéma directeur régional d'Ile-de-France qui devrait être engagée en 1990.

Dans cette perspective, « une politique de sauvegarde foncière doit, dès maintenant, être mise en œuvre si l'on veut éviter le morcellement désordonné et les opérations ponctuelles rendant impossibles les premières opérations stratégiques et les aménagements d'ensemble cohérents (1) ».

(1) Dossier de presse de l'Hôtel de Matignon, 13 octobre 1989.

D. --- L'intervention des collectivités locales dans la protection du patrimoine

1. *Le succès des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.)*

Créées par la loi du 7 janvier 1983 (articles 69 à 72), les Z.P.P.A.U. ont connu, dès 1984, un succès important auprès des communes concernées principalement par la gestion des « abords » de monuments historiques. Cette procédure a reçu un écho particulièrement favorable de la part des petites et moyennes communes en leur permettant de préciser la connaissance et la gestion de leur patrimoine à la faveur, souvent, de l'élaboration d'un P.O.S. ou de sa révision.

La « mobilisation » budgétaire mise en place de 1983 à 1986, notamment par la double participation du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer et du ministère de la Culture, a permis de répondre à la forte demande et d'engager ainsi un nombre d'études préalables important, soit environ 400.

Un palier dans cette progression a été cependant constaté depuis lors. Si aujourd'hui, 528 études ont été engagées (dont plus d'un tiers terminées et 33 Z.P.P.A.U. créées), ce ralentissement relatif s'explique notamment par la nécessité, pour les services extérieurs de l'État et principalement les architectes des bâtiments de France, de mener à terme les études engagées avant d'en lancer de nouvelles.

Sur le plan financier, les autorisations de programme ont conservé leur volume après avoir augmenté en 1988 (7,65 millions de francs en 1987, 10 millions de francs en 1988 et 1989) ; mais des difficultés importantes ont été rencontrées pour les crédits de paiement obligeant les services gestionnaires à la plus grande prudence à l'égard des demandes nouvelles d'études.

Ainsi, les Z.P.P.A.U. reflètent une nécessaire adaptation de la responsabilité de l'État en matière de patrimoine dans le cadre de la décentralisation, ressentie comme telle principalement par les élus. Il est cependant nécessaire que soit confirmé l'accompagnement financier indispensable à cette politique contractuelle, garant de la mobilisation des services extérieurs, et sans lequel les communes ne s'engageront que rarement.

Parallèlement, une simplification de la procédure pourrait être envisagée pour certaines applications où ni le contexte patrimonial, ni les enjeux ne permettent une démarche complexe. Une étude-bilan a été commandée en 1989 qui devrait proposer des adaptations du texte ou, du moins, quelques modifications de la pratique pour une procédure particulièrement adaptée à la prise de responsabilité progressive des élus en matière de mise en valeur du patrimoine.

2. *Le renouveau des secteurs sauvegardés*

La politique des secteurs sauvegardés, qui a pour objectif d'assurer la préservation et la mise en valeur des centres historiques, connaît, depuis plusieurs années et particulièrement depuis 1985, un renouveau important, qui se traduit par deux types d'actions complémentaires.

● **D'une part**, les études des plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés **antérieurement créés**, mais qui avaient été interrompues pendant plusieurs années, ont été relancées à la demande des maires concernés. Cette réactivation a permis à la Direction de l'architecture et de l'urbanisme de faire accélérer l'instruction des plans de sauvegarde, et, par voie de conséquence, les procédures de publication et d'approbation de ces documents d'urbanisme réglementaires.

A titre d'illustration, Aix-en-Provence, Blois, Montferrand ou Nancy ont ainsi relancé des études en ce sens. Par ailleurs, huit plans de sauvegarde ont été rendus publics en 1988 (Vitré, Dolc, Bourges, Versailles, Nice, Richelieu, Albi et Senlis) et ceux de Paris-le-Marais, Nancy, Montferrand et Grasse, déjà examinés par la Commission nationale des secteurs sauvegardés, font l'objet des mises au point nécessaires et devraient prochainement pouvoir être publiés.

● **D'autre part**, une action importante a été engagée pour répondre à la demande de municipalités intéressées par la **création de nouveaux secteurs sauvegardés**. Les études nouvelles qui avaient été lancées entre 1983 et 1986 ont abouti à l'intervention d'arrêtés ministériels portant création et délimitation de nouveaux secteurs sauvegardés.

Ainsi, douze nouveaux secteurs sauvegardés ont été créés, entre 1985 et 1988, auxquels s'ajoutent au titre de l'année 1989, ceux d'Amboise et prochainement de Saintes, portant ainsi à soixante-quinze le nombre total des secteurs sauvegardés créés.

En outre, des études urbaines déjà réalisées sur d'autres centres historiques restent en instance (Dieppe, Niort, Cognac...) et d'autres demandes sont en cours d'examen (Bonifacio, Saint-Flour).

En 1990, comme en 1989, les crédits d'études seront affectés prioritairement à la conduite des études nécessaires à l'élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V.) des nouveaux secteurs sauvegardés créés depuis 1985. Ils seront également consacrés au financement des études relatives à des P.S.M.V. dont l'instruction est relancée en vue de leur publication, de leur approbation ou de leur révision.

La politique des secteurs sauvegardés, vivement relancée par l'État ces dernières années, a rencontré l'accueil très favorable des communes concernées. Il convient de poursuivre cet effort pendant plusieurs années encore pour soutenir cette politique qui se révèle particulièrement bien adaptée aux pratiques, nées de la décentralisation, de concertation entre l'État et les communes.

Il faut cependant regretter la modicité des crédits pour l'aide aux travaux, qui ne permet pas d'intervenir de façon significative sur les opérations les plus intéressantes des secteurs sauvegardés.

Sur ce point, la situation des crédits d'études et des travaux s'établit comme suit :

Autorisations de programme

(En milliers de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Études architecturales (chapitre 55-21. article 24)	4 130	3 708	3 337	2 836	4 000	6 000	6 000	6 000
Travaux spécifiques (chapitre 65-23. article 40 (*))	8 000	7 200	6 480	5 508	5 500	5 500	5 000	non précisé

(*) Partiel; cet article est commun aux secteurs sauvegardés et aux sites, abords et paysages.

II. — LES RESPONSABILITÉS RÉSIDUELLES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'URBANISME

A. — L'action en faveur de l'architecture

1. *L'enseignement de l'architecture*

L'effort réalisé en faveur de l'enseignement de l'architecture, élevé au rang de priorité, porte tant sur les dépenses de fonctionnement que sur les investissements.

a) *Les moyens des services*

• Les dépenses de fonctionnement en faveur des vingt-deux écoles d'architecture placées sous la tutelle du ministère de l'Équipement et du Logement, sont en nette et régulière progression : inscrits à hauteur de 44,2 millions de francs en 1988, elles s'élevaient à 47,6 millions en 1989 et devraient atteindre plus de 51 millions en 1990.

Cette hausse résulte, pour partie d'un transfert de crédits de 1,5 million de francs entre deux directions, concernant le rattachement financier du Centre d'informatique et de méthodologie en architecture. Pour le solde, l'essentiel de l'augmentation de crédits — soit 2 millions de francs — sera prioritairement consacré à l'école d'architecture de Bretagne qui devait emménager au 1^{er} octobre 1989 dans ces nouveaux locaux, ainsi qu'à celle de Paris-la-Seine qui bénéficie d'une extension.

Cette dotation permettra de poursuivre l'effort accompli en matière d'informatique et de langues dans les écoles d'architecture, en vue de la préparation des échéances européennes de 1993 :

— **l'informatique**, qui a déjà fait l'objet d'un premier plan d'équipement des écoles en matériels et logiciels, bénéficiera d'un second plan durant la période 1989-1991 permettant de remplacer les matériels obsolètes et d'augmenter les postes de travail des étudiants. La mesure nouvelle de 1,55 million de francs inscrite au budget 1989 avait permis de porter à 4,5 millions l'enveloppe financière consacrée au renouvellement des équipements ; cette dotation sera reconduite dans le cadre du budget de 1990 ;

— un plan de **développement de l'enseignement des langues** avait été lancé en 1989, grâce à 1 million de francs de mesures nouvelles inscrites au budget 1989 pour l'achat des matériels, complété par un crédit de 500 000 francs de vacations ; ce plan devrait se poursuivre en 1990 sur la base de la reconduction de ces moyens.

- Les crédits consacrés aux bourses d'études, en hausse d'un million de francs par rapport à 1989, devraient atteindre 16,2 millions afin de revaloriser celles-ci de 20 % dès le dernier trimestre 1990, conformément à l'évolution des bourses de l'enseignement supérieur de l'Éducation nationale.

b) *L'équipement immobilier des écoles d'architecture*

La dotation inscrite au budget de 1990 s'élève à 24 millions de francs (autorisations de programme), en hausse par rapport à 1989 (23 millions) et 1988 (20 millions). Elle permettra essentiellement de réaliser un programme d'entretien lourd et de rénovation dont bénéficieront principalement les écoles d'architecture de Toulouse, Marseille, Bordeaux, Nantes et Saint-Étienne.

En outre, un crédit de 0,5 million de francs, dans le cadre du contrat État-région de Haute-Normandie, sera affecté aux études relatives à la construction de l'Institut européen d'aménagement qui doit être édifié à Rouen, près de l'École d'architecture de Normandie, dans le but de permettre la formation, à l'aménagement du territoire, d'architectes ressortissant de pays européens ou de pays en voie de développement.

2. *La valorisation de l'architecture*

a) *L'Institut français d'architecture*

- **L'activité de l'I.F.A.**

En 1988 et 1989, l'activité de l'I.F.A. s'est poursuivie comme prévu dans le cadre de ses orientations précédentes en développant la promotion de l'architecture contemporaine, la conservation des archives architecturales du XX^e siècle et les échanges européens.

En 1989, ses activités dominantes ont consisté d'abord en la présentation ou la conception d'expositions (telle l'exposition « vingt ans d'une ville nouvelle » à Cergy-Pontoise).

Elles ont en outre été principalement centrées, après l'aménagement du Centre d'archives de la rue de Tolbiac, au recueil de plus en plus important de fonds d'architecture et de collections. Parallèlement, l'I.F.A. a poursuivi les activités liées à la mise en valeur des archives d'architecture par l'édition d'ouvrages et a continué un travail d'archivage photographique de l'architecture du XX^e siècle.

● Le financement de l'I.F.A.

Une dotation de 14 millions de francs a été attribuée par le ministère de l'Équipement, complétée par une subvention de 1,5 million destinée au fonctionnement du Centre d'archives.

Des conventions extérieures s'y ajoutent pour un montant actuel de 7 millions de francs.

Enfin, des recettes tirées des ventes de catalogues, de livres, de collections créés par l'I.F.A., de bulletins et d'affiches compléteront ces ressources financières pour un montant de 900 000 F comparable à l'exercice 1988. Cependant, un gel de crédits de 550 000 F pour l'exercice 1989 n'est pas sans hypothéquer certains développements prévus au budget et qui devront donc être différés.

● Les orientations de l'I.F.A. pour 1990

Objectif primordial pour 1990, l'I.F.A. ouvrira, au début de l'année, son Centre d'archives de la rue de Tolbiac, mais, dans un premier temps, à un nombre restreint de chercheurs spécialisés, compte tenu du petit nombre de collaborateurs qui n'autorise pas, à la fois, une large ouverture au public et la mise en ordre des documents. Les Archives s'efforceront de sortir le second tome du catalogue complet des collections, tout en continuant la politique d'édition suivie depuis la création de l'Institut.

De ce fait, le montant de la subvention, accordée par l'État, devrait progresser pour permettre de faire face aux dépenses de fonctionnement du Centre.

b) *La campagne « Architecture-Architectes »*

● **Les objectifs de la campagne**

La campagne « Architecture-Architectes » a été lancée en mai 1987 par le ministère de l'Équipement et du Logement et l'Ordre des architectes, après la signature d'un protocole en fixant les modalités et les conditions de mise en œuvre, avec les objectifs suivants :

- inciter les Français à recourir plus souvent à l'architecte et les aider à mieux connaître son domaine d'intervention ;
- valoriser les qualités créatives de l'architecte autant que sa compétence d'homme du terrain ;
- montrer que l'architecture ne concerne pas seulement le monumental mais est présente partout dans le « quotidien » ;
- inviter les Français à être plus exigeants sur la qualité de leur cadre de vie.

Cette campagne, d'une durée de trois ans, a bénéficié d'un budget annuel de 2,5 millions de francs en 1987 et 1988 (1 million de francs par l'Ordre des architectes, 1,5 million par le ministère) ; il est de 3,5 millions de francs pour 1989 (respectivement 1,5 million de francs et 2 millions de francs). A ce budget spécifique s'ajoutent des financements nationaux et locaux qui concourent au déroulement de la campagne.

Ce déroulement s'effectue tant au niveau national, depuis Paris, qu'au niveau régional, où les actions sont conçues et animées par les délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement et les Conseils régionaux de l'Ordre des architectes qui y associent différents partenaires locaux.

Deux ans après son lancement, un bilan de la campagne, établi à partir d'une étude qualitative et d'un sondage mené auprès d'architectes, fait apparaître qu'elle a été bien perçue, notamment parce qu'elle répond à une attente des professionnels et qu'elle resserre les liens entre les principaux acteurs locaux.

En outre, les principales cibles ont été mieux définies en 1989 : les industriels et les milieux économiques ont été privilégiés, en mettant en valeur l'architecture des lieux de travail, et le grand public a été atteint grâce à des actions fortes, largement diffusées.

● La semaine nationale de l'architecture

Temps fort de la campagne « Architecture-Architectes », la semaine nationale de l'architecture s'est déroulée dans toutes les régions de France du 17 au 23 avril 1989.

Elle a été conçue comme le rendez-vous du public avec l'architecture et les architectes. Les nombreux événements nationaux et régionaux qui l'ont ponctuée — notamment la remise du Grand Prix d'architecture créé en 1989 — concrétisent la très forte mobilisation de l'ensemble des partenaires de la campagne autour de ce projet.

Annoncée au niveau national dans la grande presse, la semaine était également présente à la radio et à la télévision. De nombreuses manifestations ont eu lieu à Paris et en région parisienne dont une journée « Architecture et Cinéma » au cinéma Mac-Mahon et l'opération « Un bus/un architecte » qui a rencontré un très vif succès. Dans les régions, de multiples manifestations ont eu lieu dont des journées « portes ouvertes » dans les agences d'architecture, des expositions, colloques, visites de chantiers, publications, semaine avec les libraires.

Devant le très vif succès remporté par cette manifestation tant chez les professionnels qu'auprès du grand public, le ministère propose de renouveler cette action en 1990 dans le même esprit de partenariat.

Si votre commission est très favorable à toutes initiatives menées pour valoriser l'architecture française, elle s'est montrée préoccupée par le rôle et la situation particuliers des architectes des Bâtiments de France. Considérant que ces derniers disposent de pouvoirs exorbitants — et notamment de la quasi-absence de recours possible lorsque le destinataire conteste leurs décisions — et que leur intervention a souvent pour effet d'accroître, dans des proportions considérables, le coût des travaux envisagés, la commission, à l'unanimité, a souhaité que le Gouvernement apporte, sur ce point, au cours des débats en séance publique, des précisions et justifications.

Elle a en effet considéré que le Sénat, représentant les collectivités territoriales, se devait d'être très vigilant au respect des règles issues de la décentralisation et d'assurer, sous sa surveillance, la protection des libertés locales.

B. — L'assistance technique aux collectivités locales

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

a) La mission des C.A.U.E.

Les missions des C.A.U.E., dont quatre-vingt-six fonctionnent à ce jour, ont été définies par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 et tendent à :

— développer l'information, la sensibilisation, la participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ;

— contribuer à la formation et au perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction ;

— fournir des conseils aux candidats à la construction ;

— se mettre à la disposition des collectivités locales et des administrations publiques.

Leurs domaines d'activité privilégiés ont été essentiellement le conseil aux particuliers, aux élus et la sensibilisation des jeunes. Ils ont également diversifié leurs domaines d'intervention, notamment en direction des artisans et du monde rural, et permis aux élus de prendre conscience de leur rôle en la matière.

Les C.A.U.E. constituent un rouage essentiel de la promotion de l'architecture et de l'urbanisme auprès des communes, des maîtres d'ouvrage, publics et privés, et du grand public. Leurs actions de sensibilisation et d'information — réalisation d'expositions, publication de guides, organisation de colloques, co-production de films avec F.R. 3 — ainsi que leurs initiatives en milieu scolaire complètent leur rôle de conseil aux particuliers et aux élus à l'occasion de projets concrets d'aménagement et de construction.

Aujourd'hui les C.A.U.E., au service du public et des collectivités locales, assument des missions diversifiées qui répondent à la demande des différents partenaires représentés au sein de leur Conseil d'administration (élus, administrations, professionnels, mouvements associatifs...) et constituent des lieux de débats et de réflexion sur tous les problèmes liés au cadre de vie.

b) *Les moyens financiers mis à leur disposition*

Le budget des C.A.U.E. est alimenté par le produit de la taxe départementale instituée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1981, adoptée dans 76 départements, pour la majorité des cas au taux maximum de 0,3 %. S'y ajoutent des crédits des collectivités locales et diverses contributions.

● **La mise à disposition de personnels**

Le ministère de l'Équipement et du Logement contribue en outre à leur fonctionnement par la mise à disposition d'architectes consultants qui les assistent dans leur mission de conseils aux particuliers. Les crédits affectés à la rémunération de ces architectes sont toutefois en recul régulier depuis cinq ans : s'ils s'élevaient à plus de 20 millions de francs en 1986 et 1987, ils n'atteignaient plus que 16,8 millions en 1988, 14 millions en 1989 et sont inscrits à hauteur de 12,3 millions seulement pour 1990, soit une perte de 38,5 % en trois ans.

● **Le concours financier de l'État**

Jusqu'en 1986 le concours financier de l'État était apporté sous deux formes différentes : des subventions de fonctionnement, destinées à soutenir les départements les plus défavorisés par un faible rendement de la taxe, et des subventions affectées, accordées pour la mise en œuvre, dans les départements, d'actions d'intérêt national.

En 1986, plus de 7 millions de subventions ont ainsi été accordés aux C.A.U.E. sous ces deux formes différentes :

— 34 C.A.U.E. ont reçu une aide pour leur fonctionnement dont le montant a été modulé en fonction du rendement de la taxe départementale ; les départements d'outre-mer ont perçu chacun un complément de 20 000 F.

— La quasi totalité des C.A.U.E. a bénéficié en 1986 de subventions affectées : les crédits, déconcentrés auprès de treize délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, ont atteint près de 3,8 millions de francs.

En 1987, les subventions de fonctionnement ont été supprimées. L'aide de l'État ne s'est plus alors manifestée, outre les rémunérations des architectes consultants, que par des subventions affectées, déconcentrées auprès de la totalité des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, à hauteur de 2,67 millions de francs.

Cette régression est présentée comme la compensation logique de la montée en puissance du rendement de la taxe départementale qui, au cours de ces années, n'a cessé de progresser. La loi de finances rectificative pour 1986 a ainsi modifié le deuxième alinéa de l'article 1599 B du Code général des impôts afin d'étendre aux zones d'aménagement concerté l'assiette de la taxe. Le rendement de cette taxe départementale a été estimé à 76 millions en 1986, 80 millions en 1987, 90 millions en 1988 et 110 millions en 1989.

2. *Les agences d'urbanisme*

a) *Le rôle des agences d'urbanisme*

Pièces centrales du dispositif d'études de l'aménagement du territoire et de l'espace urbain, les agences d'urbanisme sont un élément du dialogue entre les collectivités locales et l'État. Leur activité fournit une contribution essentielle à la compréhension et à la maîtrise des mutations économiques et urbaines qui se manifestent dans les villes.

Trente-deux agences effectuent ainsi des études prospectives d'aménagement à l'échelle des agglomérations : fondées sur un observatoire permanent des tendances de la démographie, des activités économiques et de l'emploi, des données de l'occupation de l'espace et du logement, ces études intéressent directement les politiques nationales d'aménagement, parmi lesquelles le développement du réseau urbain, l'aménagement du territoire et l'implantation de grandes infrastructures, la solidarité et l'innovation urbaines, la planification intercommunale et l'offre foncière.

Elles constituent des équipes d'études facilement mobilisables sur des thèmes intéressant l'État, comme le prouve leur participation efficace à la réalisation du rapport sur l'évolution des loyers effectuée au début de l'année 1989.

Dans le cadre de l'ouverture du marché unique européen en 1992, les agences d'urbanisme chercheront notamment à favoriser les échanges sur les contenus des expériences de planification urbaine et régionale dans les différents pays membres, en particulier au niveau des systèmes d'observation des phénomènes urbains.

Afin de préciser l'intérêt et l'importance de ces prestations, qui justifient la participation financière de l'État, la circulaire n° 88-19 du 4 mars 1988 a instauré la mise en place, dès 1988, de contrats d'objectifs qui permettent à chaque agence de mettre en évidence sa participation aux enjeux nationaux dans la gestion de l'espace.

Les perspectives sont aussi à la création de nouvelles structures dans les agglomérations qui en sont encore dépourvues, en vue de préparer la concurrence inter-villes qui sera exacerbée à partir de 1993.

b) Les ressources des agences d'urbanisme

Les ressources principales des agences d'urbanisme proviennent, outre l'aide de l'État, de subventions des collectivités locales (communes et établissements publics de coopération intercommunale, dans certains cas départements et régions), d'organismes parapublics ou consulaires (chambres de commerce et d'industrie) et de contrats d'études spécifiques.

● **Les crédits budgétaires**

En 1988, la subvention globale de l'État à l'ensemble des agences, initialement fixée à 48,6 millions de francs avait été accrue pour atteindre 51,6 millions, par amendement parlementaire. De même, en 1989, le Parlement avait porté de 48,6 à 50,6 millions de francs la contribution de l'État. Toutefois, des mesures de régularisation budgétaire n'ont permis d'attribuer que 95 % de cette dotation. Les crédits prévus pour 1990 permettent le maintien des fonds inscrits l'année précédente.

Ils se sont vus complétés à hauteur de 7 millions, à l'issue de la seconde délibération du budget à l'Assemblée nationale, à l'intention de « la première installation de sept nouvelles agences d'urbanisme ».

Dotation budgétaire aux agences d'urbanisme

Agences	Dotation 1987	Dotation 1988	Dotation 1989
Strasbourg	1 700 000	1 802 000	1 720 100
Bordeaux	2 020 000	2 201 800	2 080 500
Brest	840 000	890 400	868 000
Rennes	1 290 000	1 367 400	1 335 300
Orléans	720 000	763 200	747 500
Tours	680 000	720 800	709 100
Châlons-sur-Marne	340 000	360 400	370 000
Reims	1 320 000	1 399 200	1 320 000
Troyes	580 000	614 800	606 900
Belfort	540 000	572 400	568 400
A.P.U.R. (Paris)	3 960 000	4 160 000	4 626 000
I.A.U.R.I.F. (1)	4 322 000	4 322 000	4 000 000
Mantes-la-Jolie	432 000	457 920	464 500
Metz	1 070 000	1 134 200	1 123 400
Nancy	1 250 000	1 325 000	1 311 200
Toulouse	1 704 000	1 806 300	1 712 000
Le Havre	1 264 000	1 371 700	1 299 700
Dunkerque	1 730 000	1 954 900	1 822 900
Maubeuge	612 000	648 800	655 400
Saint-Omer	410 000	434 600	431 300
Angers	945 000	1 001 700	1 006 700
Nantes	1 265 000	1 440 900	1 374 500
Aix-en-Provence	540 000	572 400	580 400
Marseille	4 007 000	4 247 420	4 007 000
Grenoble	2 560 000	2 713 600	2 560 000
Lyon	3 445 000	3 867 340	3 588 800
Saint-Étienne	1 375 000	1 457 500	1 383 500
Valence	712 000	754 720	733 800
Guadeloupe	2 070 000	2 132 100	1 933 800
Guyane	783 000	806 500	731 800
Martinique	2 115 000	2 178 500	1 976 800
Réunion	2 007 000	2 127 500	1 988 200
Total	48 608 000	51 608 000	49 632 500
(1) Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.			

● Les contrats spécifiques

Pour compenser la baisse de l'aide globale de l'État et maintenir leur potentiel d'études, les agences ont cherché à augmenter leur part de contrats spécifiques qu'elles négocient en cours d'année, soit avec les collectivités locales, soit avec les sociétés d'économie mixte, soit avec des organismes para-publics ou privés, voire avec certaines administrations d'État. Ainsi, la contribution des agences à la réalisation du rapport sur l'évolution des loyers a donné lieu à un versement de l'État complémentaire global de plus de 1,5 million de francs.

C. — La politique des villes nouvelles

1. *Le bilan des villes nouvelles*

Vingt ans après le lancement des villes nouvelles par le Général de Gaulle, sous la responsabilité de M. Paul Delouvrier, il est permis de dresser un bilan de cette expérience.

Au cours de ces dernières années, le développement des villes nouvelles s'est vivement accéléré, notamment en région parisienne, grâce à la reprise de l'activité économique et des investissements des entreprises. La perspective du marché unique de 1992 incite également de nombreuses entreprises d'importance mondiale à décider d'une localisation en région parisienne, le choix définitif s'effectuant souvent en ville nouvelle.

Parallèlement, le processus de desserrement de la région parisienne se poursuivant, les villes nouvelles se voient du même coup confirmées dans leur rôle de pôles de développement économique.

a) *La politique du logement*

Depuis l'origine, la politique suivie pour l'aménagement des villes nouvelles s'est traduite par la mise en chantier de 221 000 logements, dont 172 000 dans les villes nouvelles d'Ile-de-France — soit 20 % de la construction neuve dans cette région — et 48 000 dans les villes nouvelles de province et l'accueil de 680 000 habitants, dont 549 000 en Ile-de-France et 137 100 en province.

Dans le cadre du plan « Actions immédiates en Ile-de-France » présenté le 13 dernier en application des décisions prises au cours du Conseil des ministres du 26 juillet 1989, a été décidée la reconstitution d'une forte capacité de logements par la relance des acquisitions foncières dans les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France.

Le financement en sera assuré d'une part, par l'État, à hauteur de 240 millions de francs, d'autre part, par les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles par autofinancement et recours à l'emprunt pour 530 millions. Sur ce point, le préfet de région proposera au conseil régional d'Ile-de-France, par avenant au contrat de plan, de garantir et bonifier ces emprunts.

b) La politique de l'emploi

Dans l'objectif de recherche d'un développement équilibré de l'habitat et de l'emploi, ont été commercialisés depuis l'origine 2 290 hectares de zones industrielles dont 1 705 dans les seules villes nouvelles d'Ile-de-France ; les rythmes de commercialisation sont passés de 90 hectares par an au début des années 1980, à 200 hectares par an environ aujourd'hui. En région Ile-de-France, les cinq villes nouvelles absorbent environ 40 % du marché de terrains en zones d'activités.

Dans le domaine des bureaux, les huit villes ont commercialisé, depuis l'origine, 2,82 millions de mètres carrés de droits à construire, dont 2,65 millions pour la seule Ile-de-France, soit un volume supérieur au programme de la Défense.

En conséquence, les dernières statistiques connues en matière d'emploi dans les villes nouvelles permettent d'estimer que, globalement, près de la moitié des actifs y résidant occupe un emploi sur place ou à proximité immédiate.

**Rapport nombre d'emplois/nombre d'actifs résidents en villes nouvelles
au 1^{er} janvier 1989**

Villes nouvelles	Population	Taux d'activité	Population active	Nombre d'emplois	Taux d'emplois = emplois actifs
Cergy-Pontoise	150 000	0,42	63 000	67 000	1,06
Évry (4 communes)	70 000	0,46	32 200	38 640	1,20
Marne-la-Vallée	197 900	0,46	92 000	62 500	0,68
Melun-Sénart	77 284	0,44	34 078	19 550	0,57
Saint-Quentin-en-Yvelines ...	120 559	0,48	58 000	49 796	0,85
L'Isle-d'Abeau	27 846	0,43	11 917	8 500	0,71
Rives de l'Étang de Berre-Vitrolles	67 450	0,44	29 678	28 000	0,94
S.A.N. (1)	32 114	0,43	13 809	8 524	0,62
Total	743 153		334 682	282 510	0,84
(1) Syndicats d'agglomérations nouvelles.					

2. Les perspectives de développement

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

a) En Ile-de-France

L'état actuel d'avancement des opérations de construction laisse prévoir un achèvement de la ville nouvelle d'Évry vers 1993. Pour les autres villes nouvelles de la région d'Ile-de-France, cette date est plus lointaine, dans la mesure où les disponibilités foncières importantes qui y sont situées permettent encore de mettre en œuvre de très importants projets de développement.

La ville de **Marne-la-Vallée** bénéficie, en particulier, de perspectives très favorables grâce à l'implantation du parc de loisirs Eurodisneyland qui devrait accueillir dix millions de visiteurs par an à partir de 1992-1993 et apporter ainsi à la région Ile-de-France un afflux significatif de visiteurs nouveaux, en particulier étrangers. Au terme de la réalisation de la convention signée le 24 mars 1987 entre les parties publiques françaises et la société Disney, soit en 2017, la partie concernée du secteur IV de la ville nouvelle comportera deux parcs à thème (20 millions de visiteurs annuels), près de 20 000 chambres d'hôtel, un centre de congrès, 700 000 m² de bureaux, 150 000 m² de commerces, 750 000 m² de parc d'activités, 5 400 logements et trois terrains de golf.

Autour de ce pôle, le développement urbain peut être poursuivi, en appui sur les infrastructures existantes et à créer, afin, très concrètement, de réussir le rééquilibrage, à l'Est, de la région Ile-de-France.

b) En province

En province, le **Vaudreuil**, qui constitue un exemple d'échec de ville nouvelle, voit la poursuite de son aménagement se réaliser dans le cadre d'une convention de finition portant sur la période 1987-1992, au cours de laquelle l'urbanisation sera achevée ; en 1992, la commune du Val-de-Reuil sera complètement intégrée dans le droit commun des collectivités locales.

La ville nouvelle de **l'Isle-d'Abeau** se développera selon le régime spécifique aux villes nouvelles jusqu'en 1992, date à laquelle son aménagement devrait être assuré dans des conditions plus proches du contexte régional.

Enfin, l'urbanisation des rives de **l'Étang de Berre** doit se poursuivre au delà de 1995.

3. *Le statut juridique des villes nouvelles*

Les collectivités locales, supports des villes nouvelles, sont régies, sur le plan institutionnel, par la **loi du 13 juillet 1983** modifiée, portant modification du statut des agglomérations nouvelles. Elles sont soit constituées en syndicats d'agglomération nouvelle, établissements publics de coopération intercommunale regroupant de deux à onze communes, soit des communes de droit commun (Noisy-le-Grand, Bussy-Saint-Georges, Val-de-Reuil, Vitrolles).

Le titre VI de ladite loi prévoit les conditions dans lesquelles il est mis fin au régime particulier applicable aux agglomérations nouvelles. Aux termes de l'article 34, un décret, pris sur proposition ou après avis du comité syndical, fixe, pour chaque agglomération nouvelle, la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement sont considérées comme terminées. C'est à cette date que, conformément aux dispositions de l'article 36, il est posé un terme au régime financier particulier applicable aux agglomérations nouvelles.

La loi n° 89-550 du 2 août 1989 a modifié les deuxième et troisième alinéas de l'article 36 en pérennisant les structures de coopération intercommunale que sont la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle qui, de ce fait, entrent dans le droit commun de la coopération intercommunale, au même titre que les communautés urbaines ou les districts.

Elle prévoit que les communes demeurées dans l'agglomération nouvelle bénéficient de la faculté d'opter définitivement pour une communauté d'agglomération ou un syndicat d'agglomération.

En outre, dans le souci de maintenir une coopération intercommunale forte, il a été décidé de donner à celles des communes qui le souhaitent la possibilité de se retirer de l'agglomération nouvelle dès lors que cela est compatible avec la cohérence urbaine et l'équilibre financier de cette dernière, sous réserve que ce retrait soit accepté par une majorité qualifiée de communes.

4. *La situation financière des villes nouvelles*

a) *L'endettement des établissements publics d'aménagement de ville nouvelle*

La situation financière des établissements publics d'aménagement de ville nouvelle (E.P.A.V.N.) s'inscrit dans l'évolution constatée depuis quelques années qui, malgré quelques contrastes, confirme cependant deux tendances.

D'une part, le désengagement financier de l'État dans la prise en charge directe d'une partie des coûts de fonctionnement des établissements : en 1987, la dotation accordée était de 20 millions de francs, elle sera ramenée à 7 millions en 1990.

D'autre part, le désendettement global des E.P.A.V.N., reflet de leur situation financière, mais traduisant aussi pour les établissements de la région d'Ile-de-France (hors secteur IV de Marne-la-Vallée) une diminution des stocks de terrains à aménager.

- En région Ile-de-France, la croissance du chiffre d'affaires se poursuit avec une hausse de 8 % en 1988 par rapport à 1987 et une prévision de + 20 % pour 1989 grâce, notamment, au développement du marché des bureaux et des terrains pour activités industrielles et à une stabilité de l'offre foncière de logements, ces derniers représentant aujourd'hui moins de 50 % du chiffre d'affaires total.

L'endettement des E.P.A. continue à décroître : la dette bancaire des cinq E.P.A.V.N. de la région Ile-de-France passe de 248 millions de francs en 1988 à 171,2 millions de francs en 1989, soit 12 % seulement de leur chiffre d'affaires. Leur endettement total, intégrant les différés de paiement des terrains cédés par l'État, ne représente que 25 % de ce même chiffre d'affaires.

Ces résultats s'accompagnent d'une poursuite de l'effort de productivité des établissements. Les coûts de fonctionnement représentent aujourd'hui moins de 10 % des recettes commerciales des établissements les plus performants. L'établissement public de **Melun-Sénart**, qui a encore bénéficié en 1989 d'une dotation de l'État à hauteur de 3 millions de francs, devrait progressivement atteindre l'équilibre, grâce au redémarrage de ses opérations, entraînant ainsi parallèlement la réduction de l'aide de l'État. Les E.P.A.V.N. démontrent ainsi qu'ils sont des structures adaptées à la mission qui leur a été confiée.

L'établissement public d'aménagement du secteur IV de **Marne-la-Vallée**, créé en 1987 et sur le périmètre duquel se réalise l'opération Euro-Disneyland, a procédé en 1988 à l'acquisition des terrains du site et au commencement des travaux de terrassements généraux.

La signature du programme détaillé de la première phase est intervenue le 9 février 1989 ; l'accord donné pour la réalisation d'une gare d'interconnexion des T.G.V. raccordée à une station R.E.R. de la ligne A confirme le poids économique régional de cette opération qui se déroule dans les conditions prévues.

● En province, les situations y sont plus contrastées ; en effet :

— la liquidation de l'E.P.A. **du Vaudreuil** est en cours d'achèvement. La cession des actifs subsistant encore en 1989 devrait permettre de couvrir totalement le passif laissé à la charge de l'établissement dans le bilan prévisionnel de liquidation ;

— l'E.P.A. de **l'Isle-d'Abeau** malgré les difficultés liées à un marché économique encore trop restreint, connaît de bons résultats, dans le cadre des objectifs de développement qui lui ont été fixés par l'État en décembre 1987 pour une durée de quatre ans (commercialisation de 40 hectares de terrains dans les parcs d'activités, de 8 000 m² de bureaux et de 4 000 m² de commerces et lancement de 2 400 logements, dont un tiers de non aidés).

Son endettement est encore important (56 millions de francs à fin 1988, soit l'équivalent d'une année de chiffre d'affaires) mais devrait fortement se réduire au cours des prochains exercices. L'aide de l'État, soit 4,5 millions de francs en 1989 pour son budget de fonctionnement pourrait se réduire plus rapidement que prévu.

— l'E.P.A. des **Rives de l'Étang de Berre** poursuit sa diversification : le logement ne devrait plus représenter à fin 1989 que 38 % de son chiffre d'affaires commercial. L'encours d'emprunt est, à fin 1989, de 13 millions de francs, soit un niveau comparable à celui des établissements publics de la région d'Ile-de-France.

Pour 1990, l'effort de productivité des E.P.A.V.N. sera poursuivi ainsi que leur désendettement.

b) *Les subventions budgétaires*

En 1988, les subventions accordées par l'État aux agglomérations nouvelles pour leur permettre d'équilibrer leur budget de fonctionnement ont représenté 54,2 millions de francs, ramenés à 49,5 millions

de francs en 1989. Elles sont réparties principalement entre les syndicats d'agglomérations nouvelles de Val-Maubuée, Sénart-Ville nouvelle et l'Isle-d'Abeau.

Pour 1990, le montant de ces subventions d'équilibre s'élève à 63,5 millions de francs. Cet accroissement conjoncturel est dû, d'une part, à l'apparition d'un prélèvement sur les recettes ordinaires pour couvrir l'annuité en capital et, d'autre part, à la diminution de l'enveloppe du différé d'amortissement des emprunts. Hormis ce phénomène, on constate une diminution constante de ces crédits, suite à la fois à l'amélioration des recettes fiscales des S.A.N. (Val-Maubuée en particulier), à la compression des dépenses de fonctionnement et à la perception, par les S.A.N., de la dotation globale de fonctionnement, au titre des groupements de communes à fiscalité propre.

Le niveau d'endettement des syndicats d'agglomération nouvelle, tout en restant élevé compte tenu de l'importance des réalisations à financer, a diminué régulièrement et tend aujourd'hui à se stabiliser, dans le souci de limiter la charge de la dette des agglomérations nouvelles. Le montant annuel global des emprunts souscrits est ainsi passé de plus d'un milliard en 1986 à 838 millions en 1987 et devrait se situer aux alentours de 845 millions de francs en 1988.

Le tableau ci-après récapitule l'aide financière apportée par l'État en 1988, 1989 et prévue pour 1990 :

Crédits budgétaires affectés aux villes nouvelles
(Autorisations de programme exprimées en millions de francs)

Ministère	Type d'équipements	1988 A.P. affectées	1989 A.P. autorisées	1990 A.P. prévisions
Équipement, logement, transports et mer	● Acquisitions foncières, chap. 55-21	6,1	6,5	8
	● F.N.A.F.U.-A.	72,5	61,5	58
	● Voirie primaire	81,4	86	81,6
	● Dotation globale d'équipement	251,3	194,5	179
	● Transports en commun en site propre	3	2,8	non connu
	● Desserte interne des villes nouvelles	1	3	non connu
Culture et communication	● Salles de spectacles, auditorium, écoles de musique ...	0,4	non connu	non connu

La commission des Affaires économiques et du Plan s'est réunie le 8 novembre 1989 pour procéder à l'examen des crédits de l'urbanisme pour 1990.

A l'issue de la présentation générale du rapporteur, un large débat s'est ouvert au cours duquel certains intervenants ont notamment dénoncé les insuffisances de crédits en matière de création de Z.P.P.A.U., alors même que le Gouvernement encourage la mise en œuvre d'une politique de reconquête des centres urbains et, tout particulièrement, la révision du schéma directeur d'Ile-de-France.

A la suite de cette discussion, la commission, contrairement aux conclusions de son rapporteur, n'a pas donné un avis favorable à l'adoption des crédits destinés à l'urbanisme dans le projet de budget pour 1990.