

N° 60

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

## AVIS

PRESENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME XV

URBANISME

Par M. Pierre CECCALDI-PAVARD,

Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 43), 475 (tome X), et in-8°, 57.

Sénat : 57 et 58 (annexe 35) (1981-1982).

Loi de Finances - Urbanisme - Villes nouvelles.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I.- L'URBANISME REGLEMENTAIRE :</b>	
<b>LA PROTECTION ET L'ORGANISATION DE L'ESPACE</b> .....	6
<b>A. La protection de l'espace</b> .....	6
<b>B. L'organisation de l'espace</b> .....	8
1. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.)	8
2. Les plans d'occupation des sols (P.O.S.) .....	11
<b>II.- L'URBANISME OPERATIONNEL</b> .....	14
<b>A. La politique foncière</b> .....	14
1. Les droits de préemption : la Z.A.D. et la Z.I.F. ....	15
2. La constitution de réserves foncières .....	17
3. L'impôt foncier : solution des difficultés foncières ? .....	23
<b>B. L'urbanisme opérationnel</b> .....	27
1. La création de quartiers nouveaux .....	28
2. Les sociétés d'économie mixte d'aménagement .....	29
3. L'intervention en milieu urbain existant .....	29
<b>C. Les villes nouvelles</b> .....	31
1. Les moyens employés .....	31
2. Les réalisations .....	32
3. L'avenir des villes nouvelles .....	33

<b>III.- L'URBANISME VECU</b> .....	35
<b>A. Les administrés face à l'urbanisme</b> .....	35
1. Rapprocher l'administration de l'utilisateur .....	35
2. La clarification de l'urbanisme .....	37
<b>B. La décentralisation</b> .....	38
<b>CONCLUSION</b> .....	40
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années, votre rapporteur pour avis s'efforce de contribuer à la définition d'une politique de l'urbanisme dynamique. Cette année, devant l'accroissement général des postes budgétaires, on pouvait légitimement espérer une forte augmentation du budget de la direction de l'urbanisme et des paysages.

Il n'en est malheureusement rien. Ainsi que l'indique le tableau ci-après, les crédits en faveur de l'urbanisme et des paysages sont, contrairement à la plupart des autres budgets, en régression en francs constants ; ils ne sont même pas équivalents, en francs courants, à ceux de 1980. Avec 137 millions de francs, les dépenses ordinaires régressent de 6,1 % ; les crédits de paiement atteignent 826 millions de francs (+ 11,8 %) et les autorisations de programme s'élèvent à 1 069 millions de francs (+ 5,9 %).

Depuis son installation, le Gouvernement a, à de multiples reprises, affirmé qu'il avait de grandes ambitions pour améliorer le cadre de vie de nos concitoyens. Il est regrettable qu'une politique claire en ce domaine, qui aurait connu sa première application dans le budget que nous allons voter, n'ait pas encore été défini.

En l'absence d'une doctrine précise du ministère, votre rapporteur vous propose, cette année, de réfléchir sur les grands traits de l'urbanisme en France.

En effet, notre pays possède une législation abondante en cette matière et beaucoup de nos voisins envient l'arsenal juridique dont disposent les pouvoirs publics pour promouvoir un urbanisme de qualité.

Il est certain que des améliorations peuvent être apportées et les procédures d'urbanisme devront être modifiées pour tenir compte de la décentralisation. Mais au cours des années passées, un travail considérable a été effectué. Toutes les réformes qui nous seront proposées devront prendre en considération l'acquis qui est largement positif.

**TABLEAU RECAPITULATIF  
DES CREDITS DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES (1)  
(en millions de francs)**

	Crédits votés Budget 1981			Crédits demandés Budget 1982			Variations 1981-1982 en %		
	DO	CP	AP	DO	CP	AP	DO	CP	AP
Assistance et production technique	25,8	64,1	74,2	28,95	72,42	78,6	+ 14	+ 12,9	+ 5,9
Protection et organisation de l'espace et des sites	-	102,7	114,1	-	109,16	131,6	-	+ 6,2	+ 15,3
Aménagement et promotion du cadre de vie urbain :									
. Actions foncières dont :	120	85	172,5	110	111,8	184	- 8,3	+ 31,5	+ 6,6
- urbanisme et logement	-	(35,0)	(72,5)	-	(91,8)	(84,00)	-	+ 162	+ 15,8
- F.N.A.F.U.	-	(50)	(100)	-	(20)	(100)	-	-	-
- charges communes	(120)	-	-	(110)	-	-	- 8,3	-	-
. Villes nouvelles dont :									
- urbanisme et logement	-	72,0	85,0	-	88,7	100	-	+ 23	+ 17,6
- charges communes	-	(165)	(190)	-	(178)	(187)	-	+ 7,8	- 1,6
. Espaces verts	-	(2)39,5	(2) 56,5	-	25,7	50,4	-	- 34,9	- 10,8
. Opérations d'urbanisme	-	210,5	316,6	-	240,6	337,7	-	+ 14,3	+ 6,6
Total Aménagement et promotion du cadre de vie urbain	120	572	820,6	110	644,8	859,1	- 8,3	+ 12,7	+ 4,7
<b>Total Urbanisme et Paysages</b> dont :	<b>145,8</b>	<b>738,8</b>	<b>1 008,9</b>	<b>136,9</b>	<b>826,3</b>	<b>1 069,3</b>	<b>- 6,1</b>	<b>+ 11,8</b>	<b>+ 5,9</b>
Urbanisme et logement	25,8	523,8	718,9	26,9	628,3	782,3	+ 4,2	+ 20	+ 8,8

(1) Total pour chaque groupe de programmes des crédits consacrés à l'urbanisme et aux paysages figurant au budget du Ministère de l'Urbanisme et du logement, au F.N.A.F.U., ainsi qu'au budget des charges communes.

(2) Les montants de crédits indiqués s'entendent après répartition du F.A.C. de 1981 (63 millions d'autorisations de programme et de 10 millions de francs de crédits de paiement).

## I.- L'URBANISME REGLEMENTAIRE : LA PROTECTION ET L'ORGANISATION DE L'ESPACE

Malgré le ralentissement de la croissance économique, la France continue à connaître des mouvements de population importants. Le développement des agglomérations se poursuit et il est donc indispensable de maintenir l'effort en faveur de la protection et de l'organisation de l'espace.

### A. LA PROTECTION DE L'ESPACE

Grâce à la loi du 2 mai 1930, la France a pu mener une politique efficace de protection des sites. Plus de 4 500 sites sont inscrits et 2 200 sont classés. Chaque année, une trentaine de sites sont classés et une soixantaine sont inscrits en fonction des programmes régionaux établissant les priorités.

Les abords des monuments historiques sont protégés par les architectes des Bâtiments de France qui doivent exercer un contrôle sur tous les travaux effectués dans le champ de visibilité des 36 000 édifices classés ou inscrits bénéficiant d'un rayon de protection de 500 mètres ; plus d'un permis de construire sur cinq leur est ainsi soumis chaque année.

Cette législation a remarquablement permis de préserver et de mettre en valeur notre patrimoine naturel ou historique.

Cependant, ainsi que votre rapporteur le réclame depuis plusieurs années, *une redéfinition du champ d'intervention des architectes des Bâtiments de France et un renforcement de leurs moyens matériels permettraient d'éviter que cette nécessaire politique de protection soit souvent mal supportée par les administrés.* Il serait, en particulier, nécessaire de définir une politique des abords qui permettrait d'établir, en collaboration avec les élus locaux, des cahiers des charges ou des recommandations connus de tous.

Des directives d'aménagement se sont efforcées d'apporter une protection spécifique à des zones particulièrement sensibles.

*La directive nationale pour la protection et l'aménagement de la montagne*, approuvée par un décret du 22 novembre 1977, soumet à autorisation la création d'unités touristiques nouvelles. L'objectif était d'assurer un meilleur respect de l'environnement montagnard, un maintien de l'activité sylvicole et agricole et une cohérence technique plus grande des projets. Il est regrettable que la mise en application de cette directive s'effectue de manière excessivement centralisée. Il est nécessaire qu'une révision des procédures d'autorisa-

tion soit rapidement effectuée afin de laisser une plus grande autonomie aux élus et aux fonctionnaires locaux.

*La directive sur la protection et l'aménagement du littoral* du 25 août 1979, est destinée à aménager le littoral tout en préservant la nature. Son but est de préserver les espaces naturels et agricoles existants et d'éviter un développement linéaire des constructions le long du bord des mers. Il est certain que certaines de ses dispositions, en particulier l'interdiction de construire à moins de 100 mètres du rivage, ont été très controversées. Cette directive a cependant permis de mettre un coup d'arrêt à des pratiques qui visaient plus l'intérêt immédiat et mal compris de certains groupes que la satisfaction réelle de l'ensemble de la population. Elle a également contraint les collectivités locales à établir des documents d'urbanisme prenant en compte la protection de cette richesse nationale que constitue le littoral français.

La loi du 31 décembre 1976 a institué *une servitude de passage* afin de favoriser la circulation des piétons le long du littoral et de leur faciliter l'accès aux plages. 60 % environ du littoral français, soit 3 500 km, est couvert par cette servitude. Les dotations budgétaires pour 1982 ne permettront pas d'aménager un nombre suffisant de ces passages.

La loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 prévoit qu'un décret fixera les *règles d'aménagement rural*. Les constructions nouvelles qui n'ont pas vocation à se localiser dans les espaces agricoles ou naturels devront être implantées à l'intérieur ou en continuité des villes ou villages existants. Le développement des agglomérations devra tenir compte de la qualité des terres agricoles. Le règlement national d'urbanisme limite, depuis plusieurs années, les possibilités de dispersion de l'habitat. Le mitage entraîne, en effet, de graves inconvénients pour l'agriculture –hausse des valeurs foncières–, pour les paysages –banalisation de ceux-ci– et pour la collectivité –coût énergétique, sur-équipement des communes–.

*Les périmètres sensibles* sont délimités dans des départements qui nécessitent une protection spéciale en raison de l'intérêt de leurs sites, paysages ou espaces naturels (littoral, montagne, secteurs fragiles, etc.). Le régime juridique qui s'applique à ces secteurs (art. L 142-1 à L 142-5 du Code de l'urbanisme) permet de :

- percevoir une taxe départementale d'espaces verts à l'occasion de toute construction située à l'intérieur d'un périmètre sensible. Son produit est affecté à l'acquisition, à l'aménagement et à l'entretien d'espaces verts ouverts au public ;

- de définir, par arrêté préfectoral, une zone de préemption au profit du département ou des communes ;

- d'édicter des règles relatives aux espaces boisés, au droit de construire ou de démolir.

Au 31 juillet 1981, cette réglementation a été rendue applicable par décret en Conseil d'Etat à 41 départements, parmi lesquels 28 ont délimité des périmètres sensibles et 22 des zones de préemption.

Les pouvoirs publics disposent des instruments nécessaires pour assurer la protection nécessaire de nos espaces naturels et de notre patrimoine artistique. Il est regrettable que le budget de 1982 n'accorde pas, comme nous le verrons pas la suite, aux collectivités locales, les moyens financiers nécessaires pour qu'elles puissent pleinement utiliser les possibilités qui leur sont ainsi accordées.

*La protection de l'espace est devenu, au cours des dernières années, une réalité juridique ; mais elle ne sera malheureusement pas, en 1982, une priorité budgétaire.*

## B. L'ORGANISATION DE L'ESPACE

La création ou la préservation d'un cadre de vie satisfaisant ne dépend pas uniquement de règles législatives ou réglementaires protégeant les espaces naturels.

Il est nécessaire, également, d'organiser et de planifier les nécessaires mutations urbaines grâce à des documents d'urbanisme. Créés par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1976, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et les plans d'occupation des sols (P.O.S.) sont destinés à canaliser, dans de bonnes conditions, le développement des agglomérations.

Malgré de nombreuses déclarations ministérielles et en dépit de l'évidente et urgente nécessité, les dotations budgétaires destinées à l'élaboration des documents d'urbanisme sont insuffisants : avec 94 millions de francs, les autorisations de programme sont stables en francs constants ; les crédits de paiement (87 millions de francs) connaissent une chute en francs constants.

L'effort financier des collectivités locales demeure supérieur à celui de l'Etat : environ 100 millions de francs.

### 1. Les schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.)

L'article L 122-1 du Code de l'urbanisme stipule que : « Les schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations. Compte tenu des relations entre ces agglomérations et les régions avoisinantes, et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles, l'existence d'exploita-



tions agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels, ces schémas déterminent, en particulier, la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation. »

Les principales décisions d'aménagement des collectivités publiques (grands travaux d'équipement, Z.A.C., P.O.S., etc.) doivent être compatibles avec les dispositions du S.D.A.U. Toutes les agglomérations de plus de 10 000 habitants, qui doivent être dotées d'un S.D.A.U. l'ont, à ce jour, délimité. Mais comme l'indique le tableau ci-après, l'élaboration de ces documents se fait à un rythme assez lent (environ 20 S.D.A.U. approuvées chaque année depuis 1978, et 10 en 1980) à cause de la conjoncture socio-économique qui rend très difficiles et aléatoires les prévisions à long terme.

**ETAT D'AVANCEMENT DES S.D.A.U.**  
(situation comparée au 1er juillet 1980 et au 1er juillet 1981)

Phase de procédure	Nombre de SDAU		Nombre de communes		Surfaces (Km <sup>2</sup> )		Population millions d'habitants	
	1980	1981	1980	1981	1980	1981	1980	1981
Délimités	404	406	10 199	10 272	147 239	148 907	39.9	40.0
C.L.A.U.* constituées	373	375	9 784	9 857	141 809	143 474	37.7	37.8
Saisine des collectivités locales	182	189	4 952	5 400	63 582	68 246	22.5	23.3
Approuvés	161	169	4 662	4 811	59 930	61 323	19.9	20.3

\* C.L.A.U. : Commissions locales d'aménagement et d'urbanisme

Ainsi que le législateur de 1976 l'avait remarquablement compris, le S.D.A.U. est un document essentiel de la planification urbaine car c'est le seul qui dépasse l'échelle communale. Or, toutes les forces socio-économiques, qui font évoluer les villes modernes, transcendent le cadre communal et agissent sur l'agglomération : les bassins d'emploi, le marché du logement, les migrations alternatives, les loisirs, les réseaux d'assainissement et de transport ne peuvent être analysés et maîtrisés que grâce à une vue synthétique. Seule l'agglomération peut définir une politique prenant en compte tous ces éléments.

Par ailleurs, même en période de croissance ralentie, il est nécessaire d'avoir une vision à long terme de la ville, afin que chaque décision privée ou publique s'intègre dans un schéma d'ensemble et ne soit pas le fruit du hasard ou d'une occasion qui peut, par la suite, se révéler fort dommageable. En matière d'urbanisme, il est en effet beaucoup moins coûteux d'intervenir préventivement que de chercher à résoudre les problèmes lorsque ceux-ci sont devenus urgents.

Le S.D.A.U. doit, ainsi, être un ensemble d'options à moyen terme. Il n'est, certes, pas possible de figer complètement l'avenir. Il faut, cependant, établir des schémas de développement, révisables, qui assurent une mutation cohérente de la ville. Il serait sans doute souhaitable d'instituer une révision périodique de ces plans afin de prendre en compte les évolutions qui n'avaient pas été prévues au départ.

Le S.D.A.U. est aussi une occasion, pour les principaux intéressés, de réfléchir sur l'avenir urbain. Les commissions locales d'aménagement et d'urbanisme (C.L.A.U.), qui sont un lieu privilégié de réflexion sur l'agglomération entre les élus locaux, l'Etat et les responsables économiques et sociaux, devraient ainsi être permanentes afin de pouvoir constamment proposer les modifications nécessaires au S.D.A.U.

La promotion des S.D.A.U. est également nécessaire, car ce sont eux qui devront fixer les grandes lignes d'orientation des plans d'occupation des sols et en assurer la cohérence.

Si des documents d'urbanisme se préoccupant de l'évolution du futur sont nécessaires pour les aires urbaines, le même besoin se fait ressentir dans les zones rurales. Il serait donc judicieux d'instituer des schémas d'aménagement rural, qui seraient l'équivalent des S.D.A.U., pour les zones non urbaines. En effet, dans le monde rural, les solidarités économiques, sociales et culturelles dépassent les frontières communales.

Le précédent Gouvernement avait bien compris ce besoin et il avait engagé des expériences très intéressantes dans ce domaine. Dans le cadre du programme de protection de l'environnement de la Loire, des « plans de val » doivent être élaborés pour organiser et coordonner les différentes actions d'aménagement et de protection. Cela permet de fixer des orientations à moyen terme pour des zones rurales où il n'existe pas de S.D.A.U. et d'éviter que des initiatives contradictoires ne portent une atteinte irrémédiable aux paysages.

Ces plans de val doivent avoir un contenu équivalent à celui d'un S.D.A.U. Ils déterminent également un programme d'actions destinées à améliorer l'environnement.

Il serait souhaitable que de telles initiatives, conformes à l'esprit de la loi d'orientation agricole, se généralisent rapidement.

## 2. Les plans d'occupation des sols (P.O.S.)

Les plans d'occupation des sols sont l'instrument juridique privilégié pour réaliser un urbanisme de qualité car ils sont opposables aux tiers. Ils doivent être compatibles avec les dispositions du S.D.A.U.(1). Ils sont la traduction concrète et précise de la volonté des élus locaux en ce qui concerne l'aménagement de la cité.

L'élaboration des P.O.S. a continué à se poursuivre ainsi que l'indique le tableau ci-après :

**ETAT D'AVANCEMENT DES P.O.S**  
(situation comparée au 1er juillet 1980 et au 1er juillet 1981)

	Nombre de P.O.S		Nombre de communes		Surfaces (Km2)		Population (millions d'habitants)	
	1980	1981	1980	1981	1980	1981	1980	1981
Prescrits	9 816	10 140	11 289	11 625	198 119	210 439	45.2	45.6
Groupe de travail constitué	8 843	9 222	10 259	10 651	181 858	194 897	44.0	44.6
Rendus publics	4 399	5 303	5 262	6 278	87 394	106 744	27.8	31.8
Approuvés	2 683	3 456	3 122	4 045	51 704	67 936	18.1	21.6

(1) L'article R. 122-20 du Code de l'urbanisme précise, en effet : « En application de l'article L 122-1 (4e alinéa) doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur et, le cas échéant, du schéma de secteur :

1. Les plans d'occupation des sols ;
2. ... »

Les P.O.S. ont permis à beaucoup de communes de réfléchir sur leur développement et de fixer objectivement et clairement les règles qu'ils comp- taient faire observer.

Sans remettre en cause la valeur de ce document, il serait nécessaire d'y apporter quelques modifications :

- Les règles d'élaboration devraient être revues afin que les élus locaux puissent davantage exprimer leurs souhaits ; il est certain, comme nous le verrons par la suite, que la décentralisation devrait conduire à une amélioration en ce sens.

- Il serait souhaitable de simplifier le formalisme juridique ; en particulier, il serait nécessaire de rendre plus facile la révision du P.O.S. car, au bout de quelques années, ce document est toujours en partie périmé. On pourrait même envisager une révision obligatoire périodique (tous les 2 ou 3 ans).

- La lecture du P.O.S. devrait être rendue plus simple ; trois grandes zones sont à déterminer : les zones inconstructibles, les zones d'urbanisation future et les zones constructibles.

Le P.O.S., comme le S.D.A.U., est essentiellement destiné aux communes importantes. Or, la pression urbaine peut aussi s'exercer en zone rurale et les petites communes ont besoin d'un instrument de planification de leur développement. Ainsi, dès 1974, sont apparues des *cartes communales* qui détermineraient les zones constructibles et les zones inconstructibles. Cela permet d'objectiver le règlement national d'urbanisme et d'éviter des interprétations divergentes et fluctuantes du droit des sols. Aujourd'hui, on estime qu'il existe environ 3 000 cartes communales, dont le statut juridique n'est pas fixé.

Dans le projet de loi portant décentralisation en matière d'urbanisme, déposé sur le bureau du Sénat, l'ancien Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie prévoyait de donner une valeur législative à ces pratiques. Il serait nécessaire que le Gouvernement prenne une initiative en ce domaine afin que les cartes communales deviennent opposables aux tiers ; cela permettra de sauvegarder l'intégrité du territoire rural et d'organiser dans de bonnes conditions le développement des petites communes.

L'urbanisme réglementaire, tel qu'il existe actuellement en France, permet, dans le cadre d'une société libérale, de préserver nos sites et notre patrimoine historique tout en assurant un développement satisfaisant de nos agglomérations. La législation récente a su trouver un juste équilibre entre le respect de la propriété privée et les nécessaires contraintes pour assurer un cadre de vie agréable.

Il ne semble pas souhaitable de bouleverser cet ensemble, car, en matière d'urbanisme, les nouveautés législatives ne sont que très progressivement acceptées.

Des inflexions doivent cependant être apportées dans trois domaines.

En premier lieu, il faut favoriser la réflexion qui dépasse le simple cadre communal. La majorité de nos concitoyens vivent dans une agglomération. La

satisfaction de leurs besoins ne peut donc se réaliser que dans ce cadre. Sans réduire les pouvoirs des communes, il faut les inciter à élaborer, en commun, des études et des programmes d'urbanisme.

Par ailleurs, il est nécessaire que l'urbanisme se préoccupe davantage de la nécessité à économiser l'énergie. Il faut multiplier les opérations pilotes qui, depuis quelques mois, visent à produire ou à récupérer de l'énergie à l'échelle urbaine (réseau de chaleur, géothermie, mini-centrale, etc.). L'urbanisme doit aussi favoriser les transports en commun et limiter les déplacements par la proximité des équipements publics et commerciaux, des emplois et de l'habitat ; sans une action énergétique dans ce domaine, il est très vraisemblable que beaucoup de villes françaises connaîtront, dans un avenir assez proche, de très graves difficultés en ce qui concerne l'organisation de leurs transports. (1)

Enfin, il serait très souhaitable que l'urbanisme ne soit plus seulement destiné à encadrer la croissance économique et le développement urbain. L'urbanisme ne peut plus se contenter de ce rôle passif. Il doit, au contraire, devenir un moyen de mettre en valeur toutes les potentialités économiques, sociales et culturelles d'une agglomération.

(1) Le récent colloque de la Fédération nationale des Agences d'urbanisme a souligné l'importance d'une politique des transports « réellement » au service de la politique urbaine. Le Ministre a insisté sur la nécessité de « réadapter les transports à nos villes. »

## II.- L'URBANISME OPERATIONNEL

De nos jours, la collectivité publique ne peut se satisfaire d'un urbanisme réglementaire : les collectivités locales veulent être partie prenante dans l'aménagement et le développement urbain. Afin de répondre à ce souhait, de très efficaces procédures d'intervention ont été mises en place. Elles ont permis à la France de répondre très rapidement, et dans des conditions assez satisfaisantes, à la très forte poussée urbaine qui s'est manifestée depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Il est difficile d'analyser synthétiquement et de juger tous les mécanismes qui concourent à l'urbanisme opérationnel, car beaucoup d'éléments sont étroitement mêlés.

La planification urbaine joue, comme nous l'avons vu, un rôle essentiel. Pour comprendre les autres mécanismes d'intervention, il est nécessaire de séparer, un peu arbitrairement, les problèmes liés à la politique foncière de ceux qui naissent des diverses procédures d'aménagement. Comme illustration de la politique d'aménagement urbain, il est intéressant d'examiner l'expérience des villes nouvelles.

### A. LA POLITIQUE FONCIERE

A la différence de certains pays étrangers (la Suède, la Hollande), il n'existe pratiquement pas, en France, de tradition de politique foncière. Ce n'est qu'au cours de ces dernières années que la législation a accordé aux collectivités locales des moyens juridiques spécifiques pour intervenir sur le marché foncier ; l'Etat a également accordé des aides financières pour aider la constitution de réserves foncières.

## 1. Les droits de préemption : la Z.A.D. et la Z.I.F.

Les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) ont été créées en 1962. Théoriquement, elles sont destinées à préparer des opérations d'aménagement (zone N.A. des P.O.S.).

	Région Ile-de-France		Province		Total (au 1 <sup>er</sup> décembre 1980)	
	Nombre	Surface (ha)	Nombre	Surface (ha)	Nombre	Surface (ha)
Pré-Z.A.D. ....	15	1 999	64	30 232,81	79	32 231,81
Z.A.D. ....	454	89 870	3 199	434 636,43	3 653	524 506,43
<b>TOTAL</b> .....	<b>469</b>	<b>91 869</b>	<b>3 263</b>	<b>464 869,24</b>	<b>3 732</b>	<b>556 738,24</b>

Le recours à la Z.A.D. est devenu un moyen, pour les collectivités publiques, de freiner la hausse des prix fonciers dans la mesure où, lors de l'exercice du droit de préemption, le prix retenu est celui qui correspondait à la valeur d'usage effectif du terrain un an avant la création de la Z.A.D. Cela permet d'éviter que les détenteurs de ces terrains ne tirent eux-mêmes une plus-value des équipements réalisés par la collectivité publique car il serait anormal que celle-ci puisse être menée à supporter en quelque sorte deux fois le coût des équipements, la première fois, lors de la réalisation de l'investissement et la seconde, au moment de l'acquisition ultérieure des terrains, en payant un prix majoré de la plus-value résultant des équipements.

Il apparaît que les titulaires du droit de préemption usent de leur droit dans 50 % des cas pour remettre en cause le prix déclaré par le vendeur et dans 50 % des cas pour acheter le terrain à ce prix déclaré.

L'analyse d'un échantillon de la déclaration d'intention d'aliéner (D.I.A.) et de mises en demeure d'acquérir (M.D.A.) portant sur les années 1975 à 1977 a montré que la Z.A.D. est un moyen efficace d'acquisition des terrains au moindre coût pour la collectivité : en effet, la différence entre les prix d'acquisition et les prix initialement proposés atteint, en moyenne, 30 %. On peut donc dire que le recours à la procédure de la Z.A.D. peut rendre moins onéreux le lancement d'opérations publiques.

Au cours de la période 1977-1979, le nombre des D.I.A. traitées par le service des Domaines est resté stable (environ 112 000 par an).

On peut estimer que l'exercice du droit de préemption en Z.A.D. permet l'acquisition d'environ 3 000 ha par an.

Les zones d'intervention foncières (Z.I.F.) ont été créées, en 1975, afin d'améliorer les centre-villes et les quartiers existants et d'y mener une politique sociale de l'habitat. Une Z.I.F. ne peut être créée que sur les zones urbaines délimitées par un P.O.S. ; sa durée est illimitée.

La répartition des Z.I.F. par type du préempteur est donnée dans le tableau ci-après :

**ZONES D'INTERVENTION FONCIERE par type de préempteur au 1er octobre 1980**

NATURE DU PREEMPTEUR	Mode de création	Nombre de Z.I.F.	Surface des Z.I.F. (en ha)
Commune.....	Arrêté préfectoral	373	78 318,74
Commune.....	de plein droit	360	302 186,44
<i>Total</i> .....		<i>733</i>	<i>380 505,18</i>
Communauté Urbaine .....	Arrêté préfectoral	5	453,60
Communauté Urbaine .....	de plein droit	122	35 812,32
<i>Total</i> .....		<i>127</i>	<i>36 265,92</i>
District .....	de plein droit	63	11 411,14
Syndicat de communes.....	de plein droit	21	12 154,78
Syndicat Communautaire d'aménagement.....	de plein droit	9	637,00
Déléataires :			
S.E.M. d'aménagement .....	de plein droit	3	21,68
O.P.H.L.M.....	de plein droit	3	33,03
S.O.N.A.C.O.T.R.A. ....	de plein droit	1	1,00
Etablissement public.....	de plein droit	3	592,74
<i>TOTAL</i> .....		<i>10</i>	<i>648,45</i>
<b>TOTAL FRANCE ENTIERE .....</b>		<b>963</b>	<b>441 622,47</b>

Il existe un écart important entre le nombre des D.I.A. déposées et celui des préemptions réalisées. Mais il convient de remarquer que l'intérêt essentiel de la Z.I.F. consiste à donner aux collectivités locales des informations sur les transactions et sur les prix. Cela permet de saisir les opportunités foncières correspondant aux objectifs des politiques locales dans les zones urbaines.



## 2. La constitution de réserves foncières

Pour constituer des réserves foncières, il ne suffit pas d'instaurer des droits de préemption. Il faut également mobiliser des ressources financières. D'importants efforts ont été faits dans le passé ; malheureusement, on a assisté depuis trois ans à un déclin des dotations budgétaires. Les prévisions pour le budget de 1982 permettent d'espérer que la constitution de réserves foncière va redevenir une priorité.

### a) *Les acquisitions de l'Etat*

L'Etat acquiert des terrains par l'intermédiaire de deux sources financières.

Le chapitre 55-20 (Art. 10) est essentiellement destiné aux acquisitions dans les villes nouvelles (400 hectares environ chaque année). Les autres opérations connaissent un déclin régulier.

Le Fonds national d'Aménagement foncier et d'Urbanisme (F.N.A.F.U.) est un compte spécial du Trésor. Depuis 1978, il permet à l'Etat de procéder à des acquisitions dans les villes nouvelles (Section A, chapitre 11). Il peut également financer les terrains préemptés par l'Etat dans les Z.A.D. (Section C, chapitre 31).

Depuis plusieurs années, et il ne semble pas que le projet de budget revienne sur cette évolution, l'Etat intervient de moins en moins sur le marché foncier, en dehors des villes nouvelles. La constitution de réserves foncières est donc, maintenant, essentiellement de la responsabilité des collectivités locales.

### b) *Les acquisitions des collectivités locales*

Afin de faciliter la constitution de réserves foncières, la Caisse d'Aide de l'Etat à l'Equipeement des Collectivités locales (C.A.E.C.L.) a mis en place, dès 1971, des prêts spéciaux. Aujourd'hui, elle accorde des prêts à long terme (17 ans, 10,25 % ; autofinancement, 10 %) destinés à l'acquisition de terrains ne devant pas être utilisés avant 6 ou 7 ans et des prêts à moyen terme (10 ans, 9,75 %) avec un différé d'amortissement et une prime de 12 % du capital emprunté en faveur des communes dotées d'un P.O.S. ou d'un P.A.F., intéressant des terrains dont la durée de mise en réserve est inférieure à six ans.

Pour compenser le désengagement de l'Etat, et afin de donner aux collectivités locales les moyens de réaliser les objectifs contenus dans les S.D.A.U. ou les P.O.S., des programmes d'action foncière (P.A.F.) ont été élaborés à partir de 1974. Le P.A.F. doit décrire l'ensemble des interventions foncières prévues. L'aide de l'Etat permet de constituer un « volant de réserve

foncière » qui permettra, en se renouvelant, de réaliser de bonnes opérations d'urbanisation. L'Etat assure aux collectivités locales une programmation globale des moyens de financement, sur cinq ans en général. 24 P.A.F. ont été, à l'heure actuelle, retenus (pour un montant total d'achats d'environ 1,5 milliard de francs).

Le point le moins négatif du budget qui nous est proposé est la forte augmentation des dotations budgétaires en faveur de ces P.A.F. (autorisation de programme : 40 millions de francs, + 33 % ; crédits de paiement : 43,3 millions de francs).

Une récente enquête de la direction des affaires économiques et internationales du Ministère de l'Urbanisme et du Logement montre les préoccupations des communes en ce qui concerne les réserves foncières.

Plus de 70 % des communes (1) déclarent avoir constitué des réserves foncières : mais la plupart d'entre elles en connaissent a priori les affectations. Pour ces communes, le vocable de « réserve foncière » ne semble pas traduire des préoccupations de « politique foncière ».

Quand elles interviennent sur le marché foncier, le premier objectif des communes est, en effet, d'effectuer des acquisitions pour des réalisations immédiates : c'est le souci majeur de 50 % d'entre elles (voir tableau ci-après). Les autres communes (40 %) ont, à part égale, le souci de constituer des réserves foncières (communes urbaines en particulier), ou de saisir tout simplement des opportunités.

Moins de 10 % des communes – et en particulier très peu de communes rurales – considèrent comme un objectif majeur de tenter, par une pratique de réserves foncières, de peser sur le marché pour décourager la spéculation.

(1) Dans le texte qui suit, il faut entendre par le vocable « n% des communes » la locution « des communes rassemblant n% de la population » ; les informations caractérisant une commune ont, en effet, été pondérées par la population de la commune.

**Priorités des communes lorsqu'elles interviennent sur le marché foncier :**

(1)- proportion des communes ayant cité l'objectif en 1ère priorité

(2)- proportion des communes ayant cité l'objectif en 1ère ou 2e priorité

Objectif 1 : acquisition pour réalisation immédiate

Objectif 2 : acquisition pour constitution de réserves foncières

Objectif 3 : saisir des opportunités

Objectif 4 : peser sur le marché foncier pour décourager la spéculation

Taille de la commune	Obj. 1		Obj. 2		Obj. 3		Obj. 4	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
moins de 700 h	35	50	10	17	21	44	-	2
de 700 à 2000 h	56	74	20	39	14	52	8	14
de 2000 à 5000 h	55	72	27	52	12	55	7	20
de 5000 à 10000 h	56	70	19	60	16	56	9	14
de 10000 à 20000 h	48	68	30	55	16	55	5	9
de 20000 à 50000 h	55	69	30	52	15	52	7	24
de 50000 à 100000 h	37	49	34	26	17	63	6	14
plus de 100000 H	64	76	21	64	6	39	9	25
comm. urb. centre	54	69	23	57	15	56	9	15
comm. urb. banlieue	44	62	33	54	13	47	5	18
comm. rur. périurb.	61	72	22	44	22	64	6	14
autre comm. rur.	48	64	15	32	14	47	4	8
Ensemble (% de la population)	52	67	23	47	14	51	6	16

La proportion des communes intervenant sur le marché foncier augmente avec la taille et le degré d'urbanisation de la commune.

Les affectations sont diverses, mais aucune ne semble privilégiée : toutes les communes s'intéressent de façon égale à la création d'équipements collectifs, la réalisation de logements, la création de zones d'activité ou d'espaces verts ; seule la proportion des acquisitions déjà affectées dans la part des acquisitions totales varie d'un type de commune à l'autre. Il n'y a donc pas d'affectation spécifique à un type de commune, mais un degré d'intérêt croissant avec le degré d'urbanisation de la commune.

Les communes marquent une certaine réserve en ce qui concerne le recours aux procédures d'acquisition.

La procédure la plus souvent utilisée par les communes pour l'acquisition de terrains reste la procédure dite « amiable –ce qui corrobore l'idée que les procédures plus élaborées sont ressenties comme peu maniables.

10 % des communes n'y ont jamais recours, tandis que 20 % renoncent à utiliser la déclaration d'utilité publique (D.U.P.) et plus de 40 % s'abstiennent de recourir aux procédures de préemption et mise en demeure d'acquérir.

La D.U.P. est uniformément utilisée par toutes les catégories de communes sauf les communes de moins de 700 habitants (deux fois moins souvent en moyenne).

Les communes ont d'autant plus recours à la création d'une zone d'aménagement différé (Z.A.D.) ou à une zone d'intervention foncière (Z.I.F.) qu'elles sont plus peuplées ou plus urbanisées. Ces procédures ont toutefois moins leur faveur (deux fois moins) que la déclaration d'utilité publique.

Les acquisitions dans le cadre de la procédure des emplacements réservés sont à peine plus fréquentes que les deux autres procédures de préemption (Z.A.D. ou Z.I.F.). Deux fois moins prise en moyenne dans les communes urbaines centre que dans les autres communes, cette procédure est relativement plus appréciée par les communes moyennes (5 000 à 20 000 hab.) qui l'utilisent presque aussi souvent que la déclaration d'utilité publique, et deux fois plus souvent que les autres procédures.

### Les réserves foncières des communes et leurs destinations

(1)- proportion des communes déclarant avoir constitué des réserves foncières destinées :

- (2)- à la création d'équipements collectifs
- (3)- à la réalisation de logements
- (4)- à la création de zones d'activité
- (5)- à la création d'espaces verts
- (6)- à d'autres fins
- (7)- nombre de destinations citées, en moyenne.

La politique foncière des communes ne devrait pas s'infléchir sensiblement dans les prochaines années. Les communes interrogées n'envisagent pas, à l'avenir, de constituer des réserves foncières de manière plus active qu'aujourd'hui.

Taille de la commune	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
moins de 700 h	24	26	26	22	13	13	0.44
de 700 à 2000 h	56	32	32	9	15	11	0.98
de 2000 à 5000 h	67	28	26	19	21	6	1.60
de 5000 à 10000 h	82	32	24	16	21	7	2.05
de 10000 à 20000 h	85	29	23	18	25	5	2.05
de 20000 à 50000 h	82	32	21	20	22	5	2.33
de 50000 à 100000 h	94	26	23	21	24	6	3.03
plus de 100000 h	90	27	21	21	26	5	3.15
comm. urb. centre	85	29	23	21	23	4	2.41
comm. urb. banlieue	82	32	21	15	25	7	2.14
comm. rur. périurb.	70	32	22	13	20	13	1.56
autre comm. rur.	40	24	34	18	15	9	0.84
ensemble (% de la population)	72	29	25	18	21	7	1.98

Si les communes semblent devoir recourir un peu plus souvent aux procédures mises à leur disposition, c'est surtout par la création de zones d'intervention, notamment dans le cas des communes moyennes (10 000 à 50 000 habitants), qui se proposent d'utiliser cette formule de manière plus systématique (3 fois plus souvent qu'aujourd'hui).

Encore est-ce davantage dans un but concret de réalisations immédiates d'acquisitions foncières que dans le but plus lointain d'améliorer la connaissance du marché foncier pour des acquisitions futures ou la mise en place d'une politique foncière plus rationnelle.

Les parts du budget, qu'à l'avenir les communes consacreront aux acquisitions foncières, ne devraient augmenter que très légèrement puisque, si dans 30 % des cas, une augmentation est prévue, dans 15 % des cas il pourra s'agir d'une diminution de cette part. Cette augmentation sera surtout le fait des petites communes (700 à 5 000 hab.) et, tout particulièrement, les communes rurales périurbaines, ainsi que les centres urbains importants (plus de 100 000 habitants).

Afin de rendre cette politique de réserve foncière plus efficace, il serait nécessaire d'aider les communes à se doter d'opérateurs fonciers efficaces. Le succès de l'établissement public foncier de Basse Seine (E.P.B.S.) et de l'établissement public foncier de la métropole lorraine (E.P.M.L.) montre que, lorsque les collectivités locales se groupent et qu'elles créent un organe doté d'une fiscalité propre, cela permet de résoudre, dans de bonnes conditions, les problèmes fonciers.

Par ailleurs, afin d'éviter que, de génération en génération, les mêmes difficultés apparaissent, il faudrait développer la pratique de la *concession d'usage des sols* qui peut permettre de réaliser un ou plusieurs objectifs : lutte contre la hausse des prix, récupération des plus-values engendrées par l'urbanisation, implantation de logements sociaux dans les centres des villes et préservation du patrimoine des collectivités locales.

A l'étranger, la location du sol est répandue (à Rotterdam, par exemple, ou en Suède) ; en France, des villes comme Lyon ou Strasbourg connaissent depuis longtemps cette formule. Récemment, certaines grandes opérations ont été réalisées sous ce régime (« Front de Seine » à Paris, dans plusieurs villes nouvelles, à Marseille ou à Villeurbanne). Cependant, le champ d'application de la concession est encore beaucoup trop limité. Plusieurs régimes juridiques

peuvent être employés : le bail emphytéotique (articles 937 à 950 du code rural), le bail à construction (loi du 16 décembre 1964), la concession immobilière (loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967) et la location de droit de superficie (article 553 du Code civil).

Il serait souhaitable de relancer une campagne d'explication afin de préciser aux divers intervenants les avantages de la concession des sols.

### **3. L'impôt foncier : solution des difficultés foncières ?**

Depuis plusieurs années, la rareté des terrains constructibles est un problème préoccupant et de nombreuses personnes cèdent à la tentation de faire croire que toutes les difficultés de l'urbanisme et du logement en France résultent de ce phénomène. Il est nécessaire de relativiser cette difficulté.

En premier lieu, on doit constater que le coût des terrains ne fait que suivre l'évolution générale des prix. Ce n'est que dans quelques exceptions relativement limitées que la hausse atteint des proportions importantes. Ces dérapages sont en général situés dans la périphérie des grandes agglomérations où la pression urbaine est particulièrement vive. Il faut se garder de généraliser ces cas particuliers à l'ensemble de la France.

D'autre part, ainsi que l'indique l'étude du Ministère de l'urbanisme et du logement citée auparavant, 80 % des communes (1) estiment que la capacité des surfaces constructibles telle qu'elle est autorisée par les documents d'urbanisme est suffisante pour atteindre les objectifs d'aménagement communal.

Seules les très grosses communes (mais elles sont encore 70 % à estimer cette capacité suffisante) restent réservées à cet égard. Les communes s'estimant le mieux couvertes sont les communes rurales péri-urbaines (94 % des cas). Ces résultats ne sont pas dus à un effet de structure puisque 75 % des communes de l'échantillon (et 90 % des communes de plus de 5 000 habitants) possèdent un plan d'occupation des sols.

Par ailleurs, les communes de moins de 2 000 habitants non pourvues de P.O.S. estiment cette couverture encore satisfaisante dans 75 % des cas. Malgré cela, des communes regroupant 40 % de la population déclarent avoir dû abandonner certains projets d'investissements en raison d'obstacles de nature foncière. Les abandons sont plus fréquemment observés dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants (plus d'une fois sur deux), et dans les communes urbaines de banlieue (une fois sur deux) que dans les très grosses communes ou les communes rurales (une fois sur trois).

(1) Dans le texte qui suit, il faut entendre par vocable « n% des communes » la locution « des communes rassemblant n% de la population ».

**ABANDONS DE PROJETS EN RAISON D'OBSTACLES  
A CARACTERE FONCIER**

(1) – Pourcentage des communes ayant déclaré avoir dû abandonner certains projets d'investissement pour des raisons à caractère foncier ;

– Causes d'abandon

(2) – de prix trop élevés,

(3) – de procédures d'acquisition peu maniables,

(4) – d'un financement difficile à réaliser,

(5) – pour une autre raison

(6) – Parmi les communes qui effectuent des réserves foncières, pourcentage de celles qui considèrent leur portefeuille de terrains comme satisfaisant.

Taille de la commune	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
moins de 700 hab. ....	24	13	40	7	40	64
de 700 à 2 000 hab. ....	35	20	38	15	26	74
de 2 000 à 5 000 hab. ....	43	22	49	22	7	49
de 5 000 à 10 000 hab. ....	49	32	25	35	8	48
de 10 000 à 20 000 hab. ....	56	34	40	19	7	53
de 20 000 à 50 000 hab. ....	49	36	28	34	2	45
de 50 000 à 100 000 hab. ....	40	32	52	16		55
plus de 100 000 hab. ....	36	27	50	18	5	32
communes urbaines centre ....	46	29	46	20	4	52
communes urbaines banlieu ....	51	36	27	32	4	49
communes rurales périurbaines ....	42	24	48	20	8	52
autres communes rurales ....	40	17	39	11	33	67
.....						
Ensemble (en % de la population) .....	41	26	41	21	12	51

La mauvaise maniabilité des procédures d'acquisition apparaît comme la raison essentielle de cet état de chose – en particulier pour les grosses communes et les communes rurales périurbaines (50 % des cas) ; « prix trop élevés » et « difficultés de réunir les financements » ne viennent qu'ensuite et concernent davantage les communes urbaines de banlieue.



Il existe dans certains cas un problème d'offre foncière. Cela pose d'ailleurs la question de savoir comment doit être décidée l'implantation de nouveaux logements. Une commune peut-elle décider de bloquer définitivement son urbanisation ? Une certaine solidarité supra-communale ne doit-elle pas être mise en oeuvre pour l'accueil de nouveaux logements ?

Il est manifeste que dans certains cas les plans d'occupation des sols ont volontairement réduit les surfaces constructibles. Le souci de la protection de l'environnement conduit parfois à avoir une vision restrictive de l'urbanisation nouvelle.

M. Michel d'Ornano avait mis en place des structures pour résoudre les difficultés les plus criantes. En ce qui concerne l'offre foncière, M. Saglio avait établi un rapport préconisant un certain nombre de mesures permettant de débloquer les terrains constructibles. Les directions départementales de l'équipement ont été invitées à tenir des tableaux de bord fonciers dans les départements et à créer des observatoires fonciers dans les agglomérations.

Ces instruments ont un effet pédagogique important. Ils permettent en particulier de déterminer ce que représentent les stocks de terrains aisément urbanisables par rapport au rythme de la construction ou de voir quel est le rythme de renouvellement réel des stocks de terrains à bâtir.

Par ailleurs, un Comité interministériel du 5 février 1980 a pris un certain nombre de décisions visant à accélérer la remise sur le marché de réserves foncières antérieurement constituées.

En ce qui concerne les terrains, propriété de l'Etat, et des grandes entreprises publiques, une commission placée sous l'autorité du Président Grégoire a remis un rapport dont les conclusions montrent que les terrains propriété de l'Etat (domaine privé) et non employés ne sont pas considérables. Les entreprises publiques ont relativement peu de biens en tissu urbain et quand il y a possibilité de libération, elles cherchent à vendre leurs biens au meilleur prix. Beaucoup de terrains acquis précédemment par l'Etat ou certains grands établissements publics ont été classés en zones non constructibles dans les différents documents d'urbanisme car cela là ne soulevait pas de grandes oppositions. La commission a noté que les organismes publics et semi-publics possèdent souvent des réserves foncières qui ne sont pas remises sur le marché bien plus importantes que celles de l'Etat et des entreprises publiques.

En ce qui concerne la région parisienne, on a pu constater que les réserves rapidement urbanisables sont faibles.

Le ministre a fortement incité la direction départementale de l'équipement à prendre toutes les mesures nécessaires pour accroître l'offre de terrains constructibles. Il est encore difficile de déterminer quels seront les effets de ces différentes dispositions.

Aujourd'hui, le ministère de l'Urbanisme et du Logement affirme que les problèmes fonciers seront résolus grâce à la création *d'un impôt foncier déclaratif sur la valeur vénale des terrains*.

Cette mesure soulève de nombreuses interrogations. En premier lieu, il faut remarquer que de nombreuses tentatives ont déjà été effectuées en France pour créer un tel type d'impôt : ainsi par exemple la loi cadre du 7 août 1957 créait une taxe de compensation sur les terrains constructibles non bâtis, la loi du 19 décembre 1963 instituait une taxe de régularisation des valeurs foncières, la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 a créé la taxe locale d'équipement, la loi du 31 décembre 1975 a permis d'instituer le plafond légal de densité, etc...

Les difficultés pratiques de ces différentes fiscalités ont toujours été excessivement importantes, ce qui a fait qu'un certain nombre de ces textes a dû être abandonné.

Le plafond légal de densité permet d'imposer les projets de construction excédant la densité de 1 (ou de 1,5 à Paris) ; il les soumet à un versement qui est égal à la valeur du terrain supplémentaire dont il aurait été nécessaire de disposer pour ramener la densité de la construction à 1 (1,5 à Paris).

La loi avait 4 objectifs : – agir sur le niveau des prix fonciers, dédensifier les centres des agglomérations, favoriser la rénovation et la réhabilitation de l'habitat existant et créer des ressources fiscales pour les collectivités locales.

Aujourd'hui, on s'est aperçu que la fiscalité ne permettait pas de résoudre des objectifs aussi différents et contradictoires. S'il est certain que l'instauration du P.L.D. a empêché la construction dense dans les centres villes (mais ne serait-ce pas plutôt le rôle du P.O.S. ?) et a favorisé le respect de l'habitat traditionnel, il n'a pas procuré des ressources importantes aux collectivités locales. Moins de 1 % des permis de construire délivrés sont assujettis au P.L.D.. Il procure environ 400 millions de francs par an.

L'expérience nous apprend donc que la fiscalité n'est pas forcément le meilleur moyen de réaliser un urbanisme de qualité et qu'en tout état de cause il faut avoir des objectifs précis et limités.

Une expérience encore plus récente montre la difficulté de trouver un bon système pour créer un impôt foncier. A la suite d'un amendement parlementaire de M. Guichard, l'article 26 de la Loi du 10 janvier 1980 sur la fiscalité locale a donné la possibilité de modifier l'assiette de la taxe foncière des propriétés non bâties situées dans les zones urbanisables des P.O.S.

Le conseil municipal peut décider une majoration de 200 % des valeurs locatives cadastrales de ces terrains. Le but de l'amendement était d'imposer plus fortement les terrains constructibles non bâtis, ce qui aurait incité leur propriétaire à les mettre en vente. Il semble que le ministère rencontre les plus grandes difficultés pour mettre en vigueur cet article de loi.

Il faut noter que les terrains fonciers sont déjà imposés en France : lors des mutations, par les impôts communaux (taxe foncière bâtie et taxe foncière non bâtie), et à travers l'imposition sur les plus-values.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1982 instaure un impôt sur la fortune qui, en fait, portera essentiellement sur les propriétés foncières des Français.

Est-il légitime de créer une nouvelle imposition sur les terrains ? Les exemples étrangers nous incitent à la prudence. L'Allemagne a renoncé, après quelques mois d'expérience, à un impôt foncier ; celui-ci a été la cause de la révolte des contribuables en Californie.

On peut se demander si l'impôt foncier n'appartient pas plus à une mythologie politique qu'à une réalité économique ou administrative.

La création d'un impôt déclaratif sur la valeur vénale des biens fonciers se heurtera à de nombreuses et importantes difficultés : les terrains agricoles seront-ils compris dans son champ d'application ? Quelle sera la valeur de référence ? Comment déterminera-t-on la nature du terrain ? Si la définition de l'utilisation du terrain est fixée par le P.O.S., ne risque-t-on pas de condamner à tout jamais la sortie de ces documents éminemment nécessaires ? Comment pourra-t-on organiser un contrôle sur les prix déclarés par les contribuables ? On ne peut donc qu'inciter le Gouvernement à la plus grande prudence en ce qui concerne l'instauration de cet impôt. En aucun cas, celui-ci ne pourra résoudre toutes les difficultés ; il faudra en particulier savoir si l'on cherche à créer un nouvel instrument destiné à améliorer l'urbanisme et accroître l'offre foncière, ou si l'on veut réaménager complètement les finances locales en créant un nouvel impôt se substituant aux taxes foncières existantes.

L'histoire récente nous a prouvé qu'il était absolument nécessaire d'estimer les projets de nouveaux impôts sur des périodes assez longues afin de pouvoir juger des effets divers qu'ils peuvent entraîner.

## B. L'URBANISME OPERATIONNEL

Les villes ont souhaité réaliser elles-mêmes les opérations d'urbanisation rendues nécessaires par la pression démographique et l'exode rural. Pour ce faire, diverses mesures législatives ont été prises et des moyens financiers adéquats ont été mis en place.

## 1. La création de quartiers nouveaux

L'extension des agglomérations par la création de quartiers nouveaux a été un mode courant de développement urbain à partir de la seconde guerre mondiale. Le problème de la maîtrise de ces opérations se pose donc depuis longtemps. La première question à résoudre a été de savoir qui devait financer les équipements nécessaires à ces extensions urbaines : est-ce les nouveaux habitants pour qui sont créés ces équipements ou les habitants anciens qui bénéficient de l'extension de leur ville ? Il faut également déterminer les moyens de récupérer sur les propriétaires l'enrichissement sans cause engendré par l'urbanisation.

Diverses solutions ont été apportées à cette question fondamentale qui recoupe d'ailleurs celle que nous avons posée en ce qui concerne la définition des zones constructibles.

Instituée par la loi d'orientation foncière de 1967, la procédure des *zones d'aménagement concerté* (Z.A.C.) est sans doute l'instrument essentiel de l'urbanisme opérationnel. Au cours des années 70 elle a été le mode le plus fréquemment employé pour l'extension des zones urbaines. Elle permet d'assurer, grâce au plan d'aménagement de zone (P.A.Z.), une cohérence urbaine et de faire participer les constructeurs au financement des équipements nécessaires.

Depuis quelques années, on constate une désaffection des Z.A.C. essentiellement due sans doute à des problèmes d'image de marque, car elles ont été trop souvent assimilées aux grands ensembles. Elles demeurent cependant une procédure qu'il convient de relancer. La circulaire du 3 novembre 1980 a simplifié les mécanismes juridiques des Z.A.C. et les directions départementales de l'équipement ont été invitées à préconiser l'utilisation de ce mécanisme pour toutes les opérations d'urbanisation situées dans des quartiers nouveaux (zone N.A. des P.O.S.).

En dehors des procédures des Z.A.C. les *associations foncières urbaines* (A.F.U.) sont aussi un excellent moyen de mettre en vigueur un projet de construction. L'A.F.U. créée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, constitue une alternative à l'aménagement directement pris en charge par les collectivités publiques tout en limitant les risques d'un désordre d'un « urbanisme des propriétaires ». Régies par la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, elles peuvent soit se constituer librement si les propriétaires sont unanimes, soit être autorisées ou constituées d'office lorsque certains propriétaires s'y opposent. Les A.F.U. peuvent avoir pour objet le remembrement destiné à créer des lots constructibles, le groupement de parcelles en vue de la cession ou location à un constructeur, la construction et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif, ou la restauration immobilière. A l'heure actuelle, un peu moins d'une centaine d'A.F.U. existent et la plupart ont pour objet le remembrement.

Comme certains de nos pays voisins (République fédérale d'Allemagne) ou comme cela s'est produit juste après la guerre avec les associations syndicales de reconstruction, il serait nécessaire de promouvoir cette forme d'urbanisation qui est particulièrement bien adaptée aux petites opérations que l'on connaît à l'heure actuelle. Le Gouvernement devrait poursuivre les efforts déjà entrepris en ce sens.

En dehors des procédures des Z.A.C. et des A.F.U., le problème de la participation des propriétaires au coût des équipements des opérations d'urbanisation n'est pas résolu de façon satisfaisante. De nombreuses communes imposent en effet des participations qui sont souvent à la limite de la légalité. Une remise en ordre des textes et surtout des pratiques s'impose.

## **2. Les Sociétés d'économie mixte d'aménagement**

Les sociétés d'économie mixte d'aménagement ont joué un rôle primordial dans la construction ces dernières années (environ 10 % du total de la construction). Il existe un peu moins de 200 sociétés en France dont la moitié sont liées à la Caisse des Dépôts et Consignations (S.C.E.T.) ou au groupe Paribas. Lors du Congrès de la Fédération des sociétés d'économie mixte d'aménagement, le Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie avait proposé, en mars 1980, de réformer le statut de ces sociétés afin de prendre en compte la modification des opérations qu'elles sont amenées à réaliser.

Il s'agit, en particulier, de limiter leur champ d'action en amont (elles ne doivent pas être des opérateurs fonciers) et en aval. Il faut également renforcer le rôle des collectivités locales à l'intérieur de ces sociétés. D'importantes modifications du financement et de la rétribution des sociétés d'économie mixte d'aménagement ont été proposées. Il est certain que si l'on veut éviter de graves difficultés à un grand nombre d'entre elles, il faut redéfinir les conditions de leur équilibre financier.

## **3. L'intervention en milieu urbain existant**

La Z.A.C. peut, bien évidemment, être employée pour restructurer un milieu urbain existant. Il existe, cependant, une procédure qui est plus particulièrement destinée à ce type d'opération qui est la rénovation urbaine régie par les articles L 312-1 à L 312-3 du Code de l'urbanisme. 308 opérations de rénovation urbaine ont été lancées depuis 1957. La plupart d'entre elles sont aujourd'hui terminées ou en voie de l'être. Cela a concerné environ 140 000 logements.

*Le Fonds d'Aménagement urbain (F.A.U.)* a été créé pour aider les communes à réaliser des actions d'aménagement. Au cours de sa première période d'existence (1976 à 1980), le F.A.U. a subventionné les actions d'aménagement les plus diverses tendant à améliorer le cadre de vie. Il a accordé 1,5 milliard de francs de subventions d'investissement et d'études à environ 1 700 communes ou groupements de communes.

Le montant total de ces subventions peut se ventiler de la manière suivante :

- 33 % pour une politique de lutte contre la ségrégation sociale (résorptions d'habitat insalubre, mesures d'accompagnement social des opérations d'aménagement, réalisation d'aires de stationnement de nomades, aides à l'implantation de logements locatifs sociaux) ;

- 26 % pour la promotion de la qualité des espaces publics (voies piétonnes, places publiques, jardins, etc.) et de certains équipements urbains (parkings, marchés couverts) ;

- 21 % pour l'apurement d'anciennes procédures d'urbanisme (rénovation urbaine, dédensification, restauration immobilière) ;

- 10 % pour la mise en valeur du patrimoine (réutilisation de bâtiments anciens pour des activités socio-culturelles, de petits commerces ou pour des services de l'Etat, surcoûts architecturaux en construction neuve comme en réhabilitation de bâtiments, restauration de façades) ;

- 7 % pour une politique en faveur des études urbaines menées par les communes ;

- 3 % pour le financement d'équipes de suivi et d'animation des opérations d'amélioration de l'habitat.

Ce Fonds correspond donc bien à un besoin réel des communes qui ont besoin d'un interlocuteur unique pour mener à bien les diverses améliorations du cadre de vie qu'elles comptent entreprendre.

Au cours de ces dernières années, l'Etat a poursuivi une politique de création *d'espaces verts*. Il est regrettable que les dotations budgétaires de 1982 en faveur de cette action soient en diminution (50 millions de francs d'autorisations de programme contre 59 millions en 1981 et 65 millions en 1980).

Encore une fois, on peut constater que la France possède les moyens juridiques de mener à bien des opérations d'urbanisme opérationnel. Il est évident que certaines améliorations peuvent être apportées. On peut citer, en premier lieu, la nécessité de revoir les procédures de financement des équipements publics par les propriétaires en dehors des zones d'aménagement concerté. Par ailleurs, il faudrait que le Gouvernement ait une action incitative en faveur des procédures de Z.A.C. et d'A.F.U.

Enfin, il serait nécessaire de simplifier certaines procédures d'urbanisme, en particulier en ce qui concerne l'intervention dans les centres et dans les quartiers existants. Il s'agit de redonner clairement aux collectivités locales l'initiative et la responsabilité des opérations qui leur échappent parfois au profit de techniciens et d'organismes divers. Des propositions sont d'ailleurs contenues dans le projet de loi portant simplification et unification des procédures d'urbanisme, déposé sur le Bureau du Sénat le 26 juin 1979.

## C. LES VILLES NOUVELLES

La création des 9 villes nouvelles est sans doute une des opérations d'aménagement du territoire qui marquera le plus en France.

Au milieu des années 1960, il est apparu nécessaire, afin d'éviter une croissance urbaine désordonnée autour des grandes métropoles, de créer des centres permettant d'offrir aux nouveaux habitants tous les services d'une ville : équipements collectifs, logements, emplois.

### 1. Les moyens employés

Face à l'ampleur de la tâche, des structures administratives et politiques spéciales ont été mises en place pour réaliser ces villes nouvelles. Le groupe central des villes nouvelles est une commission administrative interministérielle, qui rassemble les représentants de tous les ministères concernés par cette opération. Il doit aborder, sans avoir de pouvoir de décision propre, tous les problèmes concernant les villes nouvelles (statut juridique, programmation et répartition des aides de l'Etat, stratégie de développement, etc...)

Le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles est une « administration de mission » qui coordonne les villes nouvelles et sert d'intermédiaire avec les ministères.

Le bureau des villes nouvelles qui est rattaché au directeur de l'urbanisme et des paysages, s'occupe des attributions du ministère de l'Urbanisme et du Logement en ce qui concerne les villes nouvelles (suivi des procédures d'acquisition foncière, mise en oeuvre de la planification urbaine, tutelle des établissements publics d'aménagement).

Les Etablissements Publics d'Aménagement des Villes Nouvelles (E.P.A.V.N.) ont été créés par décrets, entre 1969 et 1973.

Etablissements publics à caractère industriel et commercial, ils ont une mission générale de coordination et d'aménagement au sein du périmètre de la ville nouvelle. Grâce à des prérogatives de puissance publique, ils constituent pour le compte de l'Etat des réserves foncières et réalisent les voiries primaires. Les collectivités locales leur délèguent aussi des pouvoirs afin de réaliser les infrastructures et les équipements publics.

Il est apparu rapidement nécessaire de créer une forme de coopération particulière entre les communes concernées par la réalisation d'une ville nouvelle ; tel fut l'objectif de la loi du 10 juillet 1970.

Les communes du site urbain du Vaudreuil ont choisi la formule de l'ensemble urbain. Le territoire de l'agglomération nouvelle a été détaché des communes support et administré dans des conditions similaires à celles applicables à une commune. La ville nouvelle de Lille-Est est réalisée sur le territoire d'une seule commune, Villeneuve d'Ascq, qui résulte de la fusion en 1970 de 3 communes. Toutes les autres agglomérations nouvelles sont administrées par un syndicat communautaire d'aménagement qui exerce la plus grande part des compétences ordinairement communales. Il fixe et perçoit dans ces zones les impôts locaux alors que les communes gardent leur compétence fiscale sur la partie de leur territoire située hors de la ville nouvelle.

L'ensemble de ces structures, même si aujourd'hui quelques réformes sont nécessaires, a permis de créer dans de bonnes conditions les villes nouvelles.

## **2. Les réalisations**

La puissance publique dispose dans les villes nouvelles d'un important patrimoine foncier. Globalement, près de 27.000 ha ont été acquis dont 11.548 sur crédits d'Etat. Depuis l'origine, 266.000 m<sup>2</sup> de droits de construire ont été cédés et 1.425 h de surface industrielle ont été créés.

Les E.P.A.V.N. se rapprochent de plus en plus de l'équilibre financier. Alors que le montant total de leurs recettes encaissées s'élevait à 600 millions de francs en 1977, il représentait plus de 900 millions de francs en 1980. Après être passé par un maximum de 1.160 millions de francs en 1978, l'endettement net total des 9 établissements publics d'aménagement est en réduction constante ; il ne devrait pas dépasser 980 millions de francs en 1981. Cette évolution globale ne doit cependant pas masquer les difficultés rencontrées pour mener à bien le programme de certaines villes nouvelles, en particulier en ce qui concerne l'établissement public d'aménagement des Rives de l'Etang de Berre ou la ville nouvelle du Vaudreuil.

A la fin de 1980, 780.000 personnes résidaient en ville nouvelle, dont 538.000 en Ile de France. C'est une population jeune (plus de 80 % ont moins de 40 ans), diversifiée et active, qui réclame donc des efforts soutenus en matière d'équipements publics, d'implantations d'activités et de formation professionnelle.



Comme le montre le tableau suivant, l'équilibre entre les emplois créés et les actifs résidants a pu être à peu près maintenu.

	Recensement de 1975			Estimation au 1 <sup>er</sup> janvier 1979		
	Emplois	Actifs	Emplois Actifs	Emplois	Actifs	Emplois Actif
CERGY (SCA) .....	32.600	35.800	0,91	42.300	43.000	1
EVRY (6 communes) .....	13.940	23.800	0,58	25.500	31.500	0,81
MARNE LA VALLEE (20 communes) ..	23.200	34.600	0,67	28.550	40.800	0,70
MELUN SENART (3 SCA) .....	32.800	40.100	0,82	36.500	46.200	0,79
ST QUENTIN EN YVELINE (SCA) ....	30.420	44.400	0,68	42.120	59.300	0,71
<b>TOTAL 5 VILLES NOUVELLES RE- GION ILE DE FRANCE .....</b>	<b>132.960</b>	<b>178.700</b>	<b>0,74</b>	<b>174.970</b>	<b>220.800</b>	<b>0,79</b>
ETANG DE BERRE (SCA + VITROL- LES) .....	38.060			40.000		
LILLE EST (VILLENEUVE ASCQ) ....	10.660	13.880	0,77	15.500	20.760	0,75
L'ISLE D'ABEAU (SCA 8 communes) ..	2.060	4.200	0,49	4.000	6.000	0,66
LE VAUDREUIL .....	(1)	-	-	2.050	-	-

(1) Emplois au recensement général de 1975 chiffres non disponibles.

Près de 138.000 logements ont été construits ou mis en chantier depuis l'origine, dont 106.000 en Ile-de-France.

Dans un contexte de baisse générale du rythme de la construction depuis 1975, les villes nouvelles maintiennent leur activité à un niveau soutenu (environ 13.500 logements par an). En Ile-de-France, près d'un logement sur 4 est aujourd'hui construit en ville nouvelle.

L'habitat est très diversifié : de la maison individuelle avec jardin à l'appartement en immeuble collectif. Il est essentiellement à vocation sociale (90 %). De grands efforts ont été faits pour promouvoir un urbanisme de qualité et une architecture moderne.

### 3. L'avenir des villes nouvelles

Il est évident que le gigantesque effort entrepris doit être poursuivi afin que ces villes nouvelles atteignent les objectifs qu'on leur a fixés. Il serait nécessaire de remédier, dès à présent, aux graves conséquences qu'entraînera le déséquilibre démographique de ces agglomérations. Le coût de fonctionnement de ces cités risque de devenir très élevé. *Il ne faut pas cependant que la priorité reconnue à ces programmes entraîne un dépérissement des cités avoisinantes.* L'Etat doit aussi s'efforcer d'assurer le maintien du tissu urbain existant ainsi que son développement. S'il est légitime que les villes nouvelles soient particulièrement soutenues, elles ne doivent cependant pas monopoliser toutes les aides de l'Etat.

Compte tenu de l'évolution et de la réussite des villes nouvelles, il est nécessaire de réformer la loi du 10 juillet 1970 qui a mis en place un dispositif efficace pour la création des éléments constitutifs de la ville mais qui est cependant moins bien adaptée à la gestion de ce qui existe. Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Sénat n° 33-1981-1982), prévoit d'ailleurs en son article 11 une modification du statut des agglomérations nouvelles. Cette réforme devra assurer une participation plus directe des habitants à la gestion des villes. Elle doit également viser à renforcer le niveau de responsabilité des collectivités locales et prévoir des mécanismes de coopération intercommunale leur permettant de poursuivre les opérations d'urbanisation sans mettre en péril leur équilibre financier.

Trois options pourraient s'ouvrir aux syndicats communautaires :

- Transformer la zone d'agglomération en une nouvelle commune de plein exercice (une loi vient d'être adoptée par le Parlement en ce sens pour l'ensemble urbain du Vaudreuil),

- mettre en place un syndicat d'un type nouveau permettant une nouvelle répartition des compétences et une fiscalité plus adaptée,

- maintenir le syndicat communautaire.

S'il n'est pas possible, tant que la période de construction n'est pas achevée, de revenir immédiatement au droit commun des communes et des syndicats de commune, la réforme doit s'efforcer de permettre un retour progressif et adapté à cette situation.

### III.- L'URBANISME VECU

Il ne suffit pas d'instaurer des règlements ou des procédures efficaces pour résoudre tous les problèmes d'urbanisme, il faut également faire comprendre et accepter la nécessité de ces règles au public.

En ce domaine, de graves difficultés étaient apparues et les administrations de l'urbanisme et de la construction étaient souvent perçues comme des administrations tâillonnes. Au cours des dernières années, le ministère a fait des efforts importants pour que ses fonctionnaires soient plus proches des administrés. Dans les années à venir, il est probable que les conséquences de la décentralisation changeront radicalement les données du problème.

#### A. LES ADMINISTRÉS FACE A L'URBANISME

Certaines estimations font apparaître qu'il existe plus de 130.000 pages de textes touchant à l'urbanisme ou à la construction. Par ailleurs, chaque année, plus d'un million d'actes administratifs sont instruits en matière d'urbanisme (environ 650.000 permis de construire et 420.000 certificats d'urbanisme). Face à cette importante réglementation et à ces multiples demandes, le Gouvernement précédent a fait de grands efforts pour rapprocher l'Administration de l'utilisateur et tenter de simplifier certaines démarches administratives. Il faut poursuivre cet effort.

##### 1. Rapprocher l'Administration de l'utilisateur.

La Direction de l'urbanisme et des paysages développe une politique d'information importante, en particulier grâce aux services techniques de l'urbanisme qui observent et encouragent les expériences et contribuent aux programmes d'information des D.D.E.

Par ailleurs, la Direction produit également de nombreux documents pédagogiques et elle tient un service important de documentation. Afin d'aider les usagers dans la procédure juridique et administrative, un certain nombre de directions départementales de l'équipement ont mis en place un service spécifique ; il est assuré par des *consultants* extérieurs à l'administration, de formation juridique. Il existe aujourd'hui 48 directions départementales qui pratiquent ce système. Les enquêtes font ressortir que les usagers sont, en général, satisfaits de cette initiative. Le projet de budget pour 1982 prévoit une diminution des dotations budgétaires (3,5 millions de francs au lieu de 3,8 millions de francs en 1981), car cette mission sera plus largement confiée aux *Associations départementales pour l'information sur le logement* (A.D.I.L.).

Les A.D.I.L. sont des associations de la loi de 1901 regroupant, sur le plan départemental, les pouvoirs publics, les professionnels et les usagers. Il existe actuellement 23 A.D.I.L. qui ont ouvert 33 centres d'informations sur l'habitat (C.I.H.), auxquels s'ajoutent 227 permanences tenues, soit dans les mairies, soit dans les subdivisions de l'équipement.

En 1980, l'ensemble des A.D.I.L. ont donné près de 180.000 consultations ; elles desservent environ une population de 17,6 millions d'habitants.

*Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement* ont 4 missions :

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

Au 1er août 1981, 96 C.A.U.E. étaient juridiquement créés et 87 étaient opérationnels. Les collectivités locales, et plus particulièrement les conseils généraux, apportent une part très importante au financement de ces C.A.U.E.

En 1981, on peut estimer que 91 conseils généraux ont versé des subventions, d'un montant total de 20 millions de francs. 52 Départements ont d'ailleurs instauré la taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement, créée par l'Article 104 de la Loi de Finances pour 1979, qui permet de financer ces organismes.

Il faut regretter que le ministère diminue ses aides aux C.A.U.E. Un projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres du 28 octobre 1981, tendant à supprimer l'obligation de consultation des C.A.U.E. avant toute demande de permis de construire par les maîtres d'ouvrage qui n'ont pas fait appel à un architecte.

On ne peut que se féliciter de cette suppression car cela aurait introduit une procédure administrative supplémentaire qui aurait nui au rôle essentiellement pédagogique que doit jouer les C.A.U.E..

*Les Agences d'urbanisme* sont également un moyen efficace de pallier l'étroitesse du cadre communal et de faciliter ainsi la décentralisation des décisions d'urbanisme au niveau de l'agglomération. Il existe aujourd'hui 28 agences d'urbanisme d'agglomération, couvrant 11 millions d'habitants. Aucune priorité budgétaire n'est accordée cette année à cet outil de coopération intercommunale qui se révélerait pourtant particulièrement nécessaire au moment où le Parlement va instituer la décentralisation.

A partir de 1978, une *déconcentration* importante des D.D.E. s'est effectuée. 85 Départements sont actuellement concernés, à des degrés divers, ce qui représente environ un ensemble de 514 subdivisions (sur 1256), et 32 arrondissements territoriaux ou divisions dans les zones urbaines.

Cela a permis de faire de l'unité territoriale le niveau privilégié de perception des problèmes, tant ait vis-à-vis des particuliers que vis-à-vis des élus, et de rapprocher cette administration des problèmes concrets qui se posaient.

## **2. La clarification de l'urbanisme**

Il ne suffit pas de rendre plus humaine l'administration, il faut également que les textes qu'elle applique soient plus facilement compris des particuliers. Les relations entre les ingénieurs de l'administration du ministère et les élus locaux étaient parfois compliquées, du fait du mode de rémunération de ces fonctionnaires. Une réforme importante a été mise en oeuvre à compter du 1er janvier 1980. Les conditions et modalités de rémunération des interventions des services de l'Etat en matière d'étude de projet et de direction de travaux, d'aide technique à la gestion communale et de gestion de services ont été simplifiées et adaptées aux problèmes spécifiques de ces collectivités locales en cherchant à ne pas leur imposer globalement des charges supplémentaires.

Le régime aux ou indemnitaire des ingénieurs et techniciens de l'Equipement a cessé depuis cette date de dépendre du volume des travaux occasionnels effectués par les agents ou les services pour les collectivités locales. Tout lien a été supprimé entre la masse des prestations fournies et le montant des rémunérations allouées.

Il est certain que l'on peut entreprendre un effort important en ce qui concerne la simplification des textes réglementaires. Le Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie s'était engagé dans cette voie par le dépôt d'un projet de loi portant simplification et unification des procédures d'urbanisme (Sénat, n° 444 - 1978/1979). Il est certain que l'on peut encore largement poursuivre dans cette voie.

Certaines structures administratives pourraient également être simplifiées comme cela a été le cas, par exemple, avec la fusion, au mois de mai 1981, des commissions départementales des sites et des commissions départementales d'urbanisme.

Le ministre de l'Urbanisme et du Logement a d'ailleurs, au mois d'août, pris un décret qui allonge le délai de validité du permis de construire (il passe d'un an à deux ans) et qui réduit son délai d'instruction dans certains cas. Il faut s'efforcer de raccourcir les délais de délivrance des permis de construire. Si 40 % des permis de construire sont délivrés en moins de deux mois, 15 % de ceux-ci demandent un délai d'instruction supérieur à quatre mois.

Cette clarification de l'urbanisme est d'autant plus nécessaire que cela permettra peut-être de réduire l'important contentieux qu'il existe en la matière. En quelques années, l'ensemble des recours et des pourvois a pratiquement doublé. Aujourd'hui, il y a environ 4 000 recours et pourvois, dont environ les deux tiers concernent le permis de construire.

Le Gouvernement doit s'efforcer de rendre l'urbanisme plus compréhensible et de rapprocher l'administration des citoyens. Un effort important a été entrepris dans les années passées et il faut le maintenir. Cependant, la décentralisation va avoir de grandes conséquences dans l'organisation administrative de l'urbanisme.

## B. LA DECENTRALISATION

Les conséquences de la décentralisation vont, bien évidemment, se faire profondément sentir en matière d'urbanisme. Il y a deux ans, le Gouvernement avait déjà proposé de confier la responsabilité de l'instruction et de la délivrance du permis de construire aux maires. La réforme qui nous est aujourd'hui proposée va beaucoup plus loin. Dans son rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, M. Michel Giraud, rapporteur, tire déjà les conséquences en matière d'urbanisme de la décentralisation proposée par le Gouvernement. Il propose que les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) soient élaborés directement par les départements, en collaboration avec les collectivités locales intéressées. Les plans d'occupation des sols (P.O.S.) seront également élaborés sous la responsabilité des communes qui devront les soumettre au représentant de l'Etat ainsi qu'au président du Conseil général. Une carte communale est instaurée pour les communes rurales.

La Commission des lois propose, également, que le permis de construire relève directement de la compétence du maire. Les différentes opérations d'aménagement urbain devront également être menées par les collectivités locales.

Afin que les collectivités locales puissent pleinement assumer leurs compétences, les directions départementales de l'équipement sont transférées aux départements. Pour les permis de construire, le maire pourra demander à ses services d'instruire les demandes.

La Commission des Lois propose ainsi un ensemble cohérent de mesures qui permet de tenir compte de la nouvelle organisation des structures territoriales françaises. Les collectivités locales ont, à leurs différents niveaux, la responsabilité de l'urbanisme : les communes élaborent les plans qui les concernent directement et délivrent les différentes autorisations de l'occupation du sol ; le département met en oeuvre des plans d'aménagement globaux ; le représentant de l'Etat dans le département n'exerce plus qu'un contrôle de légalité sur ces différents documents d'urbanisme. Le rôle futur de l'Etat sera

d'édicter des règles générales d'urbanisme et d'apporter son aide et ses conseils aux collectivités locales. Il serait souhaitable que cette nouvelle organisation soit l'occasion, pour les communes, de se regrouper pour ce qui concerne les nouvelles compétences qui vont leur être attribuées. Comme nous l'avons vu, une planification urbaine ne peut être réellement efficace que si elle se situe dans un cadre pluricommunal. Il ne s'agit pas de demander aux communes de perdre certaines de leurs compétences ; il s'agit, au contraire, d'accroître l'efficacité de leur action.

La loi qui instituait le 1 % transports peut être prise comme exemple. Elle a fortement incité au regroupement communal dans le domaine des transports en commun. Les communes qui décidaient de s'unir ne renonçaient pas à une partie de leurs compétences et de leur budget, mais elles recevaient un financement supplémentaire.

Dans le cadre de la réforme des collectivités locales et du transfert des compétences, on peut imaginer un système équivalent : des financements spécifiques seraient accordés aux communes qui se regrouperaient pour exercer les nouvelles compétences qui leur seraient attribuées en matière d'urbanisme. La réforme pourrait ainsi être l'occasion de préserver le cadre communal tout en renforçant son efficacité grâce à une coopération librement consentie.

## CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur tient à souligner combien l'urbanisme, au cours de ces dernières années, a été satisfaisant en France. Il est possible, certes, de regretter que certaines erreurs, ou du moins ce qui nous apparaît comme tel aujourd'hui, aient été commises.

Il ne faut cependant pas oublier qu'au lendemain de la guerre, une grande partie des villes françaises était détruite. Les Gouvernements antérieurs ont su reconstruire ce patrimoine et l'accroître suffisamment pour accueillir, dans de meilleures conditions, 13 millions de Français supplémentaires. Compte tenu de la démesure de la tâche accomplie, on ne peut, rétrospectivement, qu'admirer les responsables du passé.

Aujourd'hui, la France est sans doute un des pays développés où le cadre de vie est le plus agréable. Les moyens juridiques de préserver et d'améliorer ce patrimoine essentiel ont été forgés. Des améliorations peuvent être apportées mais la priorité doit être donnée à un accroissement des moyens financiers en faveur de l'urbanisme et il est regrettable que le Gouvernement, dans son budget de 1982, n'ait pas pris en compte cette priorité.

Il faut aussi veiller à ne pas perturber le fragile mais efficace dispositif ainsi mis en place par des dispositions qui sont plus inspirées de considérations théoriques que d'observations pratiques.

Le transfert des responsabilités, en matière d'urbanisme, aux collectivités locales devrait d'ailleurs ouvrir une nouvelle phase à la politique du cadre de vie en France. Il faut, en effet, permettre d'accroître la participation des citoyens à la définition de la politique de l'urbanisme.

Après avoir été pendant trop longtemps une affaire de spécialistes, l'urbanisme va devenir l'affaire de tous les citoyens.



## EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission des Affaires économique et du Plan a examiné le budget de l'Urbanisme lors de sa réunion du jeudi 5 novembre 1981.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Roger Rinchet a déclaré qu'une grande prudence était nécessaire en matière d'urbanisme ; seule la collaboration des élus, de l'administration et des citoyens peut permettre d'éviter des erreurs. Il a reproché le caractère beaucoup trop centralisé de la procédure des unités touristiques nouvelles (U.T.N.).

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a répondu qu'il estimait que la directive nationale pour la protection et l'aménagement de la montagne contenait de bons principes, mais que sa mise en application n'était pas effectuée de façon satisfaisante.

M. Fernand Tardy a exprimé son accord sur le principe d'un impôt foncier sur les terrains à bâtir. Il a fait part des difficultés que rencontrent les communes rurales pour établir un P.O.S.

Le rapporteur pour avis a rappelé que la carte communale devrait permettre aux petites communes de disposer d'un document d'urbanisme. Il a estimé qu'il était nécessaire de revoir l'imposition sur les plus-values à long terme, qui entraîne une rétention des terrains.

MM. Gérard Ehlers et Hector Dubois se sont déclarés favorables à l'adoption du budget.

Tout en regrettant la trop faible augmentation des crédits et l'incertitude en ce qui concerne la politique qui va être menée, **la Commission a décidé de donner un avis favorable aux dispositions concernant l'urbanisme** figurant dans le projet de loi de finances pour 1982, adopté par l'Assemblée nationale.