

N° 94

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XV

URBANISME

Par M. Jacques BELLANGER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislas Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 21) (2000-2001)

---

Lois de finances.

# SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>CHAPITRE I - OBJECTIFS ET MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'URBANISME</b> .....	5
<b>I. CINQ OBJECTIFS POUR UNE POLITIQUE</b> .....	5
1. <i>Une politique foncière dynamique</i> .....	5
2. <i>Les grandes opérations d'urbanisme</i> .....	7
3. <i>Les villes nouvelles</i> .....	8
4. <i>Les études locales</i> .....	9
5. <i>Le soutien aux agences d'urbanisme</i> .....	9
<b>II. EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	9
<b>CHAPITRE II - BILAN LEGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET CONTENTIEUX</b> .....	14
<b>I. LES TEXTES LÉGISLATIFS</b> .....	15
A. LES NOUVAUX TEXTES.....	15
B. UN EXEMPLE DE DIFFICULTÉ D'APPLICATION : L'ÉLEVAGE DES AGNEAUX DE PRÉ SALÉ	15
<b>II. LES DÉCRETS D'APPLICATION DES LOIS</b> .....	17
<b>III. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME</b> .....	20
<b>CHAPITRE III - L'URBANISME OPÉRATIONNEL</b> .....	23
<b>I. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	23
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES.....	23
B. ETAT D'AVANCEMENT DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION .....	25
1. <i>Les directives territoriales d'aménagement</i> .....	25
2. <i>Les documents communaux et intercommunaux</i> .....	26
<b>II. LES AUTRES ACTEURS DE L'URBANISME</b> .....	27
1. <i>Les agences d'urbanisme</i> .....	27
2. <i>Les agences foncières</i> .....	30
3. <i>Les observatoires fonciers locaux</i> .....	32

Mesdames, Messieurs,

La discussion des crédits de l'urbanisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 se déroule dans une période charnière, entre la nouvelle lecture du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains par le Sénat et la dernière lecture de ce texte devant l'Assemblée nationale, au cours des semaines à venir. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis s'est attaché à examiner la situation réglementaire et contentieuse, ainsi que l'état d'avancement des différents documents d'urbanisme (directives territoriales d'aménagement, schémas directeurs, plans d'occupation des sols et cartes communales). Cet examen, en forme d'état des lieux, permettra, à l'avenir, de mieux prendre la mesure des transformations induites par l'entrée en vigueur du projet de loi « SRU ».

En termes financiers, on constate que le budget alloué à la politique de l'urbanisme, et à **structure corrigée compte tenu des changements de périmètre du budget dus à plusieurs budgétisations opérées ces dernières années**, est stable, aux environs de 500 millions de francs. Ces crédits semblent suffisants pour atteindre les objectifs que s'est assigné le Gouvernement.

**Votre Commission des Affaires économiques s'interroge cependant sur l'incidence, pour les finances locales, de l'élaboration des nouveaux documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales), ainsi que, d'un point de vue plus général, de l'attribution aux communes de nouvelles compétences en matière de délivrance des permis de construire. Elle appelle le Gouvernement à la vigilance : la réforme du droit de l'urbanisme ne saurait, en effet, servir de prétexte à de nouveaux transferts de charges qui ne seraient pas assortis des transferts de compétences correspondants.**

Dans la perspective de l'élaboration des nouveaux documents de planification territoriale, votre rapporteur pour avis a également choisi de s'intéresser aux acteurs de la gestion des sols et de la planification urbaine : agences d'urbanisme, agences foncières, observatoires fonciers locaux. Il n'a garde d'oublier enfin la situation toujours préoccupante des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, dont la réforme du régime juridique est toujours dans l'impasse.

Comme précédemment, votre Commission des Affaires économiques a souhaité saisir l'occasion de l'examen du budget de l'Équipement pour évoquer des problèmes d'application du droit de l'urbanisme. Elle a choisi, cette année, de s'intéresser aux difficultés rencontrées pour concilier certaines activités agricoles avec les dispositions de la loi littoral et consacrera un développement spécifique à cette question au chapitre II du présent rapport pour avis.

## **CHAPITRE I**

### **OBJECTIFS ET MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'URBANISME**

#### **I. CINQ OBJECTIFS POUR UNE POLITIQUE**

La politique de l'urbanisme qui se fonde sur les moyens budgétaires inscrits au titre du projet de loi de finances pour 2000 s'articule autour de cinq axes principaux :

- une gestion active du patrimoine foncier ;
- la poursuite de grandes opérations d'urbanisme ;
- l'aide aux villes nouvelles ;
- la contribution de l'Etat aux études locales ;
- le soutien accordé aux agences d'urbanisme.

##### **1. Une politique foncière dynamique**

La politique foncière de l'Etat tend à entretenir le patrimoine foncier de la collectivité, à favoriser l'assainissement de la situation financière des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles et enfin à accorder des aides aux collectivités locales, dans le cadre de l'exécution des contrats de plan Etat-région.

### ● **La gestion et l'entretien du patrimoine foncier**

La puissance publique est propriétaire de plusieurs milliers d'hectares, destinés à la construction de villes nouvelles, notamment en région parisienne. A ce titre, les crédits du budget « urbanisme et logement » sont destinés à la gestion d'une superficie totale de 14.000 hectares dont :

– 12.000 hectares, acquis avec les crédits de l'ancien chapitre 55-21 article 90 (devenu article 55-21/ 20, dans la nomenclature actuelle) et de ceux Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU), clôturé par l'article 78 de la loi de finances pour 1993 ;

– 2.000 hectares, acquis avec les crédits de l'ancien Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), budgétisé par la loi de finances pour 2000.

Soucieux de réduire le coût de portage de ces biens fonciers, l'Etat a conclu un contrat d'objectifs avec l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), le 20 octobre 1998. Ce contrat prévoit de remettre sur le marché, au plus tard le 31 décembre 2001, 1.000 hectares de terrains dont 288 hectares ont d'ores et été cédés en 1999.

### ● **Des acquisitions ponctuelles**

Parallèlement à une politique de réduction de son patrimoine foncier, l'Etat procède cependant à des acquisitions ponctuelles justifiées par des besoins spécifiques, à l'instar de celles réalisées pour :

– poursuivre la réalisation des villes nouvelles de Marne la Vallée et Sénart, dont l'aménagement n'est pas achevé ;

– maîtriser la spéculation dans les zones d'aménagement différé (ZAD), grâce au droit de préemption, exercé par l'intermédiaire de l'AFTRP ;

– procéder à des acquisitions ponctuelles dans les trois sites, désignés dans le schéma directeur régional d'Ile-de-France (Mantois, Seine Amont et Plaine Saint Denis) et à des acquisitions pré-opérationnelles dans les nouveaux sites prioritaires, notamment celui de Massy-Saclay ;

- **La clarification des règles relatives au portage foncier dans les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles (EPAVN)**

Depuis 1999, les EPAVN prennent en charge le foncier urbanisable à court et moyen terme. L'Etat assure, quant à lui, le portage du foncier urbanisable à long terme et rachète, de ce fait, des terrains aux EPAVN d'Ile-de-France.

- **Une politique foncière contractualisée, dans le cadre des Contrats de plan Etat-Régions 2000-2006**

Conformément aux dispositions de l'article 26 de la loi n° 99-33 du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, qui prévoit que les contrats d'agglomération comprendront un volet foncier, des actions foncières ont été contractualisées avec 17 régions. Elles correspondent à un montant total de 430,2 millions de francs de crédits d'Etat pour la période 2000-2006.

## **2. Les grandes opérations d'urbanisme**

Deux sites sont concernés au titre des grandes opérations d'urbanisme.

**Euroméditerranée** est une opération d'intérêt national engagée en 1995. Elle permettra d'accroître le rayonnement de Marseille dans le bassin méditerranéen grâce à la restructuration de 310 hectares situés entre le port, le centre ville et la gare Saint-Charles. Elle fait l'objet d'un nouveau protocole financier, négocié avec les collectivités territoriales concernées, puis signé en janvier 2000. En vertu de cet accord, l'Etat consacrera 46,375 millions de francs au titre du projet de loi de finances 2001 à la poursuite d'Euroméditerranée.

Un projet de protocole d'accord relatif à la **Plaine de France**, fait actuellement l'objet de négociations entre l'Etat et les collectivités locales. Il concerne une superficie de 300 kilomètres carrés, des portes de Paris au pôle de Roissy et inclut 33 communes de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise.

### **3. Les villes nouvelles**

L'Etat accorde, d'une part, une aide spécifique aux syndicats d'agglomération nouvelle et, d'autre part, son soutien au retour des villes nouvelles dans le droit commun des collectivités.

#### **● Les aides spécifiques aux syndicats d'agglomérations nouvelles**

Les crédits relatifs au différé d'amortissement des emprunts souscrits par les collectivités locales supports des villes nouvelles et aux moyens d'équilibre de leurs budgets de fonctionnement étaient inscrits, avant la loi de finances 2000, au budget des charges communes (chapitre 65-01 «aide aux villes nouvelles»). Transférés, en cours d'année de gestion, ils sont désormais inscrits au budget de l'urbanisme et du logement.

Une enveloppe de 230 millions de francs leur est consacrée dans le cadre des contrats de plans Etat-régions dont la réalisation s'étendra de 2000 à 2006.

#### **● Les autres aides aux villes nouvelles**

Cinq villes nouvelles sur sept sont concernées par le processus de retour au droit commun, engagé en 1999 : Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin en Yvelines, les Rives-de-l'Etang de Berre et l'Isle-d'Abeau.

Après qu'un décret aura mis un terme au régime d'opérations d'intérêt national applicable à la ville nouvelle, les collectivités locales retrouveront l'intégralité de leurs compétences sur leur territoire. Elles auront alors la faculté d'opter pour le régime juridique du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) ou de se transformer en communauté d'agglomérations.

Les deux villes nouvelles qui feront, les premières l'objet de cette procédure sont :

– **Evry**, pour laquelle le décret n° 2000-813 du 28 août 2000 portant achèvement des opérations de construction et d'aménagement met un terme au régime d'opération d'intérêt national. Un autre décret prononcera la dissolution de l'EPAVN d'ici au 31 décembre 2000 et transférera l'ensemble de ses droits et obligations à l'AFTRP ;

– **Les Rives de l'Etang de Berre** dont la modification du statut devrait intervenir à la fin 2001.

#### **4. Les études locales**

Les services extérieurs du ministère de l'Équipement sont dotés des crédits nécessaires à la réalisation d'études dans le secteur de l'urbanisme, telles que les « porter à la connaissance » des documents de planification, pour l'élaboration desquels l'Etat partage sa responsabilité avec les collectivités locales. Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains conduira, au demeurant, à relancer la planification spatiale, notamment pour la réalisation de schémas de cohérence territoriale qui succéderont aux schémas directeurs.

#### **5. Le soutien aux agences d'urbanisme**

Les 40 agences d'urbanisme existant en France constituent un espace de concertation et de dialogue entre l'Etat, les collectivités territoriales et divers acteurs de l'aménagement, tels que les chambres de commerce et d'industrie, les syndicats de transport. En 2001, l'Etat continuera à leur apporter son soutien en contribuant à leur financement au niveau de 1999 et 2000, soit 58 millions de francs.

## **II. EXAMEN DES CRÉDITS**

Le total des crédits affectés à l'urbanisme, soit 500 millions de francs en crédits de paiement, représente une part très minime des 155 milliards de francs de moyens d'engagement inscrits au titre du ministère de l'Équipement, des transports et du logement dans le projet de loi de finances pour 2001.

Ils ne constituent également qu'une modeste fraction des 48,7 milliards de francs dévolus au fascicule budgétaire « urbanisme et logement ». Ils se répartissent, par ordre de montant décroissant, en trois masses d'importance très disparate.

Viennent d'abord les crédits inscrits au chapitre 65-23, destinés à des subventions qui s'élèvent à 207 millions de francs de crédits de paiement et 209 millions de francs d'autorisations de programme.

On trouve ensuite les 111 millions de francs de crédits de paiement et les 136 millions de francs d'autorisations de programme du chapitre 55-21, consacré aux acquisitions et aux travaux en matière d'urbanisme.

Viennent enfin 17 millions de francs de crédit de fonctionnement des chapitres 34-30 et 44-30 destinés à diverses actions d'information et d'édition.

L'ensemble de ces éléments, dont le détail est commenté ci-après sont retracés dans le tableau suivant :

## LE BUDGET DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT

### LE BUDGET DE L'URBANISME DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2001

*(en millions de francs)*

		2000		2001		% d'évolution	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP
<b>34-30 Fonctionnement information</b>							
<b>dont :</b>							
10	Information du public des collectivités locales, des services et des professions, éditions et actions de formation	-	7,935	-	13,000	-	63,83 %
<b>44-30 Intervention en faveur du logement, de l'habitat et de l'urbanisme</b>							
<b>dont :</b>							
20	Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme		7,935		9,000		13,42 %
60	Contribution au paiement des frais de structure de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée (nouveau)		-		6,250		
70	Subventions aux agences d'urbanisme (nouveau)		-		58,000		
<b>55-21 Urbanisme, acquisitions et travaux</b>							
<b>dont :</b>							
20	Acquisitions foncières	17,700	15,810	16,000	15,000	- 9,60 %	- 5,12 %
30	Acquisition d'immeubles et frais annexes y afférents, en Ile de France	120,000	36,000	120,000	96,000	0,00 %	166,67 %
<b>57-30 Construction, logement, habitat et urbanisme</b>							
<b>dont :</b>							
40	Etudes locales	64,800	58,802	64,800	64,800	0,00 %	10,20 %
50	Etudes et expertises du Secrétariat général du groupe central des grandes opérations d'urbanisme	2,000	2,000	2,000	2,000	0,00 %	0,00 %
60	Dépenses d'études afférentes aux opérations financées en Ile de France	30,000	15,000	30,000	30,000	0,00 %	100,00 %
<b>65-23 Urbanisme, aménagements du cadre de vie urbain</b>							
<b>dont :</b>							
30	Villes nouvelles	83,000	104,663	83,000	98,040	0,00 %	- 6,33 %
40	Agences d'urbanisme (maintien nécessaire en 2001)	58,400	58,400	-	-	- 100,00 %	- 100,00 %
50	Action foncière et aménagement urbain	71,000	54,570	96,000	85,300	35,21 %	56,31 %
60	Subventions pour acquisition d'immeubles en Ile de France	30,000	9,000	30,000	24,000	0,00 %	166,67 %
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>476,9</b>	<b>370,115</b>	<b>441,8</b>	<b>501,39</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Source : « Bleu » budgétaire

### ● **Titre III : Moyens des services**

Le chapitre 34-30 article 10 s'accroît, en apparence, de 63,83 %, passant de 7,935 à 13 millions de francs. Cette hausse purement « optique » procède de l'adjonction de crédits destinés à financer l'édition et la publication de brochures du Centre de documentation sur l'urbanisme ainsi que de documents destinés aux professionnels et aux étudiants.

### ● **Titre IV : Interventions publiques**

Trois articles du chapitre 44-30 inscrits au titre IV sont relatifs à l'urbanisme.

A l'article 20, figurent des crédits destinés à des actions de formation, de concertation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme dont le montant passe de 7,935 à 9 millions de francs (+ 13 %) entre 2000 et 2001, ce qui s'explique principalement par l'adjonction de crédits figurant antérieurement à l'article 20 au chapitre 65-23.

L'article 60, doté de 6,25 millions de francs est destiné au financement de la contribution de l'Etat au paiement des frais de structure de l'établissement public Euroméditerranée. Sa création fait suite aux observations de la Cour des Comptes qui a critiqué l'imputation antérieure de ces crédits au titre VI, alors qu'ils consistent en une subvention de fonctionnement.

L'article 70, d'un montant de 58 millions de francs, correspond à la reconduction des crédits destinés aux agences d'urbanisme. La Cour des Comptes ayant également contesté l'imputation de ces sommes au chapitre 65-23, article 40, la totalité de la dotation en a été transférée au titre IV, à montant inchangé.

### ● **Titre V : Investissements exécutés par l'Etat**

Les crédits du titre V sont ventilés sur deux chapitres 55-21 et 57-30, respectivement consacrés aux acquisitions et aux travaux et à diverses études, principalement réalisées dans le domaine de l'urbanisme.

Doté de 136 millions de francs d'autorisations de programme et de 111 millions de francs de crédits de paiement, le chapitre 55-21 se compose d'un article 20, dont le montant

atteint 16 millions de francs d'autorisations de programme et 15 millions de francs de crédits de paiement, destinés à des acquisitions foncières.

Quant à l'article 30, doté de 120 millions d'autorisation de programme et de 96 millions de crédits de paiement, il correspond au montant du produit du chapitre 2, article 10, du Fond d'aménagement de la région Île de France (FARIF), qui a été budgétisé en 2000.

**Votre rapporteur pour avis se félicite que le Gouvernement ait, conformément aux engagements pris lors de l'examen du budget 2000, reconduit le montant figurant antérieurement au FARIF dans le budget général.**

**Votre Commission s'interroge cependant sur le sort des produits de cession des terrains anciennement achetés par le biais du FARIF. Elle souhaite que nonobstant le principe de non affectation des ressources publiques aux charges, le Gouvernement consacre l'intégralité du fruit de ces cessions à des investissements, faute de quoi, le gain réalisé par l'Etat au titre de la vente d'actifs serait affectés à des dépenses de fonctionnement, au détriment de la bonne gestion du patrimoine de la collectivité.**

Les crédits ouverts sur le chapitre 57-30 sont stables par rapport à l'an 2000, ce qui correspond à une légère diminution en francs courants. D'un montant de 97 millions de francs en crédits de paiement et autorisations de programme, ils sont destinés à financer la réalisation d'études locales, en particulier dans le cadre de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme, des contrats de ville et d'agglomérations.

Les crédits rendus disponibles par l'achèvement des études relatives aux directives territoriales d'aménagement (DTA) seront redéployés vers les études locales. Ces crédits seront également affectés à :

– des audits et des expertises, dans le cadre du retour au régime de droit commun des syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) et des études ponctuelles d'urbanisme réalisées sous l'égide du Secrétariat général du groupe central des grandes coopérations d'urbanisme ;

– des dépenses d'études relatives à des documents de planification en matière de transports (plans de déplacements urbains notamment) qui correspondent à des financements inscrits, jusqu'en 1999, au chapitre VI (« études » du FARIF), et budgétisés en 2000 à l'article 60 du chapitre 57-30 du fascicule urbanisme et logement du projet de loi de finances.

● **Titre VI, subventions d'investissement accordées par l'Etat**

Ces subventions se répartissent entre trois articles (30, 50 et 60) du chapitre 65-23 sous l'intitulé « urbanisme, aménagement du cadre de vie urbain », pour un montant total de 209 millions de francs d'autorisations de programme et 207 millions de francs de crédits de paiement.

Ils consistent en :

– une subvention d'équilibre versée aux syndicats d'agglomération nouvelle qui connaissent des difficultés pour rembourser le différé d'amortissement de certains emprunts (ces crédits, d'un montant de 98 millions de francs en crédit de paiement étaient antérieurement inscrits au chapitre 65-01, article 10 du budget des charges communes) ;

– 85 millions de francs de crédits de paiement destinés à financer, outre de grandes opérations (Plaine de France, Nanterre, Euroméditerranée) diverses dépenses relatives aux contrats et plan Etat-régions, notamment afin de réaliser des dépenses en matière d'aménagement foncier et de requalification urbaine (notamment des travaux dans et autour de logements dégradés) ;

– 30 millions de francs d'autorisations de programme et 24 millions de francs de crédits de paiement destinés à des subventions versées dans des sites d'intervention prioritaire (Seine-Amont, Plaine Saint-Denis, Mantois, Seine-aval notamment).

## CHAPITRE II

### BILAN LEGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET CONTENTIEUX

La fin de la session parlementaire 1999-2000 et le début de la session 2000-2001 ont été marqués par l'examen, en urgence, du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, dont les premiers décrets d'application ne paraîtront, au plus tôt, qu'en 2001.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que ce texte contient plusieurs modifications permettant de régler des problèmes qui contribuaient à obscurcir un droit de l'urbanisme que d'aucuns qualifient de pléthorique. On notera, en ce domaine, les dispositions de la loi « SRU » tendant à :

– **simplifier le régime des zones d'aménagement concerté (ZAC)** en supprimant le plan d'aménagement de zone (PAZ) afin de revenir au droit commun du plan local d'urbanisme ;

– **permettre aux communautés de communes d'exercer le droit de préemption urbain pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;**

– **permettre aux établissements publics fonciers locaux d'exercer, par délégation des départements, le droit de préemption en matière d'espaces naturels sensibles ;**

– **prendre en compte la dimension transfrontalière des documents de planification urbaine dès leur élaboration.**

Parallèlement à la préparation de ce texte, qui constitue une réforme en profondeur du droit de l'urbanisme, l'exécutif a publié plusieurs décrets d'application qui, sans intéresser exclusivement le droit de l'urbanisme, ont une incidence sur le droit du sol et sur la délivrance des autorisations de construire.

## I. LES TEXTES LÉGISLATIFS

### A. *LES NOUVAUX TEXTES*

Quatre textes sont entrés en vigueur cette année :

- **L'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000** relative à la partie législative du code de justice administrative.

Cette ordonnance codifie les règles applicables à la juridiction administrative. Elle abroge l'article L.600-3 du code de l'urbanisme, le contenu de cet article figurant désormais aux articles R.600-1 du code de l'urbanisme et R.411-7 du code des justice administrative.

- **Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000** relative au référé devant les juridictions administratives. Cette loi modifie l'article L.421-9 du code de l'urbanisme et abroge l'article L.600-5 de ce code, relatif au sursis à exécution, remplacé par le référé.

- **Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000** relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Cette loi prévoit l'établissement d'un schéma départemental comportant les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil, ainsi que les règles d'élaboration et de révision. Elle modifie notamment les articles L.111-1-2 et L.121-10 du code de l'urbanisme et y introduit un article L.443-3 selon lequel dans les zones constructibles des terrains bâtis et non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement sera délivrée dans les mêmes conditions que celles prévues pour les terrains de camping et de caravanages.

### B. *UN EXEMPLE DE DIFFICULTÉ D'APPLICATION : L'ÉLEVAGE DES AGNEAUX DE PRÉ SALÉ*

Les éleveurs d'agneaux de pré salé du département de la Manche ont, voici près de sept ans, déposé une demande tendant à la création d'une appellation d'origine contrôlée concernant leur produit. Ces animaux sont élevés dans le sud du département, et notamment

dans la baie du Mont-Saint-Michel. Malheureusement, une interprétation stricte voire même excessive menace d'empêcher la réalisation de ce projet.

En effet, certains services extérieurs de l'Etat considèrent que le code de l'urbanisme leur interdit de délivrer tout permis de construire, jusque et y compris ceux qui sont nécessaires aux constructions destinées à abriter des troupeaux ovins. **Du fait du code de l'urbanisme, l'agneau de pré salé n'a pas de toit !**

Ils se fondent sur les dispositions de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme qui interdit toute construction nouvelle en dehors des espaces urbanisés, sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage.

Ils invoquent, en outre, le premier alinéa du même article, issu de la loi « littoral », qui prévoit que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Hélas, on voit mal comment les agneaux de pré salé qui vivent sur un territoire spécifique, doté d'un biotope très particulier, à l'équilibre duquel ils participent, pourraient vivre en zone urbanisée fût-ce des hameaux intégrés à l'environnement !

Le second alinéa du même paragraphe précise, quant à lui, que nonobstant ces dispositions, « les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec accord du préfet, après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysages ». Cependant, le même texte ajoute une restriction à cette dérogation en prévoyant qu'elle ne peut jouer si « *les constructions ou les installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages* ».

Sur le terrain, les agriculteurs qui souhaitent poursuivre l'élevage d'agneaux de pré salé se voient opposer cette réglementation complexe par les services extérieurs de l'Etat.

**En premier lieu, toute construction nouvelle est interdite dans la bande des cent mètres et dans les « espaces proches du rivage ».** De ce fait, lorsque des sièges d'exploitations agricoles s'y trouvent situés, les exploitants sont, au mieux, autorisés à procéder à des mises aux normes, à l'exclusion de toute extension ou de toute nouvelle construction.

**En second lieu, il semble que certains services appliquent la législation avec plus de zèle que ne le justifient l'esprit et la lettre de la loi.** En effet, le « II » de l'article L. 146-4 précité prévoit que l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches des rivages doit être justifiée et motivée par le POS en fonction des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ou, le cas échéant, moyennant l'accord du représentant de l'Etat. Or certains services considèrent que la procédure de consultation de la commission départementale des sites prévus au second alinéa du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme pour les seuls sites naturels sensibles

est applicable à toute extension de l'urbanisation motivée par le POS conformément aux dispositions du II du même article. **Alors que le second alinéa du I précité avait été inséré au code de l'urbanisme par l'article 109 de la loi d'orientation agricole (LOA) afin d'assouplir une règle d'application délicate, il est donc utilisé pour alourdir un peu plus une législation très complexe.**

**On notera, au surplus, que la mise en œuvre de l'article 109 de la loi d'orientation agricole a suscité d'autres difficultés d'application, du fait des interférences qu'elle suscite dans les services avec l'instruction des demandes de permis de construire.** Dans l'esprit du législateur, la procédure de l'article 109 était nettement indépendante de celle relative au permis de construire. Or, selon des informations recueillies par votre rapporteur pour avis, dans certains départements, le représentant de l'Etat estime que les procédures sont liées et refuse d'inscrire les dossiers présentés à l'ordre du jour des réunions de la commission des sites tant que l'instruction du permis de construire n'est pas terminée. De son côté, la DDE attend l'avis de la commission des sites pour se prononcer sur l'autorisation de construire...

**Votre commission des Affaires économiques juge souhaitable de mettre un terme à ces blocages et à ces attermoissements** en prévoyant dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme que l'avis de la commission des sites est :

– requis par les services instructeurs au même titre que les accords et avis à recueillir auprès des personnes publiques, services et commission intéressées tels que le prévoient les lois ou règlements en vigueur ;

– rendu dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande.

Il doit, en outre, être précisé que le rôle de la commission départementale des sites est d'apprécier l'impact de la construction sur le paysage et l'environnement et non pas l'incidence du fonctionnement de l'exploitation sur l'environnement, appréciation qui relève de la compétence du conseil départemental d'hygiène consulté par ailleurs dans lors de l'instruction des demandes de permis de construire.

## **II. LES DÉCRETS D'APPLICATION DES LOIS**

Au plan réglementaire, l'année 2000 a vu la publication d'une série de décrets d'application qui intéressent, directement ou indirectement, le droit de l'urbanisme. Il s'agit, en particulier des décrets d'application de la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation et de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

**● Loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation**

Deux décrets relatifs à la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 sont parus au printemps 2000, plus d'un an après l'entrée en vigueur de ce texte. Il s'agit :

– du décret n° 2000-465 du 29 mai 2000 relatif à l'indemnisation des propriétaires (*Journal Officiel du 1<sup>er</sup> juin 2000*) ;

– du décret n° 2000-547 du 16 juin 2000 relatif aux plans de prévention des risques miniers (*Journal Officiel du 22 juin 2000*).

On attend désormais la publication :

– du projet de décret modifiant le décret de police des mines de 1995 destiné à tirer les conséquences de l'adoption de la loi (en cours d'examen au Conseil d'Etat, il pourrait être publié au cours du 4<sup>e</sup> trimestre 2000) ;

– et du projet de décret relatif à la création de l'Agence de prévention des risques miniers qui a été examiné par le Conseil général des mines le 15 mai 2000. Ce décret devrait être soumis à l'examen du Conseil d'Etat avant la fin de l'année.

**● Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre mer**

Si près de quatre ans après sa promulgation la loi relative à la zone des cinquante pas géométriques n'est toujours pas totalement entrée en vigueur, l'année 2000 a, cependant, vu paraître les décrets :

– n° 2000-345 du 18 avril 2000 relatif aux **conditions dans lesquelles les terrains autres que ceux libres de toute occupation peuvent être cédés aux communes ou aux organismes d'habitat social** (*Journal Officiel du 21 avril 2000*) ;

– n° 2000-375 du 27 avril 2000 **portant fixation de la superficie-plafond de terrains susceptibles d'être cédés** (*Journal Officiel du 30 avril 2000*) ;

– du 4 mai 2000 portant désignation des présidents des Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des « cinquante pas géométriques » (*Journal Officiel du 7 mai 2000*).

Il ne reste désormais plus que deux décrets à publier. Ils concernent :

– la détermination des conditions devant être réunies pour que des cessions de terrains fassent l'objet d'une aide exceptionnelle de l'Etat (ce projet de décret est examiné par le Conseil d'Etat) (article 3-1 de la loi) ;

– la nomination des directeurs des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques (article 6-3 de la loi).

Sur le terrain, la délimitation des espaces naturels, des espaces d'urbanisation diffuse et des espaces urbanisés est achevée dans 26 des 27 communes de l'île. En Guadeloupe, cette opération ne pourra être juridiquement réalisée par arrêté préfectoral qu'après que le schéma d'aménagement régional, actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat, aura été approuvé par décret. Il ne restera plus alors qu'à désigner les agents comptables des deux agences.

Ainsi, du fait de la combinaison des difficultés techniques (la délimitation des zones n'est possible que lors des marées les plus hautes de l'année) administratives (l'entrée en vigueur du texte nécessite de multiples consultations) et juridiques (le principe de hiérarchie des normes implique que le SAR soit entré en vigueur pour que le préfet puisse prendre un arrêté de délimitation) la loi n° 96-1241 aura attendu -au minimum- **cinq ans** au moins avant d'entrer progressivement en vigueur, sans doute courant 2001.

Sont également parus les décrets :

– n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales qui codifie notamment les dispositions réglementaires relatives à la dotation générale de décentralisation au titre de l'établissement et de la mise en œuvre des documents d'urbanisme et au titre des contrats d'assurance destinés à garantir les collectivités locales contre les risques découlant de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol. Il codifie également les modalités d'établissement, par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, de statistiques en matière d'urbanisme ;

– n° 2000-464 du 29 mai 2000 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du code de l’urbanisme (partie réglementaire).

### III. LE CONTENTIEUX DE L’URBANISME

Bien que les services du ministère de l’Equipeement ne disposent pas de données chiffrées globales relatives à l’ensemble du contentieux de l’urbanisme, ils établissent néanmoins une statistique annuelle relative aux recours auxquels l’Etat est partie et des recours exercés par les préfets dans le cadre du contrôle de légalité. Comme le montre les deux tableaux ci-dessous, les uns et les autres connaissent une décrue significative entre 1997 et 1999 :

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

	1994	1996	1997	1998	1999
<b>Recours en annulation</b>	937	881	863	données non communiquées	604
dont					
- Permis de construire	393	375	479		261
- Certificats d’urbanisme	153	167	182		166
- Demandes de sursis à exécution	163	139	150		114
<b>Décisions prononcées</b>	930	721	577		711
- Portant sur le fond	-	513	446		539
- Annulations	164	107	77		176
- Sursis à exécution ordonnés	107	81	65		50

*Source : DGUHC*

Le nombre des recours exercés contre des décisions a notablement diminué depuis 1994, passant de 937 à cette date, à 604 en 1999, soit un baisse de plus d’un tiers. Le nombre des décisions prononcées entre 1997 et 1999 s’accroît en revanche fortement, passant de 577 à 711, tandis que le nombre d’annulations prononcées double, de 77 à 176.

Le nombre de recours exercés par les représentants de l’Etat au titre du contrôle de légalité connaît également une diminution de près d’un tiers comme le montre le tableau suivant :

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

	1994	1996	1997	1998	1999
<b>Nombre d'actes déferés</b>	341	319	343	non communiqué	235
dont demandes de sursis à exécution :	164	204	174		60
<b>Nombre de jugements rendus</b>	293	309	209		167
dont :					
- désistement ou non-lieu à statuer	95	109	60		63
- décisions rendues au fond	110	151	146		-
- annulations	92	121	100		79
- demandes de sursis à exécution	88	50	63		26
- sursis à exécution prononcés	58	28	34		26

*Source : DGUHC*

On notera, au surplus, la forte diminution du nombre des demandes de sursis à exécution en 1999.

Comme votre rapporteur pour avis l'indiquait lors de l'examen du projet de loi de finances 2000, le ministère de l'Équipement, des transports et du logement a décidé de se doter d'un outil plus performant de collecte d'éléments statistiques.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le nouveau dispositif, « élaboré en liaison avec les directions départementales de l'Équipement, est composé de deux logiciels, Gpénal et Gadmin, pour le suivi individualisé des dossiers de contentieux pénal et administratif. La commission nationale de l'informatique et des libertés ayant donné son accord, les arrêtés autorisant la création de ces deux logiciels ont été publiés aux journaux officiels des 14 novembre 1998 et 17 avril 1999.

*L'année 1999 a été mise à profit pour installer ces logiciels au sein de certaines directions départementales de l'équipement. 47 d'entre elles ont déjà transmis leurs statistiques par ce nouvel outil.*

A partir de 2001, le ministère disposera donc, sur la base des données 2000, de statistiques plus précises portant notamment sur les types d'actes pris au nom de l'Etat et sur les déferés préfectoraux.

**Eu égard au caractère passionnel émotionnel voire irrationnel que revêt le contentieux de l'urbanisme, votre commission des affaires économiques souhaite que l'Etat se dote, dès que possible, des moyens d'en assurer le suivi statistique.**

## **CHAPITRE III**

### **L'URBANISME OPÉRATIONNEL**

#### **I. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

##### **A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES**

L'Etat verse aux collectivités locales deux dotations dans le domaine de l'urbanisme. Elles tendent respectivement à :

- compenser des transferts de charges ;
- permettre aux communes de s'assurer contre les risques qui résultent de la délivrance d'autorisations d'occupation du sol.

##### **● La compensation des transferts de charges**

Conformément aux dispositions de l'article 102 de la loi du 2 mars 1982, qui prévoit que tout accroissement de charges résultant d'un transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales est compensé par un transfert de ressources d'un montant équivalent, l'Etat verse une dotation aux collectivités qui constitue la contrepartie du transfert des compétences exercées en matière d'urbanisme.

Cette dotation, dont le montant s'élève à 96,845 millions de francs en 2000, s'accroît chaque année en fonction du taux d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, soit + 0,82% pour la variation de la dotation 2000 par rapport à la dotation 1999.

Ces crédits constituent un concours particulier figurant au sein de la dotation générale de décentralisation. Ils sont inscrits au chapitre 41-56, article 10 du Ministère de l'Intérieur.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, compte tenu du fait que :

*« les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains généreront la mise en œuvre de nombreux schémas de cohérence territoriale, par voie d'élaborations nouvelles ou de révisions de schémas directeurs en vigueur, [une] augmentation de la dotation en proportion est donc à envisager, dès qu'il sera possible d'en évaluer plus précisément le montant ».*

**• L'assurance des communes contre les risques de contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol**

L'Etat verse aux communes une dotation destinée à compenser les charges afférentes à la souscription de contrats d'assurance contre le risque de contentieux résultant de l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme (délivrances des autorisations d'occupation du sol notamment).

Ces crédits, d'un montant de 25,441 millions de francs au total pour le budget 2001, sont inscrits au chapitre 41-56 article 10 du fascicule budgétaire du ministère de l'intérieur. Ils sont inclus dans la dotation générale de décentralisation et calés sur le taux d'indexation de la DGF. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, l'exécutif est conscient de ce que :

*« L'attribution aux maires de la capacité de délivrer les autorisations de construire au nom de la commune, lorsque celle-ci sera dotée d'une carte communale approuvée, se traduira par une très nette augmentation du nombre de communes éligibles à l'obtention de la dotation. Une réévaluation de la dotation en proportion est à envisager, dès qu'il sera possible d'en évaluer plus précisément le montant ».*

**La Commission des Affaires économiques souhaite que le Gouvernement précise, dès à présent, les conditions dans lesquelles sera quantifié et compensé aux collectivités locales l'accroissement de charges résultant de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des cartes communales.**

## **B. ETAT D'AVANCEMENT DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION**

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis tient à présenter l'état d'avancement des diverses strates de documents de planification qui couvrent, par ordre décroissant d'importance normative : les directives territoriales d'aménagement, les schémas directeurs des plans d'occupation des sols et les cartes communales.

Un tel panorama est d'autant plus utile que le volet «urbanisme » du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains entrera en vigueur au cours de l'année 2001. Ce projet refond le régime des documents de planification décentralisés et remplace les schémas directeurs par des schémas de cohérence territoriale (SCOT), les POS par des plans locaux d'urbanisme (PLU). Il transfère également une compétence nouvelle en matière de délivrance des permis de construire aux maires dans les collectivités dotées d'une carte communale.

La présentation d'un état des lieux avant l'entrée dans le nouveau système n'en est que plus éclairante quant aux enjeux des réformes en cours.

### **1. Les directives territoriales d'aménagement**

Bien que leur édicition relève de la compétence de l'Etat, les DTA auront une importance décisive sur les documents de planification décentralisés, ce qui justifie de faire le point sur leur état d'avancement avant d'examiner celui des documents établis par les collectivités locales.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire a prévu la possibilité de déterminer, dans le cadre de directives territoriales d'aménagement, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre développement, protection et mise en valeur du territoire et de fixer les objectifs en matière de localisation des grandes infrastructures de transports, de grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

Six sites ont été choisis pour faire l'objet des premières DTA : les Alpes-Maritimes, l'aire métropolitaine marseillaise, les estuaires de la Loire et de la Seine, les Alpes du Nord, l'aire urbaine lyonnaise, auxquels s'est ajoutée la zone des bassins miniers lorrains.

L'ensemble des études préalables à la réalisation de ces directives sont désormais terminées. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, l'état d'avancement de chacune d'entre elles est le suivant :

Le préfet vient de soumettre aux collectivités territoriales le projet, achevé en février 2000, de **DTA des Alpes-Maritimes**. Celui-ci sera soumis au Conseil d'Etat en fin d'année.

Un avant-projet de **DTA de l'aire métropolitaine Marseillaise** devrait être prêt en septembre 2000, ce qui permettra d'engager les discussions avec les collectivités locales.

Pour les DTA des **deux estuaires de la Seine et de la Loire**, au sujet desquelles les préfets coordinateurs ont reçu mandat depuis plus d'un an, la phase d'élaboration effective « *progresse de manière significative* » et la présentation des avant-projets, est prévue au le début 2001.

Les mandats relatifs aux **Alpes du Nord** et à **l'aire métropolitaine lyonnaise** ont été signés par les ministres concernés, les 11 mai et 12 juillet 2000.

Le rapport d'études préalables à l'élaboration de la **DTA Lorraine**, présenté par le préfet de région, a été validé en juillet 2000. Le mandat d'élaboration est susceptible d'être signé avant la fin de l'année.

## 2. Les documents communaux et intercommunaux

Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de **schémas directeurs**, destinés établir, à un niveau intercommunal, des règles communes d'utilisation du sol demeure très limité, puisque seuls 219 d'entre eux sont actuellement en vigueur.

S'agissant du nombre des **plans d'occupation des sols**, il ne s'accroît plus que faiblement (+75 POS au total entre 1998 et 1999), et atteint 15.500 traduisant le fait que l'essentiel des communes qui avaient besoin de cet outil de planification foncière s'en sont dotées. Actuellement, 88 % de la population française est établie dans une commune dotée d'un POS.

Le nombre de communes disposant d'une **carte communale** était de 3.000 au 1<sup>er</sup> janvier 1999, tandis que 800 autres communes avaient entrepris d'élaborer ce document. Ces données montrent tout l'intérêt manifesté par les petites communes, où l'élaboration d'un POS serait trop lourde, pour l'élaboration d'une carte communale.

L'ensemble de ces éléments chiffrés est repris dans le tableau ci-dessous.

**EVOLUTION DU NOMBRE DE SCHEMAS DIRECTEUR,  
DE POS ET DE CARTES COMMUNALES**

	1983	1993	1996	1999
Schémas directeurs	177	195	208	219
POS	8 184	14 670	15 137	15 530
Cartes communales	-	-	-	3 000

*Source : Ministère de l'Équipement*

## **II. LES AUTRES ACTEURS DE L'URBANISME**

Votre rapporteur pour avis saisit l'occasion de l'examen du projet de loi «SRU» pour s'intéresser, cette année, aux organismes qui, à côté de l'Etat et des collectivités locales contribuent à la mise en œuvre des politiques foncières.

### **1. Les agences d'urbanisme**

Le statut des agences d'urbanisme, créées par la loi d'orientation foncière de 1967, a fait l'objet de deux modifications au cours des dernières sessions parlementaires.

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu que ces organismes de réflexion et d'étude sont susceptibles d'être constitués sous la forme associative, afin de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Les deux chambres du Parlement ont, en outre, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, adopté un article relatif au régime juridique de leur personnel.

Concrètement, les 38 agences d'urbanisme de métropole et des DOM emploient un effectif de 1.176 personnes, dont 814 cadres. Sur ce total, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) représente 192 personnes dont 148 cadres, tandis que les plus petites des agences d'urbanisme de métropole, respectivement situées à Aix-en-Provence, Clermont-Ferrand, Mulhouse et Saint-Omer n'emploient, chacune, que 8 personnes.

Le rôle des agences d'urbanisme est appelé à se développer du fait de l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui aboutira à une relance de l'élaboration des documents de planification intercommunale, avec, notamment, la préparation des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et l'élaboration des nouveaux plans locaux d'urbanisme, appelés à reposer sur de véritables projets de territoire.

Les agences d'urbanisme ont, en effet, d'ores et déjà accumulé une réelle expertise, notamment dans les domaines de :

- la planification territoriale ;
- l'observation des transformations spatiales et sociales ;
- l'analyse des pratiques urbaines et des modes de vie ;
- la prise en compte de l'économie et du développement local.

A titre d'exemple, on retiendra quelques réalisations à l'actif des agences d'urbanisme dans les divers domaines précités.

En ce qui concerne la **planification des différents territoires**, les agences d'urbanisme ont contribué à la réalisation de :

- schémas directeurs (agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise et de l'agglomération strasbourgeoise) ;
- schémas directeur d'agglomération, afin d'engager un processus de requalification globale d'un territoire (agence d'urbanisme du Mantois) ;
- directive territoriale d'aménagement (agence d'urbanisme de la région du Havre) ;
- schéma de secteur (agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, agence d'urbanisme de développement et d'aménagement de la région troyenne) ;
- schémas d'aménagement régional (agence d'urbanisme de la Réunion).

En ce qui concerne **l'observation des transformations territoriales**, des agences ont réalisé des travaux sur :

- l'évolution foncière (agence d'urbanisme de la Réunion) ;
- le suivi du parc locatif (agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque) ;

– l’habitat (agences d’urbanisme du Mantois, de l’agglomération de Rennes et de Lille-Métropole) ;

– les itinéraires résidentiels des ménages (agences d’urbanisme et de développement de l’agglomération rennaise et du Pays de Brest) ;

– la santé (Institut d’aménagement et d’urbanisme de la région Ile-de-France) ;

– la transformation de bureaux en logements (Atelier Parisien d’Urbanisme) ;

– la maîtrise d’œuvre urbaine et sociale d’un contrat de ville (agence d’urbanisme et de développement du Pays de Montbéliard) ;

– l’aménagement et la sauvegarde de quartiers (agences d’urbanisme de l’agglomération de Tours et de Lille-Métropole).

Dans le domaine de l’**analyse urbaine et des modes de vie**, des agences ont élaboré des plans de déplacement et contribué à la requalification d’infrastructures et d’entrées de ville en travaillant sur :

– des études de stationnement (agence d’urbanisme de l’agglomération messine) ;

– une observation des effets du tramway (agence de développement et d’urbanisme de l’agglomération strasbourgeoise) ;

– l’impact des stations de métro (agence d’urbanisme de l’agglomération toulousaine) ;

– des plans de déplacement (agences d’urbanisme de Saint-Etienne et de Bordeaux métropole Aquitaine) ;

– des dossiers de voirie (agences d’urbanisme du Pays d’Aix et du Pays de Brest).

Enfin, des travaux ont été réalisés en matière de **développement local** afin de mieux connaître :

– l’immobilier d’entreprise (agence d’urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine) ;

– l’économie d’une agglomération (agence d’urbanisme pour le développement de l’agglomération lyonnaise) ;

- la revalorisation de zones d'activités (agence d'urbanisme du Mantois) ;
- l'élaboration d'une charte portuaire (agence d'urbanisme du Havre).

**Le fort taux de consommation des crédits destinés aux agences d'urbanisme (57,3 millions de francs en 1999 sur 60,6 millions de francs disponibles eu égard aux reports accumulés, soit plus de 94 %) traduit bien l'importance de l'activité de ces organismes.**

## **2. Les agences foncières**

Quatre agences foncières ont été créées, l'une par l'Etat, sous la forme d'un établissement public, et les trois autres par des départements dans le cadre du régime associatif. Chacune de ces entités est chargée de missions spécifiques.

**L'Agence foncière et technique de la région parisienne** a été instituée par décret en 1962. Elle constitue un établissement public d'aménagement compétent en matière foncière.

Elle exerce, pour le compte de l'Etat, le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé et dans le périmètre des villes nouvelles. Elle gère d'importantes réserves foncières puisque 25.700 hectares de ZAD relevaient de sa compétence au 31 décembre 1998.

Son patrimoine total -soit 7.074 hectares en 1999- est administré de façon à :

- se défaire des biens fonciers devenus inutiles ;
- reprendre la gestion de réserves foncières auparavant confiées aux directions départementales de l'Equipement.

Aux termes du contrat d'objectif conclu entre l'Etat et l'AFTRP en 1998, **1.000 hectares doivent être remis sur le marché par l'Agence d'ici au 31 décembre 2000.**

**Les trois autres agences foncières sont constituées sous la forme d'associations, créées à l'initiative de départements désireux de s'impliquer dans le domaine de la gestion foncière.**

**L'Agence foncière du département de l'Hérault** a été créée en 1981 et regroupe 332 des 343 communes du département, ce qui donne à ces collectivités la majorité relative à l'Assemblée générale et au conseil d'administration.

L'Agence réalise des études préalables à des opérations d'aménagement, gère certaines parcelles qui lui sont confiées par le département au titre de la protection des espaces naturels sensibles et, apporte son soutien aux communes. Elle collabore également avec le Conservatoire de littoral.

**L'Agence foncière du Doubs** a été créée en 1990, et réunit notamment, outre le département et l'association des maires, les EPCI, les chambres consulaires, la SAFER. Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, l'agence intervient auprès des communes dans six domaines :

- les aménagements routiers ;
- l'urbanisme : les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs, la délivrance des certificats d'urbanisme et permis de construire de l'agglomération bisontine ;
- l'aménagement foncier ;
- la gestion du patrimoine départemental (acquisition ou cession de biens immobiliers, demande d'avis des services fiscaux, vérification des actes et suivi des dossiers) ;
- l'environnement (entretien des berges et réglementation des barrages, exercice du droit de préemption sur les espaces naturels sensibles et gestion du plan départemental de promenades et de randonnées) ;
- les dossiers patrimoniaux du domaine social (gestion des demandes d'aide sociale parvenant au département).

Enfin, **l'Agence foncière de la Guadeloupe**, créée en 1993, regroupe outre des représentants du Conseil régional, de l'Etat, de l'Association des Maires, de la Chambre départementale, ceux des notaires et des communes.

Elle s'intéresse à :

- l'assistance et au conseil aux communes, notamment en matière de diffusion de l'information juridique, de prise en charge des procédures de préemption urbaine et de mise en œuvre des procédures d'acquisition foncière ;

– la mise en place d'un observatoire foncier (pour le suivi des mutations par l'intermédiaire des déclarations d'intention d'aliéner (DIA)) ;

– des études pour le compte des collectivités, notamment par l'inventaire des biens fonciers du département, leur mode d'occupation et d'affectation et une assistance technique en matière de portage financier.

### **3. Les observatoires fonciers locaux**

On comptait, à la fin 1998, une **centaine d'observatoires fonciers locaux** constitués dans les services de l'Etat (services des ministères de l'Agriculture, de l'Economie et des finances et de l'Equipement), de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, de laboratoires dépendant d'universités et de collectivités territoriales (communautés urbaines et districts urbains notamment).

Une base de donnée commune à l'ensemble de ces instances a été élaborée à compter de 1997, afin de faciliter les recherches et l'échange d'informations. Cette base sera prochainement dotée d'un site Internet.

On retiendra, à titre d'exemple, que l'Observatoire du Foncier en Ile-de-France géré par la DRE et l'IAURIF suit actuellement l'évolution :

- des zones NA ;
- des POS ;
- des ZAC ;
- de la conservation des sols par rapport aux objectifs fixés par le schéma directeur de la région ;
- de la conjoncture du marché français.

**Les éléments recueillis par les observatoires fonciers sont d'autant plus intéressants que du fait du manque d'homogénéité des marchés fonciers et de l'éparpillement des informations qui les concernent, il est très délicat d'en connaître les évolutions, ainsi que le montre le tableau suivant :**



## EVOLUTION DU PRIX DU FONCIER EN FRANCE

### **1. Les prix des terres agricoles amorcent un timide redressement, après plus de vingt ans de baisse.**

« D'après l'étude sur l'état des marchés fonciers agricoles publiée en 1999 par la Fédération nationale des SAFER, le prix moyen s'est établi en 1998 à 20.400 F l'hectare, contre 19.600 francs en 1997. Entre 1978 et 1996, le prix des terres agricoles avait connu une baisse continue de l'ordre de 38 % en termes réels, amplifiée de 1991 à 1993 à la suite de la réforme de la Politique agricole commune. Cette évolution masque encore de fortes disparités selon les régions et les types d'exploitation. Les prix stagnent ou diminuent dans les régions Picardie, Ile-de-France, Centre, Bourgogne, Franche-Comté et Poitou-Charentes. Les prix des terres destinées à l'élevage ont augmenté alors qu'ils sont restés stables dans les zones de culture. La reprise des marchés fonciers agricoles est également perceptible au niveau du nombre de transactions, qui ont progressé en 1997 de 1,5 % pour une valeur de 14,4 milliards de francs.

### **2. Le marché des terres agricoles destinées à l'urbanisation poursuit sa progression.**

« Il est peu pertinent d'établir des prix moyens pour ce type de terrains qui constituent plutôt des opportunités ou des placements spéculatifs. Toujours d'après l'étude des SAFER publiée en 1999, 11 % des terres échangées en 1997 et en 1998 ont perdu leur usage agricole, ce qui représente 49.000 à 50.000 hectares et 7,6 % en valeur. Ces résultats s'expliquent par le fait que dans les zones situées à la périphérie des grandes agglomérations, les perspectives de plus-values foncières liées à une urbanisation potentielle sont beaucoup plus fortes que celles offertes par les revenus agricoles. Les franges de l'agglomération parisienne, notamment, subissent toujours une forte pression foncière liée au desserrement de la population francilienne.

« Depuis, le retournement des marchés de l'immobilier et une certaine surproduction de terrains équipés ont considérablement réduit les acquisitions sur ces marchés, d'autant que les propriétaires maintiennent leurs prétentions, pensant que les valeurs atteintes en 1990-1991 se retrouveront nécessairement plus tard. Les prix affichés sont donc toujours élevés et génèrent peu de transactions. Cette situation crée un problème spécifique pour les collectivités publiques qui veulent utiliser l'expropriation ou la préemption pour les besoins d'une opération, car les « prix de référence » juridiquement applicables sont encore trop élevés par rapport aux prix de sortie des opérations immobilières. En 1998, ce marché a fortement augmenté (+17,4 % en valeur).

**3. Les nouveaux terrains à bâtir**, produits en périphérie des agglomérations, généralement pour la construction de maisons individuelles, conservent une valeur plancher proche de 120.000 francs par lot qui correspond approximativement au coût de production et de commercialisation à partir d'un terrain non équipé de valeur négligeable (la valeur agricole d'un terrain de 1.000 m<sup>2</sup> étant de 2.000 à 3.000 francs). [...]. Les enquêtes par sondage réalisées en 1998 par le ministère de l'Equipement [...] ont permis de constater, pour l'ensemble de la France, une relative stabilité du prix des terrains en francs courants, traduisant une tendance à la baisse sur le long terme en francs constants (-2,4 % par an).

**4. Le marché des terrains urbains à réaménager**, qualifié aussi de marché des « terrains d'occasion », est peu important en surface mais primordial en termes de stratégie urbaine puisqu'il conditionne la reconstruction de la ville sur elle-même. Il s'agit en pratique d'immeubles vétustes, d'anciens locaux d'activité, d'entrepôts hors d'usage, dont la valeur d'usage est très faible, voire négative (friches industrielles). Ce marché est très sensible à la conjoncture immobilière dont il amplifie les mouvements. A Paris, à la fin des années 1980, lorsque le prix des logements a presque doublé, le prix de ce type de terrains a été multiplié par quatre. Dans une vision spéculative du marché, il était logique qu'une part croissante du coût des opérations soit absorbée par la charge foncière.

Depuis le retournement des marchés immobiliers, les mutations sur ce type de marché se sont raréfiées, en dehors de celles initiées et réalisées pour le compte de collectivités publiques. C'est ce marché qui s'est particulièrement effondré ».

Source : Ministère de l'Equipement

\* \*

**Alors que son rapporteur lui proposait d'émettre un avis favorable, la Commission des Affaires économiques s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les crédits de l'urbanisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.**