

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME XV

URBANISME

Par M. Jacques BELLANGER,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n°26), 2260 (tome XII) et T.A.533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 21) (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE	7
A. UN EFFORT PARTICULIER POUR L'ENSEIGNEMENT'	7
B. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE PROMOTION	9
C. LES MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE	10
1. Les agences d'urbanisme	10
<i>a) une mission importante</i>	10
<i>b) des crédits limités</i>	12
2. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.)	13
3. Les architectes-conseils	15
II. LA POLITIQUE DE L'URBANISME ET DE LA VILLE	17
A. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN ET LA POLITIQUE DE LA VILLE	17
1. Des moyens nettement renforcés	17
2. Des instruments rénovés	21
B. LES VILLES NOUVELLES	22
1. Des perspectives de développement favorables	22
2. Les dotations budgétaires	24

	<u>Pages</u>
C. LA PROTECTION DU PATRIMOINE	26
1. Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.)	26
2. La politique du paysage	27
3. Le contrôle des règles d'urbanisme	29
<i>a) Les insuffisances du contrôle de légalité</i>	29
<i>b) Les solutions envisageables</i>	30
CONCLUSION	31

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1992 de l'architecture et de l'urbanisme s'élève à 1,24 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 941 millions de francs en autorisations de programme.

Il enregistre donc une progression de 57% en moyens de paiement et de 21% en autorisations de programme, par rapport à 1991.

Cependant, les changements opérés dans la nomenclature budgétaire et, notamment, le rassemblement, au sein de ce budget, de la presque totalité des crédits d'Etat consacrés à la politique de la ville, sont, pour une certaine part, à l'origine de cette augmentation.

Il n'en reste pas moins que la progression du budget à structure constante, de 43,5% en moyens de paiement, constitue un effort sans précédent.

Dans le cadre de cette amélioration, certaines actions sont nettement privilégiées : la politique de la ville en premier lieu, mais aussi la lutte contre la spéculation foncière et l'enseignement de l'architecture.

D'autres sont contraintes à des économies, comme la promotion de l'architecture qui ne représente qu'une part mineure du budget ou les moyens réservés à l'assistance technique (agences d'urbanisme et conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement).

La tâche de votre rapporteur pour avis dépasse le cadre strict de l'examen des dotations budgétaires. Aussi, après avoir retracé l'évolution des crédits affectés à l'architecture et à l'urbanisme, le présent rapport évoquera le problème du contrôle des règles d'urbanisme qui semble aujourd'hui rencontrer des difficultés importantes.

I. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE

A. UN EFFORT PARTICULIER POUR L'ENSEIGNEMENT

L'enseignement de l'architecture a fait l'objet d'attentions particulières depuis plusieurs années. Il est vrai qu'il se situe à la convergence de deux priorités nationales : celle accordée à la formation, et en particulier à l'enseignement supérieur, et celle accordée à l'amélioration de la vie urbaine, comme enjeu majeur de la fin du XXème siècle.

Il n'est pas sans intérêt sur ce point de rappeler l'augmentation constante des effectifs d'étudiants dans les écoles d'architecture qui a atteint 7 % entre l'année scolaire 1990-1991 et l'année précédente.

Les efforts consentis en faveur de cet enseignement sont d'ordre qualitatif et quantitatif.

En premier lieu, le contenu des études a été amélioré par le renforcement de la part des enseignements obligatoires, garantie de la valeur nationale des diplômes, tout en laissant une large possibilité de diversification en fonction des capacités propres des écoles.

Si l'enseignement du projet demeure l'élément central de la formation, des disciplines sont renforcées dans le cadre commun des études (informatique, langues, urbanisme), afin de permettre une adaptation aux situations professionnelles nouvelles. Dans le même temps, un stage de mise en situation professionnelle a été rendu obligatoire.

En ce qui concerne, par ailleurs, les spécialisations particulières, de nouvelles formations ont été créées par les écoles pour répondre à de nouveaux besoins et tenir compte des évolutions culturelles et techniques actuelles (paysage, urbanisme, design, technologies nouvelles, prise en compte des situations de handicap).

Ainsi :

- une formation de paysagiste a commencé à la rentrée 1991-1992 à l'école d'architecture de Bordeaux. Elle devrait concerner une vingtaine d'étudiants pour l'année universitaire 1991-1992 ;

- une formation de "designer" est assurée par l'école d'architecture de Grenoble.

Au-delà du diplôme, la création de nouveaux C.E.A.A. (1) joue également un rôle positif pour la préparation à de meilleures insertions professionnelles :

- une formation conduisant au D.P.L.G. (2) ouverte aux adultes engagés dans la vie active a été mise en place en 1991-1992 ; cinq écoles sont habilitées à organiser cette formation (Paris-Villemin, Marseille, Montpellier, Nantes et Strasbourg) ;

- l'ouverture et la coopération des écoles d'architecture avec d'autres établissements d'enseignement supérieur en France ou à l'étranger est encouragée.

S'agissant des moyens budgétaires affectés à l'enseignement de l'architecture, le projet de loi de finances pour 1992 se caractérise par une progression très nette des crédits dans deux domaines :

- les bourses allouées aux étudiants sont augmentées de 26,3 % et passent de 22,1 millions de francs à 28 millions de francs ;

- les crédits de rémunération du personnel enseignant connaissent une double progression due à l'augmentation de 2,5 % du budget réservé aux vacances et à un crédit supplémentaire de 7,3 millions de francs destiné à financer le "repyramidage" du corps des enseignants titulaires.

En revanche, les moyens affectés au fonctionnement des écoles et aux investissements sont simplement reconduits en francs courants pour les autorisations de programme.

Le tableau suivant récapitule les évolutions des différentes catégories de dépenses, non compris la revalorisation des rémunérations du personnel enseignant.

(1) *Certificats d'études approfondies en architecture*

(2) *Diplôme d'architecture délivré par le Gouvernement*

	1991	PLF 1992	Evolution
Bourses	22 165	28 000	+ 26,3 %
Vacations	28 902	29 624	+ 2,5 %
Fonctionnement	56 044	56 045	0 %
Investissements			
• <i>Autorisations de programmes</i>	5 500) 27 000) 3 000)	5 265) 27 000) 3 000)	- 0,6 %
• <i>Crédits de paiement</i>	4 008) 15 900) 5 435)	2 990) 15 100) 5 225)	- 8 %

B. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DE PROMOTION

La diffusion de la culture architecturale passe par des actions initiées directement par le ministère, notamment avec l'Institut français d'Architecture (IFA), et par des actions indirectes de soutien à différentes initiatives dans ce domaine.

Le budget de l'IFA est alimenté par une subvention de 16 millions de francs en 1991 et a permis de préparer l'ouverture au public du centre des Archives de l'Architecture du XXème siècle. Créé en 1988, ce centre évitera la dispersion et la destruction des archives et offrira un ensemble de services afin de garder une mémoire collective de l'histoire contemporaine de l'architecture.

Les actions de soutien à différentes manifestations colloques, expositions, édition de livres, audio-visuel sont nombreuses et ne sont limitées que par le montant des crédits qui leur sont consacrés et qui restent faibles. Le montant des subventions accordées ne représente que 1 607 651 francs. En 1991, la priorité a été donnée aux manifestations de portée européenne ou co-produites par plusieurs organismes et, en matière d'expositions, à des aides pour l'édition de catalogues et l'itinérance.

Les crédits de promotion de l'architecture enregistrent, pour 1992, une diminution importante de 17,6 % et passent de 17,607 millions de francs à 14,506 millions de francs.

C. LES MOYENS D'ASSISTANCE TECHNIQUE

1. Les agences d'urbanisme

a) Une mission importante

Les agences d'urbanisme constituent une des pièces centrales du dispositif d'étude de l'aménagement du territoire et de l'espace urbain. A ce titre, elles représentent un des éléments du dialogue entre les collectivités locales et l'Etat. Leur activité fournit une contribution essentielle à la compréhension et à la maîtrise des mutations économiques et urbaines qui se manifestent sur le réseau des villes.

C'est ainsi que les agences effectuent des missions d'observatoire (observatoire du logement, économique, de l'emploi et des activités, foncier ou démographique), des études prospectives (impact territorial et socio-économique de grandes infrastructures, projets d'agglomérations, liens entre recherche, université et villes, schémas directeurs) ou de politique de la ville (habitat et vie sociale, développement social urbain, environnement).

Elles participent, ainsi, activement à l'élaboration des grands projets urbains.

En 1990, ont été mises en place les agences de Nîmes et de Lille. Ces créations devraient se poursuivre en 1991, avec l'installation de deux agences nouvelles à Creil-Compiègne et à Mulhouse, et, en 1992, avec environ six agences nouvelles.

Les missions des agences d'urbanisme ont été définies autour de six thèmes principaux :

● L'aménagement territorial

A ce titre, les agences doivent inciter à la prise en considération, dans les politiques urbaines et dans la planification, des enjeux des aires métropolitaines et des grands territoires régionaux, des réseaux de villes et des espaces transfrontaliers.

Les agences concernées participent, en outre, au processus de réflexion sur la relance de la planification urbaine et spatiale dans le bassin parisien.

Ces orientations ont été confirmées par le CIAT du 5 novembre 1990 dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer et le ministère de l'aménagement du territoire.

● La politique de la ville

Dans ce cadre, les agences participent à la prise en compte des besoins de développement social urbain dans les documents de planification urbaine et dans les politiques foncières, à la préservation de la fonction habitat à caractère social dans les centres et quartiers anciens, à la réinsertion urbaine des grands ensembles (développement des activités et des services, diversification des types de logement et de la composition urbaine de ces quartiers) et à l'élaboration des politiques contractuelles (contrats de ville, conventions ville - habitat...)

● L'impact des grandes actions de l'Etat

Les agences sont associées aux programmes d'études sur les effets des grandes infrastructures routières ou ferroviaires (impact sur l'armature urbaine, l'aménagement des villes, le paysage et l'environnement), ainsi qu'au programme d'études "l'université dans la ville" en ce qui concerne l'insertion urbaine des nouveaux sites universitaires, la requalification urbaine des campus existants ou le logement des étudiants.

● En matière de **planification urbaine**, les agences sont chargées de promouvoir de nouvelles démarches comme l'établissement de diagnostics et études prospectives, la prise en compte de territoires pertinents suffisamment larges (aire d'influence intercommunale ou régionale de l'agglomération, espace rural ou réseau de villes), la prise en compte d'enjeux externes (communications, Europe, aménagement du territoire...), l'élaboration de projets d'agglomération et de stratégies globales.

● **La protection des espaces sensibles, des paysages et de l'environnement**

Les agences d'urbanisme doivent, dans ce cadre, favoriser la protection des zones naturelles, des paysages et de l'environnement dans l'aménagement urbain.

● **La promotion de la qualité urbaine**

Cette dernière mission, plus récente, conduit les agences à valoriser le patrimoine architectural et paysager dans les exercices de planification et de réflexion sur la ville.

b) Des crédits trop limités

Pour faire face à l'accroissement de leurs missions, les agences d'urbanisme n'ont pas bénéficié d'une augmentation suffisante de leurs moyens.

En ce qui concerne les effectifs des agences, une amélioration notable a, certes, été enregistrée depuis quelques années.

En effet, alors que les effectifs avaient diminué entre 1986 et 1987 passant de 1015 personnes à 979 personnes, ce nombre est aujourd'hui de plus de 1030 personnes. On assiste en outre, à un renouvellement du personnel dont le niveau de qualification progresse.

Mais la situation est beaucoup moins favorable en ce qui concerne les dotations budgétaires de l'Etat, qui représentent environ 16 % du budget des agences.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, ces crédits ont connu une nette diminution depuis 1986, que seule l'intervention du Parlement a permis d'atténuer.

Année	Projet de loi de finances initiale	Loi de finances adoptée
1986	63.608.000	63.608.000
1987	48.608.000	48.608.000
1988	51.608.000	51.608.000
1989	48.610.000	50.610.000
1990	50.610.000	57.610.000
1991	59.310.000	61.310.000

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit une nouvelle baisse des dotations. Les crédits de paiement diminuent en effet de 7 % et passent de 61 310 000 francs à 57 000 000 francs alors que les autorisations de programme connaissent une évolution parallèle.

Votre rapporteur souhaite que des crédits supplémentaires puissent être accordés aux agences afin de permettre que leur activité s'exerce dans des conditions satisfaisantes.

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

Les C.A.U.E. ont été créés par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 qui leur a confié quatre missions :

- développer l'information, la sensibilisation, la participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ;
- contribuer à la formation et au perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction ;
- fournir des conseils aux candidats à la construction ;

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

Les domaines d'activité privilégiés des C.A.U.E. ont été essentiellement le conseil aux particuliers, aux élus et la sensibilisation des jeunes mais ils ont également diversifié leurs domaines d'intervention, notamment en direction des artisans et du monde rural.

Les C.A.U.E. jouent un rôle important dans la promotion de l'architecture et de l'urbanisme en direction des communes, des maîtres d'ouvrage publics et privés et du grand public. Leurs actions de sensibilisation et d'information, telles la réalisation d'expositions, la publication de guides, l'organisation de colloques, la co-production de films télévisés, ainsi que leurs actions en milieu scolaire complètent leur rôle de conseil aux particuliers et aux élus à l'occasion de projets concrets d'aménagement et de construction.

Leur budget est alimenté par le produit de la taxe départementale pour les C.A.U.E. (instituée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1981) adoptée dans 78 départements, pour la majorité des cas au taux maximum de 0,3 %, par des crédits des collectivités locales et par diverses contributions.

D'autre part, le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace contribue au fonctionnement des C.A.U.E. en mettant à leur disposition des architectes consultants dans le cadre de la mission de conseil aux particuliers exercée par les C.A.U.E. en collaboration avec les directions départementales de l'équipement.

Le tableau suivant retrace l'évolution des ressources publiques globales des C.A.U.E. (rémunération des architectes consultants et produit de la taxe départementale) depuis 1988 :

	Vacations (1)	Taxe départementale (1)	Ressources publiques globales (1)
1988	16,876	90	107
1989	14	130	144
1990	12,346	140	152
1991	10,155	170	180

(1) en millions de francs

Les ressources globales ont ainsi progressé d'environ 68 % en trois ans.

Toutefois, cette évolution satisfaisante pourrait être remise en cause du fait de la restriction très importante des crédits de vacation pour les architectes consultants, prévue par le projet de loi de finances pour 1992, qui s'établissent à 5,409 millions de francs, en diminution de 46,7 %.

Votre rapporteur souhaite donc que le gouvernement précise, lors du débat budgétaire, les estimations du rendement de la taxe départementale pour 1992. Seule une forte augmentation de celle-ci pourrait en effet permettre aux C.A.U.E. de préserver leurs moyens de fonctionnement.

3. Les architectes-conseils

Un service de conseil architectural est, en outre, assuré par les architectes-conseils auprès des préfets de départements. Ces architectes libéraux, au nombre de 106 en 1991, sont affectés pour 97 d'entre eux auprès des services extérieurs de l'Etat et notamment, des directions départementales de l'équipement, auxquelles ils apportent leurs compétences à raison de deux jours par mois.

Leur mission de base reste le conseil architectural de la maîtrise d'ouvrage d'Etat. Ils participent aux jurys de concours et assurent le relais des politiques techniques et architecturales de l'Etat. En complément des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.), des services départementaux de l'architecture (S.D.A.) et des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement (D.R.A.E.), ils ont également un rôle de conseil et d'arbitrage auprès des autres services de l'Etat et, indirectement, auprès des maires et des conseils généraux. Enfin, ils participent à la mise en place locale des grandes politiques nationales d'urbanisme définies par l'Etat (promotion des études d'urbanisme, aménagement intercommunal, avis sur des projets d'infrastructures et d'ouvrages d'art, mise en oeuvre de la politique des villes, des quartiers et de l'habitat).

La gestion de ce service est assurée par la mission de l'architecture et de l'art urbain et financée par le ministère de l'équipement.

Les dotations qui lui sont affectées sont en progression constante :

(en milliers de francs)

1988	1989	1990	1991
6 994	7 148	7 305	9 187

Le projet de budget pour 1992 a fixé cette dotation à 9 417 665 francs, ce qui représente une augmentation de 2,5 %.

II. LA POLITIQUE DE L'URBANISME ET DE LA VILLE

A. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

Comme le précise le décret du 11 janvier 1991 relatif à ses attributions, le ministre d'Etat, ministre de la ville et de l'aménagement du territoire est chargé de préparer et de mettre en oeuvre la politique de la ville et du développement social urbain, ainsi que "d'animer et de coordonner l'action du gouvernement en ce domaine".

Cependant, les dotations destinées à la politique de la ville restent inscrites au budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace où ils sont regroupés dans l'action "urbanisme".

Il appartient donc à votre rapporteur de présenter ces crédits, même si les orientations générales de la politique de la ville sont examinées à l'occasion de l'examen du budget de l'aménagement du territoire.

1. Des moyens nettement renforcés

Les crédits de la politique de la ville étaient, les années précédentes, largement dispersés entre plusieurs ministères : équipement, DOM-TOM, commerce et artisanat, solidarité, aménagement du territoire.

Le projet de budget pour 1992 opère un important rassemblement de ces dotations dans le budget du ministère de l'équipement.

Le tableau suivant retrace l'ensemble des dotations prévues par ce budget :

(en milliers de francs)

<u>Dépenses ordinaires</u>	
• chapitre 34.80 information, réalisation et diffusion de publications	2 000
• chapitre 37.60 délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain	20 283
développement social des quartiers dans les contrats Etat-Régions	10 000
• chapitre 37.82 projets de service public de quartier	120 000
• chapitre 46.60 Interventions en faveur du développement social urbain	104 200
<u>Dépenses en capital</u>	
• chapitre 67.10 Fonds social urbain	
- autorisations de programme	342 000
- crédits de paiement	290 100
Développement social des quartiers	
- autorisations de programme	175 400
- crédits de paiement	148 400

Cette récapitulation appelle les commentaires suivants :

- les crédits de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain diminuent légèrement (- 1,5 %);

- la dotation de 120 millions de francs pour les projets de service public de quartier permettra de soutenir les projets de modernisation et d'adaptation des services publics élaborés sur le terrain, par les agents publics eux-mêmes, et de combler les lacunes existant en ce domaine ;

- les crédits du Fonds social urbain, fortement déconcentrés, sont réservés, au plan local, à l'élaboration et à la mise en oeuvre de projets de développement social urbain donnant lieu à un engagement contractuel avec l'Etat. Ils progressent, en crédits de paiement de 19,8 % par rapport à 1991. La diminution des autorisations de programme résulte d'un transfert "technique" au profit du développement social des quartiers. A structure constante, ces autorisations progressent de 1,2 %.

- la ligne de crédit "développement social des quartiers" avait été créée dans le budget de 1991 pour accueillir les crédits d'investissement provenant de six ministères et inscrits dans le volet D.S.Q. des contrats Etat-régions. Elle enregistre une forte progression en crédits de paiement (91 %).

- Aux crédits présentés par le tableau ci-dessus, il convient d'ajouter les dotations figurant au chapitre "développement social urbain" du compte d'affectation spéciale "Fonds d'aménagement pour l'Ile-de-France". Ce chapitre sera doté, en 1992, de 155 millions de francs provenant de l'augmentation de la taxe sur les bureaux existants en Ile-de-France.

Au total, si on inclut les crédits relevant d'autres ministères ainsi que les dotations disponibles résultant de l'application de la loi du 13 mai 1991, relative à la dotation de solidarité urbaine, l'effort financier de l'Etat consacré à la politique des villes atteint, pour 1992, 6,2 milliards de francs contre 5 milliards en 1991, ce qui représente une augmentation de 23,4 %.

Il faut ajouter à cette énumération la progression très nette des crédits d'acquisitions foncières dans le projet de budget pour 1992. Ces crédits passent, en effet, en autorisations de programme, de 9 millions de francs à 87 millions de francs (+ 869%) et, en crédits de paiement, de 10,1 millions à 57,8 millions de francs (+ 470%).

Ils permettront à l'Etat de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière et d'assurer les engagements qu'il a pris, lors de la discussion de la loi d'orientation pour la ville, pour lutter contre la spéculation foncière.

TABLEAU RÉCAPITULATIF

(En millions F)

	1990 A.P. ou D.O.	1991 A.P. ou D.O.	1992 A.P. ou D.O.
A. ÉTAT ET F.A.S.			
1. Crédits spécifiques			
Fonds social urbain (hors D.S.Q.)	285,1	347,0	342,0
Prévention de la délinquance	71,5	109,5	119,5
Fonctionnement de la D.I.V. et animation nationale des programmes (1)	25,0	27,6	32,3
C.A.S. Fonds pour l'aménagement de l'Île-de-France	-	-	155,0
Services publics de quartier	-	-	120,0
Sous-total A 1	381,6	484,1	768,8
2. Crédits relevant de divers ministères contractualisés dans des contrats et conventions de développement social urbain (hors crédits spécifiques)			
Développement social des quartiers, actions d'accompagnement (2)	307,5	304,6	301,6
Développement social des quartiers, réhabilitation des logements sociaux	541,0	541,0	541,0
Arc nord-est	39,8	23,0	40,0
Contrats de ville (9 premiers contrats approuvés)	313,4	714,7	714,7
Conventions de quartier	115,9	141,8	124,7
Conventions ville-habitat	167,8	258,8	287,8
Sous-total A 2	1.485,4	1.983,9	2.009,8
3. Crédits relevant de divers ministères concourant à la politique de la ville (hors crédits visés en A 1 et en A 2)			
Équipement	224,1	244,8	254,4
Culture	-	17,8	29
Intérieur	-	10,2	10,2
Travail, Emploi, Formation professionnelle	283,4	424,0	483,0
Éducation nationale	61,0	256,0	417,0
Jeunesse et Sports	6,9	138,0	165,0
D.O.M.-T.O.M.	44,3	73,4	73,4
Solidarité	413,6	612,9	610,4
Justice	16	22,1	22,9
Commerce et artisanat	n.d.	n.d.	n.d.
F.A.S.	82,3	104,2	64,2
Sous-total A 3	1.131,6	1.903,4	2.129,5
4. Solidarité urbaine : loi du 13 mai 1991			
D.G.F. - Dotation de solidarité urbaine	-	400,0	700,0
Fonds de solidarité des communes de l'Île-de-France	-	300,0	500,0
Dotation particulière de solidarité urbaine	-	-	150,0
Sous-total A 4	-	700,0	1.350,0
Total général A 1 + A 2 + A 3 + A 4	2.998,6	5.071,4	6.258,1
B. FONDS EUROPÉENS CONCOURANT À LA POLITIQUE DE D.S.U.			
	5,9	8,5	8,9
C. PROGRAMME DÉVELOPPEMENT - SOLIDARITÉ DE LA C.D.C.			
- prêts projets urbains (versements)	697,4	850,0	1.050,0
- Z.E.P.-D.S.Q.	12,0	12,5	13,0
- appui à l'action de la D.I.V.	7,0	7,0	7,0

(1) Chapitres 37 60/80, 37 60/80 et 34 60/80 du budget du M.E.L.T.E.

(2) Y compris F.A.S. et F.S.U.

n.d. : données non disponibles.

2. Des instruments renouvelés

Définie en 1988, la politique de la ville et du développement social urbain est passée, en 1989, du stade des principes à celui des programmes, mais elle n'a pris son véritable démarrage qu'en 1990. Les années 1990 et 1991 ont vu, en effet, la préparation, l'élaboration et la signature des conventions de développement social des quartiers et des autres processus contractuels (conventions ville-habitat).

L'impulsion donnée à la politique de la ville a conduit les départements ministériels intéressés, notamment l'intérieur, l'équipement, la fonction publique, le travail et les affaires sociales à mieux traduire le caractère prioritaire de cette politique dans leurs propres interventions.

Parallèlement le Conseil national des villes a été renouvelé et sa composition élargie. Une place plus importante a été faite aux élus locaux et aux représentants des agents publics, ce qui devrait favoriser le dialogue indispensable à la mise en oeuvre de la politique de la ville.

Plusieurs missions ont été diligentées, sur la politique de la ville (rapport DELARUE), sur l'emploi dans les quartiers (rapport AUBRY-PRADERIE), sur les services publics de quartiers et la formation des fonctionnaires (rapports PICARD et CARRERE) ainsi que sur la création d'une école des hautes études urbaines (rapport CASTRO). Le comité interministériel des villes devrait prochainement être saisi des conclusions qui en seront tirées.

Par ailleurs, le dispositif des opérations "prévention été" a été fortement renforcé en 1991, grâce à une augmentation de 40 % de l'enveloppe financière interministérielle qui lui est consacrée.

Le nombre de jeunes touchés par ces opérations est passé de 220 000 en 1991 à 280 000 cette année. De nouvelles actions ont été impulsées, en particulier avec des organisations intervenant à l'étranger, l'office national des forêts, la sécurité civile, mais également avec des institutions professionnelles ou sociales tel le centre national des jeunes agriculteurs.

Enfin, des mesures ont été prises pour étendre en priorité l'ilotage sur les sites de développement social urbain, 40 d'entre eux parmi les plus difficiles devant être couverts d'ici à l'année prochaine.

En outre, l'amélioration de l'efficacité des interventions de l'Etat a été recherchée par un effort de déconcentration :

- le taux de déconcentration des crédits spécifiques de la ville, qui était de 70 % en 1990, est passé à 90 % en 1991 et sera maintenu à ce niveau en 1992.

- la mise en place auprès des préfets des treize départements les plus urbanisés (qui rassemblent plus de 40 % des quartiers difficiles) de sous-préfets spécialement chargés de la politique de la ville permet une présence plus dynamique dans le dialogue nécessaire avec les collectivités publiques et une coordination plus efficace des services de l'Etat. Plusieurs ministères, tel celui de la justice, structurent leurs propres services dans la même optique.

Votre rapporteur se félicite de l'effort très net consenti par le projet de budget pour 1992 en faveur de la politique des villes. La crise des banlieues, les déséquilibres dramatiques de nos centres urbains justifiaient amplement le renforcement des moyens qui leur sont affectés.

Toutefois, comme votre commission des Affaires économiques et du Plan l'a rappelé à de nombreuses reprises, il est évident que l'avenir des villes ne peut être disjoint de celui de l'espace rural qui les environne.

Il serait donc hautement souhaitable, qu'après avoir défini la ville comme priorité nationale, la revitalisation de l'espace rural le soit à son tour et qu'elle bénéficie de la même attention de la part du gouvernement.

B. LES VILLES NOUVELLES

1. Des perspectives de développement favorables

Le développement des villes nouvelles s'est poursuivi en 1990. Ainsi, pour les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France et les trois de province, les résultats en 1990 sont significatifs : le bilan s'établit à 256 000 m² de droits à construire de bureaux, 244 hectares de terrains d'activités et 8 500 logements.

En Ile-de-France, les villes nouvelles, qui accueillent dès à présent de 100 à 150 000 habitants chacune, sont des pôles puissants d'habitat, d'emploi et d'équipement qui structurent le développement régional, ainsi que l'atteste le recensement de 1990. Les décisions d'implanter une université dans chaque ville nouvelle vont accentuer leur rayonnement. Mais, limitées par les contraintes de l'actuel schéma directeur d'Ile-de-France ou par leurs frontières administratives -c'est par exemple le cas d'Evry qui, dans son périmètre actuel, est en voie d'achèvement- les villes nouvelles vont être à leur tour touchées par la raréfaction de l'offre foncière : au rythme annuel de construction de 7 000 logements, leurs capacités résiduelles opérationnelles sont estimées à ce jour, à environ 3 à 4 ans.

La révision du schéma directeur d'Ile-de-France constitue le cadre de réflexion sur la poursuite du développement à l'intérieur des périmètres des villes nouvelles mais aussi sur son organisation à leur périphérie. Toutefois, sans attendre l'aboutissement des réflexions, il a été décidé, d'une part de relancer les acquisitions foncières, grâce à un programme portant sur 770 millions de francs et 3 900 hectares, financé dans le cadre du contrat de plan, par l'Etat, la région et les établissements publics d'aménagement, d'autre part, de prendre des mesures de protection foncière grâce à la mise en place de zones d'aménagement différé (ZAD). Rappelons, à cet égard, que la superficie des ZAD créées en région Ile-de-France et dont le titulaire du droit de préemption est l'Etat est actuellement de 16 800 hectares.

Il convient de souligner par ailleurs, dans le cas particulier de Marne la Vallée, l'accélération probable de la réalisation du projet Euro Disneyland. Ainsi, après l'ouverture du "*Royaume enchanté*" au printemps 1992, une deuxième phase pourrait être immédiatement engagée, comportant notamment la construction d'un deuxième parc d'attractions consacré au cinéma (ouverture envisagée en 1995) et de quelques milliers de chambres d'hôtel.

En province, le développement des Rives de l'Etang de Berre se poursuit dans des conditions satisfaisantes, notamment au plan économique et l'aménagement des vastes espaces encore disponibles, en particulier dans le secteur de Fos, présente un intérêt stratégique pour l'économie régionale dans le contexte européen.

L'achèvement de Val de Reuil se déroule normalement dans le cadre de la convention de finition signée entre l'Etat et la commune pour la période 1987-1992.

Le redressement économique de l'Isle d'Abeau, amorcé en 1989 s'est confirmé en 1990 avec notamment, la cession de 76 hectares

pour activités. Le développement autour de l'aéroport de Satolas et de la future gare TGV favorise une évolution équilibrée de la ville nouvelle.

2. Les dotations budgétaires

L'ensemble des crédits destinés aux villes nouvelles; provenant des budgets des divers ministères concernés, s'élève dans le projet de loi de finances pour 1992 à 463,5 millions de francs contre 477,3 millions de francs en 1991, ce qui représente une diminution de 2,8 %.

Le tableau suivant retrace l'évolution des différents chapitres budgétaires depuis 1990 en autorisations de programme.

CREDITS BUDGETAIRES DES DIFFERENTS MINISTERES AFFECTES AUX VILLES NOUVELLES

(en millions de francs).

MINISTERE	TYPE D'EQUIPEMENT	CHAPITRE BUDGETAIRE	1990 AP AUTORISEES	1991 AP AUTORISEES	1992 PREVISIONS AP
EQUIPEMENT LOGEMENT TRANSPORTS ET ESPACE	ACQUISITIONS FONCIERES	55.21 - art 90	6,805	6,062	6,000
		FNAFU-A	72,040	72,054	65,000
	VOIRIE PRIMAIRE	55.43 - art 40	85,600	75,770	74,900
	D.G.E.V.N.	65.06 - arts 10/20/30	176,943	165,600	160,000
	TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE -	63.41 - art 14	-	-	-
	DESSERTE INTERNE DES VILLES NOUVELLES	46.41 - art 50	2,000	2,000	2,500
ECO-FIN-BUDGET	AIDES AUX VILLES NOUVELLES	65.01			
(Transferts au budget M.E.L.T.E)	SUBVENTIONS AUX EPAVN AU SGGCVN et à la DELEGATION EURO DISNEYLAND	44.10 - art 13 "villes nouvelles"	9,361	5,361	3,744
	DOTATION D'EQUILIBRE DES BUDGETS DES S.A.N.	65.23 - art 14 "villes nouvelles"	*56,480	*68,504	*69,111
	PRISE EN CHARGE DES ANNUITES D'EMPRUNTS	65-23 - art 14 "villes nouvelles"	99,000	80,000	80,000
CULTURE ET COMMUNICATION	SALLES DE SPECTACLES AUDITORIUM ECOLES DE MUSIQUE	66.40	2,110	1,970	2,270

* y compris l'avance remboursable du SAN des PORTES DE LA BRIE support de l'opération EURO DISNEYLAND

C. LA PROTECTION DU PATRIMOINE

1. Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.)

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

La mobilisation budgétaire mise en place de 1983 à 1986, notamment par la double participation du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer et du ministère de la culture, a permis de répondre à une forte demande et d'engager ainsi un nombre d'études préalables important.

Actuellement, 600 études ont été engagées dont plus d'un tiers sont terminées et 70 Z.P.P.A.U. ont été créées. Parallèlement, de nouvelles études ont été lancées et la demande des élus tend à s'accroître, accompagnée parfois par la mise en place de politiques départementales par les Conseils généraux.

Sur le plan financier, si les autorisations de programme ont conservé leur volume en 1988, 1989 et 1990 (10 millions de francs), la relance de cette politique soulignée plus haut a nécessité une augmentation de la dotation qui s'élève à 11,5 millions de francs en 1991 et dont environ la moitié a été consacrée à cette politique.

Le projet de budget pour 1992 prévoit, cependant, une diminution des autorisations de programme ramenées à 10,3 millions de francs (- 10 %), alors que les crédits de paiement progressent de 9,6 %.

Il serait pourtant souhaitable que soit encore accentué l'accompagnement financier, indispensable à cette politique contractuelle, sans lequel les communes ne s'engageront que rarement et qui, de surcroît, est le garant de la mobilisation des services extérieurs.

Par ailleurs, une simplification de la procédure pourrait être envisagée pour certaines applications où ni le contexte

patrimonial, ni les enjeux ne permettent une démarche complexe. Une étude-bilan a été engagée sur la base d'une enquête auprès de tous les préfets de région et de tous les préfets de département. Les conclusions de cette enquête devraient permettre de proposer certaines adaptations des textes législatifs ou du moins certaines modifications de la pratique.

2. La politique du paysage

La politique du paysage a été définie par le conseil des ministres du 22 novembre 1989 à la suite d'une communication des ministres chargés de l'équipement et de l'environnement sur les sites et paysages.

Ses objectifs ont été précisés par le plan national pour l'environnement. Cette politique s'articule autour de trois axes principaux :

- le renforcement de la connaissance et de la compréhension des paysages.

Dans cette perspective, une mission d'expertise du paysage français par des personnalités étrangères a été mise en oeuvre dont les résultats devraient être connus en 1992. En outre, un programme de recherche sur le bocage a été lancé.

- la mise en valeur de sites prestigieux.

Les sites exceptionnels doivent servir de modèle en matière de gestion des espaces. Compte tenu de leur fréquentation, ils peuvent avoir un fort effet d'entraînement. Dans cet esprit, en 1991, ont été dégagés les moyens nécessaires pour une réhabilitation complète du site de la pointe du Raz.

- une meilleure prise en compte du paysage par l'ensemble des acteurs.

Dans cette perspective diverses actions ont été menées afin de :

- rassembler et faire connaître les principales structures paysagères de notre pays. Ainsi, ont été publiés des ouvrages sur les plantations d'alignement routières et le long des voies navigables et les cultures de terrasses.

- promouvoir des programmes de gestion sur les paysages environnant les infrastructures autoroutières et routières. C'est ainsi qu'en 1991 a été établi, par la direction départementale de la Lozère, un dossier préliminaire de charte d'aménagement et de valorisation des paysages de l'A 75. A ces opérations sera consacré 1 % du montant des travaux neufs, les traitements paysagers liés directement à l'infrastructure restant imputés sur le montant des travaux neufs. Par ailleurs, à titre expérimental, sont établis quatre plans de paysage destinés à tester la pertinence de tels documents et à dégager la méthodologie d'élaboration.

- assurer une meilleure maîtrise du développement de l'urbanisation en particulier des entrées de villes. Celles-ci présentent, en effet, trop souvent un aspect anarchique qui nuit à la fois à l'image de marque de l'agglomération, à la sécurité et à la qualité du cadre de vie de ceux qui les fréquentent.

- promouvoir un "réseau d'espaces de référence" afin de sensibiliser le grand public à la nature et à l'environnement. Ce réseau doit être constitué non seulement par les parcs naturels, les conservatoires botaniques mais aussi les parcs et jardins remarquables, publics comme privés. A ce titre a été créée une organisation informelle "*jardins et paysages*" à l'initiative de la mission du paysage qui regroupe, sous l'égide de la Fondation de France, les associations de propriétaires et d'amateurs de jardins, les associations de défense des sites et les services des ministères concernés. Le but de cette organisation est d'obtenir le concours de partenaires privés et publics pour la réhabilitation et la mise en valeur concrètes des jardins, sur des fondements économiques qui assurent la pérennité de l'opération.

- développer des actions contractuelles pour mettre en oeuvre les projets de paysage. Les paysages sont en effet façonnés par une multitude d'acteurs qui ont chacun leur logique d'action. Il convient de négocier avec chacun d'eux, sur un projet ayant bénéficié d'un large consensus, la part qu'il s'engage à prendre pour améliorer le paysage. Il peut s'agir par exemple, pour un industriel, d'une opération de plantation, la suppression d'un bâtiment en ruine, la réfection d'une façade...

- faire, des études d'impact, de véritables outils d'aménagement pour éviter de mettre en péril notre patrimoine national et pour faire en sorte, aussi, que les investissements réalisés contribuent à valoriser notre environnement.

3. Le contrôle des règles d'urbanisme

La complexité croissante des règles d'urbanisme et le nombre considérable des décisions prises pour son application conduisent aujourd'hui à mettre en question les méthodes de contrôle de la légalité de ces actes. Entre le laisser-faire et l'inflation du contentieux, il existe toutefois une troisième voie : celle d'un urbanisme de concertation, respectueux de l'environnement.

a) Les insuffisances du contrôle de légalité

On peut estimer annuellement à plus de 600 000, dont 400 000 permis de construire, les décisions individuelles d'urbanisme qui, conformément au droit commun du contrôle de légalité, sont transmises aux préfets avant d'être exécutoires.

Ces chiffres soulignent la lourdeur de la procédure alors pourtant que l'efficacité réelle du contrôle de légalité reste bien incertaine (1).

Celui-ci est en effet aléatoire et sélectif. En matière de permis de construire, certaines décisions font l'objet d'un contrôle approfondi, d'autres non. Or ce "choix" n'est souvent pas dû au hasard. En effet, l'instruction des permis de construire est encore très généralement assurée par les directions départementales de l'équipement qui sont, par ailleurs, amenées à exercer, pour le compte du préfet, le contrôle de légalité.

Cette situation ambiguë avait été ainsi décrite par le rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 1988 : *"Les conditions concrètes d'exercice du contrôle de légalité varient d'une direction à l'autre. Il apparaît que très souvent, le contrôle porte sur les dossiers dont l'instruction a été assurée par des services autres que la D.D.E. ou qui ont fait l'objet de propositions laissées sans suite par le maire. Le volume des affaires à examiner ne permet pas un examen approfondi de tous les dossiers. Il en résulte des pratiques variées qui font du contrôle de légalité une procédure aléatoire, peu rigoureuse, lourde et dont certains aspects peuvent se trouver en contradiction avec l'esprit de la décentralisation"*.

(1) cf. *L'Actualité juridique - Droit administratif* - 20 février 1989

De fait, l'Etat exerce souvent timidement son contrôle de légalité (1). En 1988, sur 700 000 actes qui lui ont été transmis, on ne dénombrait que 7 000 observations et 240 déférés au juge administratif.

La persistance d'une double fonction des D.D.E. n'est, accessoirement, pas sans conséquence sur les revendications actuelles de certaines catégories de fonctionnaires qui opposent les Ingénieurs des travaux publics de l'Etat et les personnels administratifs supérieurs des services extérieurs, les uns étant chargés de contrôler les travaux autorisés par les autres.

En tout état de cause, l'insuffisance de ce contrôle est sans doute largement responsable du développement des recours exercés par les associations.

b) Les solutions envisageables

Pour pallier les insuffisances constatées, une double action est nécessaire.

En premier lieu, l'Etat doit se donner, en matière de contrôle de légalité, des objectifs précis et respecter un code de bonne conduite. A cet égard, le rôle des D.D.E. doit être redéfini et les fonctions de contrôle juridique et d'assistance technique séparées.

En outre, il serait souhaitable de développer une action de prévention des contentieux, par une concertation des populations et des associations préalable à l'élaboration des règles d'urbanisme. Il existe, depuis peu, un instrument juridique nouveau, le plan municipal d'environnement qui pourrait répondre à cette préoccupation. Celui-ci permet d'élaborer un diagnostic du territoire concerné en matière d'environnement, de recenser les atouts et les faiblesses de la commune et de définir les priorités de son action.

Bien que leur objet ne se limite pas au seul respect des règles d'urbanisme, les plans municipaux d'environnement sont, de l'avis de votre rapporteur, un moyen d'engager le débat avec les milieux associatifs et d'éviter les contentieux inutiles.

(1) *Le Monde* - 23 juin 1991.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur et compte tenu des observations formulées dans le présent avis, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de l'urbanisme inscrits au projet de loi de Finances pour 1992.