

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, 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-Pierre Raffarin, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Louis Moinard, *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, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

Sénat : **88** et **89** (annexe n° **22**) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
CHAPITRE I^{ER} - OBJECTIFS ET MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'URBANISME	5
I. PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR L'AN 2000	5
II. EXAMEN DES CRÉDITS	9
A. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI MÉRITE TOUJOURS D'ÊTRE CLARIFIÉE.....	9
B. ANALYSE DÉTAILLÉE DES CRÉDITS	10
1. <i>Politique foncière, grandes opérations d'urbanisme et villes nouvelles</i>	10
2. <i>Etudes, animation des professions et fonctionnement</i>	14
CHAPITRE II - BILAN LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET CONTENTIEUX	16
I. LES TEXTES LÉGISLATIFS	16
A. RÉSULTANT DE PROPOSITIONS DE LOIS D'ORIGINE SÉNATORIALE	16
B. RÉSULTANT DE PROJETS DE LOI	17
II. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES	21
A. LES TEXTES PUBLIÉS	21
B. BILAN DU RETARD PRIS DANS L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE AUX « 50 PAS GÉOMÉTRIQUES DANS LES DOM »	25
III. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME	26
CHAPITRE III - L'ACTUALITÉ DE L'URBANISME OPÉRATIONNEL	29
I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	29
II. PANORAMA DES DOCUMENTS D'URBANISME	30
A. LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	30
1. <i>La trop longue gestation des DTA</i>	30
2. <i>Un nombre toujours insuffisant de schémas directeurs</i>	32
3. <i>Une instabilité chronique des POS</i>	32
4. <i>Une nécessité : mieux prendre en compte les problèmes des espaces périurbains</i>	33
B. LES ACTES ADMINISTRATIFS INDIVIDUELS	34

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Bien qu'il ne concerne qu'une part très minime du budget du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, le budget de l'urbanisme traduit la volonté du Gouvernement de mener une politique de développement durable, en clarifiant la politique foncière de l'État, en maintenant les crédits consacrés aux études locales et aux agences d'urbanisme et en réalisant plusieurs grandes opérations. Votre rapporteur pour avis approuve ces orientations tout en réclamant, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, une clarification des documents budgétaires qui demeurent difficilement lisibles compte tenu des modifications incessantes de la nomenclature comptable.

L'année 2000 devrait être marquée par le dépôt d'un projet de loi de modernisation et de simplification du droit de l'urbanisme, que votre Commission des Affaires économiques appelle de ses vœux depuis l'examen du projet de loi de finances pour 1999.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la volonté de réforme qui anime le Gouvernement. Il tient cependant à souligner le retard pris dans l'élaboration de plusieurs décrets d'application de lois importantes (relatives notamment à l'indemnisation des dommages consécutifs à l'exploitation minière ou à la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer). Il souhaite également que la préparation des directives territoriales d'aménagement s'accélère, compte tenu de l'importance déterminante de ces documents de planification foncière et spatiale.

Outre l'examen de ces différentes questions, le présent rapport s'attachera à faire le point sur la situation de l'urbanisme décentralisé. Comme l'a souligné votre Commission des affaires économiques lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999, des progrès doivent, en effet, être réalisés dans les années à venir pour permettre aux collectivités locales d'exercer pleinement des compétences qui ont une influence déterminante sur la vie des Français.

CHAPITRE I^{ER} -

OBJECTIFS ET MOYENS DE LA POLITIQUE DE L'URBANISME

I. PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR L'AN 2000

Tout comme le budget pour 1999, le projet de budget 2000 attache une importance particulière au soutien des agences d'urbanisme, aux grandes opérations d'urbanisme, à la politique foncière et aux moyens dévolus aux services déconcentrés.

Il accorde, en outre, une place spécifique aux syndicats d'agglomération nouvelles et aux activités du Secrétariat général du groupe central des grandes opérations d'urbanisme.

Votre rapporteur se propose de présenter les grandes orientations du projet de loi de finances pour l'an 2000 avant d'examiner de façon détaillée les crédits inscrits pour les atteindre.

● Les agences d'urbanisme

Le nombre d'agences d'urbanismes s'élève désormais à 40, depuis la création de deux nouvelles agences en 1999. Ces structures réalisent des études relatives à l'aménagement du territoire et à l'espace urbain et constituent un forum de concertation entre les collectivités publiques, les chambres consulaires, et les chercheurs. Leur statut a été redéfini par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Elles sont appelées à jouer un rôle important dans la meilleure connaissance des problèmes posés aux « agglomérations » en passe de se constituer.

Tout comme en 1999, ces agences sont appelées à intervenir, en l'an 2000, en matière :

– de **planification territoriale** ;

– de **transports et d'aménagement urbain** (en particulier grâce à la prise en compte de l'urbanisme dans les dossiers de voirie des agglomérations) ;

– de **développement durable** ;

– de **mise en œuvre des contrats de plan** Etat-Région qui constitueront le cadre général dans lequel seront conclus les « contrats d'agglomérations » et les « contrats de pays » ;

– de **politique foncière** ;

– de **préparation de « contrats de ville » pilotes** dans les conditions fixées par le comité interministériel des villes du 30 juin 1998.

● **Les grandes opérations d'urbanisme**

Trois grandes opérations d'intérêt national recevront des crédits issus du budget de l'urbanisme en l'an 2000 :

↳ Le projet **Euroméditerranée** tend à accroître l'importance de Marseille en tant que grande métropole du bassin méditerranéen. Ce projet concerne un site de 310 hectares, situés entre le port, le centre-ville et la gare Saint-Charles. Il a pour but de mettre en valeur le littoral tout en favorisant les échanges Est-Ouest dans la cité phocéenne. Il est géré par un établissement public d'aménagement créé en 1995 qui emploie 44 personnes.

Le financement d'Euroméditerranée associe l'Etat pour 50 %, la ville, pour 25 %, la région PACA et le département des Bouches-du-Rhône, chacun pour 10 % et enfin la communauté de communes Marseille-Provence-Métropole pour 5 %.

↳ **Le quartier d'affaires de la Défense** est achevé depuis 1990. Depuis lors, il a été décidé de proroger l'aménagement de la zone située à l'Ouest de la Grande Arche, afin notamment de préserver la vocation urbaine et, par conséquent, l'équilibre entre bureaux et logements entre ce monument et la Seine. En 1999, le Gouvernement a engagé une réflexion sur le devenir du secteur de la plaine de France et confié à une mission de préfiguration, placée sous l'autorité du préfet de région, le soin de définir les stratégies d'aménagement urbain et de développement économique dans ce secteur.

↳ **la réhabilitation des abords du Mont-Saint-Michel** constitue la troisième grande opération nationale d'urbanisme en cours. Elle tend à rétablir le caractère maritime du Mont, à requalifier ses environs et à assurer une

meilleure gestion de l'approche des visiteurs, dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

Lancée en 1995, l'opération en est parvenue, au cours de l'année 1999, à l'élaboration d'un programme technique détaillé dont le comité interministériel d'aménagement du territoire a approuvé l'économie générale le 23 juillet 1999. Son coût total hors taxe est estimé à 650 millions de francs.

L'année 2000 verra le lancement des enquêtes publiques et des révisions des POS, la réalisation des premières acquisitions foncières ainsi que l'organisation des concours qui permettront de désigner les maîtres d'ouvrages qui réaliseront le projet.

● La politique foncière

L'Etat possède un important patrimoine foncier, d'une superficie de 14.000 hectares dont 8.000 situés dans les villes nouvelles. Le Gouvernement a décidé, en 1998, de clarifier les règles du portage foncier de ces terrains, notamment afin d'assainir la situation financière des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles (EPAVN).

Désormais, ceux-ci ne seront plus chargés que de la gestion du foncier urbanisable à court et moyen terme, en fonction de l'extension des villes nouvelles.

Cette politique de clarification des compétences respectivement exercées par l'Etat et les EPAVN nécessite un accroissement des moyens budgétaires consacrés à la gestion du patrimoine public et au financement des mesures nécessaires pour :

- prévenir tout accident susceptible de mettre en cause la responsabilité de l'Etat ;
- souscrire des assurances ;
- éviter la dévalorisation des terrains en question.

Pour ce faire, une politique active de gestion de ce patrimoine foncier sera mise en œuvre. Elle consiste notamment en un certain nombre de résolutions de vente, d'échanges et/ou de rachats de terres.

- **Les études locales**

Le projet de budget 2000 maintient à leur niveau 1999 les moyens destinés à l'élaboration :

- des études préalables aux documents d'urbanisme tels que les « porter à connaissance » adressés au nom de l'Etat aux collectivités locales qui élaborent un plan d'occupation des sols (POS) ;
- des directives territoriales d'aménagement (DTA).

- **Les aides spécifiques aux syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN)**

Afin de venir en aide aux syndicats d'agglomérations nouvelles les plus endettés, une subvention était inscrite, jusqu'en 1999, au budget des charges communes du ministère des Finances. Elle figure, désormais, au titre des crédits du ministère de l'équipement consacrés à l'urbanisme. Elle est maintenue à son niveau antérieur dans le projet de loi de finances pour l'an 2000.

- **Les études et expertises du Secrétariat général du groupe central des grandes opérations d'urbanisme (SGGCGOU)**

Le groupe central des grandes opérations d'urbanisme assure la coordination interministérielle et la concertation avec les collectivités locales lors des grandes opérations d'urbanisme auxquelles participe l'Etat. Les crédits, qui lui sont destinés, antérieurement inscrits au titre des « services communs » du ministère de l'Equipement, figurent désormais au budget de l'urbanisme, ce qui est plus conforme à leur nature. Ils servent à financer des études et des travaux d'expertise et sont maintenus à leur niveau antérieur.

II. EXAMEN DES CRÉDITS

A. *UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI MÉRITE TOUJOURS D'ÊTRE CLARIFIÉE*

Depuis l'examen du projet de loi de finances pour 1996, la Commission des Affaires économiques a, chaque année, souhaité la clarification de la présentation des crédits consacrés à l'urbanisme. Il n'a, malheureusement, été tenu aucun compte de ses observations.

L'agrégat « urbanisme et paysages » qui figurait dans le projet de loi de finances pour 1995 a été remplacé par un agrégat n° 6 intitulé « urbanisme et espaces protégés » en 1996. Celui-ci a conservé cette dénomination deux ans.

En 1998, son appellation s'est transformée en « Aménagement foncier et urbanisme », dénomination qu'il a conservée dans les projets de loi de finances pour 1999 et 2000.

Malheureusement, le périmètre comptable couvert par cet agrégat a varié presque chaque année :

– soit à cause **d'ajustements purement techniques** (créations, fusions, éclatements ou suppressions de lignes budgétaires) ;

– soit à cause **de décisions de portée politique** (transfert des crédits consacrés à l'architecture au budget du ministère de la culture) ;

– soit enfin du fait de **modifications dans l'organisation du ministère de l'Équipement** (avec la création de la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction, en 1999).

Ces divers changements rendent l'interprétation des agrégats littéralement impossible puisque les modifications du cadre comptable brouillent totalement l'image claire que devrait refléter le budget.

A titre d'exemple, on retiendra que l'agrégat n° 5 « aménagement foncier et urbanisme » est passé d'un total de 155 millions de francs en 1999 à un total de plus de 297 millions de francs dans le budget 2000, alors même que le budget n'enregistre pas, à quelques exceptions près, d'accroissement notable. Cette augmentation résulte, pour l'essentiel, de transferts de crédits.

On notera, au surplus, que certaines dépenses consacrées à l'urbanisme ne figurent pas dans l'agrégat n° 5 précité mais dans l'agrégat n° 4 consacré aux dépenses de recherche. Ainsi, non seulement le périmètre de l'agrégat sensé retracer l'évolution des crédits consacrés à l'urbanisme est-il en perpétuelle transformation mais, en outre, il ne recense pas l'intégralité de ces dépenses.

Comme elle l'a fait à plusieurs reprises, la Commission des Affaires économiques demande une clarification de la présentation du budget de l'urbanisme dans le fascicule « bleu » budgétaire.

B. ANALYSE DÉTAILLÉE DES CRÉDITS

Il convient de distinguer deux grandes masses dans les crédits consacrés à l'urbanisme. La première concerne les **dépenses d'investissement**, que ceux-ci soient réalisés directement par l'Etat (Titre V), ou fassent partie des subventions accordées par l'Etat (Titre VI) au titre tant de la politique foncière et des grandes opérations d'urbanisme que des villes nouvelles.

La seconde est relative à des **dépenses de fonctionnement, d'études ou de recherche**.

1. Politique foncière, grandes opérations d'urbanisme et villes nouvelles

● Politique foncière

Les crédits relatifs à la politique foncière, aux grandes opérations d'urbanisme et aux villes nouvelles sont retracés dans le tableau ci-dessous.

On notera que les crédits relatifs aux acquisitions foncières s'accroissent, en apparence, aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

La quasi-totalité de cette hausse provient de la création d'un nouvel article 30 au chapitre 55-21 intitulé « acquisitions d'immeubles et frais annexes y afférents en Ile-de-France ». L'inscription de cette ligne est consécutive à la budgétisation du compte d'affectation spéciale (CAS)

n° 902-22 intitulé « Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France » (FARIF). Elle ne correspond à aucun accroissement des crédits.

Les moyens consacrés aux acquisitions foncières (chapitre 55-21 article 20) enregistrent, quant à eux, une hausse limitée mais réelle, passant de 15 à 17,7 millions de francs en autorisations de programme et de 12 à 15,8 millions de francs en crédits de paiement. On notera que ces crédits serviront essentiellement à faire face aux dépenses réalisées par l'Etat en qualité de « propriétaire foncier » (entretien de son patrimoine, assurances notamment).

● **Les grandes opérations d'urbanisme**

Deux lignes budgétaires d'un million de francs, qui étaient antérieurement consacrées aux grandes opérations d'urbanisme, disparaissent. Il s'agit des articles 10 et 20 du chapitre 65-23, respectivement destinés à l'aménagement urbain et aux expérimentations et innovations urbaines et architecturales. On notera cependant que l'article 10 précité fusionne avec le chapitre 44-30 article 20 consacré aux actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme : ses moyens sont donc préservés, moyennant une modification de la nomenclature budgétaire.

Le chapitre 65-23, article 50, consacré aux opérations exceptionnelles en matière d'action foncière et d'aménagement urbain diminue de 85 à 71 millions de francs en autorisations de programme et de 77 à 54 millions de francs à crédits de paiement.

Cette baisse est, sur le plan comptable, partiellement compensée par la création d'un article 60 intitulé « subventions pour l'acquisition d'immeubles en Ile-de-France » qui résulte du transfert du chapitre 2 article 20 du FARIF antérieurement intitulé « subventions pour acquisitions foncières accordées par l'Etat ».

● **Villes nouvelles**

Un nouvel article 50 du chapitre 57-30 intitulé « études et expertises du Secrétariat général du groupe central des grandes opérations d'urbanisme » est créé. Il correspond au transfert d'une partie des économies réalisées sur les moyens de financement du SGGOU.

L'Etat verse également des subventions aux villes nouvelles. Celles-ci étaient antérieurement inscrites au budget des « charges communes » du ministère des Finances.

Elles figurent désormais au budget de l'urbanisme, au titre du ministère de l'Équipement et s'établissent à 83 millions de francs en autorisations de programme et à 104 millions de francs en crédits de paiement.

Les lois de finances précédentes avaient prévu l'octroi de crédits au titre de la dotation globale d'équipements (DGE) des agglomérations nouvelles. Tirant les conséquences de la consommation des autorisations de programme antérieurement accordées, le projet de loi de finances propose l'adoption des crédits de paiement correspondant aux sommes engagées au titre de l'an 2000, soit respectivement 11,7 millions au titre des agglomérations nouvelles proprement dites, 2,8 millions au titre de la dotation de construction des lycées et 1,4 million de francs au titre de la dotation de construction des collèges.

L'ensemble de ces crédits est retracé dans le tableau ci-dessous :

**CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DE LA POLITIQUE FONCIÈRE,
DES GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME
ET DES VILLES NOUVELLES**

(en millions de francs)

		Autorisations de programme		Dépenses ordinaires ou crédits de paiement	
		Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Total pour 2000
Politique foncière					
55-21 /20	Acquisitions foncières	15 000	17 700	12 000	15 810
55-21 /30	Acquisition d'immeubles et frais annexes y afférents, en Ile-de-France (nouveau) (ex : CAS 902-22 chap. 2 art. 10)		120 000		36 000
	<i>Sous-total politique foncière</i>	<i>15 000</i>	<i>137 700</i>	<i>12 000</i>	<i>51 810</i>
Grandes opérations d'urbanisme					
65-23 /10	Aménagement urbain	1 000		1 000	
65-23 /50	Action foncière et aménagement urbain : opérations exceptionnelles	85 000	71 000	76 910	54 570
65-23 /60	Subventions pour acquisition d'immeubles en Ile-de-France (nouveau) (ex : CAS 902-22 chap. 2 art. 20)		30 000		9 000
65-23 /20	Expérimentations et innovations urbaines et architecturales	1 000		1 000	
	<i>Sous-total grandes opérations d'urbanisme</i>	<i>87 000</i>	<i>101 000</i>	<i>78 910</i>	<i>63 570</i>
Villes nouvelles					
57-30 /50	Etudes et expertises du Secrétariat général du groupe central des grandes opérations d'urbanisme (nouveau)		2 000		2 000
65-23 /30	Villes nouvelles		83 000		104 663
65-06 /10	Agglomérations nouvelles			26 550	11 742
65-06 /20	Dotations de construction des collèges			9 600	2 800
65-06 /30	Dotations de construction des lycées			5 960	1 428
	<i>Sous-total Villes Nouvelles</i>		<i>85 000</i>	<i>42 110</i>	<i>122 633</i>
TOTAL		102 000	323 700	133 020	238 013

Source : « bleu » budgétaire

2. Etudes, animation des professions et fonctionnement

● Crédits d'études

Les crédits d'études enregistrent une légère baisse ou une stagnation en francs courants pour la totalité des lignes budgétaires qui figurent dans le tableau ci-après.

Leur total s'accroît cependant légèrement du fait de l'ouverture d'un nouvel article 60 au chapitre 57-30 « dépenses d'études afférentes aux opérations financées en Ile-de-France » qui correspond au transfert de crédits antérieurement inscrits au chapitre 6 article 10 du Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) sous l'intitulé : « études menées dans les secteurs de l'urbanisme et du logement ».

● Crédits de recherche

Le total des crédits de recherche est globalement stable aux environs de 174 millions de francs.

● Crédits de fonctionnement, d'information du public et d'animation des professions

Les crédits enregistrent une baisse d'environ 0,3 % qui permet cependant de satisfaire les besoins existants, à hauteur de 45 millions de francs.

Bien qu'ils ne relèvent pas du budget du ministère de l'Équipement depuis le transfert de l'architecture au ministère de la culture, les crédits de fonctionnement dévolus aux Conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) demeurent un sujet de vive préoccupation pour votre Commission des Affaires économiques, qui souhaite voir le financement des CAUE assuré de façon durable.

**CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DES ÉTUDES,
DE L'ANIMATION DES PROFESSIONS ET DU FONCTIONNEMENT**

		Autorisations de programme		Dépenses ordinaires ou crédits de paiement	
		Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Total pour 2000
Etudes					
57-30 /10	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	16 704	7 500	16 594	11 102
57-30 /40	Etudes locales	64 804	64 800	61 674	58 802
57-30 /60	Dépenses d'études afférentes aux opérations financées en Ile de France(nouveau) (ex : CAS 902-22 chap. 6 art. 10)		30 000		15 000
65-23 /40	Agences d'urbanisme	58 000	58 000	58 000	58 000
65-48 /30	Qualité de l'habitat et de la construction. Plan urbanisme, construction et architecture	14 786	16 000	15 186	15 332
	<i>Sous-Total</i>	154 294	176 300	151 454	158 236
Recherche					
34-30 /20	Secrétariat permanent du plan urbanisme, construction et architecture			2 922	2 922
44-40 /10	Centre scientifique et technique du bâtiment			132 590	133 863
65-30 /10	Plan urbanisme, construction et architecture	6 400	6 400	6 927	5 950
65-30 /30	Autres dépenses d'équipement	6 700	6 700	6 700	6 625
57-30 /20	Plan urbanisme, construction et architecture	25 400	25 400	23 498	25 191
	<i>Sous-Total</i>	38 500	38 500	172 637	174 551
Fonctionnement et information du public, animations des réseaux professionnels					
34-30 /10	Information du public, des services et des professions. Actions de formation			7 000	7 935
34-30 /30	Fonctionnement spécifique dans le domaine de l'urbanisme (ancien)			1 077	
34-30 /40	Editions et publications dans le secteur de l'urbanisme			3 738	3 630
44-30 /20	Actions de concertation, de formation et d'animation dans le secteur du logement et de l'urbanisme (libellé modifié)			7 500	7 900
44-30 /30	Subventions à l'association nationale et aux associations départementales pour l'information sur le logement			33 500	33 500
44-30 /40	Etablissements d'enseignement et de formation dans le secteur de l'urbanisme (ancien)			429	
	<i>Sous-Total</i>			45 167	45 030
TOTAL		192 794	214 800	369 258	377 817

Source : « bleu » budgétaire.

CHAPITRE II -

BILAN LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET CONTENTIEUX

I. LES TEXTES LÉGISLATIFS

Bien qu'aucune loi exclusivement consacrée au droit de l'urbanisme n'ait été adoptée en 1999, plusieurs dispositions importantes ont été votées au cours de la session 1998-1999. Cette période est exceptionnellement riche en ce qui concerne la législation urbanistique et foncière, et le Sénat a pris une part particulièrement importante à l'adoption de l'un de ces textes.

A. *RÉSULTANT DE PROPOSITIONS DE LOIS D'ORIGINE SÉNATORIALE*

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 a été adoptée après le dépôt de propositions de loi¹ au Sénat, et leur examen dans les conditions fixées par l'article 48 alinéa 3 de la Constitution.

En janvier 1999, lors de son examen en séance publique devant la Haute Assemblée au cours duquel de nombreux amendements du Gouvernement ont été adoptés, le ministre et le rapporteur avaient souhaité que les décrets d'application paraissent dans les plus brefs délais. Du fait de la complexité des sujets abordés (indemnisation des propriétaires, fonctionnement de l'Agence de prévention et de surveillance des risques

¹ Il s'agit des propositions de loi de Mmes et MM. Jean-Luc BÉCART et plusieurs de ses collègues, tendant à frapper de nullité d'ordre public toute clause de mutation immobilière exonérant les exploitants de mines de leur responsabilité en matière de dommages liés à leur activité minière ; Claude HURIET et plusieurs de ses collègues, complétant le code minier ; Gisèle PRINTZ et les membres du groupe socialiste et apparentés, relative à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation et à la responsabilité des dommages liés à l'exploitation minière ; Jean-Paul DELEVOYE et plusieurs de ses collègues, 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.

miniers, arrêt des travaux miniers) ces décrets ne sont cependant toujours pas parus.

La loi est, en conséquence, inapplicable, ce qui pose de réels problèmes car les victimes d'effondrement ne sont pas indemnisées et de nouveaux effondrements peuvent survenir à tout moment.

Votre commission des affaires économiques insiste pour que le Gouvernement prenne, dans les meilleurs délais, les mesures nécessaires à la publication des décrets d'application de ce texte.

B. RÉSULTANT DE PROJETS DE LOI

• La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

La loi du 25 juin 1999 contient plusieurs dispositions tendant à **favoriser l'élaboration de documents de planification foncière**. Désormais, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire peuvent recommander la mise en place d'instruments d'aménagement ou de planification d'urbanisme tels qu'un schéma directeur, un parc naturel régional, un schéma de mise en valeur de la mer ou encore une directive territoriale d'aménagement (article 5).

La loi a également institué un régime particulier, applicable au **schéma directeur de la région Ile-de-France**.

Elle fixe pour objectif à ce schéma de :

– maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de la région ;

– préciser les moyens destinés à corriger les disparités spatiales sociales et économiques ;

– coordonner l'offre de déplacement ;

– préserver les zones rurales naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable (article 50).

Elle a modifié le **régime juridique des directives territoriales d'aménagement (DTA)** qui fixent, aux termes de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, « *sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les*

perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires », ainsi que les principaux objectifs que poursuit l'Etat « *en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et de grands équipements, de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* ». Son article 34 prévoit que désormais :

- les **régions pourront demander l'élaboration de DTA** ;
- les **projets de DTA** assortis des avis des conseils régionaux et des conseils généraux **seront mis à la disposition du public pendant deux mois**.

La loi a également **donné un statut législatif aux agences d'urbanisme**.

Créées par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et des collectivités territoriales, en collaboration avec l'Etat et les autres organismes qui contribuent à l'aménagement du territoire, ces agences sont, aux termes de l'article 48, qualifiées « *d'organismes de réflexion et d'études* ». Elles sont susceptibles d'être constituées sous la forme d'associations et ont pour mission 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* ».

● **La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale**

Cette loi a déterminé le régime juridique des **Communautés d'agglomération**, établissements publics de coopération intercommunale regroupant des communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants qui s'associent afin d'élaborer un « *projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* ».

La communauté d'agglomération exercera de plein droit, outre des compétences en matière de développement économique, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, les compétences antérieurement dévolues aux communes qui la composent en matière :

- d'aménagement de l'espace communautaire (élaboration de schémas directeurs et de schémas de secteur) ;
- de réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC).

● **La loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998, de finances rectificative pour 1998**

L'article 36 de ce texte a institué une **taxe spéciale d'équipement au bénéfice de l'Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)** créé par décret n° 98-923 du 14 octobre 1998. Le produit total de la taxe, recouvré dans la zone où l'EPORA exerce ses compétences, est plafonné à 30 millions de francs par an.

● **La loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 relatives à la Nouvelle-Calédonie** promulguées le 19 mars 1999 ont, quant à elles, procédé à divers **transferts de compétences en matière de droit de l'urbanisme**, au profit de la Nouvelle-Calédonie.

● **La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole**

Ce texte contient d'importantes dispositions au confluent du droit rural et du droit de l'urbanisme.

Son article 105 prévoit que les **dispositions législatives ou réglementaires qui soumettent l'implantation des bâtiments agricoles à des conditions de distance s'appliquent également aux constructions à usage d'habitation ou à usage professionnel** construits postérieurement aux bâtiments agricoles. De la sorte est mis un terme à la situation particulièrement inéquitable qui faisait primer les droits des nouveaux arrivants installés à proximité d'une installation agricole sur ceux des propriétaires de celle-ci (article 105). Cette mesure devrait permettre d'assurer une meilleure coexistence entre les agriculteurs et les « néoruraux », particulièrement en zone périurbaine.

L'élaboration d'un **document de gestion de l'espace agricole et forestier**, publié dans chaque commune, est également de nature à mieux concilier les exigences de l'agriculture et celles du droit de l'urbanisme. Ce document doit, en effet, être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (article 107).

La création, par l'article 108 du même texte, de **zones agricoles protégées**, dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leur production ou de leur situation géographique aura également une incidence sur le droit foncier puisque leur délimitation sera annexée au plan d'occupation des sols.

L'article 109 de la loi prévoit également une **exception à l'obligation de construire en continuité avec les agglomérations et villages existants, dans les zones littorales**, instituée par l'article L.146-4 du code de l'urbanisme. Les constructions ou installations liées aux activités agricoles qui sont incompatibles avec le voisinage de zones habitées pourront désormais être autorisées, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à l'environnement ou aux paysages, après accord du préfet et avis de la commission départementale des sites. Ce texte règle un problème concret qui résultait d'une contradiction juridique : sous l'empire de la législation existante avant l'entrée en vigueur de la loi, les bâtiments agricoles devaient d'une part, être construits en continuité avec les zones urbanisées et d'autre part, être éloignés des locaux d'habitation afin de respecter le règlement sanitaire départementale. Il s'ensuivait que de nombreuses exploitations agricoles ne pouvaient plus se développer en zone littorale.

Les **procédures consultatives** sont également renforcées :

– la **consultation des représentants des organisations professionnelles agricoles et forestières** est désormais obligatoire avant la création de zones de préemption par les départements au titre de la protection des espaces naturels sensibles (article 110) ;

– de même les **documents d'urbanisme qui prévoient une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent-ils plus être rendus publics qu'après avis de la chambre d'agriculture** et, le cas échéant, de l'Institut national des appellations d'origine ou du centre régional de la propriété forestière (article III).

● **La loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.**

Les articles 4 à 6 de ce texte ont, notamment, transformé les règles applicables aux zones de bruit des aérodromes. Ils ont, en particulier :

– modifié le régime d'élaboration des plans d'exposition au bruit (article L.147-3 du code de l'urbanisme) ;

– créé une nouvelle zone dans les plans d'exposition au bruit, dans laquelle les constructions devront faire l'objet d'une isolation acoustique (article L.147-5 du code de l'urbanisme) ;

– facilité l'application anticipée d'un plan d'exposition au bruit (articles L.147-7 et L.147-8 du code de l'urbanisme).

II. LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

A. *LES TEXTES PUBLIÉS*

- **Décret n° 98-1248 du 28 décembre 1998 modifiant le code de l'urbanisme et relatif à l'implantation des services, établissements et entreprises en région Ile-de-France**

Ce décret proroge d'un an (jusqu'au 31 décembre 1999) la date avant laquelle les actes juridiques relatifs à l'utilisation des locaux dispensés d'agrément doivent être passés (cf. article R.510-6 du code de l'urbanisme).

- **Décret n° 99-68 du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs**

Ce décret intéresse directement le droit de l'urbanisme, puisqu'il dispose que les formulaires dont l'usage est nécessaire pour accomplir une démarche auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat sont tenus gratuitement à la disposition du public sous forme numérique, par le site d'information administrative du public dénommé : « Admifrance » ou par d'autres sites publics dont la liste est annexée au décret précité.

Il prévoit, en outre, que l'administration ne peut refuser d'examiner les demandes présentées par les usagers au moyen de formulaires imprimés, à partir de données numériques disponibles sur l'un de ces sites.

● **Décret n° 99-266 du 1^{er} avril 1999 relatif à l'obligation de réaliser des aires de stationnement et modifiant les articles R-111-4 et R-123-21 du code de l'urbanisme**

Ce texte apporte des **précisions au régime juridique applicable à la création d'aires de stationnement à proximité des logements locatifs aidés par l'Etat.**

L'article R-111-4 du code précité prévoit, en effet, les conditions dans lesquelles l'octroi du permis de construire peut être subordonné à la réalisation d'aires de stationnement. Désormais, cette obligation est encadrée, s'agissant des logements locatifs qui bénéficient de prêts aidés par l'Etat puisque :

– il ne peut être exigé de réaliser plus d'une aire de stationnement par logement ;

– cette obligation ne s'applique pas aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments, même si ces travaux s'accompagnent d'une extension de la surface hors œuvre nette (SHON), dans la limite de 50 % de la SHON existante avant le commencement des travaux.

En outre, ce même décret prévoit que le règlement du POS ne peut édicter de prescriptions relatives à la réalisation d'aires de stationnement à l'occasion de travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés par un prêt aidé par l'Etat.

● **Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la Commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux**

La loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés a institué, dans chaque région, une Commission du patrimoine et des sites qui se substitue à la Commission régionale du patrimoine historique et ethnologique (COREPHAE) et au Collège régional du patrimoine et des sites.

Cette commission est consultée par le représentant de l'Etat en cas de désaccord du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire avec l'avis de l'architecte des Bâtiments de France lui-même, consulté pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ou des dispositions applicables aux secteurs sauvegardés (article L.313-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Le décret n° 99-78 du 5 janvier 1999 est paru près de **deux ans** après l'entrée en vigueur de la loi, signe des réticences qu'a suscitées cette loi. Il précise que la Commission régionale du patrimoine et des sites est composée de :

● **Sept membres de droit :**

- le préfet de région ;
- le directeur régional des affaires culturelles ;
- le directeur régional de l'environnement ;
- le directeur régional de l'équipement ;
- le conservateur régional des monuments historiques ;
- le conservateur régional de l'archéologie ;
- le conservateur régional de l'inventaire général.

● **Vingt-trois membres nommés par le préfet de région** pour une durée de quatre ans :

- un conservateur du patrimoine relevant de la spécialité des monuments historiques ;
- un architecte en chef des monuments historiques ;
- un chef de service départemental de l'architecture et du patrimoine ;
- un architecte des Bâtiments de France affecté dans la région ;
- huit titulaires d'un mandat électif national ou local, dont au moins un élu d'une commune dotée d'un secteur sauvegardé ou d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;
- huit personnalités qualifiées dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage, du patrimoine ou de l'ethnologie ;
- trois représentants d'associations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection et la conservation du patrimoine.

Votre commission regrette que la place occupée par les élus locaux dans cette commission n'ait pas été accrue par rapport à celle qu'ils tenaient dans les COREPHAE.

En effet, ces commissions comprenaient **trente membres** dont :

- **dix** fonctionnaire de l'Etat ;
- **seize** personnalités qualifiées **dont huit** titulaires d'un mandat électif local ;
- **quatre** représentants d'associations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection et la conservation du patrimoine.

La nouvelle commission régionale du patrimoine est, comme sa devancière, composée de trente membres. Sur ce total, l'équilibre des pouvoirs n'est pas substantiellement modifié puisque le nombre des élus locaux demeure fixé à **huit**.

Votre commission estime qu'il aurait été souhaitable de saisir l'occasion offerte par la création de nouvelles commissions pour y renforcer la place des élus locaux, d'autant que les compétences dévolues à cette instance intéressent au premier chef :

- **les propositions de classement parmi les monuments historiques** et d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques (soumises en application de l'article 5 du décret du 18 mars 1924 pris pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 précitée) ;

- **les projets de création de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)** (soumis en application du troisième alinéa de l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat) ;

- **les demandes d'autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices protégés** (au titre de la loi du 31 décembre 1913, dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ou dans les secteurs sauvegardés) ;

En outre, le préfet de région peut recueillir l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites sur toute question intéressant l'étude, la protection et la conservation du patrimoine de la région. Cette commission est, au surplus, tenue informée de l'état d'avancement des projets de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, des programmes de travaux intéressant les monuments historiques, des études et actions relatives au patrimoine ethnologique ainsi que des suites données à ses avis.

Elle propose au préfet de région des orientations pour la mise en œuvre à l'échelon régional de la politique nationale en matière d'études, de protection et de conservation du patrimoine.

B. BILAN DU RETARD PRIS DANS L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE AUX « 50 PAS GÉOMÉTRIQUES DANS LES DOM »

La loi n° 96-1241 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 a été promulguée le 30 décembre 1996, voici près de trois ans

Son application a pris un **retard considérable** puisqu'en principe, les opérations de délimitation des terrains situés dans la zone littorale auraient dû intervenir avant le 30 décembre 1997. Ces opérations conditionnent l'accomplissement de toutes les autres formalités qui permettront d'appliquer la loi (reconnaissance de titres de propriétés, vente de terrains, attribution d'aides...).

Cependant, la mise en œuvre de ce texte a quelque peu progressé en 1999.

La **délimitation des espaces naturels**, des espaces d'urbanisation diffuse et des espaces urbanisés s'est achevée en Martinique, où le Préfet a pris les arrêtés de délimitation concernant 12 communes sur 27. La conclusion de ces opérations en Guadeloupe nécessite, quant à elle, l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional encore en discussion.

Le décret en Conseil d'Etat portant **statut des Agences pour la mise en valeur de la zone** est paru le 30 novembre 1998. Les membres des Conseils d'administration des agences ont été désignés en Martinique. En Guadeloupe, l'administration se heurte à un obstacle technique car la liquidation de l'agence d'urbanisme rend impossible la désignation d'un de ses représentants, laquelle est prévue par l'article 6 de la loi. Les services travaillent, en conséquence, pour savoir s'il serait envisageable, en utilisant la théorie jurisprudentielle des « formalités impossibles » de procéder à la désignation du président du conseil d'administration sans qu'un représentant de l'agence soit désigné dans ce conseil. Faute de cela, il serait nécessaire de modifier la loi.

Deux décrets importants paraîtront, en principe, d'ici à la fin de l'année 1999 :

– le décret en Conseil d'Etat sur les **modalités de cession et l'exercice du droit de préemption ;**

– le décret fixant le **plafond** des superficies de terrains cédés.

L'attribution de l'aide exceptionnelle de l'Etat nécessitera, en outre, l'adoption d'une **disposition en loi de finances** qui ouvrira une ligne supplémentaire dans le compte de commerce « opérations du service des domaines ».

Enfin, le projet de **décret en Conseil d'Etat** déterminant le **régime de l'aide exceptionnelle** sera transmis à l'automne aux conseils généraux de Guadeloupe et de Martinique avant d'être examiné par le Conseil d'Etat dans le courant de l'hiver.

Votre Commission des affaires économiques souhaite que le Gouvernement lui fasse connaître les délais dans lesquels paraîtront les ultimes décrets d'application de cette loi.

III. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les statistiques relatives au contentieux des décisions prises au nom de l'Etat indiquent que le nombre des recours en annulation connaît une légère régression de 1996 à 1997 -derniers exercices connus-, passant de 881 à 863 recours. En revanche, le nombre de recours concernant des permis de construire enregistre un net accroissement, passant de 375 à 479 durant la même période.

Ces éléments sont détaillés dans le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES RECOURS
CONTRE LES DÉCISIONS PRISES AU NOM DE L'ÉTAT**

	1994	1996	1997
Recours en annulation :	937	881	863
dont :			
– Permis de construire	393	375	479
– Certificats d'urbanisme	153	167	182
– Demandes de sursis à exécution	163	139	150
Décisions prononcées :	930	721	577
– Portant sur le fond	-	513	446
– Annulations	164	107	77
– Sursis à exécution ordonnés	107	81	65

Source : DGUHC

Quant au nombre de recours exercés par les représentants de l'Etat au titre du contrôle de légalité, il reste stable, ainsi que 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
Nombre d'actes déferés	341	319	343
dont demandes de sursis à exécution	164	204	174
Nombre de jugements rendus	293	309	209
dont :			
– désistement ou non-lieu à statuer	95	109	60
– décisions rendues au fond	110	151	146
– annulations	92	121	100
– demandes de sursis à exécution	88	50	63
– sursis à exécution prononcés	58	28	34

Source : DGUHC

Les services du ministère de l'Équipement ne disposent pas de statistiques relatives à la durée des jugements. Ils estiment cependant que la récente création du tribunal administratif à Melun et celle de la cour administrative d'appel de Marseille, ainsi que la création prochaine de la cour administrative d'appel de Douai permettront d'accélérer le cours de la justice. Il est, en outre, envisagé de créer un autre tribunal administratif en Ile-de-France, dans les années à venir.

Le ministère de l'Équipement met actuellement en place un système informatique de suivi individualisé des dossiers de contentieux pénal et administratif. Installé au cours de l'année 1999, ce système permettra d'obtenir, à compter de 2001, des statistiques relatives au volume et à la répartition du contentieux, grâce aux informations collectées au cours de l'année 2000.

Votre Commission des Affaires économiques se félicite de l'amélioration de l'outil statistique de suivi du contentieux de l'urbanisme qu'elle recommande depuis quatre ans. Elle regrette cependant que l'État ne soit pas en mesure de fournir des statistiques relatives au contentieux des décisions relatives à l'urbanisme dont la compétence a été transférée aux collectivités locales et dont la connaissance serait très utile au législateur.

CHAPITRE III - L'ACTUALITÉ DE L'URBANISME OPÉRATIONNEL

I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

L'Etat verse aux collectivités locales d'une part des **dotations destinées à l'élaboration et à l'adaptation des documents d'urbanisme** et d'autre part des dotations destinées à **l'assurance des communes contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations relevant de la législation de l'urbanisme**.

● **Dotations budgétaires destinées à l'élaboration et à l'adaptation des documents d'urbanisme.**

Deux dotations sont versées par l'Etat à ce titre aux communes. Il s'agit d'une part d'un **concours particulier au sein de la DGD** et, d'autre part, d'une **ligne budgétaire inscrite au budget du ministère de l'Équipement**.

Les crédits **du concours particulier de la dotation générale de décentralisation** (DGD) correspondant à la prise en charge partielle des dépenses réalisées par les communes compétentes en matière d'urbanisme sont inscrits au chapitre 41-56, article 10 du **budget du ministère de l'Intérieur**. Leur montant est actualisé chaque année en fonction du taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement (DGF), soit 2,78 % de 1998 à 1999. Ces crédits s'élèvent à **96 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour l'an 2000.

Les **crédits figurant au budget du ministère de l'Équipement** (chapitre 57-30, article 40) sous l'intitulé « études locales » s'élèvent, quant à eux, à 64,8 millions de francs en autorisations de programme. Ils sont stables par rapport à 1999. Ils enregistrent une légère diminution en crédits de paiement, passant de 61,6 à **58,8 millions de francs**.

Ces crédits sont destinés à financer les études locales subventionnées par la DGUHC au titre des politiques d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat et, notamment, les « porter à connaissance », études élaborées par les

services extérieurs de l'Etat lors de la rédaction des plans d'occupation des sols (POS).

● **Dotation relative à la protection des communes contre les risques de contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.**

Afin de compenser les charges financières résultant de la nécessité de **souscrire des contrats d'assurances**, devant laquelle se trouvent placées les communes qui délivrent des autorisations d'utilisation du sol, des crédits sont inscrits chaque année au titre du budget du ministère de l'Intérieur. Ils constituent une fraction de la dotation générale de décentralisation (DGD) dont le montant est réévalué en fonction du rythme d'accroissement de la dotation globale de fonctionnement.

Leur montant, fixé à 24,5 millions de francs en 1998 atteindra **25,2 millions de francs en 1999.**

II. PANORAMA DES DOCUMENTS D'URBANISME

Le droit de l'urbanisme français repose sur deux piliers. Le premier est constitué par l'ensemble des dispositions de portée générale contenues dans le code de l'urbanisme. Le second est composé des divers schémas destinés à mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire les dispositions précitées, compte tenu des caractéristiques locales. Tel est, en particulier, l'objet des directives territoriales d'aménagement (DTA), des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols (POS).

A. LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

1. La trop longue gestation des DTA

La catégorie juridique des directives territoriales d'aménagement a été créée par l'article 4 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ces directives, approuvées par décret en Conseil d'Etat après avoir été élaborées par les services déconcentrés de l'Etat sont destinées à :

- déterminer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du territoire ;

- fixer les principaux objectifs en matière de localisation des grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

La préparation des DTA s'effectue en deux temps, sous la direction d'un « préfet coordonnateur ». Après une **phase d'études préalables**, ce préfet est chargé d'établir un rapport qui :

- précise les enjeux d'aménagement et de développement spécifique du territoire ;

- dégage les orientations et les objectifs sur lesquels l'Etat devra se prononcer ;

- statue sur le périmètre pertinent.

Au cours d'une phase d'élaboration, les services déconcentrés de l'Etat prépareront, en association avec les collectivités locales, un projet qui sera approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, l'état d'avancement des projets de DTA est très inégal.

La DTA relative aux **bassins miniers nord lorrains** va faire l'objet des premières études préalables.

Si les études préalables concernant les six autres sites (**Alpes-Maritimes, aire métropolitaine marseillaise, estuaires de la Loire et de la Seine, Alpes du Nord et aire urbaine lyonnaise**) sont validées, on constate cependant que seules les DTA relatives aux Alpes-Maritimes et à l'aire métropolitaine marseillaise ont, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis « *progressé de manière significative* ».

En ce qui concerne les deux estuaires, les mandats permettant d'engager la procédure d'élaboration ont été récemment adressés aux préfets coordonnateurs, tandis que les mandats relatifs aux Alpes du Nord et à l'aire urbaine lyonnaise sont encore en préparation.

Votre Commission des Affaires économiques souhaiterait vivement connaître les délais dans lesquels seront publiées les directives territoriales d'aménagement. En effet, leur contenu conditionnera le développement des régions en cause et l'existence même des documents d'urbanisme qui occupent une place inférieure dans la hiérarchie des normes (schémas directeurs, plans d'occupation des sols).

En outre, face à la constitution des agglomérations -qui jouiront d'importantes compétences en matière d'urbanisme- il est essentiel que l'Etat affirme une position claire sur tous les sujets qui relèvent de sa compétence.

2. Un nombre toujours insuffisant de schémas directeurs

Les schémas directeurs sont destinés à fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires auxquels ils s'appliquent, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles et industrielles et la préservation de la qualité de l'air, des sites et des paysages.

Au 1^{er} juillet 1999, 219 schémas directeurs sont approuvés dont 73 sont en voie de modification, 69 en vigueur après révision. En outre, 36 schémas nouveaux sont en cours d'élaboration.

Les schémas directeurs n'ont pas connu la généralisation qui aurait été souhaitable. Leur nombre, qui s'élevait à 177 en 1983, n'a augmenté que d'à peine 25 % en seize ans !

La surface qu'ils couvrent, 78.700 kilomètres carrés, ne représente que 12 % du territoire national et ne concerne que 6.200 communes pour une population de 23,5 millions d'habitants (soit 40 % de la population française).

3. Une instabilité chronique des POS

Depuis le 1^{er} avril 1984, les permis de construire sont délivrés par le maire au nom de la commune dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis au moins six mois. Dans les autres communes, les permis de construire sont délivrés par le maire au nom de l'Etat.

Au 1^{er} juillet 1999, 15.330 communes étaient couvertes par un POS, ce qui correspond à une population totale de 52 millions de personnes. On observe cependant que 34,3 % des POS approuvés sont en révision.

Votre Commission des Affaires économiques se déclare particulièrement préoccupée par l'instabilité des documents de planification décentralisée. Elle souhaiterait savoir si le projet de loi préparé par le Gouvernement portant sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements annoncé par le Premier ministre le 23 juin 1999 contiendra des dispositions de nature à réduire l'ampleur de ce phénomène.

Elle observe, en outre, que **le nombre de cartes communales est encore trop limité** puisque seulement **2.288 de ces documents de planification « souple » sont en cours de validité** et que 588 sont en préparation.

Il est souhaitable de favoriser l'utilisation des cartes communales qui constituent une alternative au plan d'occupation des sols. Votre Commission des Affaires économiques souhaiterait connaître les mesures que le Gouvernement entend prendre à cette fin.

4. Une nécessité : mieux prendre en compte les problèmes des espaces périurbains

Votre Commission des affaires économiques a, depuis deux ans, préconisé une meilleure prise en compte des espaces périurbains dans les documents d'urbanisme¹. Ces zones où résident 9 millions de Français sont encore trop souvent considérées comme un « espace jetable » voué à l'urbanisation. Or, les abords des villes ne doivent pas constituer la « réserve foncière » des agglomérations.

Une véritable politique de développement durable suppose que les documents d'urbanisme y jouissent d'une réelle pérennité. Tel n'est malheureusement pas le cas puisque l'instabilité des plans d'occupation des sols y est particulièrement forte. Faute d'instruments de gestion intercommunale des sols, une « concurrence foncière » s'y fait le plus souvent sentir. Certes, les dispositions récemment adoptées relatives aux compétences des « agglomérations » permettront de limiter partiellement l'ampleur de ce problème. Beaucoup reste cependant à faire.

¹ Cf. en particulier le rapport de M. Gérard Larcher « Les terroirs urbains et paysagers, pour un nouvel équilibre des espaces périurbains » n°415, 1997-1998 et les Actes du colloque « Ville et campagne, ensemble » du 10 février 1999, n°292, 1998-1999.

La Commission des affaires économiques souhaite qu'à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif aux transports, au logement et à l'urbanisme, le Gouvernement propose des solutions innovantes aux problèmes spécifiques posés par les espaces périurbains.

B. LES ACTES ADMINISTRATIFS INDIVIDUELS

L'article L-421-2-6 du code de l'urbanisme qui résulte de l'article 2 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 régit **les conditions dans lesquelles les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme bénéficient de l'aide de l'Etat**. Il prévoit que le maire peut disposer gratuitement de l'aide des services extérieurs de l'Etat pour effectuer l'étude technique des demandes de permis de construire, les agents de l'Etat devant, pendant la durée de cette mise à disposition, agir en concertation permanente avec le chef de l'exécutif communal qui *« leur adresse toutes institutions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie »*.

En pratique, bien que 80 % des permis de construire soient délivrés dans le cadre de la procédure décentralisée par le maire, au nom de la commune -ce qui correspond à 87 % des logements créés en France- **les communes qui se sont dotées d'un service de l'urbanisme chargé d'examiner les demandes de permis de construire, demeurent très minoritaires.**

Seules les plus grandes d'entre elles, qui rassemblent, au total, 22 millions d'habitants, exercent leur compétence sans recourir au soutien de l'Etat. Selon les éléments communiqués à votre rapporteur, **60 % des décisions prises dans le cadre de la procédure décentralisée sont encore instruites et préparées grâce à la mise à disposition gratuite des services de l'Etat.**

Compte tenu du fait que certaines communes n'exercent pas la faculté que leur reconnaît la loi de délivrer le permis de construire et que l'Etat fournit un concours à titre gratuit aux autres communes, ses services déconcentrés **instruisent, au total, environ 65 % des décisions individuelles d'urbanisme.**

Votre Commission des Affaires économiques souhaite savoir si le Gouvernement entend favoriser la délivrance des autorisations d'urbanisme par les communes, sans intervention de l'Etat et, dans l'affirmative, connaître les moyens qu'il entend affecter à cette fin.

*

*

*

Alors que son rapporteur pour avis lui proposait d'émettre un avis favorable, la Commission des Affaires économiques s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de l'urbanisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000.

