

N° 88

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XV

URBANISME

Par Mme Josette DURRIEU,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, *vice-présidents* ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Edmond Laurent, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 17) (1996-1997).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE GOUVERNEMENT</b> .....	7
<b>CHAPITRE II - PRÉSENTATION DU BUDGET POUR 1997</b> .....	11
<b>I. ÉVOLUTION GLOBALE DU BUDGET À STRUCTURE CONSTANTE</b> .....	11
<b>II. ÉVOLUTION DE L'AGRÉGAT « URBANISME ET ESPACES PROTÉGÉS »</b> .....	13
<b>III. POUR UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE PLUS CLAIRE</b> .....	17
<b>CHAPITRE III - LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ POUR L'URBANISME</b> .....	19
<b>I. LE BILAN LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE POUR 1996</b> .....	19
<b>II. UNE PRATIQUE DÉSORDONNÉE ET CONTESTÉE</b> .....	22
<b>A. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME : L'AMPLIFICATION DANS L'INDIFFÉRENCE</b> .....	22
<b>B. CONCILIER URBANISME ET ENVIRONNEMENT</b> .....	24
1. <i>La mise en oeuvre de la directive « Natura 2000 »</i> .....	25
2. <i>La création d'unités touristiques nouvelles</i> .....	28
3. <i>Une initiative réussie : l'enfouissement des lignes</i> .....	31
<b>C. POUR UNE POLITIQUE DE FORMATION ACTIVE</b> .....	32
<b>III. L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	33
<b>A. LA PRÉPARATION DES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT</b> .....	33
<b>B. L'URBANISME ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	35
1. <i>Bilan 1996 du transfert de compétences</i> .....	35
2. <i>Evolution des dotations budgétaires destinées à l'élaboration et à l'adaptation des documents d'urbanisme</i> .....	36
3. <i>La crise du financement des CAUE</i> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'urbanisme connaît une nouvelle réduction pour 1997, qui succède à la diminution enregistrée en 1996.

A structure constante, c'est-à-dire compte tenu des transferts opérés vers d'autres départements ministériels, le budget est réduit de 9 % en ce qui concerne les moyens de paiement et de 20 % en ce qui concerne les moyens d'engagement.

Votre Commission des Affaires économiques a, à plusieurs reprises, apporté son soutien à la politique de réduction des déficits publics que conduit le Gouvernement, elle ne peut donc être défavorable à l'évolution du budget.

Pour sa part, votre rapporteur pour avis souscrit également à l'objectif affiché par les pouvoirs publics, mais il s'interroge sur les moyens mis en oeuvre pour y parvenir.

Aussi, à titre personnel, votre rapporteur pour avis ne peut-il approuver le budget consacré à l'urbanisme par le projet de loi de finances pour 1997.

Dans le présent rapport, il a choisi de présenter, tout d'abord, les grandes lignes du budget et de souligner, à cette occasion, le manque de lisibilité qui le caractérise. Il estime que l'on pourrait utilement présenter les actions relatives à l'urbanisme de façon plus claire.

Mais votre commission considère l'urbanisme sous l'angle le plus large.

Le terme d'« urbanisme » correspond à *« l'ensemble des arts et des techniques concourant à l'aménagement des espaces urbains en fonction de données démographiques, économiques, esthétiques, en vue du bien-être humain et de la protection de l'environnement »*.

Votre Commission des affaires économiques souscrit pleinement à cette définition extensive de l'urbanisme qui prend en compte tout

l'aménagement de l'espace et du sol et qui influence, de ce fait, la vie de nos concitoyens.

C'est pourquoi le présent rapport présente, après l'exposé synthétique des crédits pour 1997, les questions posées dans l'actualité du droit de l'urbanisme et, en premier lieu, la multiplication des contentieux et la difficulté de concilier urbanisme et environnement. Puis, il évoque, dans la perspective de l'application de la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1996 pour l'aménagement et le développement du territoire, d'une part la préparation des directives territoriales d'aménagement, et d'autre part, les principales questions relatives à l'exercice par les communes des compétences en matière d'urbanisme.

**Modifications apportées au budget de l'urbanisme  
par l'assemblée nationale**

**Au titre IV**, l'Assemblée nationale a majoré de 210.000 francs le chapitre 44-10 « subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente » dont 150.000 francs sur l'article 11 « actions d'urbanisme » et 60.000 francs sur l'article 74 « autres organismes ».

**Au titre VI**, l'Assemblée nationale a majoré de 1,1 million de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme le chapitre 65-23 « urbanisme, aménagement du cadre urbain » article 20 « aménagement urbain ».



## CHAPITRE PREMIER

### PRÉSENTATION DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE GOUVERNEMENT

Aux termes de la présentation établie par les services du ministère de l'Équipement, le budget de la direction de l'aménagement et de l'urbanisme (DAU) est, pour 1997, « *recentré sur les missions de l'Etat dans la planification et les politiques urbaines, [il doit] lui permettre de remplir les missions qui lui incombent en matière d'aménagement et d'urbanisme et d'intervenir comme partenaire des collectivités dans la mise en oeuvre des politiques territoriales d'aménagement.* »

Six champs d'actions principaux sont ouverts pour l'année 1997, à savoir :

#### ● **L'exercice des missions de l'Etat dans la planification et les politiques urbaines**

Soulignant le fait que les moyens mis à la disposition des services déconcentrés seront globalement maintenus en 1997 (33,4 millions de francs) par rapport aux moyens effectivement disponibles en 1996, les services du ministère de l'Équipement indiquent que « *L'année 1997 verra le développement des missions confiées aux services déconcentrés (DDE et DRE), justifié par l'adoption en 1995 par le Parlement de deux lois importantes en matière d'aménagement spatial :*

- *la loi relative à l'aménagement du territoire [qui] nécessite, en particulier pour l'élaboration de Directives territoriales d'aménagement (DTA), des études de prospective et d'aménagement complexes et de haut niveau technique ;*

- *l'élaboration, décidée par le Gouvernement, de 5 DTA expérimentales sera poursuivie en 1997 (Alpes du Nord, Côte-d'Azur, Aire métropolitaine marseillaise, Estuaires de la Loire et de la Seine) ;*

*- la loi relative à l'environnement mobilisera ces mêmes services sur les thèmes de la prévention des risques, de la maîtrise de l'urbanisation à proximité des infrastructures de transport bruyantes et des entrées de villes ;*

*- par ailleurs, les services déconcentrés mettront en oeuvre les dispositions de la loi « paysage ».*

### ● Les agences d'urbanisme

*« L'Etat maintiendra en 1997 son effort en faveur des agences d'urbanisme à un niveau élevé (58,5 millions de francs), en partenariat avec les collectivités locales, notamment pour l'observation des territoires, le développement économique, la politique de la ville, la planification et l'armature commerciale des agglomérations . »*

### ● Le projet « Euroméditerranée »

*« Approuvé en 1994, le projet « Euroméditerranée » est une opération d'intérêt national qui a pour ambition d'impulser une nouvelle dynamique dans le périmètre situé entre le port de Marseille et la gare Saint-Charles (TGV) par la création d'un quartier offrant un mélange d'activités et de meilleures conditions de circulation et d'intégration au reste de la ville.*

*A cet effet, outre les subventions de fonctionnement du futur établissement public, les investissements de l'Etat seront, en 1997, de :*

*- 25 millions de francs au titre de l'action foncière et de l'aménagement urbain ;*

*- 16,75 millions de francs pour les voiries primaires. »*

### ● Les grands projets urbains

*« L'Etat s'est engagé, au titre de la politique de la ville, à aider les communes concernées à exploiter leurs potentialités de développement économique dans le cadre des grands projets urbains. A ce titre, 15 millions de francs abonderont la ligne budgétaire créée à la Délégation interministérielle à la ville (DIV) en 1997 pour conduire ces projets au titre des politiques foncières et d'aménagement urbain. »*

● **Les sites stratégiques**

*« En complément de l'évolution des villes nouvelles, le schéma directeur de la région Ile-de-France s'oriente vers le développement de sites stratégiques ou de projets de restructuration urbaine. L'Etat soutient cette politique, notamment dans le cadre des contrats de plan. En 1997, 15 millions de francs pour les actions foncières et 35 millions de francs pour les voiries primaires sont prévues. »*

● **Les villes nouvelles**

*« Mises en oeuvre dans le cadre du premier schéma directeur régional d'Ile-de-France, les villes nouvelles (Sénart, Cergy, Marne-la-Vallée, Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines) ont pour objectif d'organiser l'évolution des agglomérations concernées et d'assurer leur cohésion sociale par la création de centres nouveaux où s'équilibrent habitat et emploi. Cette volonté d'agir en faveur d'une nouvelle territorialité se poursuivra en 1997, l'Etat contribuant en Ile-de-France pour 22,7 millions de francs à la réalisation de la voirie, pour 50 millions de francs à la politique foncière et, en province, pour 20 millions de francs à la voirie des deux villes nouvelles (L'Ile d'Abeau et Berre). »*

Votre commission des affaires économiques approuve les orientations de cette politique.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis estime que le budget destiné à financer l'ensemble de ces opérations subit une réduction trop sévère pour que celles-ci soient simultanément menées à bien, comme le montre la présentation détaillée du budget pour 1997.



## CHAPITRE II

### PRÉSENTATION DU BUDGET POUR 1997

#### I. ÉVOLUTION GLOBALE DU BUDGET À STRUCTURE CONSTANTE

La sous-direction de l'architecture de la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU) du ministère de l'Équipement a été transférée, à compter du budget 1996, au ministère de la Culture.

Depuis lors, le ministère de l'Équipement et en son sein la DAU, devenue **direction de l'aménagement et de l'urbanisme**, restent compétents en ce qui concerne la préparation de la réglementation relative à l'architecture.

A l'instar de ces changements de l'organisation des services, les crédits affectés à l'urbanisme ont connu plusieurs mouvements de sens contraire qui en obscurcissent la lecture: outre le transfert d'une partie des crédits relatifs à l'architecture (essentiellement ceux liés aux écoles d'architecture) à compter de 1996, on a opéré des transferts au profit du ministère de l'Environnement (notamment en ce qui concerne les espaces protégés).

Pour opérer une compensation entre 1996 et 1997, il est par conséquent nécessaire de présenter un budget « à structure constante » qui évolue comme suit :

**ÉVOLUTION DU BUDGET URBANISME ET AMÉNAGEMENT POUR 1997  
A STRUCTURE CONSTANTE**

*(en millions de francs)*

	<b>LFI 1996 à structure 1997*</b>	<b>PLF 1997</b>	<b>Variation en %</b>
Dépenses ordinaires	36,1	34,9	- 3,3 %
Crédits de paiement	280,8	252,7	- 10,0 %
Total moyens de paiement	316,9	287,6	- 9,2 %
Autorisations de paiement	281,0	217,5	- 22,5 %
Total moyens d'engagement	317,1	252,4	- 20 %

\* hors lignes transférées aux ministères de la Culture et de l'Environnement au projet de loi de finances pour 1997

Source : ministère de l'Équipement.

Comme on le voit, la diminution des moyens de paiement est d'environ 10 %. Quant aux autorisations de programme (AP), elles sont réduites de plus de 22 %.

Au total les moyens d'engagement (moyens de paiement + AP) diminuent d'un cinquième.

Votre Commission des Affaires économiques approuve cette réduction des crédits dans la mesure où elle justifie l'effort d'assainissement des finances publiques.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis estime que cette baisse très brutale n'est pas acceptable.

## II. ÉVOLUTION DE L'AGRÉGAT « URBANISME ET ESPACES PROTÉGÉS »

L'agrégat n° 06 « urbanisme et espaces protégés » opère la synthèse d'une partie des crédits inscrits au fascicule budgétaire « urbanisme et services communs » qui sont consacrés à l'exercice de missions de l'Etat en matière d'urbanisme et d'utilisation de l'espace, conformément aux dispositions de la loi n 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Il regroupe les crédits consacrés :

*« - aux actions de planification stratégique des grands territoires et à l'animation des réseaux professionnels consistant en la mise en oeuvre des directives territoriales d'aménagement et en l'application des lois littoral et montagne ;*

*- à l'optimisation des connaissances et l'évaluation des politiques publiques de l'aménagement ;*

*- aux missions d'intervention urbaine de l'Etat dans les politiques d'aménagement aux grandes opérations d'urbanisme, aux villes nouvelles et à la mise en oeuvre des moyens correspondants notamment en matière d'action ou d'intervention foncière ;*

*- aux études et à l'assistance technique pour la mise en oeuvre des politiques nationales d'aménagement et d'urbanisme ;*

*- aux acquisitions foncières réalisées notamment conformément aux dispositions de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ;*

*- aux subventions aux syndicats d'agglomérations nouvelles ;*

*- aux actions d'expérimentation dans le cadre du plan urbain ;*

*- à la mise en oeuvre des politiques de l'Etat en matière d'aménagement par l'intermédiaire des agences d'urbanisme et à la participation à de grandes opérations d'aménagement urbain. »*

Relevons que la baisse des dépenses en capital, déjà élevée en 1996, se poursuit, bien qu'à un rythme moins rapide en ce qui concerne les crédits de paiement, comme le montre le tableau ci-dessus.

**EVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES EN CAPITAL 1996-1997**

*(en millions de francs courants)*

Dépenses en capital	Crédits de paiement					Autorisations de programme				
	1995	1996	variation en %	1997 (PLF)	variation en %	1995	1996	Variation en %	1997 (PLF)	Variation en %
Titre V (investissements exécutés par l'Etat) et Titre VI (subventions d'investissement exécutées par l'Etat)	281,5	236,8	- 16	224	- 5 %	356,5	305,2	- 14,3	208,6	- 31 %

*Source : ministère de l'Équipement*

En revanche, le rythme de réduction des autorisations de programme s'accélère puisqu'il atteint plus de 30 % dans le projet de loi de finances pour 1997.

Votre rapporteur pour avis note également que la baisse des investissements exécutés par l'Etat (Titre V) se poursuit à un rythme plus rapide que celle des subventions d'investissement accordées par l'Etat (Titre VI), tant en terme de crédits qu'en termes d'autorisations de programme.

Le tableau suivant retrace ces évolutions :

### EVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES EN CAPITAL 1996-1997

*(en millions de francs courants)*

	Crédits de paiement					Autorisations de programme				
	1995	1996	variation en %	1997 (PLF)	variation en %	1995	1996	Variation en %	1997 (PLF)	Variation en %
Titre V	104,4	68,8	-34	62,7	-8,8	122,3	90,6	-25	54,7	-54,7
Titre VI	177,1	167,9	-5,6	161,3	-3,9	234,2	214,5	-8,5	153,9	-28,5

Source : ministère de l'Équipement

### III. POUR UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE PLUS CLAIRE

Votre rapporteur pour avis regrette que les documents budgétaires mis à disposition du Parlement soient, s'agissant de l'urbanisme, d'une lecture malaisée.

La difficulté provient, en premier lieu de la **fréquence et de la multiplicité des transferts de lignes budgétaires**, entre le ministère de l'équipement et les autres ministères. Cette remarque qui vaut pour de nombreux départements ministériels est tout spécialement fondée en ce qui concerne le fascicule « urbanisme et services communs ».

En 1996 ont été transférés au ministère de la culture les crédits relatifs aux écoles d'architecture. En 1997 plusieurs lignes budgétaires ont été réparties entre le ministère de l'environnement et celui de la culture.

« Le mouvement perpétuel » du périmètre des crédits affectés au budget « urbanisme » astreint l'administration à établir un budget « à structure constante » qui a été présenté au chapitre II.A du présent avis.

Cet exercice comptable qui consiste à opérer une rétopolation entre le projet de budget pour 1997 et le budget voté 1996 abouti à un résultat synthétique qui, pour être arithmétiquement exact n'en reste pas moins difficilement comparable avec les données inscrites au fascicule « bleu », d'autant qu'il succède à une rétopolation opérée, en 1996, entre le budget voté pour 1995 et le projet de loi de finances pour 1996.

De rétopolations en rétopolations, la lecture du budget est donc malaisée.

En outre, le budget à structure constante est intitulé « urbanisme et aménagement », tandis que le fascicule bleu est dénommé « urbanisme et service commun ».

Signalons, à titre d'exemple, que le total des crédits de paiement qui, lui sont dévolus, est de 22,6 milliards de francs, tandis que le total des crédits de paiement destinés à « l'urbanisme et l'aménagement » n'est que de 252 millions de francs. Il est donc souhaitable que cette fraction importante par son montant mais assez minime, en termes relatifs, par rapport au reste du budget soit clairement individualisé.

La présentation d'un agrégat n° 06 « urbanisme et espaces protégés », dont on a donné la définition ci-dessus (chapitre II.B), ne simplifie pas l'exercice de compréhension, et d'interprétation.

En effet, l'intitulé de l'agrégat n° 06 est trompeur puisqu'une large partie des crédits destinés aux « espaces protégés » ne figurent plus au budget de l'urbanisme et des services communs mais à celui du ministère de l'Environnement. En outre, certains crédits destinés à l'urbanisme figurent dans d'autres agrégats également inscrits « fascicule budgétaire urbanisme et services communs », en particulier les agrégats n° 2 et 7.

Ainsi l'agrégat n° 02 « moyens des services et action économique » inclut-il plusieurs actions en matière d'urbanisme, à savoir :

*« - la formation et l'information destinée aux agents de services et d'autres bénéficiaires agissant dans ce domaine ;*

*- l'observation et la documentation sur les villes et sur les territoires ;*

*- l'intervention auprès des organismes agissant dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement ;*

*- le fonctionnement du secrétariat général du groupe central des villes nouvelles et de la mission interministérielle pour le projet Eurodisneyland ».*

Quant à l'agrégat n° 07 « recherche », il inclut les incitations incitatives du « plan urbain », notamment en matière de conception et d'aménagement de l'espace, de politiques publiques et de décentralisation, et des actions d'incitation relevant du plan « Génie civil » dans les domaines des matériaux des procédés et ouvrages de « Génie civil » ainsi que dans le domaine de la prospective technologique et urbanistique.

**Votre Commission des Affaires économiques considère qu'il est souhaitable que la présentation des données budgétaires permette d'une part d'individualiser clairement les crédits affectés à l'urbanisme, et d'autre part d'en mesurer l'évolution d'une année sur l'autre, ce qui implique d'une part de limiter le déplacement des lignes budgétaires d'un département ministériel à l'autre, et d'autre part de présenter des agrégats plus homogènes.**

## CHAPITRE III

### LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ POUR L'URBANISME

Dans son rapport sur le projet de budget pour 1996, votre rapporteur pour avis soulignait des difficultés d'application du droit de l'urbanisme. Cette question reste toujours d'actualité pour 1997.

En outre, il a souhaité faire le point sur la préparation des premières directives territoriales d'aménagement et sur le bilan des transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités locales.

#### I. LE BILAN LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE POUR 1996

##### ● Application des dispositions législatives en vigueur

Huit décrets intéressant l'urbanisme ont été publiés en 1996, à savoir les décrets :

- n° 96-170 du 28 février 1996 relatif aux associations agréées de protection de l'environnement ;

- n° 96-325 du 10 avril 1996 portant création de l'établissement public d'aménagement du Mantois-Seine Aval ;

- n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions ;

- n° 96-473 du 31 mai 1996 pris pour l'application des articles 89 et 90 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, relatifs aux autorisations d'équipement commercial ;

- n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètres-experts et code des devoirs professionnels :

- n° 96-492 du 4 juin 1996 modifiant le décret n° 79-180 du 6 mars 1979 instituant des services départementaux de l'architecture qui institue des services départementaux de l'architecture et de la protection ;

- n° 96-541 du 14 juin 1996 portant déconcentration de certaines procédures relatives aux monuments historiques qui modifie l'article R.421-38-2 du code de l'urbanisme relatif au permis de construire ;

- n° 96-717 du 9 août 1996 relatif aux associations locales d'usagers agréées et aux associations agréées de protection de l'environnement.

Votre rapporteur pour avis a noté que plusieurs textes réglementaires devraient être publiés d'ici à la fin 1996 et notamment :

- un projet de loi portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de la partie réglementaire du code de l'urbanisme (partie réglementaire) ;

- un projet de décret d'application de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 dite « loi paysages » relatif aux conditions dans lesquelles peuvent être autorisés, au titre des travaux et installations divers, les travaux ayant pour effet de détruire un élément de paysage identifié par un POS et non soumis à un régime d'autorisation par ailleurs (article 3 III) ;

- un décret d'application de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction qui doit définir les critères selon lesquels l'urbanisation des espaces proches du rivage peut, exceptionnellement, être autorisée par décision interministérielle en l'absence de schéma régional d'aménagement dans des départements d'outre-mer (article 9) ;

- les décrets d'application de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et relatifs à l'urbanisme qui viseront les modalités d'établissement de la liste d'aptitude aux fonctions de commissaires-enquêteurs établie dans chaque département (article 3) ; les modifications du code de l'urbanisme relatives aux espaces naturels sensibles des départements et les modalités d'application de la déclaration préalable en matière d'affichage ;

- le décret d'application de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui fixera les modalités d'applications de l'étude de sécurité publique à joindre aux études

préalables à la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction ;

- le décret portant modification des dispositions du livre Ier, Titres I, II et III du code de l'urbanisme, qui clarifiera les dispositions réglementaires concernées et prendra mieux en compte la place et le contenu du rapport de présentation ;

- le décret relatif aux zones d'aménagement concerté ;

- le décret modifiant l'article R 421-32 du code de l'urbanisme concernant les modalités de prorogation du permis de construire ;

- le décret modifiant le code de l'urbanisme et relatif au permis de construire tacite lorsque le permis vaut autorisation au titre d'autres réglementations, notamment au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ou de celle du 2 mai 1930 relative aux sites protégés.

Votre Commission des Affaires économiques a noté avec intérêt qu'afin d'unifier le régime de la déclaration de travaux, du permis de construire, du permis de démolir, de la déclaration de clôture, de l'autorisation des installations et travaux divers, il était envisagé d'instituer un formulaire unique qui dispenserait l'usager de s'interroger sur les demandes à formuler ou sur les délais de réponse de l'administration.

#### ● Travaux législatifs en cours

Le Parlement n'a pas examiné de texte portant spécifiquement sur le droit de l'urbanisme au cours des neuf premiers mois de 1996.

Votre Commission des Affaires économiques note cependant que le projet de loi relatif au pacte de relance pour la ville, récemment soumis à l'examen du législateur comporte un important titre III consacré aux dispositions relatives à l'aménagement urbain et à l'habitat.

Ce texte prévoit notamment :

- de considérer que les opérations de « restructuration urbaine » nécessaires à l'amélioration de la structure des quartiers en difficulté constituent des « opérations d'aménagement » soumises au code de l'urbanisme ;

- la création d'établissements publics d'aménagement compétents pour conduire des opérations urbaines, ainsi que la création d'Associations foncières urbaines d'intégration urbaine et sociale, associations syndicales de

propriétaires qui pourront notamment réaliser le remembrement de parcelles situées dans des quartiers en difficulté.

## **II. UNE PRATIQUE DÉSORDONNÉE ET CONTESTÉE**

En 1996, tout comme en 1995, les conclusions du rapport du Conseil d'Etat intitulé « L'urbanisme pour un droit plus efficace » demeurent toujours d'actualité.

C'est pourquoi, il est souhaitable de rappeler, une fois encore, les conclusions de cet important document :

*« Une fois la règle d'urbanisme clairement édictée et connue, elle doit être appliquée et respectée. Les autorités administratives, en particulier maires et préfets, détiennent un rôle essentiel qu'elles ne doivent plus hésiter à remplir, pour veiller à l'intérêt général dont elles ont la garde. L'intervention des juges, et notamment le juge administratif n'est efficace que si elle est rapide. Il convient donc de leur donner les moyens d'intervenir plus efficacement ; ils contribueront ainsi à rendre plus effective la règle d'urbanisme, en sanctionnant les actes et les comportements illégaux.*

*Il y a va de la légitimité du droit de l'urbanisme, à l'application duquel les citoyens sont très sensibles, et de la crédibilité des acteurs de ce droit- maires, préfets, et juges- dont l'autorité pourrait souffrir d'un droit de l'urbanisme discrédité par une pratique désordonnée et contestée ».*

Votre Commission des Affaires économiques constate qu'hélas, le droit de l'urbanisme demeure mal connu et mal appliqué, comme en témoigne la multiplication des contentieux qu'il occasionne.

### **A. LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME : L'AMPLIFICATION DANS L'INDIFFÉRENCE**

L'analyse du contentieux de l'urbanisme nécessite une distinction entre, d'une part, le contentieux des décisions prises au nom de l'Etat, et, d'autre part, les instances qui concernent les décisions des collectivités locales.

### ● **Le contentieux des décisions prises au nom de l'Etat**

En 1993, dernière année pour laquelle existent des statistiques, le contentieux de l'urbanisme a enregistré **823 recours en annulation** dont 323 concernent les permis de construire et 137 les certificats d'urbanisme. Sur ce total, 145 recours étaient assortis d'une demande de sursis à exécution.

La même année **687 décisions** ont été rendues sur des demandes mettant en cause des décisions prises au nom de l'Etat. Sur ce total, 112 annulations, soit 23 % du total des décisions et 91 sursis à exécution ont été prononcés.

**Ces chiffres montrent que même l'administration rencontre des difficultés pour appliquer la réglementation qu'elle contribue pour partie à mettre en place.**

### ● **Les recours des préfets dans le cadre du contrôle de légalité.**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, les **représentants de l'Etat ont déféré**, en 1993, devant les tribunaux administratifs **209 actes des collectivités locales**. 119 recours étant assortis d'une demande de sursis à exécution.

Sur **203 jugements rendus par les tribunaux**, 72 soit 35 % concernent des désistements ou des non-lieux à statuer, la commune ayant retiré ou modifié l'acte religieux. 91 décisions ont été rendues sur le fond, dont **79 annulations (87 %)** et 40 sur des demandes de sursis à exécution, dont 29 sursis ordonnés (72 %).

### ● **Le contentieux des décisions prises par les maires**

Dans les communes dotées d'un POS, le maire attribue le permis de construire. Ce sont donc ses décisions, prises au nom de la commune qui sont, le cas échéant, attaquées par les personnes aux droits desquels elles préjudicient. Il s'avère que l'administration ne dispose pas de statistiques sur ce contentieux.

Votre Commission des Affaires économiques s'étonne qu'aucune statistique relative à ces contentieux ne soit actuellement tenue à jour.

Elle observe que, s'agissant de la **durée des instances** contentieuses, aucune statistique n'est disponible ni en ce qui concerne les décisions prises

au nom de l'Etat, ni pour celles qui mettent en cause des décisions prises au nom de la commune.

**C'est pourquoi, votre Commission des Affaires économiques souhaite que les services compétents se dotent, au plus tôt, d'un outil statistique qui permette d'observer l'évolution des contentieux de l'urbanisme.**

Il n'est en effet pas concevable que les services chargés de l'application du droit ne soient pas informés du volume du contentieux qui résulte pour partie des textes en vigueur.

## ***B. CONCILIER URBANISME ET ENVIRONNEMENT***

La prise en compte de la préservation de l'environnement dans les documents d'urbanisme est l'un des grands acquis du droit de l'urbanisme au cours de ces dernières années.

Les documents d'urbanisme doivent désormais respecter l'environnement, à peine d'être susceptible d'annulation au contentieux.

**Votre Commission des Affaires économiques tient à souligner d'emblée qu'il est nécessaire de tenir compte de l'environnement et du patrimoine, tout spécialement dans l'élaboration des plans d'occupation des sols et la délivrance des permis de construire. Elle considère cependant que le respect de l'environnement ne peut pas constituer un obstacle systématique au développement des activités économiques sur les parties du territoire qui ont la chance -et parfois l'infortune- de jouir de sites naturels remarquables.**

Un premier cas concret, tiré de l'actualité la plus récente, l'élaboration du réseau « Natura 2000 » illustrera son propos, en montrant les enjeux et les limites d'une réglementation pléthorique.

Les problèmes posés par la création d'unités touristiques nouvelles montrent également que le droit de l'urbanisme oppose parfois des difficultés presque infranchissables au développement économique.

## 1. La mise en oeuvre de la directive « Natura 2000 »

### ● La mise en oeuvre de la directive en France.

La directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage a pour objet « *de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage sur le territoire européens des Etats membres [...]* ».

Les mesures prises par la directive : « *visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels, et des espèces de faune et de flore sauvage d'intérêt communautaire* ».

A cette fin l'article 3 de la directive précitée tend à créer :

« *Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé « Natura 2000 », [...]. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels et des habitats des espèces figurant [...] doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des type d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.* »

Le même article tend à créer des « zones spéciales de conservation » dans lesquels l'article 6 du même texte prévoit que « *Les Etats membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés, spécifiques aux sites, ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.* »

Enfin l'article 4 prévoit que dans les trois ans à compter de la notification de la directive, la liste des sites indiquant les espaces naturels et les espèces indigènes doit être transmise à la Commission européenne.

Le décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire a transposé les principes posés par la directive, il prévoit :

- la constitution d'une « **conférence régionale Natura 2000** » installée par le préfet de région (article 2) ;

- l'établissement d'un **inventaire** et la consultation du Muséum d'histoire naturelle (articles 4 et 5).

Un inventaire des sites a été établi par les comités scientifiques régionaux du patrimoine naturel qui ont proposé 1.600 sites. Sur ce total, le Muséum a retenu 1.300 sites qualifiés de « remarquables » et de « très intéressants ».

- **La consultation des maires des communes concernées par le préfet du département** « en vue de recueillir leurs remarques et propositions sur le projet de périmètre, les dispositions envisageables, et les difficultés éventuelles » (article 6).

- L'établissement d'un **nouveau projet de liste nationale** des sites par le ministre chargé de l'environnement, sur la base de la synthèse des avis et des propositions adressées par les préfets de département (article 7).

Devant les réactions suscitées par la mise en oeuvre des dispositions du décret précité le premier ministre a fait savoir, le 19 juillet 1996 que :

*« En application d'une directive communautaire adoptée en 1992, il est prévu de procéder au classement de très nombreux sites naturels et de limiter dans ces sites les activités susceptibles de porter atteinte, même indirectement, à la faune et à la flore.*

*Cette directive est inapplicable dans son état actuel.*

*En effet, il n'est pas possible de désigner des sites au titre de cette directive sans connaître à l'avance avec précision les règlements qui y seront applicables et les activités qui pourraient y être interdites.*

*Bien évidemment, la constitution de ce réseau de sites, dit « Natura 2000 », permettra un travail intéressant d'inventaire et de protection des nombreuses richesses naturelles de notre territoire.*

*Toutefois, l'incertitude actuelle n'est pas admissible. Le Premier ministre a entendu et compris l'inquiétude des Français dans cette affaire. Il a donc décidé, sur proposition du ministre de l'environnement, que l'application de la directive communautaire était gelée tant que les précisions nécessaires sur les modalités exactes de gestion des sites du réseau « Natura 2000 », sur les activités qui pourront s'exercer dans ces sites et sur les moyens financiers que la commission entend dégager pour la mise en oeuvre de ce dispositif, n'auront pas été apportées.*

*Pour sa part, le Gouvernement français, pour corriger ces lacunes, élabore des propositions qu'il entend soumettre à ses partenaires dans les meilleurs délais. »*

### ● **L'entrée en vigueur de la directive à l'étranger**

Les problèmes posés par l'application de « Natura 2000 » ne concernent pas que la France, bien loin de là !

L'Allemagne, l'Italie et le Portugal n'ont rien communiqué, à la Commission européenne en ce qui concerne les dispositions nécessaires à l'application de la directive n° 92/43/CEE, alors même que le délai avant le terme duquel ces Etats étaient tenus de rendre compte à Bruxelles à expiré le 5 juin 1994.

La Commission européenne a décidé d'introduire un recours devant la Cour de justice des Communautés Européennes contre ces Etats, ainsi que contre la France, dont elle estime qu'elle n'a transmis que des dispositions qui permettent une couverture partielle du territoire, et qui sont par conséquent insuffisantes.

### ● **Natura 2000 et l'urbanisme**

Si la législation nationale relative à l'urbanisme prévoit d'ores et déjà la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme, il n'en reste pas moins que la directive Natura 2000 est susceptible d'alourdir, -s'il en était besoin-, le poids de la réglementation. Ce risque est d'autant plus grand que l'on ne connaît pas, actuellement, les mesures de conservation qui devront être prises dans les 1.300 sites retenus.

En effet, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis :

*« Pour chacun des sites qui seront retenus, « des documents d'objectifs » seront élaborés en concertation, avant la désignation officielle des sites, au plus tard en 2004. Ces documents d'objectifs dresseront l'état initial de référence des habitats et des espèces concernées, et définiront des objectifs de conservation à moyen et long termes. Ils préciseront enfin les mesures de conservation appropriées, les autres dispositions de nature contractuelle, administrative, réglementaire ou technique à prendre, ainsi que les moyens financiers à mettre en oeuvre. Il n'y a pas de mode de conservation préétabli par la directive ou par l'Etat. »*

Votre Commission des Affaires économiques tient à souligner qu'elle juge particulièrement souhaitable de protéger l'environnement, mais que l'incertitude actuelle sur l'application de Natura 2000, doit, pour reprendre les termes du Premier ministre, être éclaircie.

Comme le relève la direction de l'aménagement et de l'urbanisme, répondant à votre rapporteur pour avis :

*« Face aux inquiétudes que peut soulever la mise en place du réseau Natura 2000, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme, il convient de rappeler que, si le but de la directive est de favoriser le maintien de la diversité biologique, la mise en place du réseau Natura 2000 ne devrait pas avoir pour effet de proscrire toute activité humaine [sic] dans les sites qui y seront incorporés. »*

Votre commission estime que le moins que l'on puisse demander, en effet, à la législation est *« de ne pas proscrire toute activité humaine »* !

**Aussi, votre Commission des Affaires économiques se félicite-t-elle de la décision prise par le Premier ministre et encourage-t-elle le Gouvernement à faire le point sur l'incidence de la directive, tout spécialement sur l'urbanisme, et sur l'opportunité d'engager des négociations avec les Etats de l'Union européenne, afin d'en modifier, le cas échéant, le contenu.**

## **2. La création d'unités touristiques nouvelles**

La procédure de création des unités touristiques nouvelles (UTN) a été instituée afin de maîtriser le développement des activités touristiques en montagne. Cette procédure connaît aujourd'hui des difficultés d'application, spécialement dans le massif des Pyrénées. Ainsi le développement économique de certaines parties du territoire est rendu particulièrement difficile par l'application de procédures protectrices qui font très souvent l'objet de recours reposant sur des motifs purement procéduraires, alors même que le législateur a souhaité, en votant la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire, favoriser le maintien de l'activité économique.

### ● Le droit en vigueur

Au terme de l'article L.145-9 du code de l'urbanisme : « est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;

- soit d'entraîner, en une ou plusieurs tranches, une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8.000 mètres carrés de surface de plancher hors oeuvre ou de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques. [...]

*Une unité touristique nouvelle ne peut être réalisée que dans une commune disposant d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers [...]» .*

Dans les Pyrénées, durant les 17 dernières années, 70 procédures UTN ont été lancées : 45 d'entre elles durant les 7 premières années, dans les conditions prévues par la directive nationale sur la protection et l'aménagement de la montagne du 22 novembre 1977, puis 25 UTN ont été mises en chantier sous l'empire de la loi n° 85-50 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de montagne au cours des 10 années suivantes.

La procédure UTN n'a concerné que 8 % du territoire de la zone de montagne pyrénéenne mais elle a intéressé 2/3 des stations de ski, aussi bien des stations de ski alpin que de ski de fond.

### ● Des autorisations de plus en plus précaires

La pérennité des autorisations de création d'UTN provient, en premier lieu, de la multiplication des contentieux, et en second lieu de la caducité que prévoit la loi « montagne », elle-même.

La stabilité juridique des autorisations de création d'une UTN est de plus en plus précaire.

Ainsi, alors que pour 14 autorisations délivrées, un seul contentieux avait été introduit sous l'empire de la directive « montagne » de 1977, 9 décisions ont été attaquées sur 16 autorisations délivrées dans les conditions prévues par la loi montagne de 1985. Il est à noter que sur ces 9 instances deux seulement se sont terminées par une annulation.

Il convient en outre de mentionner que la loi montagne prévoit que les autorisations de création d'UTN deviennent caduques si les équipements ne sont pas installés et si les constructions ne sont pas entreprises dans les quatre ans qui suivent la notification de l'autorisation.

Il apparaît qu'au total, depuis 1977 : 700.000 m<sup>2</sup> de constructions ont été autorisés, au titre de la procédure UTN. Sur ce total :

- 150.000 ont été réalisés ;
- 150.000 sont caduques ;
- 400.000 sont encore disponibles.

Ainsi, cette procédure lourde, qui fait désormais l'objet de nombreux contentieux ne débouche-t-elle, dans 20 % des cas, sur rien. Que de projets perdus qui étaient économiquement valables.

Cette situation est particulièrement regrettable, dans la mesure où le tourisme constitue le principal facteur de développement des zones de montagne, car il permet la mise en valeur du patrimoine naturel.

Votre Commission des Affaires économiques considère en conséquence qu'une clarification du régime de délivrance des autorisations de construction d'UTN est souhaitable. Elle estime également, par exemple, car d'autres dispositions de la loi seraient également à revoir, qu'il serait nécessaire de modifier l'obligation faite à toutes les communes -quelle que soit leur taille- d'élaborer un plan d'occupation des sols, avant de procéder à une création d'UTN. Elle considère, en effet, qu'une procédure respectueuse de l'environnement, et néanmoins plus souple, pourrait être très utilement mise à l'étude.

### **3. Une initiative réussie : l'enfouissement des lignes**

Votre Commission des Affaires économiques se réjouit de constater que des initiatives, prises par les collectivités locales, par France Télécom et par Electricité de France permettent de prendre en compte le respect de l'environnement, en programmant progressivement, aussi souvent que possible, l'enfouissement des lignes aériennes de télécommunications et d'électricité.

France Télécom a signé, en janvier 1993, un protocole relatif à l'insertion des lignes de télécommunications dans l'environnement, avec l'Etat représenté par le ministre des télécommunications et le ministre de l'Environnement. Aux termes de cette convention, l'entreprise s'est engagée à mettre en place un plan d'action concerté en faveur de l'environnement, en collaboration avec les collectivités locales.

Après trois ans d'application, il est possible de dresser un premier bilan de cette action. De 1993 à 1995, plus de 8.000 opérations de dissimulation de lignes -soit près du triple du nombre prévu par le protocole précité- ont été menées à bien, dans le cadre de conventions de partenariat conclues avec les communes. 62 conventions ont également été signées avec les départements aux mêmes fins. Ces opérations ont visé spécialement à préserver des sites protégés.

D'un point de vue financier, on constate que 1.370 millions de francs ont été versés à ces opérations, soit environ 7% du montant total consacré aux lignes de télécommunications durant la même période. La part destinée aux sites protégés est passée, quant à elle, de 14,6 à 33,7 millions de francs entre 1993 et 1995.

Electricité de France a également accompli des efforts importants afin d'enfouir les lignes électriques lorsque cela est possible. Cette action s'est inscrite dans le cadre défini par la convention signée, en août 1992, avec les pouvoirs publics. Ce document prévoit :

- le renforcement de la concertation et l'étude de l'intégration des lignes aériennes ;
- la mise en oeuvre de mesures de compensation ;

- la création d'une fonds d'aménagement des réseaux ou (FAR) au titre duquel EDF s'est engagée à verser 5% du montant des investissements correspondant à l'installation de nouvelles lignes très haute tension (THT).

L'action d'EDF repose également sur trois fonds dans le cadre des « programmes sites ». Le « fonds n°1 » concerne désormais environ 3000 communes caractérisées par la présence ou la proximité de monuments historiques, il est alimenté par EDF. Les « fonds n°2 » et « n°3 » respectivement relatifs aux parcs naturels et aux zones classées d'une part, et aux périmètres des monuments classés ou inscrits, d'autre part, sont alimentés par EDF et par l'Etat. Ces trois fonds sont destinés à la prise en charge de la moitié du montant des travaux d'amélioration esthétique réalisés.

En 1995, la dotation totale (part d'EDF et contribution de l'Etat) du fonds n°1 était de 54 millions de francs, celle du fonds n°2 de 6,4 millions de francs et celle du fonds n°3 de 8,5 millions de francs.

La signature, au début 1996, d'un protocole entre France Télécom, Electricité de France et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies pourrait permettre de parvenir à améliorer encore, dans les prochaines années, la planification des travaux et la construction coordonnée des divers réseaux.

Votre commission se félicite des perspectives ouvertes par ces conventions, et des efforts d'ores et déjà accomplis en matière d'enfouissement des réseaux.

### ***C. POUR UNE POLITIQUE DE FORMATION ACTIVE***

Votre rapporteur pour avis considère en outre, de façon plus générale que dans la mesure où la réglementation relative l'urbanisme demeure d'une interprétation difficile, non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les praticiens, de l'urbanisme : maître d'ouvrages, élus, maîtres d'oeuvre, architectes, personnels des services de l'Etat, ou artisans du bâtiment, il est souhaitable que la puissance publique accompagne son action normative d'une **véritable politique de formation**.

Il constate que dans certains départements, des initiatives sont déjà prises afin de permettre aux praticiens de compléter et d'actualiser leur formation. Le conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement des Hautes Pyrénées a, par exemple, d'ores et déjà mis en place les premiers éléments d'une telle action de formation, qui sera spécifiquement consacrée à

l'art de bâtir, à l'urbanisme et aux formes bâties, à l'architecture et au patrimoine, aux villages et paysages en pays de plaine, de piémont et de montagne.

Votre rapporteur pour avis souhaite que de telles actions novatrices et constructives soient encouragées par les pouvoirs publics tant en termes de moyens administratifs qu'en termes de ressources budgétaires.

### III. L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

#### A. LA PRÉPARATION DES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMÉNAGEMENT

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé la catégorie juridique des directives territoriales d'aménagement (DTA).

Elaborées après une large concertation, et destinées à permettre l'adaptation de normes générales adaptées aux spécificités des grands espaces régionaux, les DTA peuvent, au terme de l'article 4 de la loi d'orientation précitée :

*« fixer 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. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport ainsi qu'en matière de préservation des sites et des paysages ».*

Les DTA prendront en compte les « orientations » générales du schéma national d'aménagement et de développement du territoire dont le projet devrait être présenté au Parlement au premier semestre 1997.

Actuellement, l'administration procède à une phase d'études préalables à l'édiction des DTA qui sera opérée par décret en Conseil d'Etat.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, ces études visent à :

- préciser les enjeux pour les territoires ;

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

- statuer sur l'opportunité de la DTA, son périmètre et les questions de méthode qu'elle pose.

Un comité interministériel fixera ultérieurement le contenu du mandat qui sera, le cas échéant, confié au préfet afin d'élaborer la DTA.

**Votre Commission des Affaires économiques estime que les DTA qui s'imposeront aux documents d'urbanisme et préciseront les dispositions de la loi montagne et de la loi littoral constituent un élément essentiel du droit de l'urbanisme. Elle souhaite, en conséquence, que les collectivités locales soient pleinement associées à leur élaboration.**

Cinq zones ont été retenues pour élaborer les premières DTA.

L'état d'avancement de ces cinq projets et DTA est le suivant :

● **Pour l'aire métropolitaine marseillaise** *« les grands enjeux [...] portent notamment sur le positionnement dans l'arc méditerranéen, l'organisation interne, la revitalisation du centre de Marseille, les conditions propres au développement de ses fonctions métropolitaines et portuaires et leurs effets d'intégration sociale et urbaine ainsi que sur la préservation d'espaces naturels de qualité. »*

● **Pour la côte d'Azur**, la DTA est destinée à *« préciser les enjeux relatifs au positionnement de la côte d'Azur sur la façade méditerranéenne ainsi que les objectifs de développement durable et de cohérence entre les opérations d'aménagement et les enjeux environnementaux et patrimoniaux ».*

● **Pour les estuaires de Seine et de Loire** - *Le projet tend à concilier des fonctions portuaires et industrielles de ces deux portes maritimes avec la protection des milieux d'intérêt écologique majeur. Le développement de l'estuaire de la Seine devra également trouver des complémentarités sur la Rive Sud et s'inscrire dans les perspectives plus larges d'un développement du Bassin parisien prenant notamment appui sur le tripôle Caen - Rouen - Le Havre. La démarche relative à la Loire devra, quant à elle, tenir compte des perspectives tracées par la charte d'objectifs pour confirmer la vocation métropolitaine de Nantes-Saint-Nazaire au bénéfice de l'Ouest français. »*

● **Pour les Alpes du Nord** « *les objectifs principaux concernent la prise en compte des fonctions nationales et internationales sous l'angle plus particulier des liaisons externes et internes, l'équilibre entre le développement et la protection des éléments caractéristiques du patrimoine montagnard, le développement urbain du sillon alpin autour de son réseau de ville et la coopération des territoires jusque dans leurs effets transfrontaliers.* »

**Votre Commission des Affaires économiques souhaite que les DTA permettent d'assouplir les dispositions en vigueur, et qu'elles favorisent leur adaptation aux réalités locales.**

## **B. L'URBANISME ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

### **1. Bilan 1996 du transfert de compétences**

Comme en 1995, votre rapporteur pour avis a souhaité faire le point sur le transfert des compétences qui résulte de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. L'accent sera mis, cette année, d'une part sur le bilan quantitatif en matière de réalisation des plans d'occupation des sols, et d'autre part sur l'évolution des dotations qui correspondent aux compétences transférées par les collectivités locales.

**L'évolution du nombre de plans d'occupation des sols reflète la complexité du droit de l'urbanisme.**

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, l'enquête statistique menée auprès des directions départementales de l'équipement conduit à corriger, à la baisse le nombre des communes couvertes par un POS approuvé en cours d'élaboration. Estimé à 18.313 au 1er juillet 1991, ce chiffre n'était plus évalué qu'à 17.835 au 1er janvier 1994, avant qu'il ne tombe à 16.761 au 1er janvier 1996.

Cependant l'administration estime que :

*« ce nombre [16.761] est encore trop élevé par rapport à la réalité, en effet des procédures laissées sans suite, depuis parfois plus de 10 ans sont encore incluses dans les réponses faites à l'enquête par un certain nombre de*

*DDE qui ne souhaitent pas, parfois avec raison, les considérer comme définitivement closes. »*

Au total, l'administration estime qu'en 1996, 150.280 communes bénéficient d'un POS opposable aux tiers, ce qui correspond à une population de 51,2 millions d'habitants.

Il est frappant néanmoins qu'au moins un tiers, voire la moitié, des 1.243 communes qui ont entrepris la révision de leur POS, en 1996, ne poursuivent pas son élaboration jusqu'à son approbation. Votre commission appelle de ses vœux une simplification de la procédure de révision des POS.

## **2. Evolution des dotations budgétaires destinées à l'élaboration et à l'adaptation des documents d'urbanisme**

Deux dotations figurent au budget de l'Etat à ce titre. L'une est inscrite au budget du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, et l'autre au titre du ministère de l'Équipement.

- **La dotation destinée à compenser la prise en charge des dépenses effectuées par les communes compétentes en matière d'urbanisme** est inscrite au chapitre 41-56 (article 10) du ministère de la fonction publique. Elle constitue un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation. Son montant était de 87,8 millions de francs en 1995, et il s'élèvera à 90,9 millions de francs en 1996.

- **La dotation relative à l'exercice par l'Etat de ses responsabilités dans la planification et les politiques urbaines** (établissement et révision des documents d'urbanisme, protection d'espaces littoraux ou montagnards sensibles) est inscrite au chapitre 55-21 article 10 du ministère de l'Équipement. Son montant est de 33,4 millions de francs en autorisations de programme soit une réduction de près de 20 % par rapport à 1996, tandis que les crédits de paiement enregistrent une augmentation de près de 7 %.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de cet accroissement du montant des crédits de paiement mais il s'interroge sur l'incidence de la réduction des autorisations de programme.

### 3. La crise du financement des CAUE

Dans son rapport sur le projet de budget pour 1996, votre rapporteur pour avis avait consacré des développements importants aux problèmes posés actuellement aux des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE). La question récurrente du mode de financement de ces associations dont les missions sont définies par la loi du 3 janvier 1977, se pose toujours de façon pressante.

Selon les données communiquées à votre rapporteur pour avis, la réduction prévisible du produit de la taxe destinée au financement des CAUE qui procède de la diminution des autorisations de construire serait de nature à mettre gravement en cause l'équilibre financier de plusieurs d'entre eux. L'insuffisance du montant de la taxe qui affectait, jusqu'à présent, un certain nombre de départements faiblement peuplés, semblerait désormais atteindre, à cause du ralentissement des opérations de construction, des départements jusqu'alors mieux dotés.

Ce mouvement, met en cause l'existence même d'instances qui, dans les départements où elles ont été créées, fonctionnent à la satisfaction des professionnels et des usagers.

Dans ce contexte préoccupant, votre rapporteur pour avis, estime, par conséquent que l'aide apportée par l'Etat aux CAUE afin de rémunérer des architectes consultants est d'autant plus essentielle. Aussi s'étonne-t-il que la ligne 31-95-52 qui s'élevait à un montant de 4,3 millions de francs dans le budget pour 1996 et qui regroupait des crédits destinés à la rétribution des architectes consultants ait été transférée au ministère de la Culture, alors même que les CAUE exercent leur activité non pas dans le domaine culturel mais bel et bien, comme l'indique leur nom, en matière urbanistique et architecturale.

Il considère, en outre, qu'il serait souhaitable d'élargir l'assiette de la taxe sur les CAUE, tout en réduisant, le cas échéant, son taux plafond.

\*

\*

\*

**Contrairement à l'avis de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques a adopté les crédits inscrits au titre de l'urbanisme au fascicule budgétaire « urbanisme et services communs » du ministère de l'Équipement, du logement, des transports et du tourisme.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1996 sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis, sur les crédits de l'urbanisme.**

**Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis,** a tout d'abord indiqué que le budget de l'urbanisme s'établissait, pour 1997, à 252 millions de francs, en baisse de 20 % par rapport à 1996, que les crédits de paiement baissaient de 10 % et les autorisations de programme de plus de 22,5 %.

A titre personnel, le rapporteur pour avis a estimé que cette baisse était trop forte et trop brutale et qu'elle était confirmée par la diminution des crédits consacrés à l'urbanisme et espaces protégés. Il a observé que les investissements exécutés par l'Etat se réduisaient de - 8,8 % en crédits de paiement et de 54 % en autorisations de programme, tandis que les subventions d'investissements exécutées par l'Etat diminueraient de 3,9 % en crédits de paiement et de 28,5 % en autorisations de programme.

Le rapporteur a ajouté qu'une présentation budgétaire plus claire serait utile, pour mieux individualiser les crédits affectés à l'urbanisme.

Puis le rapporteur pour avis a présenté ses observations sur l'évolution du droit de l'urbanisme, tout spécialement du point de vue du contentieux, de l'entrée en vigueur de la directive « Natura 2000 » et de la procédure de création d'unités touristiques nouvelles.

S'agissant du contentieux de l'urbanisme, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis,** a constaté que les services du ministère de l'équipement ne disposaient pas de statistiques sur les contentieux en cours, les seules données chiffrées existantes étaient relatives, d'une part, au contentieux de décisions prises au nom de l'Etat et, d'autre part, au contentieux consécutif au recours des préfets, sur des actes des communes, dans le cadre du contrôle de légalité.

Elle a noté qu'aucune donnée chiffrée n'était disponible en ce qui concernait le contentieux des décisions prises au nom des communes qui étaient entrées en application sans avoir été déférées au juge administratif par

le représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité. Elle a estimé qu'il serait utile de disposer d'une vue globale sur le nombre d'instances, la durée de jugement, le sens des décisions juridictionnelles, et le nombre de sursis à exécution ordonnés.

En ce qui concerne « Natura 2000 », **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, a déclaré qu'il était nécessaire que les élus aient connaissance de l'incidence de l'entrée en vigueur de la directive tout spécialement sur les autorisations de construire et elle a rappelé qu'un moratoire avait été institué sur l'entrée en vigueur de Natura 2000.

Puis, elle a évoqué les problèmes posés par l'application de la procédure d'autorisation de la création d'unités touristiques nouvelles en montagne (UTN).

Elle a rappelé que la législation actuellement en vigueur obligeait les communes à établir un plan d'occupation des sols (POS) pour qu'une autorisation d'UTN soit délivrée. Elle a estimé que, comme le représentant de l'Etat demeurerait compétent pour délivrer les autorisations de construire, il avait parfaitement les moyens de contrôler l'opportunité d'autoriser une UTN sur ces communes. Elle a jugé que la procédure d'autorisation d'UTN était trop lourde et elle a souhaité que cette question soit abordée dans le cadre de la préparation du projet de loi sur l'espace rural.

Elle a souhaité, s'agissant de la préparation des directives territoriales d'aménagement que ces textes permettent d'assouplir les dispositions en vigueur.

Concluant son propos, **Mme Josette Durrieu, rapporteur pour avis**, s'est interrogée sur la baisse des crédits destinés à faciliter l'enfouissement des lignes électriques.

Elle a également évoqué les problèmes posés par le financement des conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et a jugé qu'il serait nécessaire, à terme, d'envisager une augmentation des aides de l'Etat, avec un accroissement de l'assiette ou du taux de la taxe prélevée pour financer les CAUE, car le produit de cette taxe se réduisait, même dans certains départements autrefois bénéficiaires de montants importants.

Puis le rapporteur pour avis a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur leur adoption.

**M. Jean François-Poncet, président**, a remercié le rapporteur pour avis, mais a tenu à rappeler l'impératif de maîtrise des déficits publics, relevant que la réduction des crédits consacrés à l'urbanisme se justifiait tout à fait au regard de cet impératif.

Citant Marcel Pagnol, **M. Gérard Larcher** a rappelé que « choisir c'est renoncer », et il a estimé qu'il était nécessaire de définir des priorités, et d'en tirer les conséquences budgétaires.

Contrairement à l'avis de son rapporteur, la commission a **émis un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre de l'urbanisme.**