

N° 81

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annonce au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE,*

TOME XV

URBANISME

Par M. Jacques BELLANGER,

*Ministre*

---

*(1) Cette commission est composée de MM Jean-François-Poncet, président, Philippe François, Henri Revol, Robert Loucourret, Jean Huchon, vice-présidents, William Chervy, Franck Collomb, Jean-Paul Lema, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires, Henri Bongou, Jeanne Hardeu, Bernard Barrou, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Brocquiere, Robert Calmejane, Louis de Castellan, Raymond Cayrol, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Dagnay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Jocette Durieux, M<sup>l</sup> Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fossat, Aubert Garcia, Charles Gindry, Jean Grandon, Georges Grullot, Mme Anne Heintz, MM Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Hussou, Pierre Lacour, Gérard Larchet, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyrou, Maurice Lombard, Michel Monel, René Morqut, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menno, Louis Mercier, Louis Moineau, Paul Morqut, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pèpin, Daniel Percheron, Jean Peyroffitte, Alain Plochet, Jean Pouchet, André Pournay, Henri de Raincourt, Paul Renault, Jean-Marie Rauech, Roger Rigaudie, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Jocette de Rohan, Raymond Soucrot, Michel Suptet, Bernard Tardy*

*Voir les numéros*

Assemblée nationale (10ème législ.) 1530, 1560 à 1565 et T A 283

Sénat 78 et 79 (sénats n°18) (1994-1995)

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>I. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE .....</b>	<b>6</b>
<b>A. LES OBJECTIFS .....</b>	<b>6</b>
<b>B. LES MOYENS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. L'enseignement .....</b>	<b>6</b>
<b>2. La promotion de l'architecture .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Les CAUX (Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement) .....</b>	<b>12</b>
<b>II. LA POLITIQUE DE L'URBANISME .....</b>	<b>18</b>
<b>A. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES D'URBANISME .....</b>	<b>18</b>
<b>1. Le bilan législatif de l'année écoulée .....</b>	<b>18</b>
<b>2. L'approbation du SDUR (Schéma directeur de la région d'Ile-de-France) .....</b>	<b>17</b>
<b>B. LA POLITIQUE DE PROTECTION DU PATRIMOINE ET DU PAYSAGE .....</b>	<b>22</b>
<b>1. La politique des sites .....</b>	<b>22</b>
<b>2. Les secteurs sauvegardés .....</b>	<b>24</b>
<b>3. Les ZPPAUP (Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager) .....</b>	<b>25</b>
<b>C. L'ASSISTANCE TECHNIQUE .....</b>	<b>26</b>
<b>1. Les agences d'urbanisme .....</b>	<b>26</b>
<b>2. Le soutien financier de l'État .....</b>	<b>27</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>29</b>

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits au titre de l'architecture et de l'urbanisme dans le projet de budget pour 1995 du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme s'établissent, en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) à 566,5 millions de francs et, en autorisations de programme à 415,5 millions de francs.

Ces dotations sont, par rapport au budget voté de 1994, en diminution respectivement de 11,7 % et 8,3 %, les restrictions de crédits étant nettement plus importantes en matière d'urbanisme que pour la politique en faveur de l'architecture.

Malgré ces mesures d'économie rigoureuses qui pèsent essentiellement sur la politique des sites et des secteurs sauvegardés, le projet de budget préserve pourtant la capacité d'action du ministère de l'Équipement en matière d'urbanisme et d'architecture, particulièrement en ce qui concerne le fonctionnement des écoles d'architecture. La baisse des crédits résulte, en effet, pour une large part, de la diminution des lignes budgétaires destinées aux acquisitions foncières et de celle de la dotation globale d'équipement des villes nouvelles.

Après avoir retracé l'évolution générale des principales lignes budgétaires, le présent rapport s'attachera à présenter les évolutions marquantes du droit de l'urbanisme, dont la réforme semble déjà bien engagée.

## **I. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ARCHITECTURE**

### **A. LES OBJECTIFS**

Au Conseil des ministres du 20 juillet 1994, le ministre de l'Équipement a présenté une communication sur la politique de l'État en faveur de l'architecture.

Cette communication précisait les quatre priorités de l'action du Gouvernement :

#### **● Améliorer la formation des architectes**

Une réforme de la formation des architectes est en cours afin d'adapter le contenu de la formation et le nombre d'étudiants à l'évolution des métiers de l'architecture, de renouveler la pédagogie, de rapprocher l'enseignement de celui dispensé à l'université (avec maîtrise et doctorat), et de développer les stages et d'accroître l'autonomie des écoles.

#### **● Améliorer les conditions d'exercice de la profession**

La signature, le 29 novembre 1993, des décrets d'application de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique de 1985 a permis sa mise en œuvre intégrale. Elle sera suivie par la publication d'un guide de négociation des rémunérations de maîtrise d'œuvre et par l'installation d'un observatoire des rémunérations. Enfin, un groupe de travail a été mis en place pour aider les architectes français à mieux faire face au développement de leur activité à l'étranger.

● **Contrôler la qualité des projets et leur conférer une indispensable valeur d'exemple**

Le nouveau volet paysager du permis de construire, entré en vigueur le 1er juillet, participe de cette attention à la qualité des projets. Par ailleurs, ont été ouverts des crédits aux services extérieurs leur permettant de faire appel à un paysagiste et la création du «1 % paysage» a été expérimentée sur les autoroutes de désenclavement du Massif central.

● **Susciter une demande d'architecture**

Le Gouvernement, dans le cadre des actions de promotion de l'architecture, a décidé de créer les «Actualités de l'Architecture» qui diffuseront les acquis de la recherche et de la pratique architecturales. Une mission a été confiée à un conseiller d'Etat pour analyser le rôle des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, et proposer les réformes nécessaires, afin de favoriser la prise en compte de la qualité du cadre de vie.

**B. LES MOYENS**

**1. L'enseignement**

Les 22 écoles d'architecture ont accueilli à la rentrée 1993/1994 17.943 étudiants contre 16.451 étudiants en 1991/1992, soit une augmentation de + 9,1 % sur la période considérée.

Le ralentissement de la progression du nombre d'étudiants, passée de 6 % à 2,9 % ne doit pas cacher le fait que la rentrée 1993/1994 accueille le plus important effectif étudiant des écoles d'architecture depuis leur création.

Face à cette situation, l'effort budgétaire entrepris en 1993 et 1994 est poursuivi en 1995. Il concerne tant les moyens de fonctionnement des écoles que les bourses ou les dépenses d'entretien.

Le tableau suivant précise l'évolution des crédits budgétaires.

(en millions de francs)

	1994	1995	Evolution (%)
<b>Dépenses ordinaires</b>			
● entretien des écoles	1,50	2,055	+ 37
● fonctionnement	127,18	129,99	+ 2,20
● bourses d'études	45	48	+ 6,60
<b>Autorisations de programme</b>	62,80	59,05	- 5,90

Après la très forte augmentation enregistrée l'année dernière, le programme d'investissement des écoles d'architecture devrait connaître une certaine stabilisation des crédits en 1995.

Ce programme a d'ores et déjà permis la réalisation d'importants travaux.

Ainsi, l'extension et la restructuration des écoles de Toulouse, Marseille, Bordeaux et Lille sont achevées, la reconstruction de l'école de Nancy a débuté et, au cours du XIe Plan, trois nouvelles écoles devront voir le jour en Bourgogne, Picardie et région Centre.

Cet effort de l'Etat en direction de l'enseignement de l'architecture doit s'apprécier au regard des difficultés rencontrées par la profession qui résultent notamment de l'augmentation des effectifs.

● Au 30 juin 1994, le nombre d'architectes inscrits à l'Ordre s'élevait, ainsi, à 26.394, décomposé comme suit :

- 22.660 architectes français titulaires d'un diplôme,
- 2.381 agréés en architecture,
- 1.353 architectes étrangers.

Depuis 1960, la progression des effectifs est la suivante :

<b>Année</b>	<b>Architectes inscrits</b>
1960	8.372
1965	8.273
1970	9.061
1975	10.342
1980	16.591
1985	22.333
1990	25.869
1991	26.225
1992	26.347
1993	26.280

Entre 1977 et 1983, la très forte progression des inscriptions à l'Ordre est due à l'inscription des architectes agréés (procédure d'agrément autorisée en 1977) et à l'augmentation des inscriptions des jeunes diplômés dont le nombre connaît une croissance sensible durant les années 1970/1980.

La progression des inscriptions au tableau s'est fortement ralentie depuis 1986, variant de 1 à 3 % par an, alors que le rythme de sortie des diplômés des écoles d'architecture reste soutenu (plus de mille par an).

● La répartition géographique des architectes reste stable : 70,5 % des architectes sont regroupés dans seulement six régions.

- Ile-de-France	37,1 %
- PACA	10,1 %
- Rhône-Alpes	9,9 %
- Midi-Pyrénées	4,8 %
- Languedoc-Roussillon	4,4 %
- Aquitaine	4,2 %

Depuis 1982, le poids de la plupart des régions a très légèrement diminué au profit principalement de l'Ile-de-France (37,1 % en 1993 contre 35,4 % en 1982).

Par ailleurs, on observe un très net rajeunissement de la profession consécutif à l'importante augmentation du nombre de jeunes diplômés inscrits.

Pour les architectes, la crise récente de la construction, perceptible depuis 1990/1991, a entraîné une érosion de leurs revenus de plus en plus sensible : le montant total des revenus des architectes, selon le Conseil national de l'Ordre des Architectes, a subi une chute de 7,7 % en 1991, puis de 12,6 % en 1992. Et comme l'indiquent les enquêtes de conjoncture de l'INSEE, ce repli s'est encore accentué en 1993.

La situation à laquelle la profession a dû faire face aujourd'hui est, bien sûr, la conséquence directe de la conjoncture économique, mais sa gravité s'explique également par des raisons plus structurelles, c'est-à-dire une certaine inadéquation de l'activité des architectes par rapport aux marchés de la construction.

Les statistiques publiées par la Mutuelle des architectes français indiquent, en effet, que le secteur du logement, qui représentait 51,1 % du montant des travaux des architectes en 1980, n'en représente plus que 37,9 % en 1992. Près des deux tiers du montant des travaux des architectes concernent donc le secteur non résidentiel : 62,1 % en 1992.

Or, ce secteur d'activité, directement lié à la conjoncture économique, a été particulièrement touché par la crise.

De même, la maîtrise d'ouvrage privée représente 62,9 % du montant des travaux des architectes en 1992 contre 55,4 % en 1982. Or, la maîtrise d'ouvrage privée est plus durement affectée par la crise actuelle que la maîtrise d'ouvrage publique.

En outre, l'un des marchés aujourd'hui en expansion est celui de la rénovation/réhabilitation : or, ce type d'activité ne représente que 23,2 % du montant des travaux des architectes en 1992, contre 50,5 % de celui du bâtiment en 1993.

Cependant, la sortie de la récession de l'économie française depuis la fin de 1993 devrait se traduire par une «inflexion positive» de l'activité du bâtiment, qui devrait renouer avec une croissance de 0,5 à 1,5 % en 1995, et l'évolution à la baisse de l'activité des architectes devrait commencer à se stabiliser.



Enfin, les architectes trouvent un élargissement de leurs débouchés traditionnels dans l'évolution de la nature de la commande et du marché de l'architecture, telles la recherche de la qualité des espaces et des bâtiments, la rénovation urbaine et la restructuration des quartiers dégradés, la réhabilitation et dans l'augmentation de la diversification de leur métier : conseil de la maîtrise d'ouvrage publique ou privée, urbanisme, programmation, expertise.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises par l'Etat, afin de soutenir cette profession dans ses efforts pour se moderniser et mieux répondre, par une véritable stratégie d'offre, à la demande d'architecture.

L'organisation annuelle des Grands Prix décernés par le ministère de l'Équipement est l'occasion de consacrer des hommes de valeur pour l'ensemble de leurs oeuvres.

Les Albums de la Jeune Architecture ont permis, depuis 1980, de promouvoir un large vivier de jeunes talents en valorisant leurs premiers projets et réalisations et en leur facilitant l'accès à la commande. Ils constituent désormais une vitrine significative de la jeune architecture en France.

L'organisation d'appels d'idées ouverts permet également de faire connaître les jeunes. Après le succès du premier European qui, entre les jeunes architectes de neuf pays d'Europe, a fait avancer la réflexion sur le thème « Evolution des modes de vie et architecture des logements », les sessions de l'European se sont élargies, depuis 1991, à seize pays européens. Par ailleurs, quatorze sessions de programme d'architecture nouvelle ont été réalisées.

Un ensemble de moyens a, enfin, été mobilisé pour faciliter l'ouverture de nouveaux marchés pour les architectes, en particulier dans le secteur industriel, et pour faciliter l'approche commerciale à l'exportation des architectes français.

## **2. La promotion de l'architecture**

Le soutien apporté par l'Etat aux professionnels de l'architecture s'exprime aussi par des actions de promotion de l'architecture initiées notamment par l'Institut français d'architecture (IFA) et par des actions indirectes de soutien à différentes initiatives dans ce domaine.

Les actions de soutien à différentes manifestations, colloques, expositions, éditions de livres, audiovisuel sont nombreuses et ne sont limitées que par le montant des crédits qui leur sont consacrés. Imputé sur le chapitre 44-10 article 33, le montant des subventions accordées a représenté en 1993 1,190 million de francs.

Les actions initiées par le ministère de l'Équipement sont principalement celles développées par l'IFA dont il assure la tutelle. Le budget de l'IFA est alimenté par une subvention de 12,190 millions de francs en 1993 et 12,5 millions de francs en 1994 à laquelle il faut ajouter environ 4,5 millions de francs de contrats d'étude et de participation de services de l'Etat. Son centre des archives de l'architecture du XXe siècle évite la dispersion et la destruction des archives et offre un ensemble de services afin de garder une mémoire collective de l'histoire contemporaine de l'architecture.

Une initiative originale a été lancée en 1989 pour la première fois et reproduite chaque année : une semaine nationale d'architecture, organisée en liaison avec le conseil national et les conseils régionaux de l'Ordre des architectes et avec l'appui des DIREN et de nombreux CAUE. En 1993, cette semaine a été initiée directement par les régions intéressées dans la période du 4 au 10 novembre 1993. En 1994, cette pratique de partenariat avec les régions volontaires sera renouvelée.

L'ensemble de ces actions a permis d'élargir le public de l'architecture traditionnellement limité aux professionnels et de sensibiliser ainsi l'ensemble des Français à la qualité architecturale.

Pour 1995, outre le lancement de la manifestation des «Actualités de l'Architecture» qui doit être l'occasion pour les professionnels d'un renouvellement de leurs connaissances et pratiques, l'aide de l'Etat sera consacrée en priorité au maintien et au renouvellement des actions de l'Institut français d'Architecture. Le montant de la subvention prévue par le projet de budget, soit 12,5 millions de francs, doit permettre à l'IFA de devenir un véritable lieu d'échanges, de diffusion, de valorisation et de débat pour l'architecture.

### **3. Les CAUE (Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)**

Les missions des CAUE ont été définies par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 :

- développer l'information, la sensibilisation, la participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ;

- contribuer à la formation et au perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction ;

- fournir des conseils aux candidats à la construction ;

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

Les domaines d'activité privilégiés des CAUE sont essentiellement le conseil aux particuliers, aux élus et la sensibilisation du public de toute nature, jeunes, enseignants, artisans... Ils ont également diversifié leurs domaines d'intervention. Ces dernières années, ils ont particulièrement concentré leur activité dans le conseil aux élus des communes dont la taille ne permet pas de disposer de moyens techniques et conceptuels suffisants pour exercer au mieux leur rôle de maître d'ouvrage d'urbanisme et d'aménagement.

Il existe, à ce jour, 87 CAUE opérationnels qui emploient environ 800 personnes.

Leur budget est alimenté par le produit de la taxe départementale pour les CAUE (instituée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1981), adoptée dans 81 départements, pour la majorité des cas au taux maximum de 0,3 %, par des crédits des collectivités locales et par diverses contributions.

La loi de finances rectificative pour 1986 ayant étendu aux zones d'aménagement concerté (ZAC) l'assiette de la taxe, son rendement s'est élevé de 76 millions de francs, en 1986, à 177 millions de francs en 1992. La taxe départementale n'ayant cessé de progresser, les subventions versées autrefois par l'Etat ont été progressivement supprimées, à l'exception de subventions ponctuelles dans le cadre du protocole d'accord signé avec la Fédération nationale des CAUE.

Par ailleurs, le ministère de l'Équipement contribue au fonctionnement des CAUE en mettant à leur disposition des architectes consultants dans le cadre de la mission de conseil aux particuliers exercée par les CAUE en collaboration avec les directions départementales de l'équipement.

En raison de l'augmentation du rendement de la taxe, les crédits d'État pour les architectes consultants ont été réduits, mais ont été répartis de manière à aider les CAUE disposant de ressources insuffisantes pour l'exécution de leurs missions, sous forme de crédits destinés aux vacations des architectes consultants.

Les crédits de rémunération des architectes consultants sont ainsi passés de 4,509 millions de francs en 1993 à 4,086 millions de francs en 1994. Des subventions spécifiques ont cependant dues être maintenues pour 19 CAUE en difficulté.

Au total, les ressources publiques globales (rémunération des architectes consultants et produit de la taxe départementale) ont progressé de 103 millions de francs en 1986 à 190 millions de francs en 1993, soit une augmentation d'environ 80 % en sept ans.

Malgré tout, le mécanisme de la taxe défavorise des départements où la pression immobilière est faible et qui rencontrent des problèmes d'insertion harmonieuse des constructions dans des paysages sensibles. Afin d'examiner ce problème, l'État, conscient des difficultés d'ordre financier mais aussi institutionnel que rencontrent les CAUE 17 ans après leur création, a confié à un conseiller d'État une mission de réflexion et de propositions sur l'évolution de leurs missions et de leur statut.

Le projet de loi de finances pour 1995 propose de revaloriser les crédits de rémunération des architectes consultants qui passeraient à 4,147 millions de francs, soit une augmentation de 1,5 %.

Votre commission -qui n'a pas obtenu de précisions quant au rendement envisagé de la taxe départementale pour 1994- ne peut que renouveler ses inquiétudes sur l'adéquation de ces dotations aux besoins des CAUE.

Le tableau ci-après détaille l'évolution des ressources publiques globales dont disposent les CAUE depuis 1986.

	<b>Titre IV Subventions</b>	<b>Nombre de CAUE</b>	<b>Titre III Vacations - Consultations</b>	<b>Nombre de CAUE aidés</b>	<b>T.D.-CAUE</b>
1986	3 MF (de fonctionnement) 3,788 MF (affectées)	34 quasi totalité	20 MF	Tous excepté Paris	76 MF
1987	2,674 MF	quasi totalité	20 MF	Tous excepté Paris	80 MF
1988	0		16,876 MF	Tous excepté Paris	90 MF
1989	0		14 MF	75 sur 87	140 MF
1990	0		12,346 MF	66 sur 86	190 MF
1991	14 000 F	7	10,155 MF	49 sur 86	165 MF
1992	210 000 F	5	5,409 MF	21 sur 87	177 MF
1993	270 000 F	7	4,509 MF	20 sur 87	186 MF
1994	-	-	4,086 MF	19	

## II. LA POLITIQUE DE L'URBANISME

### A L'ÉVOLUTION DES RÈGLES D'URBANISME

#### 1. Le bilan législatif de l'année écoulée

Le droit de l'urbanisme a connu, au cours de l'année écoulée, plusieurs modifications de grande importance, résultant notamment des dispositions de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

L'énumération des principales dispositions de cette loi permet de mesurer l'ampleur des réformes -quelle que soit l'appréciation que l'on puisse porter sur leur bien-fondé-. Elle a eu notamment pour objet :

- de permettre la remise en vigueur du schéma directeur ou du document d'urbanisme immédiatement antérieur en cas d'annulation ou de déclaration d'illegalité d'un schéma directeur ou d'un document d'urbanisme ;

- d'étendre la consultation des associations à de nouvelles catégories d'associations agréées pour l'élaboration et la révision des POS mais aussi des schémas directeurs ;

- de modifier les règles de prise en compte du paysage dans les POS et de préciser les pièces exigibles à l'appui des demandes de permis de construire pour apprécier l'insertion des constructions dans le paysage ;

- de proroger, à titre exceptionnel, le délai de validité des permis de construire et autorisations de lotir arrivant à échéance au plus tard le 31 décembre 1994 pour accompagner le plan gouvernemental de relance du bâtiment et d'organiser le report du versement des contributions d'urbanisme ;

- de compléter ou de modifier différentes dispositions applicables en matière d'aménagement issues notamment de la loi «SAPIN». Les dispositions de cette loi relatives aux coûts qui peuvent être mis à la charge des constructeurs sont, en particulier, modifiées et l'article 51 de la même loi, qui prévoyait une obligation de publicité de toute vente de terrains ou de droits de construire à des personnes privées par des collectivités locales, leurs groupements, leurs établissements et les sociétés d'économie mixte locale, est abrogé ;

- de modifier plusieurs dispositions de la loi d'orientation pour la ville. Les programmes de référence sont supprimés et la date d'entrée en vigueur de la participation à la diversité de l'habitat est reportée ;

- d'aménager certaines dispositions des lois littoral et montagne pour permettre le traitement de cas particuliers ;

- de créer un livre VI relatif au contentieux dans le code de l'urbanisme afin, notamment, de limiter dans le temps la possibilité d'invoquer par exception des vices de forme ou de procédure dans l'élaboration d'un schéma directeur ou d'un POS pour contester les décisions prises sur le fondement de celui-ci.

Cette réforme appelle l'observation suivante de votre rapporteur :

A la suite de la publication du rapport du Conseil d'Etat «l'urbanisme, pour un droit plus efficace», une révision générale du droit de l'urbanisme avait été envisagée. Elle n'a jamais été réalisée et les propositions du Conseil d'Etat n'ont été que partiellement reprises dans des textes divers. La méthode retenue par le Gouvernement, plus empirique que rationnelle, n'a pas permis d'appréhender globalement les problèmes. Elle a conduit, au contraire, à l'adoption de dispositions parcellaires, circonstanciées et parfois inopportunes. C'est ainsi, par exemple, que l'exercice des recours contre les décisions d'urbanisme a été limité sans que les modalités d'élaboration, de modification et de révision des POS aient été précisées, ou encore que l'obligation de publicité des ventes de terrains a été supprimée alors que quelques mois plus tard, le ministre de l'Équipement proposait de la rétablir.

Par ailleurs, trois projets de lois que le Parlement examine, au cours de la présente session, contiennent des dispositions affectant le droit de l'urbanisme. Il s'agit :

- du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui modifie le code de l'urbanisme

pour instituer des directives territoriales d'aménagement, fixe les dispositions applicables au schéma directeur de la région Ile-de-France et ouvre la possibilité d'une consultation locale, à l'initiative d'un cinquième des électeurs de la commune, sur les opérations d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales ;

- du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité dont l'article 9, examiné en première lecture par le Sénat, tend à insérer un article L.111-3-1 nouveau dans le code de l'urbanisme et qui pose le principe d'une étude de sécurité publique pour la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction qui peuvent avoir une incidence sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions ;

- du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement qui contient un certain nombre de dispositions intéressant l'urbanisme, dont les plus importantes portent sur :

. la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement (modalités d'organisation de débats publics et modification des règles relatives aux enquêtes publiques) ;

. la prévention des risques naturels à partir des enseignements des catastrophes naturelles récentes (identification des risques et mise en place de plans permettant de maîtriser l'aménagement des zones à risques et de gérer l'utilisation des terrains couverts par ces plans) ;

. la connaissance, la protection et la gestion des espaces naturels (création d'un inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels et affichage des priorités de l'Etat en la matière ; extension du champ d'application de la politique de protection et de gestion des espaces naturels sensibles à la sauvegarde des habitats naturels et extension aux installations et travaux divers des travaux assujettis à la taxe départementale des espaces naturels sensibles).

## **2. L'approbation du SDRIF (Schéma directeur de la région d'Ile-de-France)**

L'année écoulée a été marquée aussi par l'approbation, par décret du 26 avril 1994, du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.



Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (SDAURIF), établi en 1965 sous l'autorité de Paul DELOUVRIER, mis à jour et approuvé en 1976, étant obsolète à de nombreux égards, le principe de sa mise en révision a été décidé par M. Michel ROCARD, Premier ministre, le 26 juillet 1989.

Après trois années de consultations des assemblées territoriales et des organismes socio-professionnels et associatifs qui se sont traduites par de nombreuses modifications portant notamment sur les évolutions de population et la localisation des zones urbanisables, le projet de schéma directeur régional a été soumis à l'avis du conseil économique et social régional et à la consultation du conseil régional d'Ile-de-France et des huit conseils généraux concernés d'octobre 1992 à janvier 1993.

Les délibérations de ces assemblées ont toutes abouti à un vote négatif, certaines comportant toutefois des réserves, considérants ou amendements.

A l'issue du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) tenu à Mende, le 12 juillet 1993, le Gouvernement a révisé à la baisse les objectifs de population et d'emploi par rapport à la version précédente, entraînant une réduction des espaces urbanisables et des objectifs de construction de logements. Il a toutefois laissé subsister le principe des zones d'aménagement différé (ZAD).

Dans ce cadre, le préfet de région a établi une version adaptée du document qui a été soumise à l'avis du Conseil d'Etat pour être approuvée par le décret du 26 avril 1994.

On rappellera que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) est un document de planification territoriale opposable aux collectivités locales qui depuis la décentralisation, sont pleinement responsables de l'élaboration et de l'approbation des différents documents d'urbanisme (schémas directeurs, plans d'occupation des sols, zones d'aménagement concerté). La règle qui s'applique est celle de la compatibilité de ces documents d'urbanisme avec les prescriptions du SDRIF.

Parallèlement, le schéma directeur régional constitue un exercice de prospective à l'horizon 2015 utile à la cohérence de l'action de multiples intervenants : administrations de l'Etat, collectivités locales, établissements publics, organismes socio-professionnels, aménageurs, constructeurs, entreprises de transports...

Le nouveau SDRIF comprend donc à la fois :

- des «règles d'utilisation des sols» présentées dans le texte et dans la carte de destination des sols au 1/150.000 et avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent être compatibles ;

- un «guide pour l'aménagement» qui permet aux collectivités de connaître le cadre général de l'évolution de la région d'ici 2015, les orientations de l'Etat relatives à un certain nombre de domaines qui relèvent de sa compétence (enseignement supérieur, recherche, certains équipements culturels, sanitaires et sociaux....).

Le SDRIF poursuit plusieurs objectifs d'aménagement du territoire. En premier lieu, il vise à organiser une croissance maîtrisée de la région qui satisfasse à la fois les grands équilibres du territoire national, la qualité de vie des franciliens et le rayonnement international de l'Ile-de-France.

Dans cet esprit, il retient une perspective démographique d'environ 11,8 millions d'habitants en 2015, soit une croissance de 1,1 million d'habitants en 25 ans, accompagnée d'une croissance d'emplois de 710.000 qui suit sans l'amplifier la progression nécessaire de l'emploi salarié sur l'ensemble du territoire français et marque la volonté de réduire le chômage.

De telles perspectives sont en net retrait par rapport aux tendances observées et exigent donc une politique volontariste d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur tient cependant à souligner que les dispositions générales du SDRIF ne sont pas opposables aux tiers et que, par ailleurs, les objectifs retenus en terme de population seront particulièrement difficiles à tenir, alors même qu'ils risquent de servir de référence pour les équipements collectifs au moins en ce qui concerne l'Etat ou la Région.

Dans le même temps, le SDRIF vise à satisfaire une ambition européenne valorisant les atouts dont dispose la région d'Ile-de-France qui vient au 5ème rang des métropoles mondiales en terme de produit intérieur brut.

Parallèlement, la maîtrise de la croissance de la région d'Ile-de-France s'appuie sur une étroite solidarité avec les sept régions limitrophes, partenaires de la région-capitale. Cette ambition est en cohérence avec la charte du bassin parisien, signée le 5 avril dernier par l'Etat et les huit présidents de région concernés et fondée sur un réseau métropolitain maillé de groupes de villes complémentaires et autonomes vis-à-vis de la capitale.

Enfin, les perspectives retenues par le SDRIF conduisent à une consommation nette, en 25 ans, de 43.500 hectares pour accueillir logements et emplois, soit environ 1.750 hectares par an, rythme inférieur à celui observé au cours des dernières années (2.500 hectares). Sur ces nouveaux hectares urbanisables, 18.500 environ sont constitués, en fait, d'espaces déjà déclarés urbanisables au schéma directeur de 1976. La création nouvelle d'espaces urbanisables est ainsi d'environ 75.000 hectares.

C'est, d'ailleurs, dans la localisation de ces nouveaux espaces urbanisables que se trouvent les vrais choix politiques.

Le parti d'aménagement développé par le SDRIF est, selon le Gouvernement, fondé sur trois principes essentiels :

• **L'équilibre entre le milieu naturel et le milieu urbain**

*«Le schéma directeur garantit l'harmonie entre le milieu naturel et le milieu urbain : il assure la pérennité des terres agricoles, préserve le patrimoine naturel, localise et limite les espaces d'accueil des nouvelles populations, le rythme de consommation relevant, quant à lui, de la concertation locale.»*

*La grande couronne agricole et forestière permettra à l'Ile-de-France de préserver son patrimoine rural irremplaçable.*

*La ceinture verte en proche et grande couronne apportera aux franciliens des espaces de respiration et de bien-être. Le schéma directeur favorise également, en zone agglomérée, une trame verte ponctuée de parcs urbains et de coulées de verdure et une meilleure utilisation de l'eau dans la composition urbaine.»*

• **Une organisation multi-polaire du cadre urbain**

*«En créant cinq villes nouvelles, le schéma directeur de 1965 avait assuré un développement multi-polaire du cadre urbain.»*

*Le nouveau schéma directeur poursuit cette logique, seule à même d'assurer un bon équilibre entre habitat et emploi, de réduire les dysfonctionnements en matière de transports, de reconquérir certaines zones laissées à l'abandon, d'atténuer les ségrégations sociales...*

*Les pôles retenus sont les suivants :*

① *cinq centres d'envergure européenne : Paris, La Défense, Marne la Vallée, Massy-Saclay, Orly ;*

② *quatre sites de redéveloppement économique et urbain. Trois d'entre eux sont situés en proche couronne : la plaine Saint-Denis, Gennevilliers-Le Bourget, la Seine Amont et le site des anciennes usines de Renault à Boulogne-Billancourt. Le quatrième, en grande couronne, est celui de Seine Aval ;*

③ *les villes nouvelles : Cergy-Pontoise, Marne la Vallée, Sénart, Evry, Saint-Quentin en Yvelines ;*

④ *trois pôles régionaux : Melun, Meaux, Mantes ;*

⑤ *enfin les villes traits d'union qui peuvent s'affirmer comme pôles d'équipement local de la couronne rurale et offrir une ouverture vers les régions limitrophes.»*

#### **• Des transports performants**

*«Conçu dans la complémentarité des modes de transports, le réseau prévu donne une forte priorité aux transports collectifs en zone agglomérée dont la qualité de service sera améliorée. Le RER sera étendu vers les pôles de développement justifié à Mantes, Meaux, Melun et une nouvelle ligne (F) sera créée. Un nouveau métro rapide sera réalisé autour de la capitale et raccordé au réseau actuel grâce à des prolongements de ligne. Des liaisons entre villes nouvelles seront également développées et la liaison avec Roissy améliorée.*

*Pour les routes, la priorité ira aux rocades, notamment à la A.86 et à la francilienne. Des boulevards inter-départementaux sont également prévus pour absorber le trafic local.*

*L'ensemble de ce réseau sera réalisé dans le respect des sites traversés et en prévoyant les protections nécessaires pour la qualité de vie des riverains.»*

**Votre rapporteur tient, à cet égard, à souligner que les débats en cours sur l'aménagement du territoire auront sans doute des conséquences concrètes sur la politique des transports en Ile-de-France, en particulier en ce qui concerne les investissements. Si la contribution de l'État dans le nouveau contrat de plan est en diminution, il est vrai aussi que l'institution de péages en Ile-de-France, prévue par le Sénat, induit à la fois des ressources complémentaires mais aussi des**

**obligations dissuasives intéressantes, notamment du point de vue de la protection de l'environnement.**

## **B. LA POLITIQUE DE PROTECTION DU PATRIMOINE ET DU PAYSAGE**

### **1. La politique des sites**

**La protection des sites est un élément essentiel de la politique générale de protection des paysages.**

**Cette politique, mise en oeuvre dans le cadre de la loi du 2 mai 1930, conduit au classement ou à l'inscription de sites remarquables. A ce jour, on compte environ 5.000 sites inscrits et 2.500 sites classés. Ils recouvrent des réalités très variées, allant de la protection d'éléments isolés (arbres, roches, lacs, cascades...) à des sites de vastes dimensions et des espaces bâtis ou non.**

**En 1993, 29 sites ont été classés, dont l'implantation, les caractéristiques et l'étendue sont très diverses. Ils concernent aussi bien des espaces littoraux ou montagnards que des espaces proches d'ensembles architecturaux et urbains remarquables. Mais, ces sites ont en commun d'être, soit exceptionnels du point de vue de leur qualité paysagère, naturelle ou historique, soit particulièrement représentatifs des caractéristiques paysagères d'une région.**

**Parmi les sites classés durant l'année 1993, il y a lieu de citer :**

- le Haut Forez Central (Puy-de-Dôme) ;**
- les abords de la Cité de Carcassonne (Aude) ;**
- l'extension du site du Pont du Gard et ses abords (Gard) ;**
- le cirque des collines de Collioure (Pyrénées-Orientales) ;**
- le cirque de Cagatelle et ses vallées suspendues (Ariège) ;**
- le chaos de Montpellier (Aveyron) ;**
- la Forêt d'Halatte et ses glacis agricoles (Oise) ;**

- le Mont Alban et le Mont Boron (Alpes-Maritimes).

Depuis quelques années, se développe, en outre, une politique de classement de vastes entités paysagères. C'est dans ce sens que les études sont actuellement conduites en vue de la protection en 1995 du Massif de l'Estérel, des vallées de la Vézère et de la Dordogne, de la vallée du Soussouéou (Massif des Pyrénées), de l'Estuaire de la Rance (Côtes d'Armor-Ille-et-Vilaine) et des marais de Guérande (Loire-Atlantique) par exemple.

Enfin, à côté de ces ensembles remarquables à la superficie importante, des mesures de classement sont également poursuivies pour des sites plus petits de grande valeur patrimoniale. Elles s'orientent également en direction des sites très convoités, derniers espaces résiduels de territoires fortement urbanisés. Il en est ainsi des espaces littoraux ou de ceux situés à proximité de grandes agglomérations.

Le tableau suivant retrace l'évolution, très défavorable, des crédits budgétaires consacrés à la politique des sites :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES SITES**

*(en milliers de francs)*

CHAPITRE	1994	1995	Evolution 1995/1994 (en %)
44-10	420	560	+ 33,5
55-21/21	13.840	12.733	- 7,9
	11.052	9.714	- 12
55-21/22	500	460	- 8
	500	473	- 5,4
65-23	26.500	18.094	- 31,7
	21.100	10.934	- 48

## **2. Les secteurs sauvegardés**

La politique des secteurs sauvegardés constitue un volet essentiel de l'action de l'Etat en faveur de la préservation du patrimoine urbain.

81 secteurs sauvegardés sont, à ce jour, créés sur l'ensemble du territoire national couvrant près de 5.000 hectares de patrimoines urbains très divers de la ville médiévale ou classique à la station balnéaire de la fin du XIXème/début du XXème siècle.

Le colloque de Dijon, en novembre 1992, relatif aux trente ans de la loi MALRAUX, a confirmé l'intérêt de la politique des secteurs sauvegardés et les perspectives encore ouvertes pour la protection à ce titre de nombreux quartiers anciens.

Plusieurs dizaines de villes peuvent prétendre à cette démarche de protection et à l'éclairage d'une expérience maintenant trentenaire. L'importance de cette compétence d'Etat et la nécessité d'un renouvellement de cette dynamique ont été affirmés.

L'augmentation significative de la ligne des crédits 1993 relatifs aux études de secteurs sauvegardés a partiellement répondu à cette demande, effort poursuivi en 1994.

C'est ainsi que, dans le cadre de l'exercice budgétaire 1994, cinq secteurs sauvegardés nouveaux sont susceptibles d'être créés (soit deux fois le rythme annuel moyen) ; il s'agit de Besançon, Cluny, Joigny, Nice et Villeneuve-les-Avignon, grâce au financement des études préalables nécessaires à leur détermination.

La relance amorcée en 1993 grâce à une augmentation de près de 60 % de la dotation 1992 s'est poursuivie en 1994 par une nouvelle augmentation de 25 % par rapport à 1993. Elle répond à la nécessité d'un rythme soutenu de création de nouveaux secteurs sauvegardés et d'une prise en compte de la demande exprimée par de nombreuses municipalités d'étendre ou de réviser leur secteur sauvegardé. Il est à craindre que cette demande ne puisse être satisfaite compte tenu des évolutions budgétaires.

Le projet de loi de finances pour 1995 a fixé, en effet, à 9,2 millions de francs le niveau des autorisations de programme affectées aux secteurs sauvegardés, soit une diminution de 8 %, et à 6,9 millions de francs les crédits de paiement (- 17,8 %).

### **3. Les ZPPAUP (Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager)**

**Instrument souple et déconcentré, les ZPPAUP connaissent un succès grandissant depuis leur instauration par la loi du 7 janvier 1983.**

**Aujourd'hui, près de 130 ZPPAUP sont créées et ce nombre devrait augmenter significativement au regard des quelque 600 études préalables actuellement initiées.**

**Les ZPPAUP concernent des patrimoines très divers et cette polyvalence s'est vu confirmée par l'adjonction du qualificatif «paysager» à sa dénomination, par la loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages.**

**Elles intéressent donc aussi bien des contextes ruraux qu'urbains et, depuis cette récente loi, elles pourraient plus généralement encore traiter de contextes paysagers bâtis ou non et, notamment, exempts de patrimoine monumental et architectural.**

**Bien que s'adressant très majoritairement à un patrimoine rural, d'échelle le plus souvent villageoise, la ZPPAUP se révèle également adaptée aux problématiques patrimoniales à caractère urbain.**

**Des villes parfois importantes recourent à cette démarche pour la protection et la mise en valeur de leur patrimoine (Lyon - La Croix Rousse, Villeurbanne, Quimper, Brest, Royan, Saintes - parfois en complément d'un secteur sauvegardé...).**

**La mise en oeuvre des ZPPAUP depuis une dizaine d'années a démontré leur capacité à susciter une dynamique opérationnelle de restauration et à engendrer des retombées économiques locales significatives (attraction touristique, entretien de l'activité du bâtiment, par maintien ou émergence d'un artisanat qualifié...).**

**Le financement des études nécessaires à la création de ZPPAUP est assuré par des crédits du chapitre 55-21 article 21 largement déconcentrés auprès des directions régionales de l'environnement couvrant plus largement les «études dans les sites, abords et paysages».**

**Les crédits mis en oeuvre au niveau central permettent de conduire quelques études à caractère méthodologique ou**



expérimental, en particulier pour l'établissement de ZPPAUP à caractère essentiellement paysager.

Cette ligne budgétaire, dont plus de la moitié est destinée aux ZPPAUP, le solde étant consacré à la politique des sites, connaît une évolution défavorable dans le projet de loi de finances pour 1995 : - 7,9 % en autorisations de programme et - 12 % en crédits de paiement.

### **C. L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

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

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

La circulaire n° 88-19 du 4 mars 1988, afin de préciser l'intérêt et l'importance de ces prestations qui justifient la participation financière de l'Etat, a instauré la mise en place, dès 1988, de contrats d'objectifs qui permettent à chaque agence de mettre en évidence sa participation aux enjeux nationaux dans la gestion de l'espace.

C'est ainsi que les agences ont :

- mis en place des observatoires (observatoire du logement, économique, de l'emploi et des activités, foncier ou démographique) ;

- réalisé des études prospectives (impact territorial et socio-économique de grandes infrastructures, projets d'agglomérations, liens entre recherche, université et villes) ;

- réalisé la plupart des schémas directeurs approuvés ces dernières années ;

- participé aux applications de la politique de la ville (habitat et vie sociale, développement social urbain, contrat de ville, actions de réhabilitation).

Si l'on met à part l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, qui représente un cas très particulier puisque 59 % de ses ressources proviennent de la région Ile-de-France, la répartition des ressources des agences en 1993 a été la suivante :

- 14 % aide de l'Etat ;
- 1 % subvention des régions ;
- 3,5 % subvention des départements ;
- 50 % subvention des communes ou groupements de communes.

La dotation de l'Etat aux agences d'urbanisme a connu, depuis cinq ans, une progression satisfaisante :

*(en milliers de francs)*

	DOTATION VOTÉE	DOTATION EFFECTIVEMENT VERSÉE
1989	50.610	48.079
1990	57.610	54.991
1991	61.310	55.676
1992	59.500	57.620
1993	62.000	55.875
1994	62.000	57.040

Le projet de loi de finances pour 1995 fixe à 61,765 millions de francs la dotation aux agences d'urbanisme, en autorisations de programme et crédits de paiement (soit une légère diminution de 0,37 %).

## **2. Le soutien financier de l'Etat**

Depuis le 1er janvier 1984, deux dotations budgétaires participent à l'élaboration et l'adaptation des documents d'urbanisme.

La première dotation, correspondant à l'enveloppe la plus importante, est destinée à compenser les dépenses prises en charge par les communes compétentes en matière d'urbanisme. Elle est attribuée par l'Etat sous forme d'un concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation.

Ces crédits sont inscrits au chapitre 41-56 (article 10) du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. En 1984, ce concours particulier a été fixé à 53,14 millions de francs après réestimation réalisée par la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant du transfert des compétences. Le montant annuel de cette dotation s'est ensuite élevé à 55,8 millions de francs en 1985, 77,7 millions de francs en 1991, 81,2 millions de francs en 1992 et 84,7 millions de francs en 1993. Cette dotation, actualisée par l'application du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (2 % en 1994 par rapport à 1993), s'élève à 86,360 millions de francs en 1994. Pour 1995, elle devrait être réévaluée de 1,5 à 1,7 %. Elle devrait donc s'établir entre 87,655 et 87,828 millions de francs.

La deuxième dotation est inscrite au chapitre 55-21 article 10 du budget de l'équipement. Ces crédits sont destinés à assurer l'exercice par l'Etat de ses responsabilités dans la planification et les politiques urbaines, notamment à l'occasion de l'établissement et de la révision des documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, mais également en matière de protection de territoires sensibles (littoral, montagne), de prise en compte des risques naturels et des études paysagères.

#### EVOLUTION DE LA DOTATION INSCRITE AU BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT

(en milliers de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1991	36.912	42.390
1992	41.400	40.539
1993	41.097	39.231
1994	45.000	40.000

La dotation prévue pour 1955 s'élève à 41,4 millions de francs en autorisations de programme et 31,694 millions de francs en crédits de paiement, soit des diminutions respectives de 8 % et 20,7 %.

•

• •

Contrairement à l'avis de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de l'urbanisme inscrits au projet de loi de finances pour 1955.