



N° 2570

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME VII

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

**STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT ; AMÉNAGEMENT,  
URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE**

PAR M. JACQUES BOBE

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— LE PROGRAMME « STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT » : UN BUDGET SOUS LE SIGNE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT</b> .....	7
A.— LA RÉFORME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT : ENTRE MODERNISATION ET DÉCENTRALISATION.....	7
1. La modernisation de l'administration centrale sous l'effet de la SMR et de la LOLF .....	7
2. Les services déconcentrés face à la décentralisation .....	9
B.— UN PROGRAMME QUI REFLÈTE LA PLACE ACCRUE DONNÉE AU PILOTAGE DU MINISTÈRE .....	10
1. Un programme consubstantiel à la mise en place d'un secrétariat général chargé du pilotage stratégique .....	10
2. Un programme qui se décline en sept actions .....	13
a) <i>Stratégie, observation, évaluation, prospective et soutien au programme</i> .....	13
b) <i>Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement</i> .....	14
c) <i>L'action européenne et internationale</i> .....	14
d) <i>Le pilotage du réseau scientifique et technique (RST)</i> .....	15
e) <i>Inspection des services, conseil et expertise</i> .....	16
f) <i>Sûreté, sécurité et défense</i> .....	16
g) <i>Information et communication</i> .....	17
<b>II.— LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »</b> .....	17
A.— UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS NE REFLÈTENT PAS POUR L'INSTANT L'INTÉGRALITÉ DES ACTIONS .....	17
B.— LES PRIORITÉS AFFICHÉES DE LA POLITIQUE DE L'URBANISME .....	20
1. Un soutien renforcé aux réseaux professionnels .....	20
2. L'accompagnement des villes nouvelles.....	21
3. La poursuite des grandes opérations d'urbanisme .....	22
4. L'Etat acteur et partenaire des politiques foncières .....	25
5. La relance de la planification stratégique.....	27

C.— LA PROFONDE MUTATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	28
1. La limitation de la mise à disposition gratuite des services extérieurs de l'Etat .....	28
2. Le nouveau visage de l'ingénierie publique : de la maîtrise d'œuvre à l'assistance à maître d'ouvrage .....	29
3. Intercommunalité ou agences d'urbanisme : quelle alternative pour les communes ? .....	31
D.— LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES SOLS : UNE RÉFORME TRÈS ATTENDUE DANS UN DOUBLE CONTEXTE DE RÉDUCTION DE L'ASSISTANCE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION .....	32
1. Un constat partagé : une complexité, source d'insécurité juridique et de retard .....	32
2. La réforme proposée : simplifier et clarifier le champ d'application des autorisations d'urbanisme, tout en encadrant davantage la phase d'instruction .....	33

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2006 sera la première année de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui consacre une nouvelle présentation fonctionnelle du budget de l'Etat en missions, programmes et actions. A cette occasion, pour l'examen de la mission à caractère interministériel « politique des territoires », la Commission des Affaires économiques de l'Assemblée Nationale a décidé d'adjoindre aux deux rapporteurs chargés des budgets du tourisme et de l'aménagement du territoire un troisième rapporteur pour les deux principaux programmes de cette mission placés sous la responsabilité du ministère de l'Equipement : « stratégie en matière d'équipement » et « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP). Ce choix permet notamment de conserver un droit de regard sur la politique de l'urbanisme, dont les crédits, qui avaient déjà été regroupés dans la section commune des crédits du ministère de l'Equipement l'an dernier, ne sont plus rattachés à ceux du logement.

Les programmes « stratégie en matière d'équipement » et « AUIP » s'inscrivent tous deux cette année dans un contexte de profonde mutation, sur lequel votre rapporteur reviendra longuement dans son avis : réorganisation et modernisation du ministère pour l'un, évolution de l'assistance aux collectivités territoriales pour l'autre. Cette mutation devra faire passer le ministère de l'Equipement d'un ministère « opérateur » à un ministère plus « concepteur et régulateur », amené à intervenir dans des projets complexes faisant intervenir des démarches transversales (prévention des risques, développement durable...). Dans ce contexte, les crédits de ces deux programmes seront en hausse, de 6 % pour l'un, et de 13 % pour l'autre.

Le poids budgétaire de ces deux programmes est apparemment équivalent (respectivement 99 et 92 millions d'euros) car ils représentent chacun un peu plus de 10 % des crédits de la mission interministérielle « politique des territoires ». Cependant, leur maquette budgétaire n'est pas définitive : fusion envisagée avec le programme « conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « transports » pour le programme « stratégie en matière d'équipement » en 2007, multiplication par 10 des crédits du programme AUIP avec l'intégration de la masse salariale des services déconcentrés à l'issue de la mise en œuvre des transferts aux collectivités territoriales. Ce dernier a donc vocation à devenir le premier programme de la mission « politique des territoires » par son poids budgétaire.

## **I.— LE PROGRAMME « STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT » : UN BUDGET SOUS LE SIGNE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

### **A.— LA RÉFORME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT : ENTRE MODERNISATION ET DÉCENTRALISATION**

Le ministère de l'Équipement doit faire face dès cette année à une remise à plat sans précédent de son organisation interne, sous l'effet conjugué de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) et de la LOLF et des transferts induits par la deuxième étape de la décentralisation. Il devrait perdre 30 000 emplois à l'issue de cette réorganisation, soit près du tiers de ses effectifs.

#### **1. La modernisation de l'administration centrale sous l'effet de la SMR et de la LOLF**

La stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'Équipement répond au souci de mettre en adéquation d'ici 2007 l'organisation et les missions du ministère avec les principales évolutions de son cadre d'intervention : poursuite de la décentralisation, introduction de nouvelles règles de gestion publique, ouverture européenne et exigences croissantes des citoyens, notamment en matière de sécurité. A ce titre, elle prévoit une réorganisation de l'administration centrale, qui a été engagée cette année et résulte assez largement des conséquences de la nouvelle maquette budgétaire.

Les 14 actions prioritaires de la SMR 2005 sont les suivantes :

**Axe 1 : Tracer l'avenir en engageant des réformes structurelles**

Action 1 (2004) : Mettre en place un secrétariat général.

Action 2 (2004) : Rénover l'administration centrale au travers notamment de la réorganisation des directions en directions générales en nombre plus réduit.

Action 3 (2004) : Préfigurer la mise en œuvre de la nouvelle organisation routière.

Action 4 (2004) : Renforcer le niveau régional.

Action 5 (2004) : Repositionner les services déconcentrés de l'équipement en termes de missions et réviser l'implantation des services de niveau infra départemental.

Action 6 (2005) : Rapprocher DDE et DDAF.

Action 7 (2005) : Moderniser le secteur maritime du ministère.

**Axe 2 : Mieux répondre aux attentes des bénéficiaires**

Action 8 (2004) : Simplifier les pratiques administratives et poursuivre la dématérialisation des services à l'utilisateur et aux professionnels.

Action 9 (2005) : Assurer la mutation de l'ingénierie publique vers l'ingénierie d'appui territorial.

Action 10 (2005) : Engager une action qualité dans le domaine de l'application du droit des sols.

**Axe 3 : Accompagner le changement et mobiliser les compétences**

Action 11 (2004) : Accompagner les changements induits par la 2<sup>ème</sup> étape de décentralisation.

Action 12 (2004) : Mieux assurer l'adéquation de la politique de recrutement et de formation avec les orientations issues des chantiers de modernisation.

**Axe 4 : Améliorer l'efficacité des actions**

Action 13 (2005) : Explorer de nouvelles pistes d'optimisation de nos dépenses, notamment en expérimentant des achats interministériels.

Action 14 (2005) : Améliorer les modes d'exercice de la tutelle technique des entreprises publiques du secteur des transports.

Vingt ans après sa mise en place, l'organisation de l'administration centrale rencontrait plusieurs limites :

- un éclatement entre un trop grand nombre de directions ;
- un pilotage très tourné vers les services déconcentrés, avec une insuffisante prise en compte des enjeux stratégiques et européens ;
- une approche insuffisante des sujets transversaux, comme le développement d'une approche intermodale des transports, par exemple.

Le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 l'a profondément transformée, en réduisant de 15 à 9 le nombre de directions et en donnant une place accrue au pilotage du ministère avec la création d'un secrétariat général. La mise en place du secrétariat général est un élément fort de cette réforme : outre les fonctions

traditionnelles de coordination de l'action des services et de gestion des cadres dirigeants, celui-ci s'est vu confier une fonction d'anticipation des évolutions et de conduite des politiques d'accompagnement aux changements. Appuyé sur les directions en charge des affaires économiques et internationales, de la recherche et de l'animation scientifique et technique, et de la communication, le nouveau secrétariat général a vocation à mieux articuler le pilotage du ministère avec les enjeux européens et stratégiques. Il doit être une force de proposition dans le domaine de la prospective, en proposant les arbitrages inter-programmes et les nominations de directeurs en administration centrale comme dans les services déconcentrés. Garant de la préparation de l'avenir, il pilote également les écoles du ministère.

Il convient toutefois de veiller à ce que ces modifications structurelles n'induisent pas davantage de complexité et de missions nouvelles, source de charges de fonctionnement plus importantes.

Autre élément de cette réforme, la création de la direction générale de la mer et des transports traduit la volonté de privilégier des approches plus transversales. Le décret prévoit également la création d'un service de défense et de sécurité auprès du Haut Fonctionnaire de défense en vue d'une meilleure prise en compte de ces enjeux. Au total, 3 500 agents sont concernés par cette réorganisation de l'administration centrale.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette place accrue donnée à la stratégie au sein du ministère et du renforcement d'une approche transversale des sujets, particulièrement pertinente en matière de transports. En effet, à titre d'exemple, il est clair que la génération actuelle des contrats de plan a souffert de l'absence de vision à long terme sous-tendant sa programmation en matière d'infrastructures et qu'elle a été atomisée par le financement d'une multitude de projets, parfois insuffisamment étudiés ou chiffrés, inscrits par souci d'affichage. Or, la dispersion des projets, c'est aussi la dispersion des fonds, leur saupoudrage. La prochaine génération de ces contrats devra s'accompagner d'une véritable réforme de ces instruments, permettant de contractualiser à l'échelon le plus pertinent et de se recentrer sur les projets les plus structurants, en s'appuyant sur une véritable stratégie de développement.

## **2. Les services déconcentrés face à la décentralisation**

La réorganisation de l'administration centrale s'articule avec la réforme en cours des autres niveaux d'administration du ministère de l'Équipement.

Tout d'abord, les services routiers consacrés au réseau routier national seront réorganisés autour de onze directions inter-régionales et une gestion par itinéraire sera mise en place, donnant la priorité à la qualité du service offert aux usagers. Ces nouveaux services routiers pourront ainsi s'affranchir des limites administratives et conserver une taille critique sur le plan de la compétence technique.

Les directions départementales de l'équipement (DDE) se repositionneront autour de 4 missions principales :

- connaissance et aménagement des territoires, appui et conseil aux collectivités en matière d'ingénierie et d'urbanisme ;
- habitat et politique de la ville ;
- environnement et prévention des risques ;
- politique des transports, sécurité des transports et gestion des crises.

Un rapprochement avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt sera également expérimenté.

Enfin, le niveau régional sera renforcé avec la création de directions générales en région, qui permettront une meilleure allocation des moyens financiers et humains.

## **B.— UN PROGRAMME QUI REFLÈTE LA PLACE ACCRUE DONNÉE AU PILOTAGE DU MINISTÈRE**

### **1. Un programme consubstantiel à la mise en place d'un secrétariat général chargé du pilotage stratégique**

Le programme « stratégie en matière d'équipement », dont l'objectif principal est d'adapter les politiques publiques aux évolutions des secteurs concernés par le ministère de l'Équipement et au contexte international, regroupe principalement les nouveaux moyens attribués au secrétariat général. Il représente 99,5 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement, soit 14 % des crédits de paiement de la mission « politique des territoires » et 11,5 % des autorisations d'engagement de cette mission. Il s'agit pour l'essentiel de crédits de personnel (à proportion de 57 %) et de crédits de fonctionnement (à hauteur de 42 %), ce qui est logique dans la mesure où il s'agit de crédits destinés au pilotage stratégique du ministère et non d'actions à caractère opérationnel. Le programme comprend 847 équivalents temps pleins travaillés en administration centrale, ventilés en 560 agents de catégorie A (66 %), 145 agents de catégorie B (17 %) et 142 agents de catégorie C (16 %), les effectifs présents en services déconcentrés figurant dans le programme « Conduite et Pilotage des Politiques d'Équipement » (CPPE) de la mission « transports ». Cette forte proportion d'agents de catégorie A est liée à la nature particulière de ce programme, centré sur le pilotage et la stratégie.

En raison d'une erreur de transcription du tableau de concordance, les données fournies par le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances ne rendent compte qu'imparfaitement de l'évolution des crédits des différentes actions entre 2005 et 2006. Par conséquent, compte tenu des informations fournies par le ministère de l'Équipement, la présentation du programme par action en 2005 et 2006 est retracée dans le tableau suivant :

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

*(en crédits de paiements et millions d'euros)*

Intitulé de l'action		Titre 2 Personnel			Titre 3 Fonctionnement			Titre 5 Investissement			Titre 6 Dépenses d'intervention			Total		
		2005	2006	évol.	2005	2006	évol.	2005	2006	évol.	2005	2006	évol.	2005	2006	évol.
1	Stratégie, évaluation	51,748	54,730	6%	5,971	5,961	-0,17%				1,182	0,990	-16,67%	58,901	61,676	4,71%
2	Ecoles				28,357	31,144	9,83%	0,389	0,387	-0,51%				28,746	31,531	9,69%
3	Action internat.				1,644	1,644	0				0,038	0,040	0	1,682	1,682	0
4	Pilotage du RST	1,699	1,699	0	0,304	0,304	0							2,003	2,003	0
5	Inspection des services				0,340	0,340	0							0,340	0,340	0
6	Sûreté, sécurité				0,270	0,270	0							0,27	0,27	0
7	Communication				1,823	1,823	0				0,147	0,150	0	1,97	1,97	0
TOTAUX		53,447	56,429	6%	38,709	41,486	7,17%	0,389	0,387	-0,51%	1,367	1,170	-14,41%	93,912	99,474	5,92%

Source : Ministère de l'Équipement

Ce budget est en hausse de 6 % par rapport à 2005. Cette progression est la conjugaison de plusieurs évolutions :

– une hausse de 6 % des dépenses de personnel de l'action 1 « stratégie, observation, évaluation, prospective et soutien ». Elle correspond notamment à 19 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) supplémentaires dans le cadre de la création du secrétariat général et à 19 autres ETPT prévus en raison du changement de statut de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) en établissement public (création d'une agence comptable posée de 5 personnes et intégration du personnel de l'association « Formequip » en CDI fonction publique conformément à l'article 20 de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique). S'il se félicite de la place accrue donnée à la stratégie au sein du ministère et au développement d'approches transversales, votre rapporteur s'étonne cependant que la création du secrétariat général ne se soit pas faite par redéploiement dans un contexte de maîtrise des finances publiques ;

– une baisse des dépenses d'intervention de cette même action de 0,2 million d'euros (soit -16,68 %), qui concerne les fonds régionaux d'aide au conseil dans le domaine du BTP (FRAC BTP), dont la dotation de 2005 avait exceptionnellement été majorée pour couvrir les dettes accumulées par les directions régionales de l'équipement suite à des gels de crédit ;

– une hausse de 2,78 millions d'euros des dépenses de fonctionnement de l'action 2 (+9,83 %), destinée à financer des travaux de sécurité dans les locaux de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, ainsi que les actions nécessaires au pilotage de la réforme des services déconcentrés (animation et communication interne, campagnes d'information à destination des élus locaux et des usagers) ;

Les dotations des autres postes budgétaires ont été construites sur la base d'une logique de reconduction.

Le programme « stratégie en matière d'équipement » a fait l'objet d'arbitrages tardifs concernant son périmètre et son articulation avec le programme « conduite et pilotage des politiques d'équipement » (CPPE) de la mission « transports ». Ceux-ci reflètent la complexité du périmètre de ce programme : à titre d'exemple, l'action « écoles, pilotage des services et de l'encadrement » ne regroupe pas l'ensemble des moyens des écoles mais seulement la subvention à l'Ecole nationale des Ponts et chaussées et, pour les autres écoles, les bourses de recherche et crédits de recherche pour les laboratoires. Compte tenu de cette complexité, il est envisagé de fusionner ce programme avec le programme « CPPE » en 2007.

## **2. Un programme qui se décline en sept actions**

### ***a) Stratégie, observation, évaluation, prospective et soutien au programme***

L'action 1 regroupe les crédits consacrés à la stratégie, à l'observation, à l'évaluation et à la prospective, ainsi qu'au soutien du programme, qui s'élèvent à 61,68 millions d'euros et représentent 62 % des crédits du programme. En tant qu'action soutien, elle comprend notamment la masse salariale des effectifs d'administration centrale concourant au programme (Secrétariat général du ministère, Conseil général des Ponts et Chaussées, Service de défense et de sécurité, Délégation ministérielle à l'accessibilité), à l'exception des 26 équivalents temps pleins travaillés affectés au pilotage du réseau scientifique et technique (action 4).

Cette action concerne l'élaboration de deux types d'informations de nature et visée différentes : d'une part, la production d'éléments stratégiques pour l'élaboration des politiques publiques dans les domaines des transports, de la construction, des travaux publics, de l'habitat et de l'aménagement du territoire (études descriptives et prospectives, évaluation) et d'autre part l'élaboration et la diffusion d'informations conjoncturelles et de synthèse sur la production, l'activité et les prix, les entreprises, l'emploi, les comportements des ménages, les impacts environnementaux et sociaux. Il s'agit autant de conduire des études qui éclairent les décisions ou évaluent le résultat des politiques mises en œuvre que de suivre l'évolution des secteurs par des productions statistiques pointues.

Ces crédits financent en particulier les études économiques, les enquêtes statistiques, et l'observation spécifique du secteur du BTP réalisées par le service économique, statistiques et prospective de la Direction des affaires économiques et internationales du ministère (DAEI), ainsi que la mise en place de la nouvelle mission stratégie. En 2004, l'action de cette direction a été marquée par la réalisation d'une étude prospective sur la demande de transports à l'horizon 2025, dont les résultats serviront de référence pour le dispositif de suivi de la politique multimodale des transports, par le lancement du réseau des économistes transport, et la prise en compte des exigences de développement durable. La DAEI élabore également les rapports de la commission des Comptes du logement et des Comptes des Transports de la Nation avec l'aide de l'INSEE. Le rapport des comptes Transports de la Nation inclut désormais des dossiers d'évaluation et met en avant les résultats obtenus par rapport aux moyens financiers publics engagés autour de quatre thèmes : le transport collectif régional de voyageurs, le transport combiné rail-route de marchandises, l'orientation écologique des choix de carburant et la sécurité routière. La DAEI veille par ailleurs à la diffusion de ses données et publications et a ouvert un nouveau site Internet cette année.

### ***b) Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement***

L'action 2 regroupe les crédits consacrés aux écoles, au pilotage des services et de l'encadrement, qui s'élèvent à 31,53 millions d'euros et représentent 31,7 % des crédits du programme.

L'enjeu majeur de cette action est de donner au ministère de l'Équipement les moyens de pourvoir au mieux les postes à responsabilité ou nécessitant une forte expertise. A cette fin, le secrétariat général assure la tutelle et le pilotage des écoles dispensant la formation initiale des futurs cadres du ministère : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE), Ecole Nationale des Techniciens de l'Équipement (ENTE).

L'école nationale des ponts et chaussées, fondée en 1747 et dotée depuis 1994 du statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, dispose notamment d'atouts considérables : sa petite taille n'est pas un obstacle à une pluridisciplinarité et à une capacité d'évolution que n'ont pas les grandes universités techniques étrangères. Une réforme de sa scolarité est intervenue en 2000 et 2001 en vue d'accentuer l'intégration internationale de l'école, de promouvoir la double compétence scientifique et managériale des élèves, et de mieux valoriser les formations post-grade. Sa subvention progressera de 26,055 à 27,847 millions d'euros en 2006, soit une hausse de 6,87 %, en raison des travaux de sécurité incendie nécessités par le programme 2004-2007 de travaux d'urgence.

En revanche, le fonctionnement courant des autres écoles (ENTE et ENTPE) ne figure pas dans les crédits du programme « stratégie en matière d'équipement » mais relève du programme CPPE de la mission « transports », ces écoles ayant été assimilées aux services déconcentrés pour le traitement de leur masse salariale et de leurs crédits de fonctionnement. Seuls figurent dans le programme « stratégie en matière d'équipement » les bourses de recherche et les crédits de recherche pour les laboratoires.

Autre finalité de cette action, le secrétariat général assurera également la conduite du changement au sein du ministère pour la mise en œuvre des grandes réformes (SMR, décentralisation, transformation de l'organisation territoriale du ministère) et des campagnes d'information spécifiques seront organisées en 2006 à l'intention des élus locaux et des citoyens, parallèlement au renforcement de la communication interne. La réussite de la réorganisation du ministère repose en effet largement sur les efforts de communication vis-à-vis de l'extérieur et d'association des personnels.

### ***c) L'action européenne et internationale***

L'action 3 est relative à l'action européenne et internationale du ministère et devrait bénéficier d'1,68 million d'euros en 2006. Outre le suivi de la politique commune des transports et de l'ensemble des questions européennes, il s'agit de l'organisation des rencontres institutionnelles et de l'accueil de délégations

étrangères, de l'avis donné par le ministère des Transports dans les procédures d'aides aux exportations gérées par d'autres ministères (réserve pays émergents, assurance crédit, assurance prospection, fonds d'aide au secteur privé), des actions de promotion du savoir faire français et des entreprises françaises exportatrices (organisation de « Journées de l'Équipement » dans des pays cibles, livre sur le partenariat public privé) et de coopération administrative et technique. En plus des coopérations bilatérales, le ministère participe notamment au processus d'élargissement de l'Union européenne et à sa politique de voisinage par le biais de jumelages (dans le cadre des programmes européens « Phare », « Cards » et « Meda »). Ces jumelages ont concerné en 2005 la Bosnie dans les domaines aérien, ferroviaire et routier, la Bulgarie sur le thème de la sécurité ferroviaire, la Lituanie dans le secteur aérien, et le Maroc pour la sécurité maritime. En 2006, une priorité forte sera donnée à deux pays émergents dans la politique internationale du ministère, la Chine et l'Inde.

#### ***d) Le pilotage du réseau scientifique et technique (RST)***

L'action 4 est relative au pilotage du réseau scientifique et technique. Ces crédits, qui s'élèvent à 2 millions d'euros, ne concernent que l'animation globale de ce réseau, le financement des travaux de recherche relevant de la mission « recherche ».

Le RST, qui rassemble près de 15 000 agents, est constitué d'une trentaine d'organismes qui relèvent de quatre catégories : des organismes scientifiques et techniques extérieurs (Laboratoire central des Ponts et Chaussées, Institut National de recherche sur les transports et leur sécurité, Centre scientifique et technique du bâtiment, IFREMER, IGN, Météo-France...), des écoles, les sept centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et les huit services techniques centraux (STC) à compétence nationale (CERTU, Centre d'étude des tunnels, service technique de l'aviation civile...). Il agit au profit de l'Etat mais aussi des collectivités locales ou des communautés scientifiques et professionnelles, voire des particuliers (prévisions météorologiques, fourniture de données géographiques) en développant une expertise ou en élaborant et diffusant des outils méthodologiques.

Le pilotage de ce réseau est assuré par la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique, rattachée au secrétariat général. Ce pilotage s'exerce différemment selon la nature des organismes : pour les établissements publics, il comprend l'élaboration et le suivi des contrats d'objectifs, la participation aux conseils d'administration et aux conseils scientifiques ; pour les services de l'Etat, il est assuré par l'approbation et le suivi des programmes pluriannuels et plans d'action. Ce pilotage comprend aussi une fonction importante d'animation, nécessaire pour favoriser le fonctionnement en réseau de ces organismes très divers : club des directeurs scientifiques des organismes de recherche, comité des directeurs de CETE et STC, comités thématiques, diffusion de la revue « Recherche et Equipement », organisation de journées d'échange.

Depuis 1997, les CETE sont engagés dans une démarche de modernisation, qui a permis d'accroître la part de l'environnement, de l'aménagement, de la sécurité routière et des transports dans leur activité et d'intégrer la généralisation des mises en concurrence lors des interventions pour les tiers. En 2006, une nouvelle impulsion sera donnée à cette démarche avec l'élaboration d'une stratégie applicable, cette fois-ci pour l'ensemble du RST, compte tenu de la profonde réorganisation du ministère. S'il n'est pas directement touché par les réformes en cours, le RST le sera bien évidemment par l'évolution des services avec lesquels il travaille. C'est pourquoi 4 priorités thématiques ont été retenues pour le RST pour les cinq prochaines années : la sécurité, le développement durable, les nouvelles technologies ainsi que l'économie et l'ingénierie financière. Par ailleurs, l'ouverture aux collectivités locales sera favorisée. Une convention actuellement en préparation entre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'ENTPE facilitant les échanges de compétence entre les deux fonctions publiques en constituera une première étape.

#### ***e) Inspection des services, conseil et expertise***

L'action 5 (340 000 euros) est relative aux missions d'inspection des services, de conseil et d'expertise du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC). Créé par décret du 25 août 1804, le Conseil général des Ponts et Chaussées constitue un gisement de compétences irremplaçable, notamment pour son expertise sur les ouvrages d'art et les tunnels. Il a ainsi été saisi, conjointement avec l'inspection générale des finances, de l'audit sur les projets d'infrastructures ayant permis de préparer le CIADT de décembre 2003. Mais ces compétences sont beaucoup plus larges : la 1<sup>ère</sup> section s'est penchée par exemple sur la mise en œuvre de la LOLF. L'année 2005 a été celle de la mise en œuvre de la réforme du CGPC, avec la mise en place de 19 collèges, de 17 missions d'appui à vocation transversale (gouvernance des entreprises publiques, Europe, développement territorial...) et la création d'une nouvelle section dédiée aux questions de sécurité et de sûreté.

Au total, les missions d'inspection générale territoriales et les sections centrales du CGPC produisent environ 320 rapports d'inspection, d'expertise, d'étude, d'évaluation ou d'audit par an, dont le coût moyen unitaire en frais de fonctionnement est évalué à 1 060 euros par an par le projet annuel de performance.

#### ***f) Sûreté, sécurité et défense***

L'action 6 (270 000 euros) regroupe les moyens du nouveau service de défense et de sécurité et finance diverses actions relatives à la prévention des risques naturels, technologiques et terroristes (travaux effectués sous l'égide du secrétariat général de la défense nationale) et des accidents de transport, ainsi qu'à la gestion des crises. 200 000 euros seront affectés à la mise en application du nouveau logiciel Parades.

***g) Information et communication***

L'action 7 (1,97 million d'euros) regroupe les crédits de fonctionnement du service d'information et de communication du ministère (1,82 million d'euros) ainsi que des crédits réservés au soutien de projets menés par des associations relevant du champ d'action du ministère (147 340 euros). Elle finance notamment certaines campagnes d'information, comme la campagne de sécurité des loisirs nautiques, destinée à prévenir les accidents, ou la campagne « Chantiers ouverts au public » destinée à valoriser le savoir-faire du ministère.

**II.— LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET  
INGÉNIERIE PUBLIQUE »**

L'urbanisme est une compétence largement décentralisée depuis 1983 mais outre sa compétence d'élaboration du cadre législatif et réglementaire défini dans le code de l'urbanisme, l'Etat continue à participer au financement de cette politique et à intervenir sur certains territoires d'intérêt national.

**A.— UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS NE REFLÈTENT PAS POUR  
L'INSTANT L'INTÉGRALITÉ DES ACTIONS**

Ce programme bénéficiera en 2006 de 93,45 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 13,63 % par rapport à 2005, et de 92,36 millions d'euros de crédits de paiement, soit une progression de 17,97 % par rapport à l'an dernier.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « AUIP »**

	Dotation 2005		Dotation 2006		Evolution des AE 2006/2005	Evolution des CP 2006/2005
	AE	CP	AE	CP		
<b>Action 1 : Urbanisme, planification et aménagement</b>	<b>50,854</b>	<b>54,232</b>	<b>46,776</b>	<b>49,180</b>	<b>-8,0%</b>	<b>-9,3%</b>
Agences d'urbanisme	9,619	9,619	10,340	10,340	+7,5%	+7,5%
Autres associations	0,159	0,159	0,160	0,160	+0,6%	+0,6%
Architectes et paysagistes conseils	0,896	0,896	0,900	0,900	+0,4%	+0,4%
Patrimoine foncier de l'Etat	6,500	6,578	4,00	4,00	-38,5%	-39,9%
Subventions villes nouvelles	12,000	12,958	6,00	11,4	-50,0%	-12,0%
Voiries primaires	7,000	7,476	5,935	4,625	-15,2%	-38,1%
Soutien aux EPA	4,405	1,613	7,858	8,458	+78,4%	+424,4%
Soutien aux politiques locales	10,275	14,932	11,583	9,297	+12,7%	-37,7%
<b>Action 2 : Appui aux collectivités territoriales</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Action 3 : Appui au ministère de l'Ecologie</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Action 4 : Appui aux autres ministères</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Action 5 : Personnels relevant de la mission « ville et logement »</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Action 6 : Soutien</b>	<b>31,388</b>	<b>24,258</b>	<b>46,677</b>	<b>43,177</b>	<b>+48,7%</b>	<b>+78,0%</b>
Contentieux	4,307	4,307	14,000	14,000	+225,0%	+225,0%
Communication	0,997	0,997	1,100	0,950	+10,3%	-4,7%
Etudes	9,100	1,970	12,000	9,000	+33,3%	+357,0%
Formation, informatique, frais de déplacement	0,106	0,106	2,220	1,870	+1900,0%	+1764,0%
Rémunérations DGUHC	16,879	16,879	17,357	17,357	+2,8%	+2,8%
<b>TOTAL</b>	<b>82,243</b>	<b>78,490</b>	<b>93,453</b>	<b>92,357</b>	<b>+13,6%</b>	<b>+17,7%</b>

Source : Ministère de l'Équipement

La hausse de ce budget est due principalement à la forte augmentation des crédits de l'action soutien (+48,7 % en AE et +78 % en CP), qui résulte notamment de l'accroissement du contentieux d'ingénierie publique lié aux évolutions de ce secteur et à la transformation de cette dotation évaluative en dotation limitative, dont le montant constitue désormais un plafond qui ne peut être dépassé sans revenir devant le Parlement. Elle tient compte aussi du changement de périmètre du poste des études, qui n'était rattaché aux crédits de l'urbanisme l'an dernier que pour partie. Cette hausse des crédits de l'action soutien a donc vocation à être exceptionnelle car elle est due à la remise à niveau de certains postes avec la mise en œuvre de la LOLF.

En revanche, le transfert provisoire des crédits correspondant aux personnels des services déconcentrés (DDE, DRE, et CÉTÉ) sur la mission « transports », justifié par la réorganisation des services liée à la décentralisation, a conduit provisoirement à ne pas affecter de crédits à plusieurs actions : « appui technique aux collectivités et aux tiers », « appui technique au ministère de l'Ecologie » et « appui technique aux autres ministères ». Il a en effet été jugé dangereux de rajouter une réforme à une autre, en ventilant la masse salariale de ces services entre les différents programmes en pleine période de refonte des structures du ministère ; néanmoins, les responsables des programmes opérationnels gardent la maîtrise de l'affectation de leurs personnels. Ce budget transféré correspond en 2006 à 826,06 millions d'euros pour 19 007 équivalents temps pleins travaillés. L'action 5 accueillera en outre en gestion les personnels du programme « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « ville et logement » ainsi que les emplois de la mission interministérielle d'inspection du logement social et de la délégation interministérielle à la ville. En effet, s'ils relèvent fonctionnellement du ministère chargé des Affaires sociales, ces postes restent occupés par du personnel du ministère de l'Equipement.

Les crédits du programme « AUIP » seront par ailleurs complétés en 2006 par des produits de cessions de terrains acquis au moyen de l'ancien Fonds d'Aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF), compte d'affectation spéciale clôturé en 2000. Cependant, s'agissant des ventes intervenues en 2004 ou 2005, la mise en œuvre des nouveaux principes de la LOLF limite à 3 % du programme la possibilité de reporter en gestion en 2006 des recettes déjà constatées les années précédentes.

Le programme AUIP est composé de 6 actions : « urbanisme, planification et aménagement », « appui technique de proximité aux collectivités territoriales », « appui technique au ministère chargé de l'Ecologie » (gestion du domaine public fluvial, surveillance de la qualité de l'air, traitement des déchets, prévention des inondations.... ; 1 000 personnes environ), « appui technique aux autres ministères » (pour leurs opérations immobilières et pour la politique du logement outre-mer ; 1 965 personnes), « personnels relevant de la mission « ville et logement » », et « soutien ».

## **B.— LES PRIORITÉS AFFICHÉES DE LA POLITIQUE DE L'URBANISME**

### **1. Un soutien renforcé aux réseaux professionnels**

L'Etat apportera en 2006 un soutien significatif aux agences d'urbanisme : les subventions versées à ces agences augmenteront de 7,5 % à 10,34 millions d'euros, alors qu'elles ont déjà connu une hausse similaire de 7 % en 2005. Ces agences, prévues par l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme et qui prennent souvent la forme juridique d'une simple association, mettent à la disposition de l'Etat et de ses partenaires des outils mutualisés qui permettent le pilotage et l'évaluation des politiques urbaines et, notamment depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, l'élaboration de documents de planification stratégique (SCOT). Elles constituent un cadre privilégié de réflexion entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les milieux professionnels et un instrument précieux au service de l'urbanisme et de l'aménagement, qu'il s'agisse de leur activité de diagnostic ou de proposition d'une politique. Leurs domaines d'intervention se sont récemment multipliés, illustrant le regain d'intérêt dont elles bénéficient aujourd'hui : transports et déplacements, organisation de l'information et du débat public, connaissance de la population et de ses modes de vie, mise en place d'observatoires et réalisation d'études dans le domaine de l'habitat ou de la politique de la ville, démarches de planification (SCOT, urbanisme commercial, schéma régional du tourisme...), environnement et développement durable, prise en compte des enjeux économiques et du développement local. Leur aire d'intervention tend également à s'accroître et leur mobilisation dans le cadre de l'appel à projets de coopération métropolitaine lancé par la DATAR en 2004 a montré leur capacité à travailler en réseau.

Cette augmentation de la subvention de l'Etat permettra d'atteindre les objectifs du CIADT du 9 juillet 2001 de création d'une quinzaine d'agences d'urbanisme entre 2000 et 2006 dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou dans celles présentant des enjeux particuliers. Cette participation de l'Etat est essentielle dans un contexte marqué à la fois par une réduction de l'assistance fournie par les DDE aux collectivités locales et par une extension des missions d'expertise et de proposition des agences d'urbanisme, notamment pour l'élaboration des SCOT. Sa répartition est la suivante :

– 9,618 millions d'euros destinés au fonctionnement des agences existantes (44 à fin 2004), soit une subvention moyenne de 218 591 euros par agence ;

– 722 000 euros destinés au fonctionnement de 4 nouvelles agences, soit une subvention moyenne de 180 500 euros par agence. Deux agences ont été créées en 2003 à Toulon et à Evry, une autre a vu le jour fin 2004 à Avignon, sur un territoire complexe à cheval sur trois départements et deux régions ; une dernière a été agréée au début de l'année 2005 à Nice à l'échelle du département des Alpes-Maritimes. Le financement des 12 premiers mois d'une nouvelle agence

est pris en charge par le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire, les crédits du programme « AUIP » prenant ensuite le relais. Plusieurs projets sont ainsi en cours de finalisation : Amiens, Béthune, Valenciennes, Calais, Caen, Rouen, Ajaccio, Bastia, Rodez.

L'Etat soutient également le fonctionnement de six associations représentatives des principales professions concernées par l'urbanisme et l'aménagement à hauteur de 160 000 euros, cette dotation étant stable par rapport à 2005.

Le programme « AUIP » comprend également les frais de déplacement des 103 architectes et 99 paysagistes conseils pour un montant de 900 000 euros, en très légère augmentation par rapport à 2005, les vacances correspondantes étant imputées sur le programme « Conduite et Pilotage des Politiques d'Equipement ». Ces professionnels libéraux qui apportent un jugement sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus complexes, notamment de renouvellement urbain, et sur la prise en compte du paysage dans les projets d'aménagement, représentent, par leurs actions de sensibilisation et de médiation, un potentiel de savoir-faire qu'il convient de mieux faire connaître au sein des services de l'Etat et des collectivités territoriales. Une circulaire redéfinissant leurs missions devrait paraître en 2006, dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'Equipement.

## **2. L'accompagnement des villes nouvelles**

Dans le contexte actuel de crise du logement, la politique des villes nouvelles, bien qu'ancienne, voit son rôle confirmé. Après le retour au droit commun d'Evry (2001), des Rives de l'Etang de Berre (2002), de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines (2003), les villes nouvelles de Marne-la-Vallée, de Sénart et de l'Isle d'Abeau représentent toujours une force d'entraînement importante, avec la construction de 4 700 logements en 2004.

L'accompagnement de l'Etat aux villes nouvelles se traduit financièrement par :

– des aides spécifiques permettant d'équilibrer les finances locales de ces villes (subvention d'équilibre et différé d'amortissement) : 11,4 millions d'euros en CP (-12 %) et 10,725 millions d'euros en AE (6 millions d'euros de crédits pour 2006 +4, 725 millions de reports), soit une baisse de 10,6 %.

La baisse de ces montants est le résultat des efforts de rigueur entrepris depuis 5 ans, confortés par un marché immobilier porteur : elle reflète la situation financière des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles qui est actuellement beaucoup plus saine avec un faible taux d'endettement. Cette baisse est liée aussi au retour au droit commun en 2006 de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, qui percevait encore une dotation d'1 million d'euros d'équilibre en 2005 ;

– une dotation à l'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles :

L'Etat consacrera également un total de 11,935 millions d'euros en AE à l'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles, soit une hausse de 33 % par rapport à 2005 : en effet, la dotation de 5,935 millions inscrite en loi de finances, en baisse par rapport à 2005, sera complétée par le produit de la vente de terrains acquis par l'ancien Fonds d'Aménagement de la Région Ile de France, estimé à 6 millions d'euros.

En 2005, 34 635 km<sup>2</sup> de chaussées et 1 400 m<sup>2</sup> d'ouvrages d'art ont pu être réalisés grâce à cette dotation, complétée en gestion par la participation de la région Ile-de-France.

Le budget 2006 permettra par ailleurs à l'Etat de respecter ses engagements dans le cadre des contrats de développement de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Cergy-Pontoise ; en vertu de ces conventions de sortie, les agglomérations s'engagent à poursuivre l'accueil de population par la construction de logements à hauteur de 850 par an à Cergy et de 450 à Saint Quentin en Yvelines. En contrepartie, l'Etat finance pour chacune, des équipements publics à hauteur de 22,8 millions d'euros sur cinq ans, dans la limite de 30 % du coût de l'investissement. 9,2 millions d'AE sont inscrits à cet effet dans le budget 2006.

### **3. La poursuite des grandes opérations d'urbanisme**

Outre les villes nouvelles, les grandes opérations d'aménagement urbain d'intérêt national contribuent à la production de logements et au développement des activités économiques. Elles prennent le plus souvent la forme de restructuration de quartiers en difficulté ou de requalification de friches industrielles. L'opération de la Défense, premier quartier d'affaires européen, sera prorogée jusqu'en 2010 et dans son prolongement, le site Nanterre-Seine Arche est entré en phase opérationnelle. Les opérations du Mantois-Seine Aval, lancée en 1996, et de Plaine de France (des portes de Paris à Roissy), engagée en 2002, assurent le développement économique mais aussi social et urbain de leurs territoires. A Marseille, le lancement d'une troisième phase d'aménagement d'Euroméditerranée sur la période 2007-2012 (d'un coût prévisionnel de 110 millions d'euros) permettra la réalisation du projet de Cité de la Méditerranée.

L'Etat apportera son soutien à la réalisation de ces opérations sous la forme de subventions de fonctionnement et d'investissement aux établissements publics d'aménagement (EPA) à hauteur de 8,46 millions d'euros de crédits de paiement et de 7,86 millions d'euros d'AE. Il faut cependant distinguer les établissements qui tirent leurs recettes de la cession des charges foncières qu'ils commercialisent, comme celui de la Défense ou de Seine Arche, de ceux, de création plus récente, dont les dépenses sont fortement subventionnées en raison de la part importante consacrée au renouvellement urbain, structurellement déficitaire, comme Plaine de France. C'est pourquoi il est prévu de concentrer en 2006 les crédits disponibles sur l'EPA de Plaine de France (0,933 million d'euros

en AE et 1,733 million d'euros en CP) et sur celui d'Euroméditerranée (4,725 millions d'euros en AE et 4,525 millions d'euros en CP).

L'Etat apportera aussi en 2006 son concours au lancement d'une opération de restructuration urbaine de grande ampleur à Saint-Etienne, qui doit faire face à un très fort déclin démographique et à de grandes difficultés économiques. Une dotation de 2,2 millions d'euros sera versée à l'établissement qui sera créé pour lancer les études préliminaires et financer une première tranche d'investissements. La première phase de ce projet correspondant à la période 2006-2010 sera financée à hauteur de 50 % par l'Etat, pour un montant de 60 millions d'euros.

Deux nouvelles opérations pourraient être envisagées à terme à Palaiseau-Saclay et à Seine Amont (Vitry, Ivry), une mission venant d'être confiée au préfet de la région Ile-de-France à cet effet.

Si l'activité immobilière de ces opérations d'intérêt national et des villes nouvelles a attiré 3 milliards d'euros d'investissements privés (pour 18 millions d'euros de crédits d'Etat) et permis la production de plus de 12 000 logements en 2004, le bilan des grandes opérations d'urbanisme fait apparaître une situation plus contrastée en matière d'emploi.

#### CHIFFRE D'AFFAIRES DES EPA EN 2004

(K€)

La Défense	110 920
Mantes	323
Marne la Vallée	75 707
Plaine de France	
Seine Arche	197 262
Sénart	21 195
Isle d'Abeau	17 017
Euroméditerranée	9 929
<b>Total</b>	<b>432 353</b>

Source : Ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

### PRODUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS

	Population 1990 (RPG)	Population 1999 (RPG)	Logements autorisés en 2004
Cergy Pontoise	159 168	178 656	1 507
La Défense*	22 604	22 604	0
Mantes Seine Aval*	94 720	95 999	325
Marne la Vallée	210 835	246 607	3 283
Nanterre Seine Arche	n.c.	n.c.	0
Plaine de France	907 351	908 798	4 669
St Quentin en Yvelines	128 663	142 737	623
Sénart	81 776	93 069	910
<b>Total GOU** en Ile-de-France</b>	<b>1 605 117</b>	<b>1 688 470</b>	<b>11 317</b>
<b>Total Ile-de-France</b>		<b>10 952 011</b>	<b>43 771</b>
<b>% Gou/Ile-de-France</b>		<b>15,42</b>	<b>25,86</b>
Isle d'Abeau	29 588	38 769	508
Euroméditerranée		27 889	172
<b>TOTAL GOU</b>	<b>1 634 705</b>	<b>1 755 128</b>	<b>11 997</b>

\* estimée.

\*\* Grandes Opérations d'Urbanisme (GOU).

Source : Ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

### CRÉATION D'EMPLOIS

	1990			1999			2004
	Emploi	Actifs	Taux Emploi	Emploi	Actifs	Taux emploi	Création emplois (projets autorisés)
Cergy Pontoise	74 500	78 031	0,95	83 562	89 002	0,94	Nc
La Défense	72 000	12 200	5,90	112 000	12 200	9,18	500
Mantes Seine Aval	29 747	43 697	0,68	30 941	43 252	0,72	0
Marne la Vallée	76 010	105 824	0,72	107 044	126 851	0,84	2 968
Plaine de France	329 878	441 250	0,75	357 785	422 276	0,85	0
Seine Arche							6 465
Sénart	21 084	39 313	0,54	28 348	46 269	0,61	685
St Quentin en Yv.	57 984	65 246	0,89	81 632	75 116	1,09	Nc
<b>Total GOU* en Ile de France</b>	<b>661 203</b>	<b>785 561</b>	<b>0,84</b>	<b>801 312</b>	<b>814 966</b>	<b>0,98</b>	<b>10 618</b>
<b>Ile de France</b>	<b>5 075 974</b>	<b>5 342 561</b>	<b>0,95</b>	<b>5 041 995</b>	<b>5 478 898</b>	<b>0,92</b>	<b>Nc</b>
Isle d'Abeau	9 700	13 616	0,71	18 768	18 677	1,00	1 307
Euroméditerranée				21000	10 884	1,93	500
<b>TOTAL GOU</b>	<b>670 903</b>	<b>799 177</b>	<b>0,84</b>	<b>841 080</b>	<b>844 527</b>	<b>1,00</b>	<b>12 425</b>

\* : Grandes opérations d'urbanisme (GOU)

Le taux d'emploi (nombre d'emplois/nombre d'actifs) va ainsi de plus de 9 à la Défense à 0,61 pour la ville de Sénart. Ce même taux peut recouvrir également des réalités très différentes : c'est notamment le cas à Plaine de France où les emplois tertiaires pour cadres qui se développent sont peu accessibles aux résidents et se concentrent à Roissy et à la Plaine Saint Denis. Les villes nouvelles ont su au fil du temps davantage équilibrer leur population, en attirant les différentes catégories sociales, et arriver ainsi à une meilleure adéquation avec l'emploi offert sur place. Le taux d'emploi varie également en fonction de l'état d'avancement de l'opération d'urbanisme.

L'effet de levier entre investissement privé et investissement public consenti pour permettre l'opération a été calculé à ce jour pour trois opérations très contrastées : il est égal à 10 à Val d'Europe à Marne-la-Vallée, mais s'élève seulement à 3,80 à Euroméditerranée à Marseille et à 1,62 à Mantes Seine Aval. Cette relative faiblesse de l'effet de levier dans certaines opérations donne la mesure de l'effort public nécessaire pour redonner de la valeur à des territoires en perte de vitesse, notamment dans les opérations de restructuration urbaine. La mise en œuvre de la LOLF conduira à calculer systématiquement l'effet de levier sur l'ensemble des grandes opérations d'urbanisme, à l'exception de celles de création récente pour lesquelles cette donnée n'est pas significative. L'indicateur choisi, qui sera renseigné à compter de l'an prochain, portera séparément sur les villes nouvelles et La Défense d'une part, et les opérations de redynamisation urbaine d'autre part, en raison de la nature particulière de ces dernières.

#### INVESTISSEMENTS PRIVÉS 2004

(K€)

La Défense	60 000
Mantes	45 500
Marne la Vallée	820 295
Plaine de France	817 075
Seine Arche	777 150
Sénart	214 960
Isle d'Abeau	150 648
Euroméditerranée	46 488
<b>TOTAL</b>	<b>2 932 116</b>

Source : Ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

#### 4. L'Etat acteur et partenaire des politiques foncières

La plus grande part des réserves foncières constituées par l'Etat pour les grandes opérations d'urbanisme a été utilisée et son patrimoine ne représente plus aujourd'hui que 11 600 ha : 5 600 ha en Ile-de-France gérés par l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) et 6 000 ha en province gérés par les DDE et les établissements publics fonciers. La dotation destinée aux frais

d'entretien et de gestion (impôts, honoraires de l'AFTRP) de ce patrimoine, qui s'élèvera à 4 millions d'euros en 2006, a vocation à baisser en raison de la cession des terrains liée au retour au droit commun des villes nouvelles. L'Etat a exprimé en outre sa volonté que les terrains publics disponibles concourent à l'accroissement de l'offre foncière en Ile-de-France ou dans les grandes agglomérations où le marché de l'immobilier est particulièrement tendu. Un délégué à l'action foncière a été nommé à cet effet par le ministre de l'équipement en 2004, avec pour objectif la mobilisation d'ici à 2007 de 130 hectares permettant de réaliser 5 000 logements. Une convention a également été signée avec les présidents des établissements publics du ministère (Agence foncière et technique de la région parisienne, réseau ferré de France, SNCF, RATP, STIF) pour définir les terrains qui pourraient être libérés et ouverts à l'urbanisation. Le projet de loi relatif à l'engagement national pour le logement comporte par ailleurs des dispositions facilitant cette mobilisation du foncier public.

Les quelques acquisitions nouvelles prévues dans les villes nouvelles et les espaces couverts par les ZAD ne sont pas budgétisées et seront uniquement financées par la revente des terrains acquis au moyen de l'ancien fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), pour un montant estimé à 2 millions d'euros. Au total, 6 millions d'euros seront donc consacrés aux actions foncières de l'Etat, contre 6,4 en 2005, soit une baisse de plus de 6 %.

L'Etat agit aussi comme partenaire des collectivités territoriales en matière foncière : il consacrera en 2006 15 millions d'euros à la mise en œuvre de la convention foncière Etat-région Ile-de-France et 1,3 million d'euros à l'exécution du volet foncier des contrats de plans Etat-régions hors Ile-de-France. Le taux d'exécution global n'était que de 23,86 % en Ile-de-France fin 2004 en raison d'un démarrage très lent des opérations et d'une difficulté à mobiliser les crédits : aucune opération n'a pu ainsi être engagée en 2001 ni 2002. Or, les 107 millions d'euros prévus dans le contrat de plan et la convention foncière Etat-région Ile-de-France pour la période 2000-2006 correspondent à des opérations de requalification urbaine qui ne peuvent pas être équilibrées sans aides publiques en raison des coûts de mobilisation du foncier (sols pollués, démolitions...). En province, le volet foncier des CPER s'élève à 66,35 millions d'euros sur la période 2000-2006 et comporte à la fois des crédits destinés à des études, à la constitution de réserves foncières, au recyclage foncier de friches urbaines et à la mise en place d'observatoires ou d'établissements publics fonciers. Son taux d'exécution ne devrait pas dépasser 35 % en 2005 en raison des effets de la régulation budgétaire et de la lenteur de la montée en puissance des politiques d'action foncière des collectivités territoriales.

L'Etat apportera également en 2006 une aide de 2 millions d'euros aux établissements publics fonciers, pour une partie sous forme d'avances remboursables. Dans le contexte actuel de pénurie et de renchérissement des terrains à bâtir, cet encouragement de l'Etat apparaît tout à fait pertinent car ces établissements constituent des instruments précieux de mutualisation des ressources financières, permettant d'effectuer du portage à moyen terme. Toutes

les communes ne disposent pas en effet des moyens financiers ni des capacités d'expertise suffisants pour donner une cohérence à leurs interventions foncières. Les établissements publics fonciers d'Etat peuvent donc être des instruments efficaces, d'autant plus qu'ils peuvent désormais voter une taxe spéciale d'équipement au taux maximum de 20 euros par habitant depuis l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Au total, l'Etat consacrera en 2006 34,582 millions d'euros au renforcement des politiques locales foncières, de planification et d'aménagement (aide à l'élaboration des SCOT et contrats de développement de Cergy et Saint-Quentin compris) : la dotation budgétaire de 11,582 millions d'euros en AE et de 9,3 millions en CP sera complétée de 23 millions d'euros de recettes issues d'un prélèvement sur la trésorerie des établissements publics d'aménagement des anciennes villes nouvelles de Cergy et Saint-Quentin.

## **5. La relance de la planification stratégique**

La multiplication des schémas de cohérence territoriale (SCOT), facilitée par les assouplissements apportés par la loi Urbanisme et Habitat, traduit une véritable renaissance de la planification stratégique. 5 nouveaux SCOT ont été approuvés au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et 215 SCOT sont en cours de procédure. Cette démarche est portée par les intercommunalités mais l'Etat doit en être partie prenante. Il apportera une aide à l'élaboration de ces documents d'urbanisme jusqu'en 2007, en finançant les études nécessaires grâce au dispositif 1 euro/habitant : 4 millions d'euros d'AE et 2,5 millions d'euros de CP sont prévus à cet effet en 2006.

En élaborant les directives territoriales d'aménagement dans certains territoires à forts enjeux (métropoles, zones littorales...), l'Etat assure également un rôle de régulation et de mise en cohérence à une échelle dépassant les aires des SCOT ou regroupant plusieurs SCOT. La question de la planification stratégique à l'échelle des grands territoires est en effet appelée à prendre de plus en plus d'importance dans un contexte marqué par les phénomènes de dilatation des bassins de vie et de « métropolisation ». Les Directions territoriales d'aménagement (DTA), actuellement expérimentées dans des territoires à enjeux particuliers (2 estuaires, une zone de montagne, une zone côtière urbaine, des métropoles d'échelle internationale et une zone de reconversion minière) offrent à cet égard un instrument intéressant, qu'il conviendra d'évaluer avant toute généralisation. Leur élaboration progresse : le décret du 2 août 2005 a approuvé la DTA des bassins miniers nord lorrains et les projets de DTA de l'estuaire de la Seine et de la Loire ont reçu cette année un avis favorable du CNADT.

## **C.— LA PROFONDE MUTATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

L'action de l'Etat en matière d'urbanisme consiste aussi à apporter une assistance technique aux collectivités territoriales. Compte tenu de la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'Equipement due à la poursuite de la décentralisation et à la diminution corrélative des effectifs, celle-ci s'inscrit dans un contexte de profonde mutation. Cette assistance recouvre à la fois des prestations gratuites et payantes, qui prennent aujourd'hui plusieurs formes :

- une mission de conseil sous forme ponctuelle non rémunérée ;
- la mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- les prestations fournies en matière d'application du droit des sols ;
- l'assistance technique de l'Etat au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire.

### **1. La limitation de la mise à disposition gratuite des services extérieurs de l'Etat**

Cette mise à disposition des services de l'Etat aux communes et à leurs groupements s'exerce dans deux domaines : l'élaboration des documents d'urbanisme dans le cadre de l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme et l'application du droit des sols, avec la délivrance des autorisations d'urbanisme (article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme).

D'après une enquête conduite par le ministère de l'Equipement en 2004, 300 agents, principalement de catégorie B, sont mis à disposition pour l'élaboration des documents d'urbanisme, soit une moyenne de 3 agents par département. Plus de la moitié des DDE ne réalisent plus aucun document d'urbanisme en régie. Seules les DDE situées dans des territoires où l'offre privée est faible, voire inexistante, consacrent une part importante de leur activité à la réalisation en régie de ces documents. Cette prestation effectuée au profit de communes disposant souvent de faibles moyens financiers s'inscrit alors dans une logique de solidarité nationale. C'est donc la mise à disposition sous forme d'assistance qui est aujourd'hui adoptée par la majorité des DDE et qui le sera de plus en plus, en raison de la baisse des effectifs. Celle-ci connaît un contenu très variable : conseil en amont pour le choix du document d'urbanisme le mieux adapté ; mise en place du cadre d'études et conduite de la procédure (cahier des charges, analyse des offres, choix du bureau d'études), pilotage du bureau d'études, conseil juridique et conduite d'études, fourniture d'actes types...

Il faut rappeler que l'Etat apporte également son assistance à l'élaboration des documents d'urbanisme par les communes par le biais d'une dotation qui ne figure pas au programme « AUIP » mais relève de la mission « relations avec les

collectivités territoriales » : il s'agit du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation, en application de l'article L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales, pour compenser les dépenses prises en charge par les communes compétentes en matière d'urbanisme (17,1 millions d'euros en 2005, 17,53 en 2006).

En revanche, plus de vingt ans après le transfert de compétences en matière d'urbanisme, l'Etat assume encore l'essentiel de la charge, à la fois matérielle et budgétaire, en qualité de service instructeur au titre de l'application du droit des sols. En juin 2003, d'après une enquête effectuée auprès de 95 DDE de métropole, les services de l'Etat instruisaient encore les actes d'urbanisme pour 14 700 communes compétentes en droit des sols au titre de la mise à disposition. L'instruction des actes d'urbanisme par les DDE est prédominante pour les communes de moins de 10 000 habitants mais elle reste encore significative pour les communes de 10 000 à 50 000 habitants, où la mise à disposition concerne approximativement 1 commune sur 2 : en effet, 376 communes sur 741 dotées d'un document d'urbanisme bénéficiaient encore de la mise à disposition des services de l'Etat pour la délivrance des autorisations d'urbanisme en juin 2003. En revanche, cette assistance devient marginale pour les communes de plus de 50 000 habitants (11 %) qui sont dotées de services techniques étoffés.

Ce recentrage de la mise à disposition des services de l'Etat sera accéléré en 2006 : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifiée par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, la mise à disposition gratuite des services des DDE sera réservée aux communes de moins de 10 000 habitants ou EPCI compétents de moins de 20 000 habitants.

Enfin, de façon similaire à l'élaboration des documents d'urbanisme, il faut signaler l'existence d'un dispositif de compensation financière des charges résultant de l'assurance des communes pour les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol au titre de la dotation générale de décentralisation. Cette dotation devrait s'élever à 4,65 millions d'euros en 2006.

## **2. Le nouveau visage de l'ingénierie publique : de la maîtrise d'œuvre à l'assistance à maître d'ouvrage**

A côté de ces prestations gratuites, la nécessité du maintien de capacités d'ingénierie publique a été réaffirmée par une circulaire du Premier ministre du 16 novembre 2004 comme « un moyen efficace, en appui des collectivités locales, de contribution aux politiques publiques ». Les missions exercées portent sur des domaines variés : aménagement, infrastructures routières et ouvrages d'art, déplacements et transports, environnement et prévention des risques, constructions publiques, assistance dans les domaines de la délégation de services publics... Parce qu'elles relèvent d'un champ beaucoup plus étendu que l'urbanisme et concernent l'ensemble des domaines d'action du ministère, ces missions d'ingénierie, plus que les mises à disposition gratuites, seront affectées par la

réorganisation des services déconcentrés. Les effectifs des DDE affectés à ces missions étaient de 7 850 équivalents temps plein en 2004.

Cette activité d'ingénierie publique a déjà connu une évolution importante ces dernières années. La réforme de son cadre juridique d'intervention par la loi MURCEF du 11 décembre 2001 a conduit à la mise en place de deux régimes de prestations rémunérées auprès des collectivités territoriales :

– les missions obligatoires d'Assistance Technique de l'Etat pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT) dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, qui relèvent d'un service d'intérêt général. La contribution financière demandée aux collectivités locales est alors déterminée en fonction du nombre d'habitants. Les interventions sont définies par convention entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

– les missions d'ingénierie exercées dans le champ concurrentiel, qui font l'objet d'un contrat conclu dans le respect du code des marchés publics. Le prix est fondé sur une évaluation des coûts directs et indirects concourant à la réalisation de la prestation. Il peut s'agir de missions de maîtrise d'œuvre ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les communes sont les principales bénéficiaires de l'activité d'ingénierie mais celle-ci se développe aussi de façon significative au profit des intercommunalités (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines).

Autrefois rattaché à un système d'intéressement des agents, l'ensemble des recettes de ces deux modes d'intervention est désormais versé au budget général de l'Etat. Ces recettes ont été de l'ordre de 140 millions d'euros en 2003.

L'ingénierie publique devra s'exercer à l'avenir dans le contexte de la réorganisation des DDE, de la transformation de ses métiers traditionnels (la gestion du réseau national d'intérêt local prédominant étant transféré aux départements) et la réduction globale du tiers des effectifs du ministère. Les prestations de maîtrise d'œuvre seront recentrées sur les domaines où elles participent à la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires lorsque les services de l'Etat sont à même d'apporter une véritable plus-value, notamment pour les petites communes. En dehors de ce cadre, une part des moyens mobilisés en maîtrise d'œuvre sera progressivement redéployée vers les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage devrait représenter 37 % des missions d'ingénierie publique en 2005, proportion qui devrait évoluer pour atteindre 50 % en 2007, cible retenue par l'indicateur n° 3 de l'objectif n° 5 du projet annuel de performance. L'ingénierie publique doit donc évoluer vers une ingénierie d'appui territorial, conformément à la directive nationale d'orientation de février 2005. Cette dernière précise notamment les domaines prioritaires de réalisation des prestations d'ingénierie : développement

durable, sécurité et prévention des risques, appui aux territoires et collectivités en difficultés.

Le développement des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'exercice des missions d'aide à l'émergence de projet et de conseil conduiront à développer des synergies entre les différentes compétences existantes au sein des DDE. L'ingénierie sera également un des éléments forts du rapprochement des DDE et des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

### **3. Intercommunalité ou agences d'urbanisme : quelle alternative pour les communes ?**

Dans ce contexte général de réduction de l'assistance de l'Etat aux collectivités territoriales, les communes peuvent être tentées de se tourner vers l'intercommunalité. En effet, l'aménagement de l'espace constitue une des compétences statutaires obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération. S'il n'y a pas de mouvement massif de remontée à l'échelle intercommunale de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) en raison de son caractère trop sensible, les EPCI, à partir d'une certaine taille, se sont désormais engagés dans des démarches de planification : SCOT, mais aussi PLH, plan de déplacements urbains, schémas de développement commercial... Ils commencent donc à développer certaines capacités d'expertise, que pourraient solliciter les communes. Mais pour pouvoir constituer une première réponse au repli de l'assistance de l'Etat, les communautés doivent pouvoir s'en donner les moyens, dans un contexte où elles sont parfois accusées d'être à l'origine d'une partie de la hausse de la fiscalité locale. La dynamique de fusion des EPCI déjà en œuvre pourrait permettre d'atteindre une taille critique pour disposer d'une véritable expertise mais elle ne peut être que très progressive. Les communautés de communes seront en revanche amenées à coopérer davantage et à mettre en commun leurs moyens.

Par leur cadre partenarial associant privé et public, les agences d'urbanisme représentent également une alternative intéressante, qu'il convient de généraliser à l'ensemble du territoire national. Leur fonctionnement en réseau pourrait être encouragé, pour leur permettre de proposer l'expertise la plus large possible.

En tout état de cause, le repli de l'Etat devra être bien organisé, faire l'objet d'une communication préalable auprès des collectivités concernées et n'être que progressif. Toutes les collectivités n'ont pas les mêmes moyens pour y faire face et le recours à des consultants extérieurs nécessite déjà une certaine ingénierie en termes de pilotage. En étant présent dans le financement des contrats de territoire (contrats d'agglomération) et dans celui des agences d'urbanisme tout en conservant des prestations d'ingénierie au titre de la solidarité nationale pour les plus petites communes, l'Etat doit assurer une équivalence d'accès des collectivités territoriales à une ingénierie performante. Ce soutien de l'Etat est la

garantie de leur indépendance par rapport aux autres niveaux, régional ou départemental.

#### **D.— LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES SOLS : UNE RÉFORME TRÈS ATTENDUE DANS UN DOUBLE CONTEXTE DE RÉDUCTION DE L'ASSISTANCE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE RELANCE DE LA CONSTRUCTION**

Il est de la responsabilité de l'Etat de faire évoluer le cadre juridique dans lequel s'exerce l'action des collectivités locales pour le simplifier et leur apporter à elles et à l'ensemble des acteurs la sécurité nécessaire pour empêcher que le contentieux ne prospère à l'excès. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte marqué par le recentrage des prestations d'assistance des DDE aux communes et à leurs groupements. En levant les incertitudes liées à la conformité avec le droit européen et en validant les conventions existantes, le vote de la loi sur les concessions d'aménagement intervenu cette année devrait permettre de relancer l'urbanisme opérationnel. Après les opérations d'aménagement, le chantier de la réforme des permis de construire, qui devrait aboutir fin 2005 pour sa partie législative et en 2006 pour sa partie réglementaire, apportera une plus grande sécurité juridique aux autorisations d'urbanisme.

##### **1. Un constat partagé : une complexité, source d'insécurité juridique et de retard**

Les actes d'urbanisme, auxquels est consacré près du quart des dispositions du code de l'urbanisme, sont régis par un empilement de textes sédimentés au fil des ans. A cela, s'ajoute l'apparition de législations indépendantes (installations classées, eau, équipement commercial...), sans que leur articulation avec le code de l'urbanisme n'ait fait l'objet de l'attention nécessaire et que soient harmonisés les régimes de caducité des différentes autorisations concernées. Cette complexité suscite l'incompréhension des usagers et peut pousser certains à ne pas déclarer certains travaux. Par ailleurs, le problème des délais dans le processus d'instruction cristallise les mécontentements. La longueur des procédures d'obtention définitive des permis de construire constitue, tout autant que la rareté du foncier, un des freins à la relance de la construction. Enfin, tous les professionnels sont unanimes à déplorer que le système actuel ne leur permette pas de savoir avec certitude la date à laquelle ils pourront considérer l'autorisation obtenue comme définitive et insusceptible d'être remise en cause par des tiers ou par l'administration.

L'article 20 de la loi de simplification du droit n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 a habilité le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour « redéfinir le champ d'application et simplifier les règles de délivrance des déclarations et autorisations d'utiliser le sol, regrouper les procédures de délivrance des actes et redéfinir les procédures de contrôle de la conformité des travaux ». Conformément à l'habilitation donnée par le Parlement, cette ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois, c'est-à-dire d'ici le

9 décembre prochain. Elle devrait être suivie début 2006 d'un décret réécrivant les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme relatives aux procédures d'autorisation. Selon les informations fournies à votre rapporteur, il est envisagé en outre de mettre en place une période transitoire d'explication, de formation, et d'adaptation du système informatique et des formulaires. L'entrée en vigueur des nouveaux textes n'est donc pas prévue avant 2007.

Compte tenu de l'importance de cette réforme et de son caractère sensible, tant pour les usagers que pour les collectivités territoriales, votre rapporteur a jugé crucial de contribuer à l'information du Parlement sur cette ordonnance en amont de sa publication, en consacrant à celle-ci une partie de son avis budgétaire. Bien que la décentralisation ait opéré en 1983 un transfert des compétences en faveur des communes en matière d'application du droit des sols, l'Etat reste compétent dans la délivrance des autorisations d'urbanisme dans les communes dépourvues de documents d'urbanisme et les DDE sont encore mises à la disposition de nombreuses autres communes pour l'instruction de ces demandes. La mise en œuvre de cette réforme devrait donc avoir un impact notable sur la réalisation du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique », en facilitant la poursuite de son objectif d'un « service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ».

Outre la mise en place inédite d'un forum à destination du public sur le site du ministère, une consultation des services départementaux de l'équipement, des associations d'élus et des professionnels concernés (lotisseurs, constructeurs, architectes...) a été engagée et le projet d'ordonnance, annoncé par le ministre de l'Equipement le 19 mai dernier, s'inspire très largement des propositions émises en janvier 2005 par le groupe de travail sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, présidé par M. Philippe Pelletier, avocat et président de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, et composé de représentants des milieux professionnels et associatifs concernés (associations d'élus mais aussi de protection de l'environnement).

## **2. La réforme proposée : simplifier et clarifier le champ d'application des autorisations d'urbanisme, tout en encadrant davantage la phase d'instruction**

Le champ d'application des différents régimes sera clarifié. Le cas général deviendra celui des travaux non soumis à autorisation mais à un simple contrôle de police et le code de l'urbanisme énumérera de façon claire et surtout exhaustive les travaux soumis à une simple déclaration préalable, d'une part, et les travaux soumis à permis. Le régime de la déclaration de travaux avait été institué en 1986 dans un souci de simplification, en vue d'alléger, sans le supprimer, le contrôle administratif préalable au permis de construire. Mais à l'usage, la détermination des champs d'application respectifs de la déclaration et du permis de construire s'est révélée malaisée, contribuant ainsi au développement d'une certaine forme d'insécurité juridique. Désormais, le code de l'urbanisme énumérera précisément et de façon exhaustive les exceptions au cas général, c'est-à-dire les travaux

soumis à simple déclaration et les autres, plus importants, relevant d'un permis de construire. Le champ d'application du permis de construire sera limité aux opérations qui le justifient réellement telles les constructions de plus de 20 m<sup>2</sup> ou les travaux sur les immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Les constructions temporaires de moins de trois mois (chapiteaux, foires et expositions, décors de cinéma...) ne seront plus soumises à permis de construire et relèveront uniquement des pouvoirs de police du maire.

En outre, le nombre de types d'autorisations d'urbanisme, qui s'élève actuellement à 12, sera considérablement réduit. Les différents régimes de permis seront regroupés dans trois catégories distinctes : permis de construire, permis de démolir et permis d'aménager. Ce dernier s'appliquera à tous les travaux qui modifient un lieu sans que leur objet principal soit la construction de bâtiments, tout en prenant en compte leurs spécificités : création de terrains de camping ou de parcs résidentiels de loisirs, lotissements, golfs, décharges, .... Ce régime unifié, qui ne remettra pas en cause les consultations obligatoires actuellement exigées, permettra d'instaurer des procédures d'instruction identiques à celle du permis de construire, notamment en matière de délais. Il devrait en résulter un progrès appréciable en termes d'efficacité et de lisibilité pour les demandeurs et les services instructeurs. Toujours dans le sens de la simplification administrative, le permis d'aménager pourra tenir lieu de permis de construire pour les constructions réalisées dans le cadre de cette opération, par exemple pour la maison du gardien, à condition naturellement que les pièces exigées normalement pour un permis de construire soient bien jointes à la demande.

Enfin, comme le suggérait le rapport Pelletier, la demande de permis de construire pourra porter à la fois sur la démolition et la construction. En effet, il arrive souvent qu'une opération de construction, notamment en centre ville, soit précédée d'une démolition totale ou partielle. La dualité de demandes, d'abord de permis de démolir puis de permis de construire, peut s'avérer inutilement contraignante, alors que l'instructeur du dossier est le même, et conduire à une duplication de pièces, se traduisant par une perte de temps et d'efficacité. Ce traitement différencié peut apparaître même à certains égards illogique car le nouveau projet de construction éclaire en général la décision de démolir. Il conviendra néanmoins de veiller à l'articulation entre les délais de péremption et à ce qu'une interruption de plus d'un an entre la fin de la démolition et le début de la construction n'entraîne pas péremption de l'autorisation unique délivrée.

Le régime des délais d'instruction, aujourd'hui très critiqués pour leur longueur et leur opacité, sera également profondément remanié afin d'en garantir le respect. Le délai de 15 jours d'examen de la recevabilité du dossier et de notification du délai d'instruction, qui n'est pas respecté, sera supprimé. Conformément aux propositions du rapport Pelletier, les pouvoirs du service instructeur seront encadrés : le décret précisera la liste des pièces complémentaires à fournir obligatoirement à la demande en réaffirmant leur caractère limitatif, l'administration disposera d'un délai d'un mois pour demander des pièces complémentaires, le délai d'instruction ne pouvant être prorogé passé ce délai.

Des majorations de délai en cas de consultations extérieures (architecte des bâtiments de France par exemple) seront maintenues, les services instructeurs ne maîtrisant pas le délai de délivrance de ces avis, qui peuvent revêtir une importance majeure (commission de sécurité). Les retards dans les procédures d'instruction résultent d'ailleurs souvent de l'obtention de ces différents avis. Il est ainsi prévu que ces majorations devront être notifiées au plus tard un mois après le dépôt du permis et ne plus être modifiées ensuite.

Les dispositions juridiques nécessaires au développement des échanges de documents par voie informatique seront introduites dans le code de l'urbanisme et permettront de raccourcir les délais et de diminuer les coûts de traitement des dossiers.

Enfin, l'ordonnance devrait améliorer les conditions de contrôle de la conformité des travaux, qui ne sont absolument pas satisfaisantes dans la pratique, en clarifiant les responsabilités. Les services des communes et les DDE n'ont pour la majorité des cas, faute de temps et de moyens, pas la possibilité d'exercer des contrôles effectifs sur place avant de remettre le certificat de conformité et s'en remettent donc aux déclarations du pétitionnaire figurant dans la déclaration d'achèvement. Les contrôles ne sont en réalité assurés que pour les opérations les plus sensibles ou les plus importantes. L'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement dans le domaine de l'application du droit des sols réalisée en juin 2003 sous la conduite de Mme Agnès de Fleurieu, présidente de la section des affaires juridiques et sociales du Conseil général des Ponts et Chaussées, révèle ainsi que les constats matériels de conformité des travaux réalisés par rapport à l'autorisation semblent exceptionnels, deux DDE sur les quinze ayant fait l'objet d'une enquête les pratiquant de manière systématique. La réforme proposée ne vise pas à supprimer toute possibilité de contrôle à la fin des travaux mais à remplacer un certificat de conformité, souvent tacite, par une attestation de « non-contestation de conformité ». La responsabilité du maire ne serait ainsi plus engagée, dans la mesure où il n'attesterait plus de la conformité de la construction mais seulement de sa volonté de ne pas la contester. Il est en outre prévu de donner une plus grande valeur juridique à la déclaration de travaux déposée par le titulaire du permis, qui deviendrait le point de départ des délais de recours. Le point de départ actuel, qui est l'affichage du permis de construire, n'apporte pas une sécurité juridique suffisante dans la mesure où il peut être difficile d'apporter la preuve d'un affichage régulier plusieurs années plus tard.

La sécurité juridique des autorisations d'urbanisme sera également renforcée grâce à un aménagement de leur délai de validité en cas de recours juridictionnel. Actuellement, l'exercice d'un recours, qui peut s'avérer abusif, peut conduire à la péremption de l'autorisation obtenue, même s'il est donné raison au pétitionnaire en fin de procédure. Pour mettre fin à cette situation, une suspension de plein droit de la durée de validité des permis sera instaurée en cas de recours devant une juridiction administrative. Il conviendra cependant d'étendre cette suspension à l'ensemble des autorisations, qui, tout en n'étant pas directement visées par le recours font partie d'un même ensemble complexe.

◇

◇ ◇

A l'issue de cet avis budgétaire, votre rapporteur ne peut que souhaiter que les profondes évolutions qu'il a analysées soient conduites à leur terme et dans les meilleures conditions possibles. La réussite de cette mutation soulignera que la réforme de l'Etat n'est pas impossible. Une des conditions de cette réussite résidera dans une association des collectivités territoriales et de leurs groupements à cette réforme.

◇

◇ ◇

Réunie le jeudi 27 octobre 2005, la Commission des affaires économiques a, conformément à la proposition de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « stratégie en matière d'équipement » et « aménagement, urbanisme et ingénierie publique ».

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « politique des territoires ».

-----

N° 2570-07 – Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Tome VII : politique des territoires, stratégie en matière d'équipement ; aménagement, urbanisme et ingénierie publique (M. Jacques Bobe)