



N° 3365

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME VII

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

**AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE**

PAR M. JACQUES BOBE,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— UN PROGRAMME IMPORTANT À LA CONSTRUCTION DIFFICILE</b> .....	7
A.— UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE MAIS UN PÉRIMÈTRE PARTIEL .....	8
1. Un budget dont l'évolution correspond aux priorités nationales.....	8
<i>a) Les évolutions par actions</i> .....	8
<i>b) La répartition des crédits par nature</i> .....	11
2. Un budget qui ne retrace que très partiellement la réalité du programme.....	12
<i>a) Le non-rattachement au programme des crédits des DDE</i> .....	12
<i>b) La non-ventilation entre les actions des crédits de personnel de           l'administration centrale</i> .....	13
B.— LE DÉBUT D'UNE IMPUTATION RÉELLE.....	14
1. La mise en place d'un outil adapté .....	14
2. Une première présentation indicative .....	14
<i>a) La prise en compte des crédits de personnels déconcentrés</i> .....	15
<i>b) La ventilation des dépenses de l'action « Soutien au programme »</i> .....	15
<i>c) La réimputation des crédits de soutien au ministère de l'écologie et du           développement durable</i> .....	16
3. Un poids budgétaire sans commune mesure avec le périmètre actuel du programme .....	16
<b>II.— UNE POLITIQUE DE L'URBANISME AFFIRMÉE</b> .....	17
A.— LE DÉVELOPPEMENT DES INSTRUMENTS D'URBANISME.....	18
1. L'évolution des acteurs de la planification urbanistique .....	18
<i>a) Les agences d'urbanisme</i> .....	18
<i>b) Les services déconcentrés de l'État</i> .....	19
<i>c) Les autres dispositifs</i> .....	19
2. Les documents de planification stratégique.....	20
<i>a) Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)</i> .....	20
<i>b) Les directives territoriales d'aménagement (DTA)</i> .....	21
3. Les établissements publics fonciers .....	21

B.— LA CONDUITE DES GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME.....	22
1. Les opérations d'intérêt national.....	23
<i>a) L'aménagement de l'Île-de-France.....</i>	23
<i>b) Les autres opérations.....</i>	25
2. La poursuite de l'aide à la normalisation et au développement des villes nouvelles.....	25
3. Un bilan solide.....	27
<i>a) L'efficacité de l'intervention financière de l'État.....</i>	27
<i>b) La création d'emplois.....</i>	28
<i>c) La création de logements.....</i>	29
<b>III.— LA RÉFORME DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE ET LA RÉFORME DU DROIT DES SOLS .....</b>	<b>30</b>
A.— L'INGÉNIERIE PUBLIQUE .....	30
1. Les nouvelles conditions d'intervention de l'État .....	30
<i>a) Une réforme ancienne.....</i>	30
<i>b) Une impulsion nouvelle.....</i>	31
<i>c) La mise en place d'indicateurs.....</i>	31
2. Les difficultés des communes et la recherche d'une réponse adaptée.....	32
<i>a) Les difficultés des communes.....</i>	32
<i>b) La recherche d'une réponse adaptée.....</i>	33
B.— LA RÉFORME DU DROIT DES SOLS .....	34
1. La réforme et sa mise en oeuvre.....	34
2. La mise en place d'indicateurs de satisfaction.....	35
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>37</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le cadre de la nouvelle présentation fonctionnelle du budget de l'État en missions, programmes et actions, instituée par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, votre rapporteur était, l'année dernière, rapporteur pour les deux principaux programmes de la mission à caractère interministériel « politique des territoires » placés sous la responsabilité du ministère de l'équipement : « stratégie en matière d'équipement » et « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP).

La situation est légèrement différente cette année. En effet, le programme « stratégie en matière d'équipement » a été fusionné avec le programme « conduite et pilotage des politiques d'équipement », qui relève de la mission transports. C'est donc dans le rapport pour avis relatif à ce programme qu'on trouvera cette année l'analyse des crédits relatifs à la stratégie en matière d'équipement.

Le présent rapport pour avis n'analyse donc que le programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique ». À ce stade de la mise en œuvre de la LOLF, il l'analyse sous trois angles.

Le premier est bien sûr celui de l'évolution des crédits. Le deuxième concerne classiquement les politiques soutenues par ces crédits. Mais aussi, ce qui est moins banal, le rapporteur n'a pu se dispenser cette année, plus encore que l'an dernier, de s'intéresser de près à la construction du programme budgétaire AUIP lui-même. En effet, on le verra, les évolutions annoncées en 2005 n'ont pas pu être concrétisées cette année. Pour autant, la construction budgétaire du programme avance. Votre rapporteur fait donc le point de cette progression.

Pour ce qui est des crédits soumis au vote de l'Assemblée nationale, le rapporteur approuve les évolutions des politiques relevant du programme et celle des crédits qui les sous-tendent. Le budget est maîtrisé. L'effort de maîtrise porte d'abord sur les actions qui ne font pas partie des priorités gouvernementales. Ainsi, les crédits, de personnel notamment, correspondant à la mise en œuvre d'une politique du logement dynamique sont préservés. Le budget du programme est ainsi un budget fonctionnel et cohérent.

## **I.— UN PROGRAMME IMPORTANT À LA CONSTRUCTION DIFFICILE**

Le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » est un programme à la fois sensible et stratégique pour la vie des Français, la construction de l'avenir et le rôle de l'État dans une France décentralisée. Sa finalité est l'aménagement, équilibré et durable, des territoires.

Le programme est géré par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC). Celle-ci, qui résulte d'une réforme qui avait été présentée par le rapporteur dans un précédent rapport, relève désormais à la fois du ministre chargé de l'équipement et du ministre chargé de la cohésion sociale.

Pour la réalisation de cet aménagement, équilibré et durable, des territoires, l'État exerce, à travers la DGUIHC, diverses responsabilités.

Tout d'abord, il définit les règles d'urbanisme dans lesquelles s'exercent les compétences des collectivités territoriales, ainsi que les conditions locales d'application de ces règles, adaptées aux caractéristiques et enjeux des territoires. Pour cela, il élabore les documents d'urbanisme et de planification relevant de sa compétence propre, comme les directives territoriales d'aménagement, et s'associe à l'élaboration de ceux relevant des compétences des collectivités territoriales ou de leurs groupements, tels que les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Il porte les grandes opérations d'urbanisme d'intérêt national et assure la tutelle de leurs opérateurs, comme celle des établissements publics fonciers de l'État.

Il appuie et encadre les projets de développement des collectivités locales en instruisant les actes d'autorisation du droit des sols et en leur apportant, essentiellement dans le champ des politiques publiques prioritaires, l'appui technique dont elles ont besoin, notamment, pour les communes les plus démunies, dans le cadre de l'ATESAT (assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire).

Il favorise l'émergence de projets locaux d'aménagement cohérents avec ses politiques prioritaires, en fédérant les acteurs ou en aidant à la constitution de la maîtrise d'ouvrage nécessaire.

Pour l'ensemble de ces tâches, l'État doit disposer non seulement au niveau central mais aussi sur le territoire d'un ensemble de compétences d'ingénierie.

Enfin, le programme inclut la mise en œuvre au niveau local des politiques portées par le ministère de l'écologie et du développement durable.

Techniquement, l'ensemble des tâches du programme AUIP est décomposé en six actions : « urbanisme, planification et aménagement », « appui technique de proximité aux collectivités territoriales », « appui technique au ministère chargé de l'écologie » (gestion du domaine public fluvial, surveillance de la qualité de l'air, traitement des déchets, prévention des inondations), « appui technique aux autres ministères » (pour leurs opérations immobilières et pour la politique du logement outre-mer), « personnels relevant de la mission « ville et logement » », et enfin « soutien ».

Transversalement, le programme AUIP se présente comme un programme composé, d'une part, de quelques grandes actions, comme les grandes opérations d'urbanisme, au périmètre bien identifié et, de l'autre, d'un impressionnant volume de petites opérations et prestations récurrentes, fournies au profit des collectivités locales.

Le programme comporte aussi six objectifs, mesurés par 13 indicateurs. Ils seront évoqués au fil du présent rapport pour avis.

## **A.— UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE MAIS UN PÉRIMÈTRE PARTIEL**

### **1. Un budget dont l'évolution correspond aux priorités nationales**

#### ***a) Les évolutions par actions***

Le programme AUIP bénéficiera en 2007, hors fonds de concours, de 85,13 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et d'autant de crédits de paiement. Le budget du programme est ainsi en légère baisse, de 5,4 %.

Pour des raisons qui seront développées ci-après, seules deux des six actions du programme sont dotées de crédits.

Il s'agit d'abord des crédits de l'action « urbanisme, aménagement et planification ». Ceux-ci, qui s'établissent à 42 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 43 millions d'euros en crédits de paiement, comportent eux-mêmes deux volets, l'un consacré au soutien aux organismes et réseaux professionnels, l'autre consacré aux grandes opérations d'urbanisme, aux interventions foncières et à la planification.

Les crédits de cette action sont en baisse : - 5,36 % en autorisations d'engagement et - 8,08 % en crédits de paiement. Cependant, s'agissant du soutien aux organismes et aux réseaux professionnels, la diminution des crédits ne s'applique qu'à la part consacrée au financement des agences d'urbanisme (- 6,77 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). On en examinera ci-après les raisons.

Quant aux grandes opérations d'urbanisme, interventions foncières et planification, la diminution n'est qu'une apparence : jusqu'à présent, les crédits du



programme AUIP avaient aussi pour objet de permettre à l'État d'entretenir son patrimoine foncier et d'acquitter les impôts et taxes auxquels il est assujéti ; le transfert de ces charges au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » allège d'autant les charges du programme AUIP. Cet allégement est supérieur à la baisse du budget consacré aux grandes opérations d'urbanisme. Il représente en effet 4 millions d'euros, alors que la diminution n'est que de 3,08 millions d'euros. De ce fait, parallèlement, l'État accroît de 1 million d'euros son soutien aux villes nouvelles, ainsi qu'aux établissements publics d'aménagement chargés de la réalisation de grandes opérations d'urbanisme.

L'action « soutien au programme » regroupe les crédits consacrés à la rémunération des personnels de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, les crédits de contentieux et les moyens spécifiques permettant le financement des dépenses de formation, de communication, d'informatique et des études (centrales et locales) du programme. Ces crédits s'établissent à 42 127 737 euros de crédits de paiement, dont 17,128 millions d'euros de masse salariale et 12 millions d'euros de crédits de fonctionnement et de support ; il faut y ajouter 180 000 euros de fonds de concours. Ils diminuent de 7,60 % en autorisations d'engagement et de 2,43 % en crédits de paiement. Cette baisse affecte principalement les crédits consacrés aux études et à la communication. Elle acte aussi une légère diminution des effectifs. Les effectifs de la DGUHC relevant du programme « AUIP » étaient en 2006 (calculés en équivalents temps plein travaillés – ETPT) de 234 agents dont 133 de catégorie A, 41 de catégorie B et 60 de catégorie C. Ils seront en 2007 de 231 dont 135 de catégorie A, 41 de catégorie B et 55 de catégorie C.

Le tableau ci-après récapitule la ventilation des moyens du programme.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « AUIP »

		LFI 2006	PLF 2007	Evol. 2007/2006
<b>ACTION 1 : URBANISME, PLANIFICATION ET AMÉNAGEMENT</b>	<i>AE</i>	<b>44 377 286</b>	<b>42 000 000</b>	<b>-5,36 %</b>
	<b>CP</b>	<b>46 781 500</b>	<b>43 000 000</b>	<b>-8,08 %</b>
<b>Soutien aux organismes et réseaux professionnels</b>	<b>AE et CP</b>	<b>11 400 000</b>	<b>10 700 000</b>	<b>-6,14 %</b>
<i>Agences d'urbanisme</i>	AE et CP	10 340 000	9 640 000	
<i>Autres associations</i>	AE et CP	160 000	160 000	
<i>Architectes et paysagistes conseils</i>	AE et CP	900 000	900 000	
<b>Grandes opérations d'urbanisme, interventions foncières et planification</b>	<i>AE</i>	<b>32 977 286</b>	<b>31 300 000</b>	<b>-5,09 %</b>
	<b>CP</b>	<b>35 381 500</b>	<b>32 300 000</b>	<b>-8,71 %</b>
<i>Patrimoine foncier de l'État</i>	AE et CP	4 000 000		
<i>Soutien aux villes nouvelles</i>				
Différé d'amortissement	<i>AE</i>	0	0	
	<b>CP</b>	0	4 238 000	
Subventions	<i>AE</i>	5 800 000	6 250 000	
	<b>CP</b>	11 200 000	5 767 000	
Voiries primaires	<i>AE</i>	5 935 000	6 624 100	
	<b>CP</b>	4 625 000	4 675 000	
<b>Soutien aux EPA</b>	<i>AE</i>	7 858 000	10 571 000	
	<b>CP</b>	8 458 000	10 771 000	
<b>Soutien aux politiques locales</b>	<i>AE</i>	9 384 286	7 854 900	
	<b>CP</b>	7 098 500	6 849 000	
<b>ACTION 2 : APPUI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX TIERS</b>		–	–	
<b>ACTION 3 : APPUI AU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE</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 AU PROGRAMME</b>	<i>AE</i>	<b>46 677 000</b>	<b>43 127 737</b>	<b>-7,60 %</b>
	<b>CP</b>	<b>43 177 000</b>	<b>42 127 737</b>	<b>-2,43 %</b>
<b>Contentieux</b>	<b>AE et CP</b>	<b>14 000 000</b>	<b>13 000 000</b>	<b>-7,14 %</b>
<i>Contentieux de l'urbanisme</i>	AE et CP	10 000 000	9 500 000	
<i>Contentieux de l'ingénierie publique et des constructions publiques</i>	AE et CP	4 000 000	3 500 000	
<b>Accompagnement de la réorganisation et de la modernisation des services</b>	<i>AE</i>	<b>32 677 000</b>	<b>30 127 737</b>	<b>-7,80 %</b>
	<b>CP</b>	<b>29 177 000</b>	<b>29 127 737</b>	<b>-0,17 %</b>
<b>Communication</b>	<i>AE</i>	1 100 000	800 000	
	<b>CP</b>	950 000	800 000	
<b>Etudes centrales et locales</b>	<i>AE</i>	12 000 000	8 500 000	
	<b>CP</b>	9 000 000	8 500 000	
<b>Formation nationale et locale</b>	AE et CP	600 000	600 000	
<b>Maintenance et développement des applications informatiques nationales</b>	<i>AE</i>	1 500 000	3 000 000	
	<b>CP</b>	1 150 000	2 000 000	
<b>Frais de déplacement des agents de la DGUHC</b>	AE et CP	120 000	100 000	
<b>Rémunérations des personnels d'administration centrale</b>	AE et CP	17 357 000	17 127 737	
<b>TOTAL</b>	<i>AE</i>	<b>91 054 286</b>	<b>85 127 737</b>	<b>-6,51 %</b>
	<b>CP</b>	<b>89 958 500</b>	<b>85 127 737</b>	<b>-5,37 %</b>

Source : Ministère de l'Équipement

***b) La répartition des crédits par nature***

S'agissant de leur nature, les crédits du programme AUIP relèvent principalement des titres III et VI. À eux seuls, ceux-ci représentent, en effet, 71 % du total des crédits du programme.

En diminution (- 1,32 %), les crédits du titre II représentent un peu plus de 20,12 % des crédits du programme.

L'essentiel des crédits du titre III correspond aux dépenses liées aux contentieux de l'urbanisme et de l'ingénierie publique (13 millions d'euros) et au financement des études (8,5 millions d'euros).

Les crédits du titre V correspondent en totalité à la participation de l'État à l'aménagement des voiries primaires des villes nouvelles ; ils représentent 7,78 % des autorisations d'engagement et 5,49 % des crédits de paiement du programme.

Les crédits du titre VI correspondent, quant à eux, au soutien apporté par l'État, sous forme de subventions, aux professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement (notamment, aux agences d'urbanisme), aux établissements publics d'aménagement et aux établissements publics fonciers ainsi qu'aux collectivités locales (aide à l'élaboration des SCOT, contrats de développement des ex-villes nouvelles, contrats de plan État-régions). Les transferts aux collectivités locales restent les plus importants puisqu'ils représentent environ 39 % des crédits du titre VI mais leur part relative a tendance à diminuer.

Enfin, les crédits du titre VII, qui permettent aux villes nouvelles de bénéficier d'un différé d'amortissement, représentent 5 % des crédits de paiement.

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007
<b>Titre II. Dépenses de personnel</b>	<b>17 357 000</b>	<b>17 127 737</b>	<b>17 357 000</b>	<b>17 127 737</b>
Rémunérations d'activité	11 680 000	11 638 000	11 680 000	11 638 000
Cotisations et contributions sociales	5 543 000	5 374 737	5 543 000	5 374 737
Prestations sociales et allocations diverses	134 000	115 000	134 000	115 000
<b>Titre III. Dépenses de fonctionnement (hors personnel)</b>	<b>34 220 000</b>	<b>26 900 000</b>	<b>30 720 000</b>	<b>25 900 000</b>
<b>Titre V. Dépenses d'investissement</b>	<b>5 935 000</b>	<b>6 624 100</b>	<b>4 625 000</b>	<b>4 675 000</b>
<b>Titre VI. Dépenses d'intervention</b>	<b>33 542 286</b>	<b>34 475 900</b>	<b>37 256 500</b>	<b>33 187 000</b>
Transferts aux entreprises	7 858 000	10 571 000	8 458 000	10 771 000
Transferts aux collectivités territoriales	15 184 286	14 104 900	18 298 500	12 616 000
Transferts aux autres collectivités	10 500 000	9 800 000	10 500 000	9 800 000
<b>Titre VII. Dépenses d'opérations financières</b>				<b>4 238 000</b>
<b>Totaux hors fonds de concours prévus</b>	<b>91 054 286</b>	<b>85 127 737</b>	<b>89 958 500</b>	<b>85 127 737</b>
Fonds de concours	11 245 000	5 453 500	26 480 000	10 787 175
<b>Totaux y compris fonds de concours prévus</b>	<b>102 299 286</b>	<b>90 581 237</b>	<b>115 438 500</b>	<b>95 914 912</b>

Source : Projet annuel de performances

## 2. Un budget qui ne retrace que très partiellement la réalité du programme

Contrairement à certaines anticipations, le périmètre du programme est resté le même qu'en 2006. Autrement dit, la traduction budgétaire des actions relevant de ce programme reste toujours à faire. Comme l'an dernier, c'est seulement 10 % environ des crédits qui lui sont consacrés qui apparaissent budgétairement.

### a) Le non-rattachement au programme des crédits des DDE

La raison de cette situation est connue : c'est la même que l'an dernier. L'essentiel des agents qui travaillent à ce programme sont en effet des personnels déconcentrés des directions départementales de l'équipement. Or, ces agents ne travaillent pas seulement pour le programme AUIP ; ils travaillent aussi au programme logement, et surtout aux programmes réseau routier national et sécurité routière. De ce fait, cette année encore, les crédits les concernant figurent dans la mission transports.

La raison invoquée par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction pour le maintien de cette situation transitoire est la réorganisation des services consécutive au transfert du réseau routier national aux collectivités locales. Le processus de ventilation est rendu particulièrement difficile aujourd'hui du fait de la situation du processus de recomposition des DDE et de création des directions régionales des routes.

Le nouvel organigramme ne sera en effet finalisé qu'au printemps 2007. C'est donc seulement à ce moment-là qu'on pourra clarifier l'affectation des tâches des DDE. En effet, les tâches confiées par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction représenteront alors 90 % des activités de chaque DDE. Elle pourra alors travailler à leur ventilation entre les actions.

Il reste qu'aujourd'hui, ce sont les crédits de rémunération de 18 000 personnels environ, à comparer avec les 234 fonctionnaires de la DGUHC, qui ne sont pas pris en compte dans le programme.

***b) La non-ventilation entre les actions des crédits de personnel de l'administration centrale***

La deuxième difficulté concerne la répartition des personnels d'ores et déjà effectivement rattachés au programme, c'est-à-dire les personnels de l'administration centrale, entre les actions du programme.

En effet, les personnels de la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction travaillent sur les cinq actions du programme AUIP. Mais celles-ci comportent des liens très forts, et ce d'autant plus qu'elles s'exercent à l'occasion d'opérations qui les mettent simultanément en œuvre. Ainsi, une opération de rénovation urbaine, c'est bien sûr d'abord de l'urbanisme, de la planification et de l'aménagement (action 1). Mais c'est inévitablement du logement, et le travail mené relèvera alors de l'action 5. Aujourd'hui, aucune opération d'urbanisme ne peut négliger la dimension environnementale. Le personnel mènera donc, au cœur même de son travail d'aménagement, des tâches relevant en fait de l'action 3 (appui technique au ministère chargé de l'écologie). Pour peu que le programme de logements dépasse les tâches de la mission « ville », il comportera des tâches d'appui au ministère de la cohésion sociale, c'est-à-dire relevant de l'action 4 (appui technique aux autres ministères). Enfin, si les collectivités concernées lui demandent quelque conseil, l'action 2 (appui technique de proximité aux collectivités locales ou aux tiers) sera aussi engagée. La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a donc du mal à différencier les titres auxquels elle intervient.

De ce fait, les crédits de l'administration centrale, au lieu d'être ventilés entre les cinq actions, ont été regroupés dans une sixième action, dite action de soutien au programme, qui comporte exclusivement ces crédits.

Ce parti pris a une autre conséquence : quatre des actions du programme, qui ne requièrent que des dépenses de personnel et de fonctionnement, se trouvent

n'être dotées, cette année encore, d'aucun crédit. Il est à noter que c'est aussi au sein de ces trois actions que sera ventilé l'essentiel des crédits de personnel des DDE, lorsqu'ils seront enfin intégrés dans le programme.

Au bout du compte, le programme présente une situation particulière, puisque seules deux actions, l'action 1 et l'action 6, sont dotées de crédits, et qu'une partie de ceux de l'action 6 concourent à l'accomplissement de l'action 1.

## **B.— LE DÉBUT D'UNE IMPUTATION RÉELLE**

### **1. La mise en place d'un outil adapté**

La mise en place de la LOLF permet néanmoins, dès aujourd'hui, de faire une estimation de la répartition des effectifs entre les diverses missions. Une enquête conduite par la mission fait apparaître que, sur les 18 011 agents (calculés en ETPT) des DDE, 16 % travaillent à des tâches d'urbanisme, 68 % au profit des collectivités locales, 6 % au profit du ministère de l'environnement et du développement durable, et enfin 10 % au profit d'autres ministères.

Cette connaissance va rapidement progresser. En effet un outil permettant de suivre en temps réel l'affectation des agents aux missions vient d'être mis en place. D'ores et déjà, on découvre qu'il y a entre certaines DDE des disparités difficilement explicables. La mise en œuvre en 2007 de l'outil devrait permettre de mettre face à face, grâce aux indicateurs de la LOLF, l'évolution de l'activité et celle des moyens. Dès lors, l'affectation des personnels aux actions devrait pouvoir être présentée au Parlement à l'occasion de la préparation du budget 2008.

Cependant, il s'agira là d'une présentation. En effet, le ministère de l'équipement considère que la gestion globale de la masse salariale présente beaucoup d'avantages par rapport à une gestion affectée. Pour se conformer aux objectifs de la LOLF, le ministère sera doté de deux outils de gestion. Le premier est l'outil actuel de gestion globale des personnels. Le deuxième permettra la répartition théorique des masses salariales entre les programmes. À partir de l'année 2008, ce deuxième outil permettra des opérations de réaffectation quantitative des personnels des DDE.

Le ministère souhaite aussi procéder à une réaffectation qualitative. De façon générale, l'évolution des tâches demandées suppose, selon la DGUHC, une augmentation du niveau de qualification des personnels des DDE.

### **2. Une première présentation indicative**

L'état actuel de la construction de l'analyse permet cependant de disposer d'une première présentation de ce que sera le programme. Il faut néanmoins insister sur le caractère indicatif, à ce stade, de cette présentation. Au fur et à mesure de l'affinement de l'outil, des reclassements de crédits pourront avoir lieu. Tant que cet outil ne sera pas déclaré opérationnel par le ministère, il est possible

que les évolutions correspondent non pas à des évolutions effectives des crédits mais à des changements de modalités de calcul des répartitions des coûts entre actions.

***a) La prise en compte des crédits de personnels déconcentrés***

Suite à la fusion, en 2007, des programmes « Stratégie en matière d'équipement » et « Conduite et pilotage des politiques d'équipement », pour constituer le programme « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement », celui-ci est désormais le programme de soutien de l'ensemble des programmes relevant du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer notamment les missions « transports » et « politiques des territoires ».

Y sont inscrits les crédits de fonctionnement, y compris de personnels, transversaux à l'administration centrale, incluant pilotage juridique, gestion du personnel et gestion financière du ministère, informatique générale, formation.

C'est donc dans ce programme que sont affectés les crédits de fonctionnement et de personnel des DDE et des autres services déconcentrés.

L'enquête citée précédemment sur la répartition des tâches de ces services a amené le ministère à considérer aujourd'hui que 1 203,05 millions d'euros de ce programme concourent en fait au programme AUIP.

***b) La ventilation des dépenses de l'action « Soutien au programme »***

La non-ventilation des crédits de l'action « Soutien au programme » contribue aussi à donner au programme son aspect particulier. Le ministère a néanmoins progressé dans ce domaine.

Les crédits de contentieux qui y sont inscrits (13 millions d'euros) ont ainsi pu être répartis à titre indicatif entre les autres actions sur la base d'une estimation de leur coût moyen sur 10 ans. L'action « Urbanisme, planification et aménagement » se voit donc dotée à titre indicatif d'un montant de 4,625 millions d'euros au titre du contentieux de l'urbanisme, l'action « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et aux tiers » de 7,5 millions d'euros au titre du contentieux de l'urbanisme lié à l'application du droit des sols et du contentieux de l'ingénierie publique, et l'action « Appui technique aux autres ministères » de 875 000 euros au titre du contentieux des constructions publiques.

À partir d'une enquête interne au ministère, les crédits de masse salariale (17,128 millions d'euros) correspondant aux ETPT de la DGUHC sont également répartis (ou déversés, selon l'expression administrative) entre les actions, au prorata des agents qu'elles mobiliseront en 2007.

Enfin, les crédits de fonctionnement (12 millions d'euros) sont répartis entre toutes les actions du programme, également au prorata des ETPT affectés à ces actions.

***c) La réimputation des crédits de soutien au ministère de l'écologie et du développement durable***

Si le programme AUIP mobilise des crédits actuellement affectés à d'autres programmes, il comporte aussi dans son périmètre des crédits qui concourent à l'action d'autres programmes.

C'est ainsi que, conformément aux préconisations du Comité interministériel d'audit des programmes, les crédits consacrés à l'action « Appui technique au ministère chargé de l'écologie » sont « déversés » sur deux programmes de la mission « Écologie et développement durable », le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » (actions « prévention des risques technologiques et des pollutions », « prévention des risques naturels » et « gestion des crues) et le programme « gestion des milieux et biodiversité » (action « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques »).

Les crédits ainsi déversés sont les crédits de personnel consacrés à l'action (calculés en ETPT), les crédits de fonctionnement correspondants et enfin la part des crédits de soutien du programme qui y est associée.

**3. Un poids budgétaire sans commune mesure avec le périmètre actuel du programme**

Sur ces bases, le programme AUIP présenterait les caractéristiques suivantes.

**PRÉSENTATION INDICATIVE DES CRÉDITS DE PAIEMENT  
CONCOURANT À LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME**

Intitulé de l'action	PLF 2007  (y c. fonds de concours)	Ventilation des crédits de pilotage de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2007 après ventilation (y c. fonds de concours)
		au sein du programme	entre programmes	
Urbanisme, planification et aménagement	53 607 175	+24 130 245	+220 148 711	+297 886 131
Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers		+15 738 454	+853 622 166	+869 360 620
Appui technique au ministère chargé de l'écologie		+218 259	-218 259	-
Appui technique aux autres ministères		+2 220 779	+129 278 661	+ 131 499 440
Personnels relevant du programme « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « ville et logement »				
Soutien au programme	42 307 737	-42 307 737		-
<b>TOTAL</b>	<b>95 914 912</b>	<b>-</b>	<b>+1 202 831 279</b>	<b>1 298 746 191</b>



**BALANCE DES CRÉDITS DE PILOTAGE DE SOUTIEN ET/OU DE  
POLYVALENCE VERS (-) OU EN PROVENANCE (+) D'AUTRES PROGRAMMES**

Gestion des milieux et biodiversité (Mission Écologie et développement durable)	- 74 492
Prévention des risques et lutte contre les pollutions (Mission Écologie et développement durable)	- 143 767
Soutien et pilotage des politiques de l'équipement (Mission Transports)	+ 1 203 049 538
<b>TOTAL</b>	<b>+ 1 202 831 279</b>

Le programme AUIP est ainsi un programme considérable de 1,2 milliard d'euros, dont 220 millions d'euros consacrés à l'urbanisme et plus de 850 millions d'euros à l'appui de proximité aux collectivités territoriales, sans oublier 130 millions d'euros d'appui aux autres ministères. C'est de ce fait un programme central pour l'aménagement du territoire, par l'État et par les collectivités locales. Il faut donc assurer la cohérence entre les actions du programme et leur traduction budgétaire.

## **II.— UNE POLITIQUE DE L'URBANISME AFFIRMÉE**

La décentralisation en matière d'urbanisme et d'ingénierie publique entraîne, on le verra ci-après, des modifications importantes du dispositif déconcentré de l'État dans ce domaine.

Pour autant, l'État n'a pas prévu de renoncer à toutes ses prérogatives. Dès lors, il y a redéfinition des tâches des services déconcentrés en fonction des objectifs que l'État se fixe.

Ainsi, l'objectif 2 du programme concerne l'action de l'État pour veiller à ce que l'urbanisation soit maîtrisée et ordonnée. Dans ce cadre, il appartient aux services déconcentrés d'inciter les collectivités à planifier leur développement et également de veiller, au long de l'élaboration des documents d'urbanisme, à la prise en compte des objectifs de développement durable et équilibré.

À ces fins, la nécessité du maintien de capacités d'ingénierie a été réaffirmée, par la circulaire du Premier ministre du 16 novembre 2004, comme « un moyen efficace, en appui des collectivités locales, de contribution aux politiques publiques » ; ce maintien constitue également un moyen pour l'État de conserver en son sein une capacité d'expertise pour ses missions propres. Ces capacités d'ingénierie concernent d'une part le domaine de l'urbanisme proprement dit, et de l'autre les actes d'instruction et de conduite de projets, ce qu'on appelle désormais l'ingénierie d'appui territorial.

## **A.— LE DÉVELOPPEMENT DES INSTRUMENTS D'URBANISME**

Pour réaliser les objectifs qui lui sont fixés, promouvoir l'aménagement équilibré des territoires, contribuer à une meilleure organisation de l'occupation de l'espace, l'État favorise le développement d'un certain nombre d'instruments d'action, qu'il s'agisse de l'organisation de moyens humains ou d'outils juridiques ou financiers. Il travaille aussi à la réalisation d'opérations de grande ampleur.

### **1. L'évolution des acteurs de la planification urbanistique**

#### *a) Les agences d'urbanisme*

Prévues par l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, les agences d'urbanisme sont le lieu des rencontres entre les acteurs, État, professionnels, et collectivités, de diverses tailles, de divers niveaux et de diverses compétences, de l'organisation du territoire sur lequel elles agissent. Elles ont vocation à proposer des plans d'urbanisation dans les grandes agglomérations. Elles sont notamment, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, l'organisme de réflexion en vue de l'élaboration des documents de planification stratégique que sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

De l'avis du délégué général de la fédération nationale des agences d'urbanisme, rencontré par le rapporteur, c'est cette fonction de lieu d'échange qui apporte aux collectivités une valeur ajoutée par rapport à des bureaux d'étude : l'agence doit être le lieu des projets et des prospectives d'ensemble, élaborés en partenariat. L'agence permet même de dépasser l'intercommunalité. Au-delà de l'intercommunalité, pour penser et coordonner l'aménagement de l'aire urbaine, l'agence constitue un cadre idoine. Pour l'élaboration d'un projet concret dans une collectivité, pour un équipement relevant de ses seules compétences, c'est au contraire vers un bureau d'étude que la collectivité aura intérêt à aller.

Dans ces conditions, le nombre d'agences a vocation à rester limité. Elles sont aujourd'hui au nombre de 49. Les agences comportent en tout 1 500 personnes, dont 55 % de cadres (ingénieurs, géographes, sociologues...). Aujourd'hui, une agence se crée avec une quinzaine de personnes. Le CIADT du 9 juillet 2001 avait prévu la 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. Il en a été créé 12. Il s'avère que, dans les agglomérations où les agences prévues n'ont pas été créées, la cause de cette situation est l'impossibilité de réunir les divers partenaires qui font vivre l'agence : on ne peut pas obliger les gens à s'entendre s'ils ne le veulent pas. Dès lors, on peut considérer que les objectifs fixés par le CIADT ont été atteints.

C'est pourquoi l'État, qui contribue au fonctionnement des agences à hauteur d'un peu moins de 10 millions d'euros, recherche désormais la stabilité budgétaire dans ses contributions. C'est donc 9,64 millions d'euros qui y seront consacrés en 2007, à comparer avec 10,34 millions d'euros en 2006 mais

9,61 millions d'euros en 2005. De l'avis de la fédération, ce montant est satisfaisant et peut permettre à l'État d'intervenir dans chaque agence aux côtés d'autres partenaires : le budget total des agences est de 110 millions d'euros.

Une autre action en cours est l'élaboration d'une circulaire sur le rôle, la déontologie et le statut des agences. Celles-ci ont en général le statut d'association. Comme les documents qu'elles élaborent ne peuvent être directement reliés aux cotisations de chaque collectivité, des risques de mise en cause de l'intérêt de celles-ci sont toujours latents. Les agences elles-mêmes ont donc souhaité l'élaboration de cette circulaire.

### ***b) Les services déconcentrés de l'État***

S'agissant de l'élaboration des documents d'urbanisme, dans le cadre de l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme, il ne faut pas négliger le dispositif déconcentré de l'État. Dans ce domaine, au contraire de l'ingénierie d'appui territorial, le dispositif est arrivé à une certaine stabilité. D'après une enquête conduite par le ministère de l'Équipement en 2004, pour l'ensemble du territoire national, 300 agents seulement, principalement de catégorie B, sont mis à disposition des collectivités pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Plus de la moitié des DDE ne réalise 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 cette tâche. Cette prestation effectuée au profit de communes disposant souvent de faibles moyens financiers s'inscrit alors dans la logique de l'ATESAT. Conformément à la Directive nationale d'orientation, cette assistance intègre la déclinaison des orientations de l'État dans l'élaboration des documents. Il peut s'agir de conseil en amont pour le choix du document d'urbanisme le mieux adapté, d'assistance à la mise en place du cadre d'études et à la conduite de la procédure (cahier des charges, analyse des offres, choix du bureau d'études), de pilotage du bureau d'études, de conseil juridique...

### ***c) Les autres dispositifs***

Moins importants que les agences d'urbanisme, mais fonctionnant sur le même modèle, de nombreux Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ont été créés. L'État n'envisage pas leur généralisation systématique. Il s'avère en effet que les CAUE qui fonctionnent le mieux sont ceux qui ont été voulus par les partenaires locaux. Autrement dit, autant il y a de la place pour des CAUE plus nombreux, autant l'État ne souhaite pas forcer l'augmentation de leur nombre ni la constitution de CAUE dans les territoires qui n'en ressentent pas la nécessité.

Enfin, on rappellera ici que le programme « AUIP » comprend également les frais de déplacement de 103 architectes-conseils et 99 paysagistes-conseils (un par département, auprès des services déconcentrés de l'État, et 4 architectes conseils auprès de l'administration centrale), pour un montant de 900 000 euros,

comme en 2006. En revanche les vacations de ces professionnels sont imputées sur le programme « soutien et pilotage des politiques d'équipement ». Elles sont globalisées dans une dotation annuelle de crédits déléguée aux DDE, sur la base de 410,88 euros bruts par jour.

Ces professionnels libéraux ont pour tâche d'apporter un jugement sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus complexes et sur la prise en compte du paysage dans les projets d'aménagement. Ils représentent, par leurs actions de sensibilisation et de médiation, un potentiel de savoir-faire très utile qu'il convient, selon la DGUHC, de mieux faire connaître au sein des services de l'État et des collectivités territoriales.

## **2. Les documents de planification stratégique**

Pour un développement équilibré et durable du territoire, il ne suffit pas d'avoir prévu des organismes et des dispositifs de mise en œuvre d'une planification efficace. Il faut que des documents de planification soient effectivement élaborés.

### ***a) Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)***

Le document de planification à l'échelle la plus large est le schéma de cohérence territoriale, ou SCOT. L'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale à la bonne échelle est un bon indice de la relance de politiques locales relatives à l'aménagement et au développement durable. Si cette démarche est portée par les intercommunalités, elle est cependant un enjeu particulièrement important pour l'État, notamment dans les zones urbaines, et en particulier pour celles situées sur le littoral. C'est pourquoi les services déconcentrés de l'État y sont systématiquement associés. Pour encourager l'établissement de tels documents, l'État, outre la participation de ses services et les financements qu'il apporte aux agences d'urbanisme, a mis en place en 2004 un dispositif d'incitation à leur élaboration en co-finançant les études sur la base d'1 euro par habitant. En 2007, les autorisations d'engagement à ce titre sont de 4,5 millions d'euros et les crédits de paiement de 3,5 millions d'euros. Le coût d'un SCOT est en effet en moyenne de 5,5 euros par habitant du périmètre concerné, dans une fourchette allant de 1 à 3, selon la complexité des enjeux et des problématiques et le mode de réalisation des prestations.

Le taux de couverture des zones urbaines, notamment littorales, par les SCOT et les schémas directeurs en vigueur est désormais l'un des indicateurs de performance pour la réalisation de l'objectif de promotion de l'aménagement équilibré des territoires, premier objectif du programme. Le taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains est passé de 36 % en 2005 à 37,5 % en 2006. Pour 2007, l'objectif visé est de 40 %. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le nombre de SCOT en cours de procédure était de 250 ; 31 périmètres nouveaux avaient été définis pendant l'année. S'agissant des territoires urbains concernés par une façade littorale, qui font l'objet d'un indicateur spécifique, le taux est passé de 12 % en

2005 à 20 % en 2006. Pour 2007, le taux de 30 % est visé. Si l'on part de très loin, le rythme de rattrapage est remarquable. Cela doit être souligné.

En revanche, l'accent mis sur les SCOT ne doit pas masquer une difficulté, celui de leur statut juridique par rapport aux autres documents d'urbanisme : PLU, plans de prévention des risques, et notamment des risques d'inondation. Une réflexion devrait pouvoir être conduite sur la hiérarchisation de ces documents.

Il faut souligner enfin que les SCOT ne sont pas parfaitement adaptés aux territoires ruraux.

### ***b) Les directives territoriales d'aménagement (DTA)***

Dans sept territoires à forts enjeux, l'État a engagé entre 1996 et 1999 l'élaboration d'autant de directives territoriales d'aménagement (DTA). L'échelle de la DTA dépasse les aires des SCOT ou regroupe plusieurs SCOT. La procédure d'élaboration est donc complexe : études préalables, consultations locales approfondies, passage en CIADT, mise à l'enquête publique et enfin examen par le Conseil d'État avant la prise du décret d'approbation.

Après l'approbation en 2003 de la DTA des Alpes-Maritimes, et en 2005 de celle des bassins houillers nord-lorrains, deux nouvelles DTA ont été approuvées en 2006 : celle de l'estuaire de la Loire et celle de l'estuaire de la Seine, territoire particulièrement complexe puisqu'il s'étend sur deux régions et trois départements. Une troisième, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, devrait être approuvée d'ici la fin de l'année. La DTA des Bouches-du-Rhône devrait suivre. En revanche, la DTA des Alpes du Nord a été remise à l'étude.

L'outil DTA a vocation à se généraliser, de façon à permettre d'organiser la planification sur l'ensemble des grands territoires soumis à de fortes pressions. Il s'agit, à ces échelles, de disposer d'outils adaptés pour fixer les orientations de l'État, encadrer les SCOT et assurer la cohérence d'ensemble. Les SCOT et les PLU devront en effet être compatibles avec les orientations de la DTA. Cela pose de nouveau, du reste, la question de la hiérarchisation juridique de l'ensemble de ces documents.

Le taux de pénétration de la planification dans les grands territoires, c'est-à-dire celui des DTA, est désormais aussi l'un des indicateurs de performance du programme. Il était de 35 % en 2005 ; il devrait atteindre 37 % en 2006 et l'objectif pour 2007 est de 43 %.

### **3. Les établissements publics fonciers**

L'État continue à favoriser la création d'établissements publics fonciers. Il considère qu'il faut créer des établissements importants, au niveau régional par exemple. Cependant dans des zones denses, des échelons plus petits sont possibles. Ainsi, il y a des demandes dans certaines régions, comme la Bretagne

ou la région Poitou-Charentes. En région parisienne, quatre établissements publics fonciers viennent de se créer : l'un est régional, il concerne l'Île-de-France tout entière, trois autres ont pour périmètre d'intervention le département ; il s'agit des EPF des Yvelines, des Hauts-de-Seine, et du Val-d'Oise. Un établissement public foncier local vient aussi de se créer à Toulouse. Quatre nouveaux EPF locaux s'ajoutent ainsi aux six existants.

Leurs compétences sont assez larges. Mais ils ont d'abord été créés pour faciliter la production de logements : le principe est que ces établissements sont créés sans dotation d'amorçage de l'État ; leurs ressources sont le produit de la taxe spéciale d'équipement, des emprunts gagés sur le produit futur de cette taxe, dont l'augmentation est prévisible en cas d'opérations d'urbanisme, et enfin des avances ou des dotations fournies par les collectivités locales.

Leur objectif est de capter la plus-value foncière. Aujourd'hui une difficulté vient du fait que, alors que lorsque la population s'accroît, cela génère des coûts supplémentaires pour les collectivités locales et l'État, en établissements publics, en voirie, en écoles etc., la plus-value bénéficie pour l'essentiel aux particuliers. L'idée est que les établissements publics fonciers puissent produire, par leur politique patrimoniale, à la fois de l'offre potentielle de logement et des revenus tirés de la plus-value.

Cela n'exclut cependant pas qu'ils puissent travailler à une maîtrise du foncier à d'autres fins que la production de logements. Ainsi, s'ils le veulent, ils peuvent travailler sur la maîtrise foncière des abords des usines classées Seveso.

D'autres instruments de production de logement sont à l'étude. Ainsi est en cours d'analyse l'idée d'une taxation progressive, et non pas dégressive comme aujourd'hui, des plus-values foncières dans le temps, de façon à éviter la rétention de terrains et à favoriser au contraire leur mise à disposition pour la construction.

## **B.— LA CONDUITE DES GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME**

Soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national fait partie des objectifs fixés au programme. C'est l'objectif n° 3. La constitution de pôles de développement urbain sur des sites stratégiques est en effet un enjeu économique et social pour le rayonnement national et européen des grandes métropoles. À cette fin, l'État utilise comme instruments des établissements publics d'aménagement (EPA), de caractère national, qui organisent l'intervention de l'État en partenariat avec les collectivités territoriales concernées. Anciennement constituées par des villes nouvelles, les grandes opérations d'urbanisme (GOU) prennent désormais la forme d'opérations d'intérêt national (OIN). 32 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2007 à ce titre.

Les indicateurs d'efficacité de cette action sont au nombre de trois. L'effet de levier de l'investissement public au sein de ces pôles, établi bien sûr sur des périodes pluriannuelles, mesure l'efficacité de l'intervention financière de l'État.

La production de logements et la création d'emplois sont les indicateurs de réussite de chaque opération.

Afin de garantir une certaine homogénéité des paramètres de calcul, ces deux derniers indicateurs portent séparément sur les opérations de création urbanistique, comme les villes nouvelles ou encore le quartier de La Défense d'une part, et les opérations de redynamisation urbaine de sites en déshérence, d'autre part.

## **1. Les opérations d'intérêt national**

La politique des opérations d'intérêt national ou OIN est une politique de sites stratégiques : il s'agit d'intervenir sur les secteurs dont la situation générale contraste avec leur potentiel, parfois considérable. Dans ces secteurs, préalablement identifiés, l'État conduit des opérations propres et finance des opérations conclues par les collectivités, soit par le biais de crédits d'intervention, soit par des subventions foncières. Il faut souligner que la construction de logements elle-même concerne le programme Rénovation urbaine, et non pas le programme AUIP. Cependant, on le voit par exemple dans l'opération Plaine de France, les financements peuvent se compléter.

### *a) L'aménagement de l'Île-de-France*

L'opération de La Défense, premier quartier d'affaires européen, sera prorogée jusqu'en 2010. Il s'agit pour l'État d'assurer la fermeture de l'établissement public d'aménagement (EPAD) dans des conditions satisfaisantes et qui garantissent la pérennité d'un site essentiel pour l'attractivité de Paris et de sa région sur le marché des sièges sociaux des grandes entreprises, et pour la puissance économique et la renommée de la France. Il est notamment prévu la régénération des tours les moins adaptées au marché, la construction de 300 000 m<sup>2</sup> de tours neuves, la réalisation de 1 400 logements supplémentaires et un certain nombre d'opérations en matière de transports confortant la fonction de « hub » multimodal de La Défense.

L'opération Seine Arche, située sur la commune de Nanterre, est contiguë au site de La Défense. Les principaux objectifs de l'opération sont d'accroître l'offre de logement, avec 292 000 m<sup>2</sup> de logements, dont 40 % de logements sociaux, de poursuivre le développement économique, avec 217 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 101 000 m<sup>2</sup> de commerces, services et activités programmés, de réaliser un centre urbain et enfin, en termes de transports, de créer un nouveau pôle d'échange multimodal Nanterre-Université, l'ensemble ayant vocation à constituer un aménagement durable et structurant pour le territoire.

Fin 2005, l'établissement public avait signé des actes de vente pour 132 000 m<sup>2</sup> de bureaux, acquis de l'EPAD l'essentiel des terrains nécessaires à son activité, et signé des promesses de vente pour 487 logements.

L'opération Plaine de France (des portes de Paris à Roissy), engagée en 2002, concerne, elle, un périmètre particulièrement étendu (280 km<sup>2</sup> et 900 000 habitants). Jusqu'ici, le rôle de l'EPA a donc consisté, pour l'essentiel, à définir une stratégie de développement pour l'ensemble du territoire, à contribuer à coordonner les acteurs, à leur apporter l'assistance technique qui leur est nécessaire, et à jouer un rôle d'ensemblier pour les projets complexes. Le « document stratégique de référence » (DSR) a été approuvé, à l'unanimité, le 12 décembre 2005 par les collectivités publiques représentées au conseil d'administration de l'EPA. Parmi les projets en cours, il faut citer notamment le projet d'aménagement urbain autour de l'aéroport du Bourget, incluant le musée de l'air et de l'espace et le parc d'exposition, et celui dit du triangle de Gonesse, enjeu essentiel du territoire avec une réserve foncière de 800 hectares à la jonction des aéroports de Roissy et du Bourget.

Contrairement aux EPA de La Défense et de Seine-Arche, l'EPA ne peut se financer par la vente des terrains qu'il viabilise. L'État le financera donc à hauteur de 1,77 million d'euros en 2007.

Enfin, trois nouvelles OIN vont être lancées en Île-de-France. L'opération « Seine Amont », dans le Val-de-Marne, inclura notamment les communes d'Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Orly, Rungis, Villeneuve-Saint-Georges ; il s'agit de tirer parti d'un territoire qui offre de nombreuses disponibilités foncières et qui dispose d'un remarquable potentiel de développement à proximité immédiate de Paris.

Une opération sur le secteur de Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, qui est identifié depuis longtemps comme un grand pôle scientifique de dimension internationale, vise à renforcer encore ce territoire, au cœur d'un des plus importants pôles de compétitivité de niveau mondial.

L'opération « Seine Aval » concerne un territoire, situé sur les départements des Yvelines et du Val d'Oise, lourdement frappé par la désindustrialisation des années 1970, et jusqu'ici resté à l'écart de la dynamique de structuration de la grande couronne francilienne. Il s'agit de la transformation et de l'élargissement de l'opération Mantois-Seine Aval, lancée en 1996 et qui ne concernait jusqu'ici que Mantes-la-Jolie et Chanteloup-les-Vignes, dont les difficultés avaient défrayé la chronique.

Sur chacun de ces territoires, le Gouvernement souhaite relancer la dynamique de développement d'activités et la construction de logements, afin de renforcer l'attractivité de l'Île-de-France, première région économique européenne, améliorer l'équilibre de son développement et mieux répondre aux besoins des populations. Les préconisations des trois missions de préfiguration devraient être remises à la mi-2007. En 2007, il est prévu 1 million d'euros de financement pour chacun des trois EPA.



### ***b) Les autres opérations***

Hors Île-de-France, deux opérations sont en cours. À Marseille, l'opération d'urbanisme Euroméditerranée a pour objet, depuis 1995, de contribuer au retour à la compétitivité économique de Marseille et à l'effacement de la fracture sociale entre la ville et son port. Le dernier protocole financier a été signé en 2005 pour la période 2006-2012. Il concerne principalement la nouvelle ZAC de la Cité de la Méditerranée et mobilise 180,1 millions d'euros répartis à raison de 47 millions d'euros pour l'État, 130 millions d'euros pour les collectivités territoriales et 3 millions d'euros sollicités auprès du FEDER.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006 1,8 milliard d'euros d'investissements privés ont été générés au regard d'un investissement public de l'État et des collectivités territoriales s'élevant à 600 millions d'euros, 6 500 emplois nets ont été créés et 700 entreprises nouvelles se sont installées ; 1 300 logements neufs, dont 47 % de logements sociaux, ont été construits, 2 300 logements ont été réhabilités. Le classement des métropoles européennes fait apparaître une progression de Marseille de la 28<sup>ème</sup> à la 23<sup>ème</sup> place.

L'EPA Euroméditerranée est le plus gros consommateur de crédits : en 2007, il est prévu de lui attribuer 4 millions d'euros, portant le total du financement des EPA à 10,77 millions d'euros.

Une opération est aussi en cours de lancement à Saint-Étienne ; il s'agit, en renforçant l'attractivité de Saint-Étienne et particulièrement de son centre-ville, tant au plan économique que résidentiel, de rendre à cette ville le rang que lui confère son poids démographique, et ainsi de contribuer à la constitution d'une aire métropolitaine lyonnaise de rayonnement européen.

Le programme d'intervention du futur EPA inclura notamment l'implantation d'activités industrielles et de recherche, un programme tertiaire de l'ordre de 150 000 à 200 000 m<sup>2</sup>, l'aménagement des espaces publics, la démolition d'environ 5 000 logements en 15 ans et, chaque année, la construction de 440 logements et la réhabilitation de 200 logements.

Une première phase, correspondant à la période des contrats de projets (2007-2013) nécessite un financement public de 120 millions d'euros. Celui-ci sera financé à parité entre l'État et les collectivités territoriales concernées. Deux millions d'euros seront attribués à l'EPA en 2007.

## **2. La poursuite de l'aide à la normalisation et au développement des villes nouvelles**

Longtemps, la politique d'urbanisation de l'État est passée par la constitution de « villes nouvelles ». Au fil du temps, et à mesure de la réalisation de leur programme d'expansion, les villes nouvelles ont rejoint le droit commun pour devenir des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération.

Le processus de normalisation comprend plusieurs volets et plusieurs étapes. Il comprend l'établissement d'un bilan financier de l'opération de création de la ville nouvelle, d'un bilan des plus-values restant à concrétiser, et enfin d'un bilan des charges de personnel. Une fois ces comptes établis, des contrats de sortie progressive du statut de ville nouvelle sont négociés et signés. Ainsi, de tels contrats lient aujourd'hui encore l'État et les communautés d'agglomération de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines, ex-villes nouvelles. Ces agglomérations se sont engagées à poursuivre l'accueil de populations par la construction de logements à raison de 850 par an à Cergy et de 450 à Saint-Quentin-en-Yvelines. En contrepartie, l'État finance, pour chacune de ces ex-villes nouvelles, des équipements publics à hauteur de 22,8 millions d'euros sur cinq ans, dans la limite de 30 % du coût de l'investissement.

Après la promulgation du décret mettant fin à l'opération d'intérêt national de l'Isle d'Abeau, cette ville nouvelle est en cours de transformation en collectivité de droit commun ; la convention de « fin de l'OIN » est en cours de négociation. Il ne reste donc désormais aujourd'hui que deux « villes nouvelles ».

La ville nouvelle de Sénart, qui est constituée de deux syndicats d'agglomération nouvelle (Sénart-ville nouvelle et Sénart en Essonne) présente une fragilité financière structurelle inquiétante, notamment du fait de la faiblesse de la taxe professionnelle, au regard des objectifs d'urbanisation à l'horizon 2015. L'État a donc mis en place un dispositif pour lui permettre de revenir progressivement, comme les autres, au droit commun. En vue du budget 2006, Sénart-ville nouvelle a bénéficié d'une réduction de la dette de différé de 25 millions d'euros et d'une dotation d'équilibre de 3 millions d'euros. Sénart en Essonne a reçu une dotation de 700 000 € et un différé d'amortissement villes nouvelles de 450 000 €.

Les réalisations et les enjeux sont en effet importants. La ville nouvelle a construit ces dernières années près de 1 000 logements par an. De plus le territoire de la ville nouvelle de Sénart dispose de la plus grande réserve foncière d'Île-de-France, avec 3 000 hectares ; il constitue un levier essentiel au regard de la pénurie de logements en Île-de-France.

La ville nouvelle de Marne-la-Vallée est quant à elle une ville nouvelle complexe et très étendue, dont le développement n'est pas terminé. Elle comporte plusieurs secteurs. Le dynamisme du secteur III, où s'est développé Disneyland Paris, et l'importance de la transformation du territoire, qui est à l'origine un territoire rural, justifient pleinement le maintien du secteur sous le statut de ville nouvelle.

L'agglomération nouvelle de Bussy Saint Georges, qui en constitue le pôle principal de développement, a connu une croissance exceptionnelle passant de 7 371 habitants à 15 144 au 1<sup>er</sup> janvier 2005. La dotation d'équilibre attribuée par l'État pour le budget 2006 s'est élevée à 1,4 million d'euros et le différé d'amortissement à 1,2 million d'euros.

En revanche dans d'autres secteurs, l'urbanisation s'achève. Un processus de retour au droit commun est donc engagé. Ainsi, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) de Val d'Europe (secteur IV) et de Val Maubuée (secteur II) ne bénéficient plus de dotations d'équilibre de l'État. Seul un « différé d'amortissement villes nouvelles » est encore versé au SAN de Val Maubuée, compte tenu de son niveau d'endettement très élevé.

Du fait de l'évolution des villes nouvelles, les autorisations d'engagements qui y sont consacrées diminuent. Après avoir été globalement stables de 2003 à 2006, avec 31,5 millions d'euros environ, elles sont passées en 2006, selon des données fournies par la DGUHC, à 27,5 millions d'euros, conventions de sortie comprises.

### 3. Un bilan solide

#### *a) L'efficacité de l'intervention financière de l'État*

La mise en œuvre de la LOLF conduit à calculer systématiquement l'effet de levier sur l'ensemble des grandes opérations d'urbanisme. Cela ne vaut cependant pas pour celles de création récente (Seine Arche et Plaine de France par exemple). En effet, les opérations s'inscrivent dans la durée ; de plus, les aménagements publics (réseaux, voiries...) précèdent et conditionnent la réalisation des opérations d'investissement privé. De ce fait, il y a un décalage de plusieurs années entre l'investissement public et l'arrivée des investissements privés. L'effet de levier sera donc évalué sur des périodes pluriannuelles.

Les opérations ont également des résultats variables en fonction de leur nature ; pour garantir une certaine homogénéité des paramètres de calcul, les indicateurs portent séparément sur les villes nouvelles et La Défense, d'une part, et les opérations de redynamisation urbaine, d'autre part.

La pertinence de cet indicateur devrait se renforcer lorsqu'il sera calculé sur une plus longue période. Mais on sait d'ores et déjà que l'activité immobilière des grandes opérations d'urbanisme a attiré 9,8 milliards d'euros d'investissements privés sur la période 2001-2005, pour un budget de l'État de 96,7 millions d'euros sur cette période, soit un effet de levier proche de 100.

#### **MONTANT DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ GÉNÉRÉ PAR EURO PUBLIC INVESTI PAR L'ÉTAT AU SEIN DES PÔLES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN**

	Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2009 Cible
Villes nouvelles et EPAD	%	96				100	100
Opérations de redynamisation urbaine	%	121				120	120

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

Si l'on veut raisonner sur l'intervention des seuls EPA, il s'avère que leur chiffre d'affaires cumulé est de l'ordre de 214 millions d'euros en 2005 et qu'il induit un investissement privé de 3 milliards d'euros par an environ.

#### CHIFFRE D'AFFAIRES 2005 DES EPA

(en millions d'euros)

La Défense	57,5
Mantes	2,1
Marne la Vallée	87,1
Plaine de France	0,4
Seine Arche	0,7
Sénart	37,6
L'Isle d'Abeau	21,5
Euroméditerranée	6,7
<b>TOTAL</b>	<b>213,6</b>

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

#### *b) La création d'emplois*

La création d'emploi est le deuxième indicateur de réussite du soutien au développement des pôles urbains. Le taux d'emploi est en effet un indicateur important du dynamisme économique d'un territoire, et donc à la fois de l'offre en emplois et des ressources fiscales des collectivités.

Les résultats, calculés par l'administration, sont les suivants.

#### CRÉATION BRUTE D'EMPLOIS DANS LES PÔLES

	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2009 Cible
Nombre d'emplois	22 988		13 524	15 849	15 000	15 000

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

Il faut cependant souligner que, selon le ministère lui-même, en 2006 (pour les données 2005), ces données brutes sont évaluatives, même si elles peuvent être considérées comme fiables. L'an prochain, un nouvel outil de l'INSEE devrait permettre d'obtenir des données réelles.

Ce volume global d'emplois se décompose ainsi entre opérations.

### CRÉATIONS BRUTES D'EMPLOIS

	1990			1999			2005
	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	150
Mantes Seine Aval	29 747	43 697	0,68	30 941	43 252	0,72	430
Marne la Vallée	76 010	105 824	0,72	107 044	126 851	0,84	861
Plaine de France	329 878	441 250	0,75	357 785	422 276	0,85	10 536
Seine Arche							5
Sénart	21 084	39 313	0,54	28 348	46 269	0,61	1 000
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>12 982</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	218
Euroméditerranée				21000	10 884	1,93	324
<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>13 524</b>

\* : Grandes opérations d'urbanisme

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

Le nombre d'emplois créés est en augmentation sensible par rapport à 2004 (12 982 emplois créés dont 10 618 en Île-de-France). Il faut remarquer que les opérations les plus anciennes, c'est-à-dire les villes nouvelles, ont réussi au fil du temps à équilibrer l'offre d'emploi et leur population active, et aussi, ce qui n'apparaît pas dans le tableau, leur population avec l'emploi offert sur place, en attirant non seulement les classes populaires, mais aussi les classes moyennes et les cadres.

À l'inverse, les opérations plus récentes comportent plus de déséquilibres, soit qu'elles présentent encore un déficit d'emplois, soit qu'au contraire elles présentent un surplus de postes, qui ne correspond pas forcément aux compétences de leur population, comme dans le cas d'Euroméditerranée, La Défense formant un cas à part.

#### *c) La création de logements*

Le nombre de logements autorisés est le troisième indicateur du succès de l'appui de l'État aux pôles urbains. Là aussi, les conclusions sont positives. En 2005, 11 345 logements auront été autorisés, dont 10 486 en Île-de-France. Les logements autorisés en 2005 dans les grandes opérations d'urbanisme en Île-de-France représentent plus du quart de la production de logements de la région. Ils sont, depuis 2004, en très forte augmentation, marquant ainsi les effets de la

politique volontariste de l'État menée par ses établissements publics d'aménagement.

#### PRODUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS

	Population 1990 (RPG)	Population 1999 (RPG)	Logements autorisés en 2005
Cergy Pontoise	159 168	178 656	530
La Défense*	22 604	22 604	0
Mantes Seine Aval*	94 720	95 999	121
Marne la Vallée	210 835	246 607	4 384
Nanterre Seine Arche	n.c.	n.c.	
Plaine de France	907 351	908 798	3 732
St Quentin en Yvelines	128 663	142 737	662
Sénart	81 776	93 069	1 057
<b>Total GOU en Île-de-France</b>	<b>1 605 117</b>	<b>1 688 470</b>	<b>10 486</b>
<b>Total Île-de-France</b>		<b>10 952 011</b>	<b>40 992</b>
<b>% Gou/Île-de-France</b>		<b>15,42 %</b>	<b>25,58 %</b>
Isle d'Abeau	29 588	38 769	699
Euroméditerranée		27 889	160
<b>TOTAL GOU</b>	<b>1 634 705</b>	<b>1 755 128</b>	<b>11 345</b>

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

### III.— LA RÉFORME DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE ET LA RÉFORME DU DROIT DES SOLS

#### A.— L'INGÉNIERIE PUBLIQUE

##### 1. Les nouvelles conditions d'intervention de l'État

###### *a) Une réforme ancienne*

Parmi les éléments d'action de l'État en matière d'urbanisme, il y a aussi l'assistance technique qu'il apporte aux collectivités territoriales. Les conditions de cette assistance évoluent considérablement.

Le cadre juridique des interventions d'ingénierie de l'État avait déjà été réformé. On distingue désormais deux types de missions.

Il s'agit d'abord des missions exercées au titre de l'ingénierie de solidarité ; c'est l'Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT), conduite dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Les interventions sont définies par convention entre l'État et les collectivités locales. La contribution financière demandée aux collectivités est fonction du nombre d'habitants concernés.

Les autres missions, missions d'ingénierie générale ou de conseil, d'assistance et d'aide à l'émergence de projets locaux, sont exercées dans le champ concurrentiel. Pour fixer les tarifs auxquels y répondre, les services utilisent un système de prix fondé sur l'évaluation des coûts, directs et indirects, de la réalisation de la prestation ; le contrat est passé dans le respect des règles du code des marchés publics.

L'ensemble des recettes de ces deux modes d'intervention est versé au budget général de l'État.

### ***b) Une impulsion nouvelle***

Pour autant, la décentralisation engagée depuis plus de vingt ans n'avait guère eu de conséquences pratiques sur les procédures de traitement des questions d'ingénierie. Les collectivités locales continuaient, dans de nombreux cas, à faire élaborer par les services de l'État des documents qui relevaient de compétences qui leur étaient désormais attribuées.

La progressive évolution dans ce domaine des communes les plus importantes, la nécessité de mettre la pratique en accord avec les textes, et aussi la poursuite de la décentralisation, avec le transfert aux collectivités du réseau routier national, ont abouti à réformer profondément la configuration des services déconcentrés de l'État, et notamment à adapter leurs effectifs aux compétences conservées par l'État.

C'est ainsi que l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme réserve désormais, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la mise à disposition gratuite des services des DDE pour l'instruction des autorisations et actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols aux communes comprenant moins de 10 000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents de moins de 20 000 habitants.

### ***c) La mise en place d'indicateurs***

Par ailleurs, il a été décidé, dans le cadre de la mise en place des objectifs et indicateurs de performance, de mesurer la réalisation effective d'orientations décidées depuis longtemps, et qui consistent, hors ATESAT, à limiter les missions de maîtrise d'œuvre au profit du développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le programme comporte donc un objectif ainsi libellé : « Apporter aux collectivités une assistance pour leur permettre d'exercer leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes ».

Trois indicateurs ont été élaborés. Le premier concerne la qualité des services offerts par l'État ; c'est un « indicateur de satisfaction des élus pour les prestations de l'État en ingénierie d'appui territorial ». Ses résultats sont élaborés après enquête annuelle auprès des communes et EPCI ayant signé une convention

d'ATESAT en cours et ceux ayant eu recours à des prestations d'ingénierie dans le champ concurrentiel achevées pendant l'année de référence. Le dernier taux de réalisation est de 88 % en 2005. L'objectif pour 2007 est de 90 %.

Le deuxième indicateur calcule la part de l'ingénierie de solidarité dans les interventions pour le compte de tiers. Autrement dit, il mesure la part de l'appui apporté aux petites communes et groupements éligibles à l'ATESAT, rapportée à l'ensemble des interventions en ingénierie d'appui territorial des DDE. En 2005, cette part était de 67 % du temps de travail d'ingénierie des DDE. L'objectif est le même pour 2006 et 2007. L'objectif pour 2009 est de 70 %. Cette faible évolution a pour cause deux mouvements contraires, la décroissance des prestations réalisées dans le champ concurrentiel au profit des petites communes non éligibles à l'ATESAT d'une part, le développement du conseil en aménagement, sans doute plutôt vers des collectivités importantes, de l'autre.

Le troisième indicateur mesure la part des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage au regard du total des missions d'ingénierie d'appui territorial. Pour des raisons qui seront développées ci-après, le périmètre de calcul retenu est celui des départements hors « grands territoires ruraux » (GTR). Cette part était de 40,6 % en 2005 ; l'objectif est de 45 % en 2007 et de 50 % en 2010. L'objectif est donc une augmentation de 20 % de la part de ce type de tâche en cinq ans.

## **2. Les difficultés des communes et la recherche d'une réponse adaptée**

### *a) Les difficultés des communes*

L'effet de la réforme apparaît important. On pouvait estimer en 2005 les effectifs des DDE affectés aux missions d'ingénierie à environ 8 000 équivalents temps plein. Autre indicateur, en 2004, les mandatements pour l'ensemble des interventions faisant l'objet de rémunérations, quel que soit leur statut, ont été de l'ordre de 140 millions d'euros.

Il apparaît aussi que la réforme n'est pas d'abord si facile. En effet, près de la moitié des communes de plus de 10 000 habitants (environ 400 communes sur 900) n'instruisaient pas les dossiers avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Ce n'est qu'avec les communes de plus de 50 000 habitants, qui se sont dotées de services techniques étoffés, que l'assistance de l'État devient marginale : seules 11 % d'entre elles continuaient d'y recourir.

C'est donc un effort important qui est demandé aux villes moyennes ainsi qu'aux EPCI de plus de 20 000 habitants. Il leur faut recruter du personnel qualifié, et mettre en place soit une capacité d'ingénierie, soit au moins une capacité d'appréciation des besoins d'ingénierie et de recours éclairé à des prestataires extérieurs.



L'effort de mise en place ainsi demandé peut être particulièrement lourd pour certains EPCI qui, quoique dépassant les 20 000 habitants, ne sont constitués, hors commune centre, que de communes de moins de 10 000 habitants qui, si elles étaient restées isolées, continueraient d'avoir droit au concours de l'État.

Par ailleurs certaines communes ne trouvent pas sur le marché les compétences que leur fournissaient les DDE. Celles-ci n'existent tout simplement pas dans leurs territoires. Les communes se trouvent alors extrêmement démunies, et n'ont plus pour solution que de demander à la DDE de soumissionner sur les marchés d'ingénierie qu'elles passent. La loi a en effet précisé que les DDE continueraient à apporter en tant que de besoin leurs compétences aux collectivités locales. Encore faut-il pour cela que le programme de travail de la DDE le permette.

Enfin, l'importance de la mutation dans le domaine de l'ingénierie publique est accrue par la réforme concomitante du droit des sols. Cette réforme modifie profondément les conditions d'attribution des permis de construire ; dans ces conditions, c'est un droit nouveau que doivent appliquer les services des collectivités, nouvellement en charge de nouvelles tâches.

#### ***b) La recherche d'une réponse adaptée***

Pour tenir compte de ces difficultés, plusieurs actions ont été entreprises. D'abord, la formation des services municipaux aux nouvelles tâches a été développée, et ce de façon parfois considérable. Tel a été le cas dans le département du Nord ; 39 communes y étaient concernées par la réforme ; la DDE a tenu de très nombreuses réunions de formation et d'information.

Ensuite, pour satisfaire aux demandes d'ingénierie avec des DDE aux effectifs réduits, un effort de rationalisation a été entrepris.

On a d'abord décidé de raisonner en termes de territoires, et d'identifier notamment les « grands territoires ruraux » où, plus qu'ailleurs, il n'y a pas de réelles alternatives aux services offerts traditionnellement par les DDE. Il s'agit d'aller au devant des demandes des collectivités locales, dans ces zones où le retrait des DDE les laisserait démunies. C'est le cas ainsi, par exemple, en Centre Bretagne.

La seconde étape est désormais d'identifier, territoire par territoire, quels sont les besoins non satisfaits et la nature de la demande des collectivités aux services de l'État. Pour cela, l'administration centrale a demandé aux DRE d'élaborer, pour le début 2007, dans chaque région un « plan d'action régional de l'ingénierie d'appui territorial ». Ce plan définira la cartographie des territoires en fonction de leurs enjeux prioritaires (grands territoires ruraux, territoire de rénovation urbaine, prévention des risques, etc.), la contribution attendue de l'ingénierie à l'ensemble des objectifs et des actions stratégiques conduits par les services de la région, le choix d'organisation des compétences collectives et des

solutions « mutualisées » et, en conséquence, la réorientation des moyens à effectuer.

Pour la réussite de cette politique, il s'avère que la structure de présentation de la LOLF est particulièrement utile. En effet, les dispositifs permettant de satisfaire ces besoins requièrent essentiellement des effectifs. Or, avec les indicateurs ci-dessus évoqués, la LOLF offre au ministère un instrument permettant de typer les besoins en ingénierie publique par nature selon les territoires, ce qui n'était pas le cas auparavant. Ainsi le ministère est en train de typer ses politiques locales, et donc la composition des DDE, en fonction de la nature des territoires. Par exemple, il apparaît que les territoires ruraux sont d'abord demandeurs d'assistance technique. En revanche les territoires littoraux demandent de l'assistance juridique. Cela peut être un guide pour la redistribution des postes entre les DDE.

Par ailleurs, le ministère souhaite accroître les capacités de prestations en études aux collectivités locales. Cela suppose cependant que les institutions déconcentrées disposent d'un personnel qui, s'il sera moins nombreux, soit d'un niveau qui lui permette de conduire de façon autonome de telles études.

L'amélioration de l'informatique est une autre réponse pour continuer d'apporter aux collectivités un service de qualité avec une main-d'œuvre moindre. Plusieurs développements sont en cours. Le premier concerne les services rendus par les DDE. Les améliorations prévues permettront d'adapter les services déconcentrés du ministère à la réforme du permis de construire, et, dans les huit départements où elle est en cours, de permettre la fusion de la DDE et de la DDAF.

Le deuxième concerne les collectivités elles-mêmes. C'est la mise en place de systèmes d'information géographique. Il s'agit par exemple de développer la convergence numérique entre les PLU et les cadastres. Il s'agit aussi de permettre un meilleur accès des citoyens aux documents d'urbanisme.

Ce sont des efforts importants qui sont faits. Les seuls besoins liés au développement d'applications nouvelles dans ces domaines sont estimés à 2,75 millions d'euros.

## **B.— LA RÉFORME DU DROIT DES SOLS**

### **1. La réforme et sa mise en oeuvre**

Votre rapporteur avait longuement présenté, dans son rapport pour avis de l'an dernier, les orientations de la réforme du droit des sols. Celle-ci a été opérée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 6 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Ses dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

L'objet de la réforme était de faciliter l'acte de construire pour les citoyens. Pour cela, elle simplifie le droit : les onze régimes d'autorisation et les quatre régimes de déclaration sont regroupés en trois autorisations (permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir) et une déclaration préalable. Elle améliore les conditions d'instruction des demandes, notamment en instituant des délais d'instruction prévisibles et garantis. Pour cela, le délai d'instruction est désormais fixé par le code de l'urbanisme. Lorsqu'un délai d'instruction supplémentaire est nécessaire pour effectuer les consultations imposées par la loi, l'administration doit le notifier dans le mois qui suit le dépôt de la demande. Elle simplifie, pour le rendre plus efficace, le contrôle de la conformité des travaux aux permis délivrés. Enfin, elle tend à assurer une meilleure articulation avec les autres législations qui touchent à l'occupation des sols, notamment le régime des installations classées.

On espère par ailleurs de la réforme la diminution du contentieux. La complexité du droit des sols était cause de nombreuses contestations. D'autres dispositions y concourent, notamment l'interdiction d'agir contre une décision d'urbanisme faite aux associations qui ne sont pas déjà constituées à la date de l'acte.

La réforme du droit du sol était très attendue par les professionnels. Elle peut cependant dans un premier temps accroître les contentieux, si certaines dispositions sont, dans un premier temps, mal appliquées par un personnel insuffisamment au fait des nouvelles règles. Pour cela un effort important de formation des personnels instructeurs va être conduit. Celui-ci promet cependant d'être assez long : on en est actuellement à la formation des formateurs. C'est pourquoi l'association des maires de France, rencontrée par le rapporteur, émet désormais des réserves sur la date du 1<sup>er</sup> juillet choisie pour l'entrée en vigueur de la réforme. Elle fait remarquer, à juste titre, que l'été est une période de recrudescence des demandes de permis de construire et de vacances des personnels instructeurs. Elle se demande donc si la période est la mieux choisie pour l'application la plus fonctionnelle et la plus sereine d'une réforme d'ampleur qui touche aussi les délais, et si un report à l'automne ne serait pas préférable.

Par ailleurs la réforme du permis de construire est également considérée comme la rénovation d'un instrument d'action des DDE sur la construction. Cet instrument a été négligé jusqu'à aujourd'hui. Il doit être mieux utilisé, par des personnels mieux aptes à le faire.

## **2. La mise en place d'indicateurs de satisfaction**

Afin d'assurer une mise en œuvre aussi efficace que possible par l'État de la réforme, des indicateurs de résultat du travail des services dans ce domaine ont été élaborés. En effet, même après la réforme, les services de l'État continueront à apporter un service gratuit à environ 34 000 communes.

Un objectif 4 a donc été défini : « assurer aux usagers et aux collectivités locales, un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. »

Le premier indicateur, conforme à l'une des orientations majeures de la réforme du droit des sols, concerne le respect des délais. L'indicateur fournit le nombre de départements où les délais sont respectés pour une certaine proportion d'actes. Pour 2006, cette proportion est de 80 % d'actes dans les temps. Le nombre de départements espérés est de 70 (68 en 2005). Pour 2007, la proportion sera portée à 85 % ; l'objectif est de 75 départements et de 98 en 2009.

Le deuxième indicateur est un indicateur de sécurité juridique. Il correspond à la proportion d'actes d'instruction de permis de construire et de déclarations effectués par les DDE attaqués qui sont annulés par les tribunaux administratifs. En 2005, ceux-ci ont rendu 32 % de décisions d'annulation et, donc, 68 % de décisions de rejet des requêtes. La prévision pour 2006 est de 40 % de décisions d'annulation ; l'objectif 2007 est de 35 % et l'objectif 2009 de 30 %. Ces décisions correspondent à des recours introduits plusieurs années auparavant.

Le troisième indicateur est le taux de satisfaction des élus en matière d'instruction des actes pour l'application du droit des sols. Les résultats nécessitent une enquête spécifique. Elle est conduite annuellement auprès des élus des communes de moins de 10 000 habitants, qui forment désormais l'essentiel des interlocuteurs des DDE pour l'instruction gratuite des actes d'urbanisme, ainsi qu'auprès des élus des communes plus importantes mais ne disposant pas de documents d'urbanisme, sur la base d'un échantillon 300 communes. En 2005, le taux de satisfaction était de 81 % ; l'objectif 2007 est de 85 % et l'objectif 2009 de 90 %.

## CONCLUSION

Au terme de cet examen, le rapporteur considère que l'évolution des crédits examinés dans le cadre du présent avis traduit la volonté de maîtrise des charges de l'État, dans le respect de ses engagements.

Les économies portent sur des dispositifs venus à maturité, comme les agences d'urbanisme, ou encore sur le personnel, dans le cadre de la politique de rationalisation des moyens de l'État. Par ailleurs la diminution est plus limitée qu'il n'y paraît, puisque le paiement des charges de gestion du patrimoine de l'État sera désormais pris en charge par le compte d'affectation spéciale « patrimoine de l'État », allégeant d'autant les charges du programme.

En revanche, les crédits consacrés aux grandes opérations d'urbanisme progressent. À une heure où le logement constitue une priorité nationale, votre rapporteur ne peut que s'en féliciter.

De même, la progression des crédits consacrés à l'équipement et à la modernisation informatique du ministère est un élément indispensable pour la bonne mise en œuvre de la LOLF, ainsi que de la réforme du droit des sols, d'une part, et des modalités d'appui de l'État aux collectivités locales, de l'autre.

Le budget du programme apparaît ainsi comme un bon budget.

Cependant, le rapporteur ne peut que regretter que les crédits qu'il rapporte ne correspondent pas encore cette année au périmètre réel et fonctionnel du programme. Ce programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » est en réalité un programme considérable. Il est au cœur des conditions de logement et de vie des Français. Il est aussi au cœur de la réforme de la présence et du rôle de l'État dans les territoires. Il faut que le Parlement puisse en contrôler la conduite à travers la réalité de son périmètre. Il est souhaitable que ce soit le plus rapidement possible.

◇

◇ ◇

Au cours de sa réunion du 24 octobre 2006, la Commission a examiné, pour avis, les crédits du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique ».

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, M. Jacques Bobe, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique »*.