

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

I - URBANISME ET SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Bliin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Göttschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossien, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e légis.) : 536, 580 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	7
I- PRESENTATION GENERALE	7
A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1994	7
1. Les modifications de structures	8
2. Les dépenses ordinaires	8
3. Les dépenses en capital	8
B. LES PRINCIPALES ACTIONS	9
1. Les moyens de l'administration	9
2. L'urbanisme et les paysages	10
3. L'architecture	11
4. Les actions d'accompagnement et de soutien	11
II - L'ARTICLE 59 RATTACHE	12
CHAPITRE II : LES PERSONNELS	13
1. L'évolution des effectifs	13
2. Le partage des compétences lié à la décentralisation	14
3. Les perspectives	17
CHAPITRE III : L'URBANISME ET LES PAYSAGES	19
A. LA POLITIQUE FONCIERE DE L'ETAT	19
B. LA PROTECTION DES PAYSAGES	21
1. Les espaces naturels sensibles	22
2. La protection des sites	23

CHAPITRE IV : L'ARCHITECTURE	27
A. LES DOTATIONS	27
1. Les bourses allouées aux étudiants	28
2. Les moyens de fonctionnement et d'investissement des écoles d'architecture	28
B. LE PLAN "ECOLES D'ARCHITECTURE 2000"	30
CHAPITRE V : LA CARTOGRAPHIE NATIONALE	33
A. LES CREDITS ET LES COMPTES DE L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL	33
1. Les crédits de l'Etat à l'IGN	33
2. Les comptes globaux de l'IGN	34
B. LE NOUVEAU CONTRAT DE PLAN ETAT-IGN (1993-1997)	35

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

Le Gouvernement opère une **clarification** de bon aloi en regroupant au sein du budget de l'urbanisme et des services communs, l'ensemble des crédits de personnel et d'administration générale du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme et de celui du logement.

Il laisse ainsi aux autres sections budgétaires le financement de leurs actions propres (transports terrestres, routes, sécurité routière, aviation civile, mer), et permet d'isoler dans un budget séparé la politique du logement, ce qui est hautement souhaitable dans la difficile situation présente, mais aussi d'une manière générale.

Deuxième observation

La mise en oeuvre du plan "Écoles d'architecture 2.000", conçu sur la base du rapport de M. Armand Frémont, et qui était vivement souhaitée par votre rapporteur lors de l'examen du budget de 1993, semble être sur la bonne voie.

Le présent projet de budget prévoit ainsi une forte hausse des crédits consacrés à l'architecture (+ 27 % en moyens de paiement) qui permettra :

de créer 69 postes d'enseignants, 16 postes administratifs et de titulariser 150 contractuels .

d'augmenter significativement les bourses d'études ,

de rénover et réhabiliter les bâtiments, d'équiper les immeubles refaits à neuf et d'augmenter la surface de certaines écoles (Marseille, Bordeaux, Lille, Grenoble, La Villette) ;

d'entamer les travaux de l'école de Nancy.

Par ailleurs, le FARIF, financé par la taxe sur les bureaux financera la construction de l'École de Marne la Vallée.

Des questions demeurent néanmoins quant à la suffisance de cet effort vis à vis de la croissance des effectifs d'étudiants (17.400 en 1993 contre 16.400 en 1992, soit + 6 %) et d'une manière générale, quant à l'adéquation de l'enseignement en architecture à la réalité économique présente, la profession étant particulièrement sinistrée par la crise de l'immobilier.

Troisième observation

Le présent budget paraît marquer une pause dans le retrait progressif de l'État des politiques d'urbanisme au profit des collectivités locales. Les préoccupations récemment apparues quant à l'accentuation des inégalités territoriales conduisent aujourd'hui l'État à reprendre sa place dans les politiques urbaines.

C'est pourquoi les moyens de paiement sont maintenus en matière d'urbanisme, afin notamment d'agir dans quatre directions :

relancer les schémas directeurs et les documents d'urbanisme et de planification urbaine,

veiller à la protection du patrimoine, des sites, du littoral et de la montagne ;

développer les capacités d'expertise de l'État offertes par les services déconcentrés aux collectivités locales ;

développer les expérimentations urbaines et architecturales.

CHAPITRE I

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I - PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1994

Les crédits demandés au titre de l'Urbanisme et des services communs, au sein du budget de l'Équipement, des Transports et du tourisme (I - Urbanisme et services communs), atteignent, pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 22,5 milliards de francs, soit une hausse de 1 % en valeur par rapport au budget voté de 1993 (à structure constante)

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1993 (reconstitution)	Loi de finances rectificative 1993 (reconstitution)	Loi de finances initiale pour 1994	L.FI 1994/ L.FI 1993 (en %)	L.FI 1994/ L.FR 1993 (en %)
Dépenses ordinaires	21 614,2	21 371,0	21 802,5	+ 0,9	+ 2,0
Dépenses en capital (crédits de paiement)	639,6	613,0	664,7	+ 3,9	+ 8,5
Total	22.253,8	21.984,0	22.467,2	+ 1,0	+ 2,2

1. Les modifications de structures

La création d'un ministère autonome du logement a conduit à la scission du fascicule "Urbanisme, logement et services communs". Au sein du budget du ministère de l'Équipement, des transports et du tourisme, une section Urbanisme et services communs est créée, qui regroupe pour l'essentiel l'architecture, l'urbanisme et la gestion des personnels. Ce budget est surtout un budget de fonctionnement.

2. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 97 % des crédits, progressent de 0,9 %. Compte tenu des annulations intervenues en 1993, cette progression ressort à 2,0 %, soit une légère diminution en Francs constants.

Au sein de ces dépenses, les moyens des services (titre III) atteignent 21,7 milliards de francs pour 1994, soit un accroissement de 0,5 % en valeur par rapport au budget voté de 1993.

Quant aux interventions publiques (titre IV), elles s'élèvent à 84,1 millions de francs (à structure constante).

3. Les dépenses en capital

Pour 1994, elles représentent 665 millions de francs en crédits de paiement, soit une hausse de 3,9 % en francs courants par rapport au budget voté de 1993 reconstitué.

Les investissements exécutés par l'État (titre V) disposent de 302,0 millions de francs en crédits de paiement et 350 millions de francs en autorisations de programme.

Les subventions d'investissement s'élèvent à 362,7 millions de francs en crédits de paiement et 366 millions de francs en autorisations de programme.

B - LES PRINCIPALES ACTIONS

Action	Credits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1993 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Personnels	18 853,4	84,0	+ 1,1
Administration générale (1)	2 272,8	10,1	4,2
Urbanisme et paysages	372,3	1,6	67,6
Architecture	257,2	1,1	+ 26,9
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	711,5	3,2	19,4
Total I	22.467,2	100,0	+ 2,7
II - Autorisations de programme			
Personnels	30,0	4,2	33,3
Administration générale (1)	87,1	12,2	+ 24,7
Urbanisme et paysages	379,9	53,1	61,2
Architecture	73,4	10,2	+ 22,3
Actions d'accompagnement et de soutien (2)	145,7	20,3	40,4
Total II	716,1	100,0	- 44,3

(1) Frais d'administration générale, modernisation de la gestion, recrutement et formation

(2) Actions économiques et professionnelles, cartographie nationale, recherche et actions spécifiques

1. Les moyens de l'administration

Les dépenses de personnel représentent l'essentiel du budget de l'urbanisme et des services communs, qui regroupe le personnel du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, mais aussi celui du ministère du logement.

Cette ligne progresse de 1,1 %, ce qui résulte de deux évolutions de sens inverse :

- la progression des rémunérations publiques prévue en 1994 (cinquième tranche du protocole de rénovation de la grille, applicable au 1er août 1994), à laquelle s'ajoutera la revalorisation indiciaire de certains corps (notamment les techniciens de l'équipement et les ingénieurs des travaux publics de l'Etat) ;

La suppression nette de 1.323 emplois emargeant à ce budget, ce qui recouvre des évolutions multiples, notamment le transfert de 439 emplois aux conseils généraux dans le cadre de la sortie de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 et en sens inverse l'accueil des emplois d'inspecteurs du permis de conduire (907 postes). La mesure principale est la suppression de 1.200 postes sur les 127.000 (104.000 figurant au budget des services communs) que compte le ministère de l'équipement, dont 229 emplois de catégorie C des services centraux et 971 postes de personnels d'exploitation des DDE (sur 36.000 agents).

Par ailleurs, le regroupement des services dans l'Arche de la Défense sera achevé, et des autorisations de programme de 63 millions de francs et 35 millions de francs seront consacrées respectivement au parc immobilier des services déconcentrés et à la maintenance immobilière.

2. L'urbanisme et les paysages

La baisse des dotations (- 725,5 millions de francs pour les crédits de paiement) s'explique essentiellement par la modification des structures gouvernementales, la politique de la ville étant désormais rattachée au ministère des affaires sociales.

Ainsi, deux lignes importantes disparaissent du budget de l'urbanisme et des services communs :

les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville ;

les chapitres du développement urbain et notamment le fonds social urbain, doté de crédits de paiement de 402 millions de francs en 1993.

Par ailleurs, conformément à la répartition des compétences fixée par les lois de décentralisation, le financement par l'État d'actions en matière d'urbanisme poursuit son mouvement de résorption, mais de façon moins marquée qu'en 1993. Ainsi, les crédits inscrits au titre des acquisitions foncières permettant à l'État de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière sont maintenus en crédits de paiement (42,8 millions de francs contre 42 en 1993). Cependant, ils diminuent en autorisations de programme (- 15 millions de francs), conformément aux prescriptions de la loi 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville.

3. L'architecture

Dans le prolongement de ce qui avait été observé pour 1993, les dépenses consacrées à l'architecture progressent fortement : de 27 % en moyens de paiement (un tiers en 1993) et de 22 % en moyens d'engagement (les 4/5e en 1993).

Les crédits de fonctionnement des écoles d'architecture sont ainsi augmentés de 23 millions de francs, notamment en vue de la création de 69 postes d'enseignants et de 16 postes administratifs.

Les bourses d'études sont augmentées de 25 %, soit 10 millions de francs.

Les crédits d'équipement immobilier des écoles passent de 35 à 55 millions de francs en crédits de paiement et de 51,4 millions de francs à 62,8 millions de francs en autorisations de programme.

L'objectif de cette forte croissance est de faire face à un nombre d'étudiants en constante augmentation.

Il faut mentionner par ailleurs, pour avoir une idée juste de l'ampleur de l'effort global en faveur de l'enseignement de l'architecture, que le FARIF financera la construction de la nouvelle école de Marne-la-Vallée.

4. Les actions d'accompagnement et de soutien

Les subventions de fonctionnement versées à l'Institut Géographique national progressent à un rythme très modéré : + 0,8 %. Les subventions d'équipement (hors recherche) augmentent sur une tendance un peu plus rapide : + 2,5 %.

Les crédits de fonctionnement du Laboratoire central des ponts et chaussées stagnent (- 0,4 %). Les crédits du centre scientifique et technique du bâtiment sont transférés au ministère du logement.

L'école nationale des ponts et chaussées est transformée en établissement public administratif (à caractère scientifique, culturel et professionnel) et se voit dotée d'une subvention de fonctionnement de 117,4 millions de francs.

II - L'ARTICLE 59 RATTACHÉ

La dotation globale d'équipement des villes nouvelles est reconduite pour un an et dotée de 159,2 millions de francs en crédits de paiement, soit un niveau proche de 1993 (163 millions de francs).

Créée il y a dix ans, cette subvention d'investissement (elle figure au chapitre 65-06) est destinée aux syndicats d'agglomérations nouvelles, groupements de communes chargées de l'équipement et de l'intégration de leurs territoires sous forme de ville nouvelle.

Initialement conçue comme provisoire, comme l'ensemble des structures de mises en place des villes nouvelles (notamment les établissements publics d'aménagement), cette dotation a tendance à se pérenniser sous l'effet des besoins d'équipement des S.A.N. C'est pourquoi cette prorogation d'un an n'est que formelle, une nouvelle reconduction étant probable pour l'exercice 1995, et pour 5 ans encore.

S'agissant d'une dotation à un groupement de communes, on peut s'étonner, quelle que soit l'origine historique des villes nouvelles, que cette ligne ne figure pas au budget du ministère de l'intérieur, ce qui contribuerait à améliorer la lisibilité des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

CHAPITRE II

LES PERSONNELS

Les crédits de personnels forment l'essentiel du budget de l'Urbanisme et des services communs. Ils s'élèvent pour 1994 à 18,8 milliards de francs, en légère hausse de 1,1 %, inférieure à l'inflation prévue pour 1994 (2,2 %).

Il faut replacer ces crédits dans deux perspectives :

- l'évolution des effectifs, en diminution de 1 325 postes,
- le partage des compétences, organisé par la sortie concertée de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982.

1. L'évolution des effectifs

Les personnels rémunérés sur les crédits de l'urbanisme et des services communs se présentent comme suit :

Niveau d'emploi	1993	1994	Variation
A	10.674	10.408	- 266
B	20.606	21.502	896
C et D	27.467	26.825	- 642
Exploitation	46.575	45.262	- 1.313
TOTAL	105.322	103.997	- 1.325

Ces chiffres comprennent le personnel du ministère du logement, mais pas ceux de l'aviation civile, de la mer, de la météorologie et du tourisme. Le ministère de l'équipement, des transports et du tourisme regroupe environ 127.000 personnes.

A la date du 1er janvier 1993, les personnels mis à disposition du ministère et payés sur crédits départementaux se ventilaient en :

Niveau A	87
Niveau b	117
Niveau C et D	681
Niveau agent de travaux	<u>637</u>
	1.522

Le ministère de l'équipement, des transports et du tourisme consent depuis 10 ans un gros effort en matière d'effectifs. Il a ainsi perdu 15.000 emplois depuis 1982, ce qui correspond à des suppressions nettes de 1.000 à 1100 postes par an.

Pour 1994, les suppressions d'emplois au sein de la section urbanisme et services communs revêtent deux formes :

- des transferts de compétence. C'est notamment le cas de 245 emplois qui devraient être transférés au ministère du travail des inspecteurs et contrôleurs de la main d'oeuvre des transports. De même, 439 emplois doivent être transférés aux Conseils généraux dans le cadre de la sortie de l'article 30 de la loi de 1982. Inversement, la section urbanisme et services communs récupère 907 emplois d'inspecteurs du permis de conduire de la sous-section "sécurité routière".

- des suppressions nettes. Il s'agit pour 1994 de 1.200 emplois, dont 229 agents de catégorie C et de 971 postes d'exploitation des directions départementales de l'équipement (sur 36.000 agents).

2. Le partage des compétences lié à la décentralisation

L'année 1993 a été marquée pour les services déconcentrés du ministère de l'équipement par une évolution majeure du contexte institutionnel de leur action au profit des départements. En effet, cette dernière s'inscrit dorénavant dans le cadre établi par la loi du 2 décembre 1992 qui fixe les conditions de mise à disposition des services et de prise en charge de leurs dépenses (sortie de l'article 30 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982).

Parallèlement à la mise en place de ce nouveau dispositif, les directions départementales de l'équipement ont continué d'exécuter les tâches qui leur ont été confiées par les communes dans les domaines de l'urbanisme et de l'application du droit des sols.

Par ailleurs, les missions d'ingénierie publique pour le compte des collectivités locales (communes et départements) constituent toujours une part importante de l'activité des services déconcentrés.

a) Les nouvelles dispositions introduites par la loi du 2 décembre 1992 portant sortie de l'article 30 pour les services déconcentrés du ministère de l'équipement

La loi du 2 décembre 1992 parachève pour les directions départementales de l'équipement le processus de décentralisation (lois du 2 mars 1982 et 7 janvier 1983).

Elle met fin au régime transitoire des prestations croisées entre l'Etat et le département fixé par l'article 30 de la loi du 2 mars 1982.

Au sein des directions départementales de l'équipement, elle concerne le parc, les subdivisions territoriales ainsi que les unités chargées de l'exploitation et de la gestion de la route (cellules d'exploitation et de sécurité et cellule départementale d'ouvrages d'art).

Après avoir rappelé que ces services demeurent des services de l'Etat et que leurs personnels conservent leur statut, la loi du 2 décembre 1992 organise la mise à disposition tant du parc que des subdivisions sous une forme conventionnelle.

Pour le parc, elle pérennise le dispositif expérimenté dans 74 départements dans le cadre de la mise en place du compte de commerce des activités industrielles et commerciales des DDE ouvert par l'article 69 de la loi de finances pour 1990. La mise à disposition du parc peut donc ainsi faire l'objet d'une convention conclue entre le président du conseil général et le préfet. Aux termes de cette convention, l'Etat et le département s'engagent notamment sur l'évolution des activités qu'ils entendent confier respectivement au parc.

La loi définit sur des bases voisines un cadre conventionnel relatif aux subdivisions territoriales.

Dans le cas où le département ne souhaite pas conclure ces conventions d'activités, il est fait application des dispositions financières de la loi du 11 octobre 1985 et le département dispose d'un droit à prestations de la part du parc et des subdivisions territoriales calculé sur la base de l'activité moyenne des trois années précédentes.

b) La mise en oeuvre de la loi du 2 décembre 1992.

Dès le début de l'année 1993, les conseils généraux et les directions départementales de l'équipement ont engagé conjointement l'élaboration des conventions d'activité relatives tant au parc qu'aux autres parties de services mises à disposition.

Aujourd'hui, les conventions précitées ont été conclues dans la quasi-totalité des départements.

c) L'élaboration des documents d'urbanisme

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 janvier 1983, les communes sont compétentes en matière d'urbanisme. Elles conduisent leur planification et, si elles sont dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé, les maires délivrent les autorisations de construire et d'aménager au nom de la commune.

Les directions départementales de l'équipement ont dû renforcer leurs compétences et leurs moyens d'études pour se doter d'une part de capacités d'études générales pour le compte de l'Etat et d'autre part faire face à la demande croissante des communes en vue de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme.

En effet, de janvier 1984 à janvier 1991, 12 schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) ont été modifiés et 7 nouveaux SDAU élaborés alors que fin 1992, 74 étaient en révision et 39 en cours d'élaboration. Ce plan de charge devrait être maintenu en 1993 et en 1994. De plus, la prise en compte des risques naturels, des préoccupations d'environnement et de l'insertion urbaine des quartiers sensibles dans les documents d'urbanisme aura également pour conséquence la multiplication des chantiers de révisions de POS.

d) Le développement de l'ingénierie technique pour les collectivités locales

Au cours de ces dernières années, les services déconcentrés du ministère ont poursuivi leurs activités d'ingénierie technique au bénéfice des collectivités territoriales.

Ainsi, le volume des activités rémunérées au titre de l'ingénierie publique a cru de 40 % entre 1986 et 1991.

En particulier, l'activité "constructions publiques" a doublé sur cette même période, le montant des titres de perception émis auprès des collectivités locales passant de 25,2 à 58,6 millions de francs.

3. Les perspectives

Dans son article 7, la loi du 2 décembre 1992 donne la possibilité au conseil général de demander l'établissement d'un projet d'adaptation de l'organisation des services mis à disposition afin de placer tout ou partie de ceux qui interviennent exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

Une trentaine de départements ont souhaité qu'il soit procédé à l'étude d'une telle organisation. Les demandes formulées en la matière sont diverses. Elles portent, selon le cas, sur :

- l'ensemble des prestations réalisées pour le compte du département par la totalité des cellules et subdivisions mises à disposition,

- les seules cellules concernées du siège de la DDE,

- les seules missions de surveillance des travaux d'investissement assurées par les subdivisions territoriales.

Les études subséquentes sont pour certaines déjà engagées. Elles devraient être achevées d'ici à la fin de l'année 1993.

1994 devrait donc voir la mise en place dans certaines directions départementales de l'équipement d'une nouvelle organisation plaçant sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général des unités travaillant exclusivement pour le compte de la collectivité départementale.

Votre rapporteur souhaite que les suppressions d'emplois programmées n'aient pas d'influence sur les partages initialement décidés.

CHAPITRE III

L'URBANISME ET LES PAYSAGES

L'exercice 1994 pourrait marquer un certain retour de l'Etat dans la politique urbaine notamment en matière de politique foncière et de protection des paysages.

Les crédits inscrits pour cette action s'élèvent à 380 millions de francs en crédits de paiement.

A. LA POLITIQUE FONCIERE DE L'ETAT

L'année 1994 devrait voir un certain maintien de l'Etat dans la politique foncière, alors qu'il avait constamment reculé pour laisser place aux collectivités locales.

On a pu observer, dans les marchés immobiliers les plus tendus, l'importance croissante prise par la charge foncière qui peut, en Ile-de-France, représenter la moitié du coût d'un logement. Il est nécessaire de gérer au mieux la rareté du bien foncier.

Aussi, outre les crédits inscrits à la section "urbanisme et services communs", 165 millions de francs seront consacrés en Ile-de-France à cette action par le Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF).

La répartition des compétences résultant des lois de décentralisation confère un rôle essentiel aux collectivités locales dans les politiques foncières locales.

Aux moyens traditionnels d'acquisitions foncières, de préemption ou d'expropriation, s'est ajouté un nouvel outil créé par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV) avec les établissements publics fonciers intercommunaux.

Dans des secteurs particulièrement sensibles et en vue de remédier à des déséquilibres, l'Etat a mis en place des structures reposant sur des opérateurs à compétence territorialisée intervenant au plan foncier et de l'aménagement ; il a d'autre part fixé des principes et orientations d'aménagement en particulier pour l'Ile-de-France.

Les établissements publics d'Etat opérateurs sont les suivants :

Huit établissements publics d'aménagement des villes nouvelles : Cergy Pontoise - Evry - Melun Sénart - Marne-la-Vallée - Secteur IV de Marne-la-Vallée - Saint-Quentin-en-Yvelines - l'Isle d'Abeau - les Rives de l'Etang de Berre -) auxquels s'ajoutent : l'établissement public d'aménagement de la Défense - l'agence foncière et technique de la région parisienne - l'établissement public Basse-Seine - l'établissement public Métropole-Lorraine - l'EPF du Nord-Pas-de-Calais.

Par l'intermédiaire de ces opérateurs, l'Etat a engagé diverses actions afin de pallier l'insuffisance de l'offre foncière en matière de terrains à bâtir et d'empêcher la spéculation foncière.

Pour la mise en oeuvre de sa politique foncière, l'Etat a engagé les crédits suivants (en AP)

	1992	1993	Prévisions 1994
FNAFU (1)	26,1 MF (redéploiement)	20,7 MF (redéploiement)	clôture du FNAFU
55-21	48,6 MF	64,9 MF	57 MF
FARIF	90 MF	160 MF	160 MF

(1) Fonds national d'aménagement foncier et urbain.

Les orientations actuelles de l'Etat pour favoriser la production de terrains à bâtir là où ils sont insuffisants tendent à :

- inciter à la réalisation de plan d'occupation des sols dimensionnant correctement les zones d'urbanisation future et les secteurs urbains à transformer en s'appuyant sur une relance de la planification stratégique à long terme par une nouvelle génération de schémas directeurs ;

- élargir les moyens d'action foncière à long et moyen terme (réserves foncières, zones d'aménagement différé, établissement public foncier) et réflexions sur les modalités de mise en oeuvre de programmes d'actions foncières pouvant figurer dans les prochains contrats de plan Etat-région.

Depuis l'intervention de la décentralisation, c'est par le canal de la dotation globale d'équipement (DGE) et suivant ses règles propres, que les collectivités locales concernées reçoivent désormais un concours de l'Etat pour la constitution de réserves foncières.

La lutte contre la spéculation foncière, se conduit actuellement au moyen de préemptions en zone d'aménagement différé ou en secteur de droit de préemption urbain : la loi d'orientation pour la ville a remis en vigueur le système des périmètres provisoires de ZAD de manière à accélérer la mise en oeuvre d'une action correctrice ou préventive ; elle a également étendu le champ d'application des ZAD et facilité leur création.

Un ensemble d'études sur les pratiques d'évaluation des prix fonciers, le mécanisme de leur formation et les phénomènes de rentes, mettant à jour les connaissances déjà acquises, est à conduire en s'appuyant sur les observatoires fonciers locaux et les réseaux universitaires.

Par ailleurs, la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques sanctionne d'une nullité d'ordre public toute cession à titre onéreux des droits conférés par une promesse de vente portant sur un immeuble lorsque cette cession est consentie par un professionnel de l'immobilier.

B. LA PROTECTION DES PAYSAGES

Les crédits relatifs aux actions menées en faveur de la protection des sites et paysages augmentent (+ 1,5 million de francs), ainsi que les crédits d'étude au bénéfice des secteurs sauvegardés (+ 2 millions de francs).

1. Les espaces naturels sensibles

Les dispositions relatives aux espaces naturels sensibles des départements incluses dans la loi du 18 juillet 1985 portant réforme de l'aménagement qui succèdent à la législation des périmètres sensibles (instituée en 1959-1960) sont applicables depuis le 1er juin 1987 (décret n° 87-284 du 22 avril 1987).

Les nouvelles dispositions ont confirmé au fond les objectifs et les moyens mis en place par la législation sur les périmètres sensibles et adapté le dispositif au cadre de la décentralisation.

Elles se caractérisent par trois aspects :

- la législation est ouverte à tout département qui souhaite la mettre en oeuvre, sur simple décision du conseil général. Les dispositions s'appliquent à la totalité du territoire du département et non plus à l'intérieur de périmètres délimités à cet effet,

- le département est compétent pour définir et mener la politique des espaces naturels sensibles,

- les objectifs de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels de qualité sont clairement annoncés et encadrés dans des règles propres à assurer la sauvegarde des milieux naturels.

Les moyens de mise en oeuvre de cette politique sont les acquisitions de terrains par le département à l'amiable, par expropriation ou par exercice d'un droit de préemption.

Les règles régissant le droit de préemption du département ont été aménagées afin de les rendre compatibles avec les principes de la décentralisation et, dans un but de simplification, de les unifier avec celles du droit de préemption urbain et des zones d'aménagement différé.

La délégation du droit de préemption est introduite en faveur du Conservatoire du littoral, de l'Etat, d'une collectivité territoriale et de l'Agence des espaces verts de la région Ile-de-France.

Enfin, il est possible d'édicter des moyens de protection spécifiques des sites et paysages en l'absence de plan d'occupation des sols opposable aux tiers. Dans ce cas, les zones dans lesquelles le département peut exercer son droit de préemption ne peuvent être créées, faute d'accord des communes concernées, qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département;

Celui-ci peut, par arrêté pris sur proposition du conseil général et après avis du conseil municipal, déterminer les mesures nécessaires à la protection des sites et espaces compris dans ces zones.

La moitié des départements poursuit actuellement une politique de protection des espaces naturels.

2. La protection des sites

a) Les crédits

Ils sont retracés dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

CHAPITRE ET OBJET	1991	1992	1993	Taux de consommation au 31/07/93		1994	
				D.O. ou C.P.	A.P.	A.P. & D.O.	C.P.
Fonctionnement des commissions supérieures des sites & monuments historiques (abords) 34-10/11	1,154	1,062	1,285	28,97 %	-	1,092	-
Subventions sites, abords, urbanisme & paysages. 44-10/11	1,205	0,973	0,600	88,24 %	-	0,420	-
Etudes dans les sites, abords, urbanisme & paysages. 55-21/21	11,50	10,35	12,350	75,96 %	46,89 %	13,840	11,052
Travaux dans les sites & abords. 55-21/22	4,00	2,70	1,500	39 %	En cours d'engage- ment	0,500	0,500
Interventions spécifi- ques dans les sites, abords, paysages & secteurs sauvegardés. 65-23/40	28,670	27,91	26,500	75,40 %	37 %	26,500	21,100

b) Les classements récents

L'année 1992 a vu le classement, au titre de la loi du 2 mai 1930, de 17 sites concernant aussi bien le littoral français que la montagne ou des parcs remarquables en milieu urbain. Il y a lieu de retenir, parmi les plus prestigieux, les sites suivants :

- le cap de la Hague (Manche)
- le Baou de Quatres Aures (Var) près de Toulon
- la côte méridionale de Beaune (Côte d'Or) et son vignoble,
- le défilé du Rhône à Fort l'Ecluse (Ain) près de Genève,
- le vallon de Champagny le Haut (Savoie) aux portes du parc national de la Vanoise,
- la vallée de la Clarée (Hautes-Alpes), versant Sud du massif du Mont Thabor,
- Saint-Guilhem-le-Désert et le cirque de l'Infernet (Hérault-),
- l'étang de Lanoux (Pyrénées-Orientales) dans le massif du Carlit.

Depuis le 1er janvier 1993, 18 sites ont été classés dont en particulier :

- le massif forestier d'Halatte (Oise) au nord de Senlis,
- le chaos de Montpellier le Vieux (Aveyron),
- les abords de la cité de Carcassonne,
- les monts du Forez (Puy-de-Dôme).

A côté de ces ensembles remarquables, le classement a concerné également des sites plus petits, de grande valeur patrimoniale et sociale comme les parcs de châteaux.

La politique en matière de protection de site s'oriente vers la protection de paysages de vastes étendues ; les huit sites protégés en 1992 ont des superficies comprises entre 1.000 et 8.000 ha - exception faite de la vallée de la Clarée qui, avec 26.000 ha, dépasse le plus grand site français qu'est le massif du Mont-Blanc. Elle s'oriente également vers des sites très convoités, derniers espaces résiduels de territoires déjà largement urbanisés à forte valeur paysagère. C'est le cas des espaces littoraux ou de ceux situés à proximité de grandes agglomérations.

Outre les questions que pose le classement de sites de grande dimension la question de la gestion des espaces protégés pourrait donner lieu par exemple, à un "cahier d'orientation et de recommandations". Etabli sur la base d'un état des lieux, il pourrait définir les éléments forts du paysage à préserver, les objectifs poursuivis et les orientations pour le devenir de l'espace considéré. La montagne Sainte-Victoire, après l'incendie de 1989, a fait l'objet d'une telle démarche.

Enfin, la direction de l'architecture et de l'urbanisme a mis à l'étude la déconcentration au profit du préfet de région de la décision d'inscription des sites ; de nature différente des "sanctuaires" que représentent les sites classés et dont l'intérêt patrimonial est d'ordre national, le site inscrit est mieux cerné à l'échelon régional par une politique locale qui engage davantage les populations locales et leurs élus, tant en matière de protection que de gestion.

CHAPITRE IV

L'ARCHITECTURE

A. LES DOTATIONS

Les dotations consacrées à l'action «architecture» au sein du budget de l'urbanisme et des services communs connaissent une forte augmentation passant de 202,6 millions de francs en 1993 à 257,2 millions de francs en 1994. Le montant prévu pour les autorisations de programme augmente de 22,3 %. Elles seront de 73,4 millions de francs en 1994.

Au sein de cet ensemble d'importance modeste, l'enseignement de l'architecture représente une priorité certaine puisqu'il bénéficie d'une progression de 32,5 % des crédits et de 25,2 % des moyens d'engagement qui lui sont affectés par rapport au budget initial de 1993.

L'effort de l'Etat en faveur de l'architecture

(en millions de francs)

Chapitre d'imputation		1993	1994	Progression en pourcentage
Chap. 31-95 - art. 53 : «Ecoles d'architecture :vacations et indemnités diverses» (ancien)	DO	33,8	0,0	- 100,0
Chap. 36-30-art. 10 «Ecoles d'architecture - Fonctionnement»	DO	67,5	127,2	+ 88,4
Chap. 44-10-art. 40 : «Enseignement de l'architecture - Bourses»	DO	35,0	45,0	+ 28,5
Chap. 57-91 - art. 32 : «Equipement immobilier des services - Ecoles d'architecture»	CP AP	35,1 51,4	55,0 62,8	+ 56,6 + 22,2
TOTAL	DO + CP DO + AP	171,4 187,7	227,2 235,0	+ 32,5 + 25,2

1. Les bourses allouées aux étudiants

Elles augmentent en volume de 25 % et passent de 35 millions de francs à 45 millions de francs. Cet abondement permet de prolonger la politique poursuivie par le ministère de l'équipement d'alignement des bourses des étudiants des écoles d'architecture sur celles de l'Education nationale. La parité avec les taux et barèmes de l'enseignement supérieur est donc atteinte.

Enfin, la croissance de la dotation doit aussi permettre de faire face à l'augmentation prévisible du nombre des boursiers consécutive à celle des effectifs étudiants.

L'effectif total des étudiants s'élève, en effet, pour l'année scolaire 1992-1993 à 16.503 étudiants contre 15.268 l'année précédente. Ceci traduit la reprise d'une forte augmentation des effectifs globaux (+ 6 %) tendance observable depuis 1988/1989.

2. Les moyens de fonctionnement et d'investissement des écoles d'architecture

a) Les dotations de fonctionnement de l'Etat représentent au maximum 73 % (Paris-la-Seine) et au minimum 28 % (Marseille) des recettes inscrites au budget des écoles. Les ressources propres des écoles sont constituées par les activités de recherche, de formation continue, les droits d'inscription, les publications, la taxe d'apprentissage. Ces ressources sont variables d'une école à l'autre. Sur l'ensemble des écoles, les droits d'inscription représentent 10 % à 20 % des budgets, la taxe d'apprentissage 2 % à 4 %.

Pour 1994, diverses mesures de création, de suppression et de transfert de lignes budgétaires affectent les crédits destinés aux écoles.

L'article 53 du chapitre 31-95 (vacations et heures complémentaires) est supprimé, les crédits sont transférés sur le chapitre 36-30 article 10 ainsi que les charges patronales sur vacations provenant du chapitre 33-90.

Ce transfert intègre dans le budget des écoles d'architecture les crédits de vacations et heures complémentaires, jusqu'alors gérés par les Préfets. Cette mesure s'inscrit dans la politique de renforcement de l'autonomie des écoles d'architecture.

Les crédits de fonctionnement (chapitre 36-30 article 10) s'élevaient en 1992 à 56 millions de francs et en 1993 à 67,55 millions de francs. Ils seront portés à 127,18 millions de francs en 1994 dont :

- 107,5 millions de francs à comparer aux 101,4 millions de francs de 1993 (67,55 millions de francs - fonctionnement et 33,85 millions de francs - vacations).

- 19,68 millions de francs au titre des charges patronales sur vacations.

En 1993, l'augmentation du budget de fonctionnement (+ 11,5 millions de francs) a permis de faire face aux hausses de loyer des écoles dont l'Etat n'est pas propriétaire, de retrouver un niveau de fonctionnement général par étudiant qui était celui de 1991 et de doubler les moyens consacrés à l'informatique (6,5 millions de francs contre 3 millions de francs en 1992).

L'augmentation du budget de fonctionnement pour 1994 (6,4 millions de francs) permettra de maintenir la dotation allouée à l'informatique pédagogique, et de relever à nouveau la dotation de fonctionnement par étudiant.

b) *Le budget d'investissement (chapitre 57-91/32) voit ses dotations évoluer comme suit :*

(en millions de francs)

	1992	1993	1994
AP	27	51,4	62,8
CP	15,1	35,12	55

En 1993, des travaux ont été engagés dans les écoles suivantes :

Paris-la-Villette Travaux de réhabilitation - extension	3 MF
Paris-la-Défense Travaux de sécurité	4,4 MF
Bordeaux Restructuration - extension	3 MF
Lille Restructuration - extension	5,5 MF
Nancy Construction de l'école	7 MF
Marseille Réhabilitation - extension	3 MF
Rouen Construction de l'Insitut Européen d'aménagement et d'architecture	0,7 MF
Toulouse Achat mobilier et travaux d'aménagement	3 MF
Strasbourg Achat d'un immeuble destiné à l'école	1,9 MF
Lille Restructuration - extension	5 MF
Nantes Travaux d'étanchéité	0,5 MF
Lille Restructuration - extension	1,47 MF
La Défense Travaux de sécurité	8,7 MF
Languedoc - Roussillon Travaux de sécurité	0,3 MF

B. LE PLAN ECOLES D'ARCHITECTURE 2000

Il est issu d'un rapport du début de l'année 1993.

Il avait été demandé conjointement par les ministres de l'éducation nationale, de la culture et de la communication et de l'équipement, du logement et des transports au Recteur Frémont, à la suite duquel, un plan de modernisation de l'enseignement de l'architecture a été adopté en janvier 1993. Il a abouti aux orientations suivantes :

Les changements sociaux et économiques et l'élargissement du marché requièrent des architectes une qualification, une extension et une diversification de leur compétence. Dans cette perspective :

- l'enseignement du projet à toutes ses échelles, de celle du design à celle de l'urbain, est réaffirmé comme étant au centre de la formation des architectes. Les autres enseignements y concourent et leur pédagogie doit être conçue dans cet objectif. Dans le même temps, l'ouverture des futurs architectes à la culture urbaine sera renforcée dans l'enseignement obligatoire qui intégrera l'urbanisme, le patrimoine, le paysage et l'histoire des villes ;

- des spécialisations pourront être organisées ou confortées dans les écoles d'architecture, pour préparer les futurs professionnels à des métiers ou modes d'exercice divers ;

- dans le cadre du cursus, les volumes horaires seront allégés, et un stage permettra de mieux préparer les étudiants aux pratiques professionnelles ;

- le développement des troisièmes cycles dans les écoles d'architecture sera poursuivi sur la base de conventions avec les universités permettant de nouvelles habilitations pour la délivrance de DEA et DESS et l'accès de certaines écoles à l'habilitation pour la délivrance de doctorats, notamment en architecture. La mise en place du statut d'enseignant titulaire et le rapide renouvellement du corps enseignant rendent notamment nécessaire la formation de diplômés dans les filières doctorales.

CHAPITRE V

LA CARTOGRAPHIE NATIONALE

A. LES CREDITS ET LES COMPTES DE L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

1. Les crédits de l'État à l'IGN

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de l'IGN :

(en millions de francs)

	1993		1994	
Crédits de fonctionnement dont TVA	407,2 (63,9)		410,65 (64,4)	
Crédits d'équipement	AP	CP	AP	CP
hors recherche	46,70	45,90	48,57	47,05
recherche				
soutien des programmes	3,54	3,54	4,14	4,14
autres dépenses d'équipement	6,84	6,42	8,00	7,67

2. Les comptes globaux de l'IGN

Le compte de résultat de l'IGN est détaillé dans les tableaux ci-après (en millions de francs) :

Dépenses

N° de compte	libellé	1992	1993 (estimation)	1994 (prévision)
60	Achat & variation de stocks	49,6	59,6	65
61	Achat de sous-traitance & services extérieurs	42,7	46,3	50
62	Autres services extérieurs	46,1	50,3	55
63	Impôts, taxes & versements assimilés	12,5	13,9	14
64	Charges de personnel	419,2	433,0	445
65	Autres charges de gestion courante	3,1	4,1	6
66	Charges financières	2,2	3,7	6
67	Charges exceptionnelles	4,3	20,5	15
68	Dotations aux amortissements & aux provisions	88,2	77,6	67
69	Impôts sur les bénéfices	1,1	0,6	1
TOTAL		669,0	709,6	724

Recettes

N° de compte	libellé	1992	1993 (estimation)	1994 (prévision)
70	Ventes de marchandises, produits fabriqués, prestations de service	247,5	250,2	275
71	Production stockée	-5,9	0,0	0
72	Production immobilisée	0,6	0,8	0
74	Subvention d'exploitation	338,8	348,0	355
75	Autres produits de gestion courante	6,5	7,7	6
76	Produits financiers	12,5	6,4	3
77	Produits exceptionnels	32,9	47,1	44
78	Reprises sur amortissements & provisions	44,6	40,8	43
TOTAL		677,5	711,0	726
Excédent		8,5	1,4	2

Remarque : Les gains de trésorerie apparaissent dans le compte 76 (produits financiers), une part importante de cette somme provient du placement des fonds réservés à la construction de l'École nationale des sciences géographiques à Marne-la-Vallée. Cette opération a pris du retard, un premier versement est intervenu en décembre 1992, les autres sont prévus en 1994 et 1995.

B. LE NOUVEAU CONTRAT DE PLAN ETAT-IGN (1993-1997)

Un nouveau contrat de plan entre l'Etat et l'IGN pour la période 1993-1997 a été conclu en mars 1993, il prend effet au 1er janvier 1993.

Les principes généraux du contrat se résument ainsi :

- l'action de l'IGN doit continuer à s'inscrire dans une planification à moyen et long terme ;

- elle doit également s'inscrire dans une perspective internationale (part active dans le développement d'actions communes au niveau européen ; présence française, dont celle de l'IGN, au niveau mondial, à travers la mission de la filiale IGN France-International) ;

- l'IGN doit mettre, au cours de la décennie 1990-2000, ses grandes bases de données géographiques nationales, au service des gestionnaires et aménageurs de l'espace, des réseaux de transports, de communication ; pour ce faire, l'IGN doit notamment développer une politique de partenariat actif avec des opérateurs en aval de ses bases de données ;

- l'IGN doit poursuivre l'amélioration de son efficacité (productivité ; recherche-développement ; formation, perfectionnement et reconversion des personnels) ;

- l'IGN devra s'efforcer, comme dans le précédent contrat de plan, de développer des activités générant des ressources propres dans de bonnes conditions de rentabilité ;

- ces efforts de productivité et d'efficacité devront comporter des retombées positives pour les personnels.

Tout ceci se traduit par un effort exceptionnel demandé à l'IGN, pendant cette période, pour constituer les bases de données géographiques nationales. Des investissements importants sont nécessaires en personnel et en moyens matériels pour mener de front différentes phases dans les différentes bases : achèvement de saisie initiale, début de mise à jour, mise en base, extraction.

L'Etat s'engage donc à apporter à l'IGN des moyens financiers, légèrement croissants en francs courants, en début de contrat de plan, pour aider l'établissement à effectuer les investissements indispensables mais ne générant que progressivement des recettes commerciales. A partir de 1996, la dotation annuelle de l'Etat doit commencer à décroître en francs courants, les nouvelles recettes issues de la commercialisation des bases de données venant alors compenser cette décroissance dans le budget de l'IGN.

Le budget de recherche évoluera annuellement dans des proportions identiques à la progression du budget civil de recherche et de développement (BCRD).

Réunie le 3 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme (I - Urbanisme et services communs) et de l'article 59 rattaché.