

n° 2004-0075-01

janvier 2005

Les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 2004-0075-01

Les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement

par

AGNES DE FLEURIEU
Présidente de la section des affaires juridiques et sociales
Inspectrice générale de l'équipement

Destinataire

Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du Territoire,
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
Vice-Présidence

Monsieur le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction

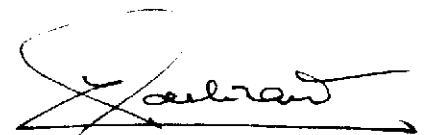
La Défense, le 26 JAN. 2005

Rapport n° 2004-0075-01

Par note du 28 avril 2004, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées d'assurer la présidence d'un groupe de travail chargé de définir les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement.

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport du groupe de travail établi par Mme Agnès DE FLEURIEU, inspectrice générale de l'équipement.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2004-0075-01

- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	5 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- le président de la 1ère section du CGPC	1 ex
- la présidente de la 2ème section du CGPC	2 ex
- le président de la 3ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 4ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 5ème section du CGPC	1 ex
- le président de la 6ème section du CGPC	1 ex
- archives	1 ex

MODERNISATION DU MINISTERE.

Appui technique aux collectivités locales

CHANTIER ADS :

comment assurer un service de qualité, réellement piloté au niveau local et central ?

RAPPORT

Par lettre du 6 mai 2004, le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées m'a confié, à votre demande, la présidence du groupe de travail chargé, dans le cadre des chantiers de modernisation, de définir les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement.

Ce groupe, qui comprend notamment 7 représentants de toute la gamme des niveaux hiérarchiques concernés des services déconcentrés, du DRDE à l'instructeur, a tenu cinq réunions les 10 juin, 8 juillet, 15 septembre, 15 octobre et 30 novembre 2004.

Les travaux fournis par les membres du groupe et les échanges qui ont eu lieu au cours de ces réunions ont permis d'établir sur le fondement du cahier des charges joint à la lettre du 6 mai 2004 le présent rapport.

1. STRATEGIE EN MATIERE D'ADS

1.1 Stratégie générale

Tant l'évaluation de 2003 que les travaux du groupe confirment que l'application du droit des sols est un maillon essentiel d'une " chaîne d'urbanisme et d'aménagement ". Dans le contexte de la décentralisation et de la fin de la mise à disposition gratuite, l'organisation de cette activité dans les services déconcentrés doit répondre aux objectifs généraux d'efficacité et de qualité qui s'imposent, en amont, à l'élaboration des projets territoriaux et des documents d'urbanisme et en aval à l'instruction des actes d'urbanisme, au contrôle de leur légalité et à la vérification de la conformité des constructions. Or, trop souvent l'application du droit des sols est considérée, dans les DDE, uniquement comme une activité de production, elle est rarement envisagée sous un angle stratégique.

Des membres du groupe de travail ont fait valoir, à partir de leur expérience, que l'activité d'application du droit des sols peut servir à améliorer la connaissance des territoires. Elle est tout d'abord la source d'une connaissance fondamentale du développement des territoires à travers l'évolution de la construction. En effet, même si elles interviennent moins directement dans le processus d'instruction, les directions départementales de l'Équipement de demain devront bien connaître les éléments relatifs à la pression foncière locale, aux dysfonctionnements urbains, aux identités architecturales et paysagères afin d'être des interlocuteurs écoutés pour aider à la définition des enjeux et à l'appréciation de l'intérêt général lors de l'élaboration des projets territoriaux.

De même les grands principes de prévention des risques naturels et technologiques, de recherche d'une qualité architecturale environnementale ou paysagère qui encadrent les politiques d'urbanisme ne peuvent être mis en œuvre qu'à travers une bonne instruction des actes d'urbanisme qui en sont la traduction concrète.

Un urbanisme de qualité implique donc une relation permanente entre les services respectivement chargés de la planification territoriale et de l'instruction des actes d'urbanisme. Au sein des DDE, à l'instar de ce qui est observé dans les services des communes, des liens plus étroits devraient être établis entre les instructeurs et les services chargés de l'élaboration des documents de planification territoriale (PLU et SCOT). En effet, la prise en compte des particularités géographiques des territoires ne peut pas relever de la seule interprétation de l'instructeur, mais doit être cohérente avec l'appréciation des enjeux territoriaux d'urbanisme exprimés dans les documents de planification. De même, pour bien comprendre et appliquer un règlement d'urbanisme, il faut connaître le projet communal (PADD) qui le sous-tend et ses conséquences sur la vie de la commune. Enfin, ceux qui appliquent le droit des sols sont en mesure, à travers l'instruction des actes d'urbanisme, de juger de la qualité de rédaction et de l'applicabilité des règlements de PLU et de suggérer, le cas échéant, des modifications.

Le groupe souligne également la nécessité d'une cohérence entre les adaptations locales pratiquées au titre de l'instruction, la mise en œuvre du contrôle de légalité, et les éventuelles actions répressives.

1.2. Redéfinition du rôle des services de l'Équipement vis à vis des communes

1.2.1. Fin de la mise à disposition gratuite pour les communes de plus de 10 000 habitants

La loi sur les libertés et responsabilités locales n°2004-809 du 13 août 2004, comprend un article 67 qui modifie l'article L 421-2-6 du code de l'urbanisme et exclut désormais les communes d'au moins 10 000 habitants du principe général de la mise à disposition gratuite des agents de l'État pour l'instruction du permis de construire.

C'est une situation nouvelle pour les services des DDE qui doit les conduire à :

- se recentrer sur les enjeux d'aménagement du territoire ;
- procéder à une réorganisation de leurs services adaptée à ces enjeux et aux impératifs d'une application du droit des sols satisfaisante à travers une instruction de qualité ;
- mettre en œuvre une stratégie d'accompagnement des communes qui reprennent l'instruction.

1.2.2. Situation antérieure à la loi

Avant l'intervention des nouvelles dispositions législatives, l'évaluation conduite en 2003 avait montré que l'instruction par les services de la DDE était :

- massive dans les communes de petite taille : 95 % des communes de moins de 2.000 habitants dont les 2/3 ne disposaient pas d'un document d'urbanisme,

- très faible pour les grandes villes : 11 % des communes de plus de 50.000 habitants qui disposaient toutes d'un document d'urbanisme,

Il restait de l'ordre de 380 communes, entre 10.000 et 50.000 habitants, soit la moitié des communes de cette tranche de population, qui continuaient à faire appel à la DDE dans le cadre de la mise à disposition gratuite pour l'instruction de leurs permis alors qu'elles disposaient presque toutes d'un document d'urbanisme. Qui plus est, environ une sur cinq, bien que dotées de services d'instruction, pratiquaient la double instruction. Ce sont ces communes qui constituent la cible prioritaire de la fin de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction.

1.2.3. Conditions d'une bonne application des dispositions de la loi

a) solidité du service instructeur

Toutes les collectivités de 10.000 habitants, en l'absence d'intercommunalité effective, ne seront pas, du jour au lendemain, en mesure de se doter de services d'instruction solides et viables, disposant de plusieurs instructeurs qualifiés (en tout cas au moins 2). Les éléments recueillis à l'occasion de l'évaluation, lors des entretiens avec les maires de plusieurs grandes villes, comme ceux qui ont été fournis par les participants à l'occasion des travaux du groupe permettent, sous réserve de vérifications plus approfondies, d'observer un ratio d'un instructeur de qualification supérieure (A ou B) pour 10.000 habitants. Les communes dont la population est voisine du seuil et qui ne peuvent faire appel aux services d'un EPCI solliciteront vraisemblablement le conseil des DDE pour les aider à accompagner la constitution de services municipaux d'instruction dotés des compétences requises. Il conviendra de leur suggérer une mutualisation intercommunale de leurs moyens d'instruction, ceux-ci ne devant pas être isolés mais intégrés aux équipes chargées de la gestion des questions relatives à la planification urbaine.

b) stratégie d'accompagnement

Le groupe tient à souligner que la stratégie de fin de mise à disposition gratuite ne sera efficace que si une réelle stratégie d'accompagnement est mise en oeuvre.

Il ne faut pas avoir l'illusion que du jour au lendemain, même du fait de la loi, les communes qui ne bénéficieront plus de la mise à disposition vont être tout à fait autonomes : un effort de formation, d'encouragement et d'appui peut perdurer pendant plusieurs années après le transfert. Il peut y avoir une double instruction temporaire, nécessaire pour sécuriser la commune qui reprend le plein exercice de ses compétences.

"Au-delà de l'organisation de notre mise à disposition, les réorganisations à venir, doivent mettre l'accent sur le rôle que l'Equipement doit jouer dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, le conseil, la formation des élus et de leurs services, dans le souci non de se débarrasser de cette mission mais de placer les responsabilités convenablement et de dégager du temps au service des usagers pour l'expertise, l'expérimentation, l'harmonisation des politiques et des pratiques qui restent de la compétence de l'Etat." (Claude DORIAN)

Il reste en effet du rôle de l'Etat de clarifier la doctrine, expliciter la jurisprudence, diffuser les bonnes pratiques.

Dans cette perspective le groupe a notamment évoqué la mise en place dans plusieurs départements de réseaux ou de clubs d'instructeurs ouvert aux agents des collectivités territoriales. Il convient de généraliser cette ouverture ou de mettre en place des formules équivalentes.

c) maintien d'une collecte statistique fiable

Les données du permis de construire, des déclarations d'ouverture de chantier et d'achèvement de travaux permettent un suivi statistique important en matière d'urbanisme. L'objectif doit être de préserver la qualité et la pertinence de ce suivi. La reprise par nombre de communes de l'instruction de leurs actes d'urbanisme risque de multiplier les points d'instruction et de ce fait de multiplier les points d'alimentation des bases de données, cette multiplication présentant, en elle même, des risques pour la fiabilité de la collecte. Les réseaux ou clubs d'instructeurs doivent donc intégrer les préoccupations relatives à la collecte statistique (données essentielles, nomenclatures, etc.). Les formations prévues, tant pour les instructeurs des services de l'État que pour ceux des collectivités territoriales devront donc notamment inclure une sensibilisation à la qualité des codages des variables les plus importantes pour les résultats statistiques. Les cellules statistiques régionales doivent être régulièrement informées par les subdivisions ou pôles ADS des DDE des reprises d'instruction par les communes ou EPCI et des perspectives en la matière, afin qu'elles puissent anticiper ces mouvements pour éviter les risques de rupture d'alimentation.

Une démarche de standardisation des données statistiques de la construction et des méthodes de codage devra être conduite avec les différents partenaires concernés (collectivités, développeurs de logiciels) pour garantir une meilleure interopérabilité.

1.3 Objectifs de qualité

Pour l'amélioration de la qualité du service, le groupe confirme les objectifs stratégiques identifiés lors de l'évaluation de 2003 qui recommandait :

- Vis-à-vis de tous :

- ☒ Une simplification des formulaires et un recours accru aux NTIC.
- ☒ Le réalisme des délais et, en particulier, l'allongement du délai de recevabilité de 15 jours très rarement respecté.
- ☒ La sécurité des délais et le respect du délai d'instruction annoncé au préalable, même si de multiples consultations extérieures sont nécessaires, quitte à ce qu'il soit supérieur au délai actuellement fixé à deux mois, et la mise en cohérence des différents délais relatifs à un même dossier.

- Vis-à-vis des professionnels

- ☒ Une sensibilisation des professionnels aux conséquences de l'envoi de dossiers incomplets.
- ☒ Le regroupement des demandes de pièces complémentaires et leur motivation.
- ☒ Le développement de l'animation des réseaux de professionnels et le renforcement de leur information en temps réel sur l'évolution de la réglementation.

Il confirme la pertinence des indicateurs de qualité de service envisagés, au titre de la LOLF, pour l'ADS qui porteraient sur les délais et la sécurité juridique. Il souligne, toutefois, que, s'agissant des délais, un seul indicateur ne suffit pas, plusieurs sont également importants et doivent être suivis:

- le délai entre le dépôt d'une demande en mairie et l'envoi au demandeur du numéro d'enregistrement,
- le délai entre la réception du dossier dans le service instructeur et les demandes de pièces complémentaires si nécessaire ou le démarrage des consultations,
- le délai entre la réception du dossier complet et la proposition d'arrêté.

Il rappelle enfin que l'ADS ne peut pas être dissociée de l'ensemble de la politique d'urbanisme qui comprend également la planification, le contrôle de la légalité et l'exercice des responsabilités pénales. C'est donc dans ce cadre global que doivent être recherchés les objectifs de qualité.

2 . ORGANISATION TERRITORIALE

Le groupe estime que la conciliation des objectifs de qualité de service et d'utilisation optimale des moyens ne conduit pas nécessairement à opposer efficacité du service et proximité de l'utilisateur mais, plutôt, à effectuer des distinctions claires entre les fonctions d'accueil du public et les fonctions d'instruction et entre la relation avec les usagers et la relations avec les maires.

2.1. Instruction

L'observation des réorganisations en cours dans nombre de DDE (21 DDE sur les 25 ayant répondu au questionnaire d'un membre du groupe sont en train de procéder à un regroupement) comme l'avis unanime des membres du groupe conduit à recommander une organisation fondée sur des centres d'instruction comportant 7 à 8 instructeurs et au minimum plus de 5, parmi lesquels pourrait être désigné un instructeur référent. La solidité de l'instruction nécessite ces regroupements qui permettent de rompre l'isolement et de mutualiser les savoirs, de renforcer la fiabilité du service et sa permanence. Le périmètre de ces centres sera défini en fonction de la géographie départementale, sans nécessairement se calquer sur la carte administrative (arrondissements).

Le représentant de la DAEI a fait observer, à ce propos, que le mouvement de concentration dans les services de l'Etat des points d'instructions va dans le bon sens dans la mesure où la réduction des points d'alimentation minimise les risques d'erreurs et fiabilise la collecte des données statistiques recueillies à l'occasion de l'instruction des permis de construire pour le suivi de la construction neuve. Il insiste sur les exigences de qualité qui doivent être attachées à la collecte et à la transmission des données tant par les services de l'Etat que par ceux des collectivités territoriales et demande que les cellules statistiques régionales des DRE soient régulièrement informées par les DDE des reprises d'instruction par les communes ou les EPCI afin d'éviter les risques de rupture d'alimentation.

2.2. Relations avec les usagers

Il n'y a pas de réponse unique sur le bon niveau d'accueil des usagers car la géographie du département et la possibilité de se déplacer plus ou moins facilement d'un point à un autre doivent être pris en compte pour définir un schéma d'accueil.

Dans tous les cas cependant, il convient de distinguer le premier accueil et le dialogue sur un dossier en cours avec le pétitionnaire.

2.2.1. Premier accueil

Le premier accueil qui permet la distribution d'imprimés et l'obtention de renseignements de premier niveau devrait normalement, de l'avis des membres du groupe, se faire en mairie. Il serait souhaitable également, que, au moment du dépôt de la demande, les mairies, en tous cas pour les dossiers simples, s'assurent que la demande comporte bien toutes les pièces inscrites dans le formulaire. Le groupe observe qu'aujourd'hui, les 2/3 du temps d'accueil en subdivision ou en pôle d'instruction sont consacrés à la remise, par les pétitionnaires, des pièces complémentaires.

Le débat reste ouvert sur la question de savoir si ce premier accueil pourrait être plus "consistant" et permettre au pétitionnaire de connaître les contraintes qui pèsent sur sa parcelle du fait des documents d'urbanisme ou des servitudes en vigueur, lui indiquer les pièces supplémentaires qui lui seront demandées du fait de consultations multiples et complexes. Le groupe observe qu'en l'état actuel des choses la formation des secrétaires de mairie ne leur permet pas toujours de donner ces indications en toute fiabilité et le premier accueil ne doit surtout pas donner à l'utilisateur des informations incomplètes ou erronées qui lui seraient alors préjudiciables.

2.2.2. Dialogue en cours d'instruction

Pour un dialogue sur les dossiers en cours d'instruction, les exigences de proximité ne sont pas les mêmes que pour le premier accueil. Le groupe estime que, sous réserve des contraintes géographiques propres au département, les pétitionnaires accepteraient de se déplacer vers un pôle d'instruction solide susceptible de leur donner des renseignements fiables sur l'avancement de l'instruction de leur permis ou des difficultés particulières que soulève leur projet. Il conviendra alors de définir un système de prise de rendez vous ou de plages d'accueil qui ne soit pas préjudiciable au travail d'instruction lui même.

2.2.3. Relation avec les maires

D'une manière générale le groupe observe qu'il y a un lien étroit entre la problématique de l'accueil des usagers et la qualité de la relation avec les maires. En effet, lorsqu'un important travail commun a été fait en amont avec le maire compte tenu des particularités géographiques locales pour aboutir à un document d'urbanisme de qualité et à une appropriation commune des enjeux, beaucoup de questions ne se posent plus. Le dialogue avec le pétitionnaire, en cours d'instruction, peut alors se limiter à quelques points essentiels ou particulièrement complexes.

Dans des temps où les moyens humains des services déconcentrés doivent être utilisés le plus efficacement possible, le groupe estime donc qu'il est essentiel de définir une stratégie et de dégager des moyens pour entretenir une relation de qualité avec les maires pour parvenir à une appropriation commune des enjeux d'urbanisme, eux mêmes traduits dans des documents de qualité qui rendront l'instruction plus aisée et les relations avec les usagers plus ciblées.

3. PILOTAGE DE L'ACTIVITE

3.1. En DDE

3.1.1. Affectation de moyens adéquats

D'après les 25 DDE qui ont répondu à l'occasion de ses travaux, le groupe constate que les réorganisations en cours se font le plus souvent à effectifs constants sans diminution d'effectifs mais sans transformation de postes de catégorie C en catégorie B. Il ne semble pas que le renforcement du niveau de qualification de l'instruction s'effectue lors du regroupement de l'instruction en pôles de taille supérieure. Il n'y a pas, pour l'instant, par redéploiement interne, le mouvement d'affectation de quelques agents de catégorie B voire A vers les pôles d'instruction regroupés qui faciliterait, comme le recommandait le rapport d'évaluation de 2003, le développement d'une stratégie d'instruction prenant mieux en compte l'ensemble des enjeux d'urbanisme locaux et mettrait en évidence l'importance de cette fonction. C'est donc plus par accroissement de la compétence collective que les regroupements en cours sont facteurs de progrès.

3.1.2. Abandon de certaines missions

Le pilotage de l'activité en DDE, comme au niveau de l'administration centrale, doit traiter la question des missions qui sont d'ores et déjà abandonnées par nombre de DDE.

La dégradation du niveau de service comme moyen implicite d'obtenir un transfert de missions ou de tâches ne peut en effet être admise, et des priorités doivent être clairement définies dans les services qui manquent de moyens tant vis à vis des agents eux-mêmes que des usagers ou des maires.

Ainsi les questions des notes de renseignement d'urbanisme, des déclarations de travaux sans opposition qui ne donnent plus lieu à la prise d'un arrêté, ou des conformités qui ne sont plus réalisées que dans les cas rendus obligatoires ou après demande expresse du bénéficiaire doivent elles faire l'objet d'instructions claires de niveau national ou local. Pour l'instant, en effet, ces abandons s'accompagnent souvent chez les instructeurs d'un fort sentiment de culpabilité, de défaillance dans les missions dévolues, de non qualité de la filière peu compatible avec les objectifs de qualité de service par ailleurs affichés.

3.1.3. Implication de la hiérarchie

L'implication de la hiérarchie pour vérifier la qualité de l'instruction, apporter appui et conseils pour les permis complexes ou à enjeux économiques importants, pour assurer une démarche cohérente de qualité de l'urbanisme sur l'ensemble d'un territoire est indispensable et reste insuffisante aujourd'hui.

A cet égard la suppression de la double hiérarchie entre chef de cellule ADS au siège et subdivisionnaire devrait faciliter le développement de relations hiérarchiques simples mais étroites.

3.1.4. Création d'un bureau "support"

Il paraît nécessaire que toutes les DDE - et beaucoup en disposent déjà- aient en leur sein un bureau de pilotage de l'activité ADS, en contact étroit avec les pôles d'instruction regroupés mais lui même dégagé des tâches d'instruction pour se consacrer à diffuser orientations et doctrine, garantir l'unité des pratiques et des interprétations au niveau départemental, veiller à la cohérence de l'ensemble des actions d'urbanisme et, dans cette perspective, contribuer au maintien d'une relation étroite avec les maires. Ce bureau devrait également définir les conditions locales de mise en œuvre d'une politique cohérente de contrôle et de gestion des irrégularités, et assurer la liaison avec le procureur de la République.

3.1.5. Mise au point et suivi d'indicateurs

Outre les indicateurs nationaux retenus pour la mise en œuvre de la LOLF sur les délais (voir remarques au paragraphe 1.3 ci-dessus) et la solidité juridique, d'autres indicateurs tels que le pourcentage de dossiers incomplets, le nombre ou le pourcentage de permis hors délais, le nombre d'avis de la DDE non suivis par le maire peuvent constituer des outils de pilotage intéressants sous réserve qu'ils soient régulièrement examinés et que des actions appropriées soient entreprises lorsque certains d'entre eux font apparaître une difficulté. L'administration centrale devra définir un « socle » d'indicateurs simples nécessaires au pilotage de l'activité, à mettre en place dans tous les départements, que les DDE pourront compléter et enrichir.

3.2. Par l'administration centrale

3.2.1. Appui d'expertise et de méthode

Le bureau qui va être créé au sein de la DGUHC pour piloter et animer l'activité ADS doit apporter un réel appui d'expertise et de méthode aux instructeurs ADS et par ailleurs, jouer le rôle de tête du réseau qui rassemble aujourd'hui les responsables de l'ADS dans les services déconcentrés .

Il sera particulièrement utile qu'il puisse recueillir des services déconcentrés l'indication des domaines dans lesquels le droit ou les démarches à accomplir demeurent trop complexes pour proposer des voies de simplification.

Il est aussi indispensable qu'il contribue à redonner du sens à l'activité d'instruction en s'employant, notamment, à réduire les écart d'interprétation et de pratique entre départements qui génèrent aujourd'hui la perplexité des élus et des usagers. Il lui revient, enfin, de contribuer à la définition d'une politique nationale cohérente de contrôle et de gestion des irrégularités dans le domaine de l'urbanisme.

Le groupe a pris note de la volonté de la DGUHC de réaliser ou de faire réaliser un guide d'instruction en remplacement de celui réalisé, il y a une vingtaine d'années et qui n'avait jamais été actualisé. Cette action remplacera avantageusement les nombreuses initiatives locales mais peut également s'appuyer sur les meilleures d'entre elles.

Le groupe a également exprimé une très forte attente vis à vis de documents d'application de doctrine au fur et à mesure des évolutions législatives ou de l'apparition de nouvelles questions (éoliennes par exemple). Naturellement, l'attente se porte sur la production par la DGUHC de ces documents. A défaut, il recommande que cette direction puisse piloter leur réalisation, le cas échéant, par le réseau ADS en lui apportant l'encadrement juridique nécessaire.

3.2.2. Relations avec les collectivités territoriales

L'appui et le conseil aux collectivités instructrices ont été également analysés. Le nouveau bureau de la DGUHC, compte-tenu des moyens limités dont il disposera, ne pourra pas répondre directement à toutes les questions et sur tous les sujets d'interrogation des collectivités.

Dès lors, il apparaît donc nécessaire d'ouvrir le réseau ADS des DDE aux instructeurs de ces collectivités et de faire en sorte que le service d'urbanisme de la DDE soit leur interlocuteur habituel. Pour cela, l'existence d'un bureau "support" tel qu'évoqué au paragraphe 3.1.4, ci-dessus, est une condition impérative. La compétence de ce bureau doit être indiscutable et il doit être en mesure de mobiliser le réseau ADS et, par ce biais, le cas échéant, l'administration centrale.

Ce dispositif -qui naturellement n'interdit pas les contacts directs des collectivités avec la DGUHC sur les questions très pointues- doit être clairement affiché afin que l'administration centrale ne soit pas débordée par les demandes des collectivités instructrices, renforce le rôle d'interlocuteur habituel des DDE à leur égard et reste disponible aux demandes de ses services.

3.2.3. Outils statistiques et informatiques

Le bureau ADS de la DGUHC doit être en relation régulière avec le bureau chargé au sein de la DAEI de la statistique afin de conduire des actions communes visant à maintenir et améliorer la qualité du suivi statistique.

Le bureau devrait également contribuer à faire évoluer, dans le sens d'une plus grande commodité l'outil WINADS. Ce dernier devrait être adapté pour permettre le suivi des indicateurs LOLF et des autres indicateurs utilisés comme outils de pilotage. Il devrait également être modifié pour permettre l'envoi de lettres de réponses aux usagers, simples et compréhensibles (réponses de CU, notifications de taxes etc.). Il devrait aussi comporter des passerelles vers les autres services de l'Etat (ABF, Trésor, par exemple) afin de limiter les saisies successives des mêmes données. De ce point de vue les contacts devraient être réguliers et formalisés entre les maîtres d'ouvrage de WINADS et de SITADEL.

La qualité des interfaces avec les logiciels situés en amont de SITADEL est primordiale pour assurer un bon taux d'exhaustivité du suivi statistique de la construction neuve. Une bonne alimentation régulière des bases de données suppose en effet des logiciels d'instruction adaptés. Il s'agit évidemment de WINADS mais également des outils utilisés par les communes instructrices (Livre Foncier, Urbapro, Urbagir, WinHelio, Droit de Cité, etc.).

L'entrée en application au 1er janvier 2006 de l'article 67 de la loi sur les libertés et responsabilités locales pourrait être l'occasion de réécrire le décret du 14 août 1985 qui fait obligation aux communes de transmettre les données relatives à la construction neuve à l'État, peut-être en précisant davantage les modalités de ces transmissions. On peut penser à une transmission sur support informatique obligatoire au-delà d'une certaine taille de la commune. On peut envisager également une procédure d'agrément des logiciels d'instruction, pour ce qui concerne leur interface avec SITADEL

3.2.4. Définition du champ de l'ADS

Ce bureau pourrait, enfin, utilement contribuer à mieux définir le domaine de l'ADS qui comprend selon les DDE des domaines connexes tels que la planification, l'accessibilité, les installations classées, la distribution d'énergie électrique ou l'implantation d'antennes de téléphonie mobile. Une définition homogène permettrait, notamment, de rendre plus précis les indicateurs ISOARD en matière d'ADS qui, aujourd'hui, comprennent pour certaines DDE beaucoup d'effectifs qui ne sont pas affectés stricto sensu à des tâches correspondant à cette activité. Cette précision fait aujourd'hui défaut pour établir des ratios pertinents et fonder la réorganisation des services en matière d'ADS sur des indications fiables et comparables entre elles.

4. METIERS DE L'ADS

Le groupe a repris à son compte l'analyse des spécificités du métier d'instructeur de l'application du droit des sols, telles que soulignées dans le rapport du groupe de travail n°4 de l'évaluation de 2003 (consacré au thème de l'instruction et du métier d'instructeur):

- le métier d'instructeur est pluridisciplinaire : il faut des compétences juridiques, techniques et fiscales, une capacité d'appréciation (paysage, architecture), une perception des enjeux d'urbanisme locaux, beaucoup de déontologie et de rigueur ainsi que des aptitudes à la synthèse, et à la négociation.

- si le niveau de formation est suffisant, une évolution souhaitable du métier se fait vers une gestion complète des dossiers par une même personne plutôt que vers l'organisation en partage de tâches d'instruction.

- les instructeurs ont un fort attachement à leur métier lorsqu'il leur permet d'exercer une responsabilité complète et d'avoir des contacts valorisants avec les pétitionnaires et les élus.

- la charge d'instruction permet de moins en moins les déplacements sur le terrain, c'est à dire une bonne connaissance des territoires et de leurs enjeux et les instructeurs le déplorent tous.

4.1. Formation initiale

La DGUHC anime la formation des prises de poste des chefs des cellules, de leurs adjoints et des chefs de pôles ADS. Elle demande aux services déconcentrés de conduire les formations initiale et continue des instructeurs.

Si la qualité des formations nationales est généralement reconnue, les formations locales restent plus erratiques. Il existe encore beaucoup d'instructeurs qui n'ont pas bénéficié de formation initiale mais uniquement d'une formation par compagnonnage. Aussi, un suivi régulier de ces formations devrait-il être réalisé afin de veiller à l'organisation et à l'efficacité des formations locales.

Le transfert de l'instruction va créer une nouvelle demande de formation de la part des collectivités. Ces formations relèvent de leur responsabilité mais il serait souhaitable que des synergies se développent entre le CNFPT et les CIFP et que les formations locales puissent être ouvertes aux collectivités lorsque que les effectifs concernés restent limités. Les conseils de perfectionnement des CIFP paraissent devoir être mandatés afin d'analyser les situations régionales et de prendre les initiatives nécessaires.

Enfin, il serait souhaitable que puissent être mis en ligne des cours de formation afin de permettre à chacun, selon son rythme, des possibilités d'auto formation ou de recyclage.

4.2. Formation continue

Les pratiques sont hétérogènes mais il faut néanmoins souligner que c'est plutôt dans le domaine de l'ADS que les formations continues sont les plus développées : club ADS, journées d'information, d'échanges sur les pratiques d'instruction. Ces pratiques sont à encourager et tout particulièrement en structurant le réseau ADS, clé de voûte de cette formation continue.

4.3. Les réseaux à conforter et à mettre en place

4.3.1. Etat des lieux

L'évaluation ADS a montré l'importance des réseaux. Actuellement les chefs des cellules ADS sont regroupés en 10 clubs (un par CIFP). Chaque club a désigné un correspondant, interlocuteur privilégié du bureau de la législation et de la réglementation à la DGUHC. Localement les chefs de cellule ADS animent régulièrement des réunions d'instructeurs ADS qui dans certains départements intègrent les instructeurs des collectivités locales.

Toutefois le fonctionnement actuel nécessite des améliorations. L'existence et le rôle du réseau des chefs des cellules ADS et des réseaux locaux devraient être mieux pris en compte par leur encadrement. Le travail des animateurs des réseaux (correspondants ADS du réseau national et animateurs locaux) devrait être mieux reconnu et valorisé. Une amélioration de la qualité de l'instruction passe aussi par une meilleure connaissance mutuelle entre les instructeurs, leur hiérarchie et les réseaux de chefs de cellules ADS.

4.3.2. Organisation

Un bon réseau doit être piloté au niveau national.

Le réseau des chefs de cellules ADS est à organiser au niveau national. Deux types de relations sont à mettre en place.

Au niveau national les clubs doivent pouvoir échanger partager et valoriser leurs travaux. Le bureau qui va être créé à la DGUHC assurera l'animation de ces échanges.

Au niveau local, les réunions des instructeurs ADS, animées par les chefs de cellules ADS des DDE devront être ouvertes aux instructeurs des collectivités locales qui le souhaitent. Les réseaux ADS (chefs de cellule et instructeurs) devront avoir aussi des contacts avec le réseau des formateurs pour les documents d'urbanisme (PLU) ainsi qu'avec le réseau des clubs "fiscalité." Enfin, il serait souhaitable qu'il en soit de même avec les clubs contentieux quand ils existent.

Ce maillage ne nécessite pas une organisation lourde, qui serait d'ailleurs contraire au fonctionnement en réseau. Il faudra seulement définir quelques principes généraux de fonctionnement (échange d'informations), désigner des correspondants pour chaque réseau et établir des listes de diffusion. Si la formalisation du fonctionnement en réseau des chefs de cellule ADS peut être effectuée rapidement compte tenu de l'expérience acquise, la construction des relations avec les autres réseaux se fera progressivement en fonction des besoins et de l'expérience disponible. Chaque réseau désignera un pilote.

La coordination générale des différents réseaux sera suivie par la DGUHC dans un souci de valorisation de la production des réseaux et de vérification de la qualité et de la fiabilité des informations ou des interprétations doctrinales diffusées par le réseau.

4.4. Gestion des compétences collectives et individuelles

Au-delà des formations individuelles, une attention particulière doit être portée à la gestion collective des compétences en ADS. Le regroupement des instructeurs en pôles ADS d'une taille suffisante va dans le sens d'un renforcement de la compétence collective par effet de synergie et par une gestion plus facile des départs et des arrivées mais la compétence collective est également très dépendante de la qualification des chefs de pôles et de leur formation qui relève de l'administration centrale.

Cette compétence collective relève également de la qualité des bureaux "support" évoqué au paragraphe 3.1.4, ci-dessus, tant au regard de la compétence que de la capacité d'animation et de pilotage, compétence également essentielle pour les relations avec les collectivités instructrices. Le groupe insiste donc sur l'attention qui doit être portée par l'administration centrale à l'existence et la qualité de ces bureaux support.

4.5. Carrière et filière des agents instructeurs

Si les activités d'application du droit des sols sont un maillon essentiel d'une "chaîne d'urbanisme et d'aménagement" la carrière des agents instructeurs doit être pensée pour leur permettre des évolutions au sein de cette chaîne. Une politique de validation des acquis et de formations complémentaires doit leur permettre une mobilité aisée dans les domaines de la planification urbaine, de l'habitat, de la politique de la ville ou de la prévention des risques naturels ou technologiques. Ces évolutions de carrière sont plus difficiles pour les agents de catégorie C très nombreux parmi les instructeurs ADS que pour les cadres A et B. Il est donc particulièrement nécessaire pour eux de développer une politique de gestion prévisionnelle d'emplois et de carrière (GPEC). Les instructeurs ADS devraient, en outre, bénéficier des dispositions de la filière AUH dont la création a été décidée et dont la mise en place est en cours.

Les départs qui vont se multiplier dans les prochaines années devraient conduire, au ministère de l'Équipement, à une politique de recrutement et de gestion de carrières plus semblable à celle des villes qui instruisent déjà pour leur compte : qualification plus élevée des métiers d'instructeurs et intégration meilleure dans l'ensemble des activités de planification urbaine.

4.6. Relations de la filière ADS avec son environnement

4.6.1. Relations internes à la DDE .

L'instruction des actes d'urbanisme est la mise en application concrète de dispositions de planification nationales (RNU) ou locales (PLU). La nécessité de fortes relations avec le service chargé de la planification territoriale semble donc évidente mais, dans les faits, n'est pas toujours réalisée. Le regroupement des services des DDE, dans la perspective de la décentralisation, devrait être l'occasion de créer les conditions de relations plus faciles (proximité des services, consultation des pôles ADS sur les projets de règlement PLU). Les services devront également travailler à rapprocher les logiques d'application des plans de prévention des risques, dont les conditions de mise en oeuvre s'avèrent, pour un grand nombre, particulièrement complexes, de celles, souvent différentes, des PLU. Compte tenu du nombre élevé des PPR en préparation il s'agit d'une question actuelle et importante.

4.6.2. Relations avec les services à consulter

La consultation des autres services de l'Etat mais également des services des collectivités dans le cadre des compétences qui leur sont transférées ne fait pas généralement l'objet d'un véritable management.

Très souvent, les délais d'instruction souffrent de la défaillance d'un ou plusieurs services consultés. Or, la décentralisation de l'instruction va multiplier les interlocuteurs des services consultés et les risques de dysfonctionnement. Il semblerait donc opportun que les DDE puissent assurer une fonction d'animation et de coordination de la consultation des services, afin que cette activité puisse être mieux organisée et intégrée dans les objectifs de qualité, en fixant des "règles du jeu" qui pourraient être validées par les préfets.

Parmi ces consultations, celle relative à l'insertion paysagère et architecturale (volet paysager) des constructions est à l'origine de beaucoup de difficultés opérationnelles : complétude des dossiers, absence d'hommes de l'art susceptibles d'examiner les dossiers, faiblesse de la sensibilisation des élus à cette question.

Le groupe souligne le caractère très formel de l'exploitation actuelle du volet paysager et certains estiment souhaitable que son exigence puisse être limitée à des périmètres déterminés : application des lois de 1913 et 1930, territoires sensibles pour lesquels de véritables politiques paysagères et architecturales auraient été définies ainsi que les moyens de leur application.

4.6.3. Relations avec les professionnels

L'évaluation de 2003 avait mis en évidence deux attentes principales des professionnels : le respect des délais d'instruction, la sécurité juridique des actes. Plus généralement elle avait aussi fait apparaître la nécessité de contacts réguliers entre élus, professionnels et services de l'Etat tant au niveau central qu'au niveau local pour faciliter la bonne compréhension des dispositions législatives ou réglementaires et l'appropriation commune des enjeux locaux d'urbanisme.

Des pratiques locales conduisent déjà les professionnels à consulter les services avant le dépôt de leurs projets (pour les lotissements en particulier) afin de présenter des dossiers les plus compatibles avec les réglementations existantes. Le groupe insiste sur le bien fondé du développement de ces pratiques et sur leur élargissement à des rencontres périodiques, au moins une fois par an, entre partenaires concernés par l'application du droit des sols pour améliorer la connaissance réciproque des préoccupations des uns et des autres et permettre une information ciblée sur les évolutions législatives.

5. LES EVOLUTIONS A ANTICIPER

La fin de la mise à disposition des agents de l'Etat pour l'instruction des actes d'urbanisme des communes de plus de 10 000 habitants, la réforme en cours du permis de construire, le regroupement communal, l'évolution des techniques de traitement de l'information créent les conditions d'une évolution importante des pratiques de l'application du droit des sols dans nos services, pratiques qui étaient relativement stables depuis 1984.

Conformément au cahier des charges, le groupe de travail s'est interrogé sur les évolutions à anticiper. Après s'être intéressé à l'évolution de WINADS et à la mise en place des nouvelles technologies d'information et de communication, il a souhaité regarder plus particulièrement d'une part les nouvelles relations à créer avec les communes qui vont instruire elles mêmes leurs actes de construire et d'autre part les nouvelles conditions d'instruction pour nos services.

5.1 WINADS

WINADS pose dans certains départements des problèmes de mise en place (difficultés d'implantation et de mises au point), mise à jour assez longue suite aux modifications législatives ou réglementaires. Des réflexions sont engagées au niveau central pour faire évoluer le produit à un horizon de trois à cinq ans. Dans l'attente de la sortie de produits plus performants WINADS fera l'objet des adaptations nécessaires.

5.2. Les nouvelles technologies

Le réseau des DRE et des DDE doit être le siège d'un système d'information géographique performant et partagé avec les élus et les acteurs locaux du développement. Même si l'ADS n'est pas moteur dans le plan de déploiement d'un tel dispositif elle ne devra pas y rester étrangère. Notamment, les informations issues de nos systèmes statistiques (WINADS par exemple) peuvent fournir un outil de valeur pour l'observation des territoires.

Dans le cadre de la mise en place de l'administration électronique, les moyens devront être recherchés localement pour alléger faciliter et fiabiliser le travail des instructeurs (consultation des services, échanges de courriers, ...)

5.3. Les relations avec les communes qui vont instruire des actes d'urbanisme

L'urbanisme est une compétence transférée aux communes depuis 1984, compétence qu'elles exercent librement dans le respect de la réglementation. Le rôle de l'Etat, notamment en dehors de l'instruction des actes d'urbanisme, est limité au calcul de l'assiette et à la liquidation des taxes et redevances d'urbanisme et au contrôle de légalité.

Les rapports qui se sont développés avec les communes qui actuellement instruisent leurs actes d'urbanisme se limitent à ces tâches. Il s'agit pour la plupart de communes importantes ou d'intercommunalités qui ont les capacités juridiques et techniques d'exercer cette compétence ou de communes qui ont choisi d'instruire afin de garder une grande autonomie vis à vis des services de l'Etat.

Ce sont désormais des communes beaucoup plus petites qui vont avoir à exercer cette compétence d'instruction et le groupe de travail estime qu'il est nécessaire et souhaitable que des rapports différents s'instaurent avec elles de la part des services de l'Etat.

Ces communes sont généralement celles avec lesquelles les DDE ont développé un tissu de relations important dans les domaines de l'aménagement, du logement ou de l'ingénierie. Nos services déconcentrés continueront à exercer ces responsabilités et devront donc conserver une connaissance suffisante des évolutions urbaines, sociales et économiques de ces communes et des préoccupations de leurs acteurs. L'instruction des actes d'application du droit des sols était une source importante de cette connaissance qu'il importe de préserver sous de nouvelles formes. Il apparaît donc au groupe de travail comme particulièrement important de maintenir d'étroites relations avec les communes qui vont prendre l'instruction.

Au delà de l'assistance indispensable à mettre en place lors du transfert : participation à la formation des instructeurs, ouverture de la formation permanente et des clubs à ces nouveaux instructeurs, mise en place de formules d'assistance et de conseils réguliers, si le besoin en est exprimé, pour le traitement des dossiers les plus délicats, il convient également de veiller à ce que nos services conservent la connaissance de la réalité des territoires.

Cette connaissance repose en partie sur le traitement adéquat de l'information. Les travaux du groupe ont mis en lumière l'importance de cette collecte d'une part pour l'évaluation des taxes et redevances d'urbanisme, d'autre part pour la fiabilité de l'information statistique sur le domaine de la construction.

Le groupe recommande donc que l'attention des services soit appelée sur la collecte et le traitement de cette information. Actuellement, cette responsabilité est assumée en très grande partie par la cellule statistique régionale des DRE. Avec le développement des nouvelles sources d'information qu'engendrera le transfert de l'instruction, le groupe estime qu'il est nécessaire que le niveau départemental soit plus fortement responsabilisé sur cette collecte et ce traitement et qu'il puisse, avec les collectivités concernées, développer un traitement notamment géographique de cette information.

5.4. L'évolution des pratiques d'instruction des services

Parallèlement à la fin de la mise à disposition gratuite pour les communes d'au moins 10 000 habitants, les services de l'Equipement se voient confirmer, sans doute pour une période longue, l'instruction des permis des communes de taille inférieure et celle des permis de l'Etat.

Le groupe de travail estime qu'une pression croissante s'exercera dans le sens d'une amélioration des services rendus aux pétitionnaires. D'une manière générale, ceux-ci deviennent de plus en plus exigeants au fur et à mesure que les services qui leur sont rendus s'améliorent. Les efforts faits, par exemple, pour l'administration électronique ne peuvent que reporter sur l'instruction du permis de nouvelles exigences de qualité.

L'ADS n'échappera pas à cette pression et doit s'organiser pour y faire face.

De la même manière, le refus ou les conditions restrictives imposées aux pétitionnaires devraient susciter des réactions de plus en plus fortes. Même les actes positifs ne sont pas à l'abri de ces réactions de la part des voisins ou des associations en vue de leur remise en cause. La décision publique est donc de plus en plus contestée et le recours à la justice de plus en plus pratiqué. L'exigence de sécurisation juridique de l'instruction ADS s'en trouve donc renforcée et nécessite que soient développés la compétence juridique des instructeurs et les moyens qui y concourent (numérisation des servitudes, des documents d'urbanisme, guide d'instruction, formation permanente).

Le groupe de travail estime également que le respect des délais deviendra de plus en plus impératif. Cette revendication avait déjà été fortement soulignée par les professionnels lors de l'évaluation de l'ADS et devrait être prise en compte dans la réforme du permis de construire en cours. L'exigence, notamment des professionnels, porte plutôt sur l'annonce d'un délai réaliste en matière d'instruction et le respect de celui-ci que sur la réduction du délai en tant que telle.

Le groupe de travail souhaite, en outre, insister sur "les nouveaux objets" soumis à instruction: antennes de téléphonie mobile, éoliennes ou multiplex. Ces nouveaux "objets" nécessiteraient une anticipation de l'administration centrale afin que les doctrines ou les adaptations législatives ou réglementaires nécessaires puissent être élaborées suffisamment tôt pour éviter des situations locales difficiles et tendues.

Enfin, la décentralisation doit être accompagnée des moyens de contrôle qui en garantissent le fonctionnement équilibré. Or le constat qui peut-être fait actuellement est trop souvent celui de contrôles de légalité extrêmement allégés et parfois inexistant faute des moyens nécessaires et de contrôles de conformité réduits à l'essentiel. Le groupe appelle l'attention sur la nécessité d'une nouvelle mobilisation dans ces domaines et sur les redéploiements qu'il conviendrait d'opérer, dans les DDE, des fonctions d'instruction vers les fonctions de contrôle.

*

*

*

Dans la stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'Équipement le domaine de l'aménagement territorial et de l'urbanisme a été identifié comme l'un des quatre piliers fondamentaux de l'activité des futures DDE. L'application du droit des sols à travers l'instruction des actes d'urbanisme est une activité indissociable de la promotion d'un urbanisme de qualité. Une attention particulière doit donc être apportée à une intégration plus forte de l'activité d'instruction dans la démarche globale de planification territoriale et urbaine.

Cette meilleure intégration impose, pour l'instruction qui continuera à être effectuée par les services déconcentrés de l'Équipement, la constitution de pôles suffisamment qualifiés et étoffés mieux reliés aux autres activités du domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Elle conduit également à recommander, qu'au delà de la nécessaire assistance qui devra être apportée, dans un premier temps, aux communes qui ne bénéficieront plus de la mise à disposition gratuite, des modes relationnels permettant de conserver la connaissance de la réalité des territoires soient établis.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

note à l'attention de

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du Territoire
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

Madame Agnès de FLEURIEU,
inspectrice générale de l'équipement,
présidente de la 2^{ème} section du CGPC

La Défense, le 06 MAI 2004

Référence : 2004-0075-01

Par note du 28 avril 2004, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a demandé au Conseil général des ponts et chaussées que vous présidiez un groupe de travail chargé de définir les **orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement.**

Je vous donne bien volontiers mon accord pour cette mission qui est enregistrée sous le n° 2004-0075-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission, aux fins de transmission au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 62 62
mél . Cgpc-vp
@equipement.gouv.fr

Copies : M. le Secrétaire de la 2^{ème} section
M. le Président de la 5^{ème} section
M. le Secrétaire de la 5^{ème} section
M. le Président de la 1^{ère} section
Mme la Secrétaire de la 1^{ère} section

La Défense, le 28 AVR. 2004

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
service
de la Stratégie
et de la Législation

Le Directeur Général

à

Monsieur le Vice Président du Conseil
Général des Ponts et Chaussées

OBJET : application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement

affaire suivie par : Philippe GRAND - DGUHC-SL
tél. 01 40 81 91 70
mél. Phil.Grand@equipement.gouv.fr

Vous avez bien voulu désigner Mme Agnès de FLEURIEU, inspectrice générale de l'équipement, pour présider l'instance d'évaluation mise en place dans le courant de l'année 2002 pour procéder à l'évaluation de l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols.

Le rapport final de cette instance, remis en 2003, à la suite d'une large concertation s'attache à caractériser cette activité et son importance, à pointer les forces et les faiblesses des organisations mises en place, et à dégager des propositions de progrès.

Au moment où une deuxième vague de décentralisation rend plus que jamais nécessaire la modernisation du ministère, il me semble indispensable de tirer tout le bénéfice de cette évaluation pour en dégager des conclusions concrètes en matière d'organisation des services et de pilotage de cette activité.

Je projette à cette fin de réunir un groupe de travail composé de représentants, de différentes fonctions, des services déconcentrés, avec l'appui de quelques-uns de mes collaborateurs, qui serait chargé de définir les orientations à retenir en matière d'ADS.

Il me paraît opportun que ce groupe de travail, dont le secrétariat sera assuré par la sous-direction du droit de l'urbanisme, et dont vous trouverez le cahier des charges en annexe, soit présidé par Mme Agnès de FLEURIEU.

Je vous saurai gré de bien vouloir me faire part de votre accord sur cette désignation

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'URBANISME,
DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION



FRANÇOIS DELARUE

**GROUPE DE TRAVAIL
"ADS – MODERNISATION"**

Cahier des charges

Les travaux de ce groupe de travail s'inscrivent dans la stratégie de modernisation du ministère de l'équipement. Ils s'appuieront sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'équipement dans le domaine de l'application du droit des sols publiée par le conseil ministériel de l'évaluation en juin 2003.

Ces travaux intégreront l'ADS pour le compte de l'État aussi bien que celui effectué pour le compte des communes.

Les principales questions auxquelles le groupe de travail devra répondre sont les suivantes :

1. La stratégie en matière d'ADS

Le groupe de travail s'attachera à clarifier les orientations nationales en matière d'ADS, en particulier en matière de :

- positionnement vis-à-vis des communes (selon leur taille et leurs moyens), en proposant une doctrine claire sur les problèmes de double instruction
- de qualité de service à l'utilisateur (définition des objectifs de qualité).

2. L'organisation territoriale

Compte tenu de la prochaine décentralisation du domaine routier, le maillage territorial des subdivisions ne pourra être maintenu. Dans ce contexte, le groupe de travail s'attachera à identifier les organisations les plus performantes en matière de qualité de service, sous l'angle apparemment contradictoire :

- de la proximité de l'utilisateur,
- de l'efficacité du service.

Il recherchera les critères déterminants conduisant à opter pour telle ou telle organisation, et proposera des recommandations nationales à adresser aux services déconcentrés.

3. Le pilotage de l'activité

Quelle que soit l'organisation retenue, le groupe de travail étudiera comment organiser un pilotage efficace de l'activité dans chaque DDE (selon quels critères, avec quels indicateurs ?)

Il recensera les démarches qualité qui peuvent être mises en place, et les conditions nécessaires à leur réussite.

4. Le rôle de l'administration centrale

La DGUHC sera amenée, dans le cadre de la LOLF, à assurer le pilotage d'ensemble de l'activité ADS au niveau national et à en rendre compte au Parlement. Pour cela, elle sera fondée à "demander des comptes" aux DDE.

Mais réciproquement, celles-ci seront en droit de demander un appui à l'administration centrale, en position "d'administration de service" au profit des services déconcentrés. Le groupe de travail cherchera à identifier les plus importants de ces services (dans quels domaines, et sous quelle forme ?) :

- doctrine
- outils et méthodes
- expertise, veille juridique
- information, formation
- autres ?

5. Le(s) métier(s) de l'ADS

Le groupe de travail devra répondre aux questions suivantes :

Quelles formations initiale et continue ? Quelle filière ? Quelle carrière offrir aux agents ?

Quelle gestion de compétences collectives et individuelles ?

Quelles relations avec les acteurs locaux :

- interne DDE
- État (ABF, DRIRE, ..., TA)
- collectivités territoriales
- professionnels

Quels réseaux conforter ou mettre en place ?

6. Les évolutions à anticiper

Le groupe de travail veillera à intégrer dans ses réflexions l'évolution technique et institutionnelle prévisible de l'environnement dans lequel s'exercent les missions ADS :

- NTIC
- SIG
- regroupement de communes
- ...

et à en dessiner les conséquences probables ainsi que les échéances en découlant.

Le calendrier souhaitable du groupe de travail est le suivant :

Mai 2004 :	lancement des travaux
Juillet 2004 :	production d'une note d'orientation
Décembre 2004 :	rapport final

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45