

Analyse d'un document portant sur l'option « urbanisme »

Question 1 : A partir des documents figurant dans le dossier, vous identifierez les principaux enjeux liés au désengagement de l'Etat en matière d'instruction des Autorisations du Droit des Sols, en analysant les différentes hypothèses offertes aux communes pour assurer cette mission : service municipal, recours à un syndicat ou une agence départementale, création d'un service communautaire. Dans ce cadre, vous réaliserez une analyse critique, en montrant les atouts et les limites de ces différentes solutions, en lien avec la question de la planification urbaine à l'échelle intercommunale et les notions de service commun et de prestation de service, sans transfert de compétence.

Question 2 : En septembre 2014, dans la perspective du retrait des services de l'Etat pour l'instruction des Autorisations du Droit des Sols, le Directeur Général des Services de l'Agglomération de A. vous a chargé, en tant que Directeur de l'Aménagement et de l'Habitat, de proposer une stratégie pour la mise en place d'un service commun d'instruction des ADS, sans transfert de compétence, rattaché à votre direction. Vous rappellerez quelle démarche vous avez mise en place depuis cette date. Dans ce cadre, vous préciserez notamment les missions et les modalités d'organisation du service commun d'instruction, en prenant appui sur les services municipaux préexistants et l'accompagnement prévu par les services de l'Etat dans le cadre de la convention de transition. Pour mener à bien ce projet, vous indiquerez quelle gouvernance vous avez mise en place avec les communes.

Enfin, dans la perspective d'un éventuel PLU intercommunal, précisez comment vous envisagez la montée en compétence et le développement du service, en matière de planification urbaine, de conseil et d'assistance juridique aux communes.

Date :

Agglomération de A : ...

Direction de l'Aménagement et de l'habitat : Le Directeur

Note : à l'attention du Directeur Général des services

Objet : Désengagement de l'Etat en matière d'instruction des Autorisations du Droits des Sols (ADDS). Quel bilan tirer de l'expérimentation mise en œuvre au sein de l'agglomération « A » depuis décembre 2014 et quelles perspectives pour la collectivité ?

Textes réglementaires de référence :

- Loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014
- Instruction du gouvernement du 3 septembre 2014

L'article 134 de la loi ALUR du 24 mars 2014 (loi pour l'accès au logement et à l'urbanisme rénové) entend interdire aux communes et intercommunalités de plus de 10.000 habitants l'instruction des autorisations d'urbanisme par les services de l'Etat. Ce désengagement s'inscrit dans un processus plus global de réduction budgétaire, visant à répondre aux engagements européens en matière de déficits publics. Notre agglomération, concernée par cette mesure, qui a effectivement pris effet le 1^{er} juillet 2015, a pris les devants dès septembre 2014, en signant avec la Direction Départementale des territoires une convention de transition pour l'instruction des Autorisations du Droit des Sols (ADDS). Il convient aujourd'hui près d'un an plus tard, de tirer les premiers enseignements des dispositions qui ont été prises pour répondre à ce changement de contexte institutionnel. Ces nouvelles dispositions ne sont bien-sûr pas sans poser des problèmes d'ordre budgétaires et organisationnels à notre collectivité. Cependant, la prise en charge de ces missions constituent également une opportunité majeure pour notre territoire, en nous permettant par une organisation adaptée de mieux répondre aux défis qui se posent à nous en matière d'aménagement durable, de lutte contre l'étalement urbain et contre le changement climatique. L'objet de la présente note que je soumetts à votre attention reviendra dans une première partie sur les enjeux du désengagement de l'Etat en matière d'ADDS et sur l'analyse des différentes solutions qui s'ouvrent aux collectivités pour y répondre (I). Nous aborderons dans une seconde partie le bilan et les perspectives des actions menées depuis

décembre 2014 au sein des services de l'agglomération « A » en matière d'ADDS (II). Enfin, la dernière partie de la note portera sur les enjeux que notre agglomération aura à relever dans la perspective de l'élaboration d'un PLU intercommunal à échéance 2017 (III).

I- Un changement de paradigme en matière d'urbanisme et de droit des sols : Une évolution du contexte organisationnel et juridique.

Face au désengagement de l'Etat en matière d'instruction des ADDS, les collectivités ont eu recours à différentes solutions pour prendre en charge ce service. L'analyse des avantages et inconvénients de ces différents modes d'organisation renvoie à la question fondamentale de l'articulation entre autorisation du droit des sols, planification et service à l'usager. Ce questionnement est d'autant plus stratégique que le droit de l'urbanisme tend à devenir de plus en plus prescripteur.

1. Plusieurs modes d'organisation pour répondre au désengagement de l'Etat en matière d'ADDS.

A l'aune des expérimentations des collectivités, il ressort que deux grandes catégories de solutions existent pour suppléer l'appui technique accordé jusque-là par les services de l'Etat. La première option consiste à mettre des services en commun au titre de l'article L 5211-4-2 du CGCT. Cette solution dont l'initiative revient aux EPCI, après accord des communes, présente plusieurs avantages : possibilité de poursuivre une instruction partagée avec les communes, de rassurer les maires quant à leur positionnement et enfin de faire valoir ce service au titre du coefficient d'intégration fiscale afin de pouvoir majorer la DGF. Il faut en revanche noter que cette solution nécessite obligatoirement un transfert des agents, avec les répercussions à prévoir en matière de ressources humaines. En terme de localisation du service cette solution permet aussi bien une gestion centralisée, que décentralisée. La deuxième solution consiste à déléguer une prestation de service à un organisme tiers (syndicat mixte, agence départementale, autre EPCI pour une commune non membre, ...). Les autorisations législatives dépendent du type de personne autorisée à instruire (code de l'urbanisme ou CGCT). Cette solution présente dans la plupart des cas plus d'inconvénients que d'avantages, même si en fonction des situations territoriales singulières elle peut conserver un intérêt, notamment pour des communes isolées. Parmi les principaux inconvénients, on peut noter la lourdeur administrative de la désignation (alors que les délais sont très courts et que la continuité de service public est en jeu), la gratuité du service est nécessairement exclue, aucune répercussion sur le coefficient d'intégration fiscale, et surtout risque de manque d'articulation avec d'autres services communaux ou communautaires.

2. La quadrature du cercle ou l'équilibre idéal entre proximité de l'usager, qualité de service, cohérence des politiques publiques et économies budgétaires.

Le changement de contexte s'agissant de l'instruction des ADDS ne doit pas être vu d'un point de vue strictement organisationnel. En effet on peut noter qu'autour de cette question plusieurs enjeux stratégiques doivent être abordés par notre collectivité, aussi bien du point de vue de l'administration que du point de vue des élus. Citons en premier lieu la question des économies budgétaires qui nous incombe, au même titre que l'Etat, de réaliser. Cette contrainte doit nous amener à raisonner en termes d'économie d'échelle, d'augmentation de l'efficacité des agents. Plusieurs solutions existent à ce sujet, sans pour autant revenir sur la qualité de service (nous y reviendrons dans la dernière partie de la note). En deuxième lieu, la notion de proximité est également essentielle pour assurer aux pétitionnaires un service de qualité. Il s'agit dès lors, sans conserver forcément une lecture communale de s'interroger sur la bonne échelle de territorialisation du service, en fonction des caractéristiques du territoire mais également de la culture des territoires en matière de proximité. Précisons que cette question doit être mise en lien avec l'offre de nouveaux services qui pourrait par exemple compenser une présence moins forte : conseils, accès à des cartographies ou services numériques, dématérialisation de certaines démarches, ... Enfin, un dernier enjeu essentiel tient à l'articulation et la cohérence rendues possibles entre l'instruction des ADDS et les orientations et exigences des documents de planification PLU. En effet, des enjeux majeurs en matière d'aménagement du territoire s'imposent à nous : lutte contre l'étalement urbain, préservation de la biodiversité, amélioration des performances énergétiques dans le neuf et l'ancien, développement des énergies renouvelables (panneaux photovoltaïques, systèmes chauffage alternatifs, ...) incitation à l'installation de bornes électriques ... Or, nous assistons avec les derniers textes législatifs parus, à une évolution notoire du droit de l'urbanisme qui devient de plus en plus prescriptif. La Loi MACRON ou la loi sur la croissance verte et la transition énergétique ouvre de nouvelles possibilités dans les

documents d'urbanisme : possibilité d'imposer des hauteurs minimales, possibilité d'exiger des niveaux de performances énergétiques ou bien le recours à des énergies renouvelables, possibilité de s'exonérer de certaines obligations réglementaires en cas d'installation de bornes électriques pour les véhicules ... Au regard de cette évolution du code de l'urbanisme, (qui fait encore l'objet d'une réforme qui sera rendue applicable en janvier 2016), il y a un enjeu évident à bâtir une organisation institutionnelle et fonctionnelle permettant de mieux coordonner les services instructeurs d'une part, et planificateurs d'autre part, pour faire vivre au travers des autorisations les orientations définies par les élus.

II- Bilan et retour d'expérience de l'organisation mise en place en matière d'ADDS

La convention de transition signée avec l'Etat a été le point de départ d'une expérimentation lancée à l'échelle de nos 14 communes en matière d'ADDS. Avant de revenir sur le bilan des dispositions mises en œuvre, je tiens à attirer votre attention sur les enjeux et les points de vigilance qui ont encadré nos actions.

1- Identification des enjeux, écueils et difficultés à éviter.

La première étape de la démarche que vous m'avez confiée en septembre 2014, a consisté à identifier et partager avec les élus de l'agglomération et des villes, les principaux enjeux et risques de ce nécessaire changement. Parmi les principaux points relevés et qui ont figuré dans les notes d'informations présentées dans les instances délibératives respectives, je citerai en particulier :

- Les enjeux juridiques : ce service est sujet à de nombreux contentieux qui imposent une qualité de service et une organisation capable de sécuriser les actes (notamment en termes de délais avec les accords tacites)
- Les enjeux en termes de ressources humaines : cette question essentielle nécessite un travail approfondi avec les directions des ressources humaines et également la mobilisation le plus en amont possible des organismes paritaires (CAP, CTP, SCHS).
- Les enjeux en termes de territorialisation du service et la prise en compte du degré extrêmement disparate des différents documents d'urbanisme et donc d'expérience en interne des services.
- Les craintes exprimées par certains élus de perdre le contrôle sur le fonctionnement de ces services.

Tous ces points, qui ont été débattus sous l'arbitrage du président de l'agglomération avec l'ensemble des élus des communes ceci a permis d'aboutir à une note de cadrage, puis à une délibération actant d'une part la signature de la convention de transition avec l'Etat, et d'autre part le lancement d'une expérimentation pour la réorganisation à l'échelle intercommunautaire de l'ADDS.

2- Ce qui a été mis en place depuis un an.

Deux grands principes ont guidés notre action : expérimentation et évaluation. S'agissant de l'organisation des services, nous avons dans un premier temps, avec le concours de services de l'Etat et des communes disposant d'un service instructeur, évalué le nombre global de demande d'instruction. Sur cette base, et avec le concours de la RH, un dispositif de dialogue a été mis en place avec les agents et l' élu référent. Ont été regardées les questions de qualité de service (heures d'ouverture, offre de conseils, outil informatique, dématérialisation,)

Puis, 4 pôles de services ont été mis en place à l'échelle du territoire regroupant des niveaux d'expérience différents afin que les communes expérimentées puissent faire profiter aux autres de leur expérience.

Nous avons bâti en parallèle des outils d'évaluation en matière de performance pour nous permettre de réorienter le cas échéant le choix d'organisation retenu. Cet outil d'évaluation a été conçu avec l'appui technique de l'Etat ainsi que celui du CNFPT. Le cadre d'évaluation portait sur les items suivants :

- Qualité de service (perçu par l'utilisateur) : un questionnaire en ligne a été mis en place sur les sujets de la qualité de l'accueil, conseil, respect des délais, heures d'ouvertures, ...
- Sur le plan juridique : nombre de recours, de PV d'infraction dressés, délais non respectés, ...
- Coût de l'organisation en ETP, fonctionnement du service économie de papier.
- Modernisation : utilisation d'outils informatiques, dématérialisation des démarches.
- Satisfaction des agents au regard de leurs nouvelles fonctions (GPEC en cours).
- Qualité des projets : respect des normes environnementales, avis de l'architecte des bâtiments de France.

Notre service est actuellement en train de traiter et d'analyser ces éléments d'information. Cette synthèse fera l'objet d'une analyse renforcée avec la direction des ressources humaines, la direction des bâtiments communautaires et la direction de l'aménagement et de l'habitat. Des pistes d'améliorations seront proposées et feront très rapidement l'objet d'une note à votre attention, en vue d'en informer ultérieurement l'ensemble des élus.

III- Une réorganisation qui va se poursuivre.

La réorganisation du service des ADDS n'est qu'une première étape d'une intégration plus poussée des services en matière d'autorisation du droit des sols et en matière de planification urbaine.

1- La perspective d'un PLU-I

Cette expérimentation nous a permis d'engager une réflexion et un travail de fond avec les communes qui n'étaient jusque-là dotées ni de PLU ni de services d'instruction. La loi ALUR impose l'élaboration d'un PLU-intercommunal à échéance 2017. Seule une opposition de 25 % des conseils municipaux représentant 20 % de la population pourrait entraver ce processus. Il convient donc de poursuivre le travail engagé au travers de la mise en place d'un service communautaire d'ADDS.

A ce stade un dialogue constructif semble s'être instauré au niveau politique. Il nous appartient de maintenir avec la direction des RH un dialogue de qualité avec les agents. Par ailleurs, cette intégration doit se poursuivre pour assurer un rapprochement progressif entre les services instructeurs et planificateurs. Cela doit être rendu possible par la mise en place d'outils partagés permettant d'explicitier et de partager les enjeux du projet de territoire : charte de qualité des opérations neuves, guide sur les qualités architecturales ou sur les prescriptions environnementales. Par ailleurs, des instances de travail partagées devront permettre de créer cette acculturation réciproque, entre règles et orientations planificatrices. Enfin, un plan de formation sera élaboré et déployé avec la RH pour alimenter la GPEC et permettre aux agents une montée en compétence sur les questions juridiques, techniques, environnementales et réglementaires.

2- Une réorganisation tournée vers l'avenir.

Pour réussir cette démarche, je préconise de poursuivre et d'approfondir le dispositif d'évaluation mis en place. Celui-ci devrait être piloté en interne et éventuellement rattaché au service que vous dirigez en matière de gestion des politiques publiques. Il n'est pas exclu, après discussion avec la direction des RH de viser une qualification type ISO. La mise en place de cet objectif me paraît en effet être réalisable au regard des premiers résultats obtenus. Il permettrait d'autre part d'accroître l'adhésion des élus et améliorer l'acceptabilité des agents vis-à-vis de cette réorganisation. Enfin, notre communauté ne doit pas négliger l'exigence du numérique. La directive européenne INSPIRE, les ordonnances de l'Etat sur ce sujet et le dernier projet de loi sur la République Numérique ont encore augmenté le niveau d'exigence. En effet, au-delà de l'obligation d'ouvrir nos données (open data), notre PLU devra être livré dans un format imposé par le Conseil National de l'information géographique (CNIG). Cette disposition sera obligatoire à échéance 2020 sous peine de non opposabilité de nos documents. Il me semble donc essentiel d'engager avec la direction de l'informatique une réflexion sur la dématérialisation et la numérisation de notre service (SIG, cartes interactives).

Je reste à votre disposition pour de plus amples informations et me tiens prêt à présenter cette note au prochain comité de direction.