



CONCOURS INTERNE D'INGENIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2015

Analyse d'un document
Option : Urbanisme

EPREUVE N°12

Durée : 4h
Coefficient : 4

SUJET :

Parallèlement à la montée en puissance des agglomérations et à la structuration intercommunale, l'Etat a progressivement abandonné ses missions d'assistance technique aux Communes, notamment pour l'instruction des Autorisations du Droit des Sols (ADS).

Après une première phase de retrait des services de l'Etat en 2006, la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 est venue poursuivre et élargir ce processus, en affirmant encore le rôle grandissant des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ainsi, de nombreux Maires, restés compétents pour la délivrance des autorisations, se tournent vers les structures intercommunales, supposées disposer d'une ingénierie et d'une capacité financière suffisantes pour assurer la mission d'instruction des ADS.

Ce processus s'intègre dans l'objectif général de la loi, qui définit l'intercommunalité comme échelle pertinente pour conduire les politiques d'aménagement et d'urbanisme et prévoit le transfert de la compétence PLU (Plan Local d'Urbanisme) aux Communautés d'agglomération.

L'Agglomération de A., composée de 14 communes et de 150 000 habitants, dont 80 000 pour X., la ville-centre, a souhaité mettre en place un service communautaire d'instruction des Autorisations du Droit des Sols. Pour accompagner cette démarche, une convention de transition a été signée en décembre 2014 entre la Communauté d'Agglomération et la Direction Départementale des Territoires.

A cette date, cinq communes du centre de l'agglomération disposent déjà de leurs propres services municipaux d'instruction, tandis que les neuf autres communes, dotées de PLU ou de cartes communales, disposent d'une convention avec les services de l'Etat pour l'instruction de leurs autorisations du droit des sols.

Question 1

A partir des documents figurant dans le dossier joint, 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.

Barème de notation :

- Compte rendu critique de l'analyse : 8 points
- Orientations prospectives : 10 points
- Lisibilité et cohérence du document : 2 points

DOCUMENTS JOINTS

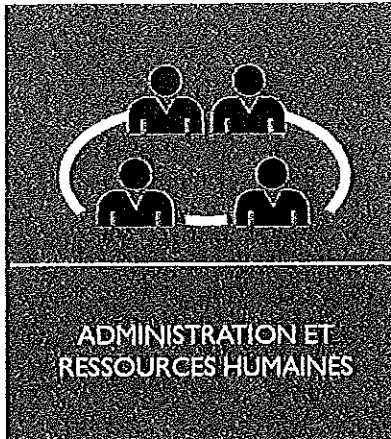
Document n° 1	La mutualisation des services après l'adoption de la loi MAPTAM AdCF, mars 2014	Page 1
Document n° 2	Instruction des autorisations, les Communes doivent presser le pas Delphine Gerbeau, La Gazette des Communes, 17 septembre 2014	Page 15

Document n° 3	Autorisations d'urbanisme : en créant un service d'instruction du droit des sols dès 2013, la Lomagne gersoise anticipe Victor Rainaldi, Mairie-conseils, CDC, 12 janvier 2015	Page 17
Document n° 4	Instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'Etat (pages 1 à 12)	Page 19
Document n° 5	Instruction des autorisations d'urbanisme, les enjeux d'une nouvelle organisation locale (extraits) Charlotte de Fontaines, Philippe Schmit et Christophe Degardin, AMF et AdCF, janvier 2014	Page 31
Document n° 6	Les formes du management, la gestion du changement dans les organisations Pascal Charpentier, Cahiers Français n°321, Comprendre le management, juillet-août 2004	Page 46
Document n° 7	Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, témoignages, enquêtes et analyse de pratiques communautaires Philippe Schmit, Marie Molino et Camille Allé, AdCF, janvier 2013	Page 53

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seule la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1



La mutualisation des services après l'adoption de la loi MAPTAM

LA MUTUALISATION ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTE

Définition de la notion de mutualisation des services

Ce que n'est pas la mutualisation des services

Les caractéristiques de la mutualisation des services

La mise à disposition de services

Les services concernés

Les modalités de remboursement

La situation des agents

Les services communs

Les services concernés

Les modalités de remboursement

La situation des agents



Les collectivités locales sont aujourd'hui plus libres pour organiser leurs services face à l'évolution de leurs compétences et du cadre institutionnel et financier dans lequel elles évoluent. Le juge communautaire a, en ce sens, rappelé en 2008 qu'« il est admis qu'une autorité publique a la possibilité d'accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens, administratifs, techniques et autres, sans être obligée de faire appel à des entités externes n'appartenant pas à ses services. Cette possibilité pour les autorités publiques de recourir à leurs propres moyens pour accomplir leurs missions de service public peut être exercée en collaboration avec d'autres autorités publiques »¹.

La directive européenne sur les marchés publics qui devrait être publiée dans les semaines à venir reconnaît cette évolution jurisprudentielle en créant un cadre juridique stabilisé à l'échelle européenne tant pour les prestations intégrées (ou dites « in house ») que pour celles organisées entre collectivités publiques par la voie conventionnelle (coopération dite « horizontale »).

Sans attendre cette reconnaissance par les textes communautaires, le législateur français a, dès 2002, reconnu la possibilité aux communes et à leurs groupements de mettre en commun leurs moyens. Toutefois, cette évolution législative a été progressive et s'est toujours faite en parallèle de l'évolution du droit communautaire. Les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et de la loi du 27 janvier 2014, dite loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM), tendent à finaliser la sécurisation juridique de ces coopérations au sein du bloc local. Comme nous le verrons dans cette note technique, certaines dispositions devront encore évoluer dans les prochaines années mais le cadre communautaire semble stabilisé.

Pour étudier cette évolution du cadre juridique de la mutualisation des services, nous limiterons aux relations au sein du bloc local. La présente note sera complétée d'une analyse de la directive européenne lorsque celle-ci sera publiée.

¹ CJCE, 13 novembre 2008, aff. n°C-324/07, Coditel Brabant SA, §48-49

LA MUTUALISATION ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTE

I. Essai de définition de la mutualisation des services

a. Ce que n'est pas la mutualisation des services

- LE LIEN ENTRE MUTUALISATION ET PRESTATION DE SERVICES

Comme l'a rappelé le juge communautaire à de nombreuses reprises, les relations dites « in house » sont une « exception aux règles générales du droit communautaire »². Il s'agit donc bien de prestations – on parle d'ailleurs de prestations intégrées – mais qui se réalisent entre deux pouvoirs adjudicateurs se trouvant dans une situation particulière, ce qui leur permet d'échapper aux règles de la commande publique. L'objectif n'est pas de fournir une prestation contre un remboursement mais d'optimiser l'organisation des services entre les deux collectivités.

Dans d'autres hypothèses, une communauté peut décider de réaliser une prestation de services pour le compte de ses communes membres ou inversement. Il convient, dans ce cas, d'entendre le mot « services » plutôt dans le sens dans lequel l'entend le droit des marchés publics puisque cette assistance peut porter, par exemple, sur une aide en matière de secrétariat mais également sur des travaux d'entretien de la voirie. Ainsi, une commune disposant d'un service voirie peut accepter de réaliser des travaux sur les voies des zones d'activités relevant de la compétence de la communauté. Dans ce cas, « il y a là une relation de client à fournisseur. Différente est la situation dans laquelle, le service est mis à disposition (...) en vue de mettre en œuvre une organisation dans un cadre unifié, partagé, ou mutualisé, organisation qui aurait pu être effectuée dans le cadre d'un réel transfert de compétence ainsi que le prévoit l'article L. 5211-4-1 I du CGCT »³.

Ainsi, les communautés de communes (L. 5214-16-1 du CGCT), les communautés d'agglomération (L. 5216-7-1 du CGCT), les communautés urbaines (L. 5215-27 du CGCT) et les métropoles (L. 5217-7 du CGCT) peuvent conclure des conventions avec une ou plusieurs de leurs communes membres par lesquelles l'une confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions⁴. Cette relation contractuelle diverge fondamentalement de la mutualisation des services entre communes et communauté.

² Voir par exemple CJCE, 6 avril 2006, aff. n°C-410/04, ANAV

³ RAYMUNDIE, O. et MATHARAN, X., Mutualisation des services : le contrat comme alternative au « in house » ? RLCT, 2010

⁴ En dehors du cas des communautés de communes, ces conventions peuvent également être conclues avec toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

• LA DIFFERENCE ENTRE MUTUALISATION, TRANSFERT ET MUTATION

	Mise à disposition de services	Services communs	Transfert de personnel	Mutation à la communauté
Régime juridique	Art. L. 5211-4-1 du CGCT	Art. L. 5211-4-2 du CGCT	Art. L. 5211-4-1 du CGCT	Art. 51 s. de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984
Objet	Compétences transférées à la communauté	En dehors des compétences transférées Services fonctionnels	Compétences transférées à la communauté	Sur tout objet
Autorité hiérarchique	Président (sauf pour les agents n'exerçant pas l'intégralité de leurs missions au sein du service en question)		Président	Président
Autorité fonctionnelle	Partagée entre le maire et le président		Président	Président
Accord de l'agent	Non (il ne s'agit pas d'une position statutaire)		Non	Oui
Remboursement	Modalités prévues par la convention, selon dispositions réglementaires	Modalités prévues par la convention Impact sur le calcul du CIF	Sans objet	
Régime indemnitaire et avantages acquis	Conservation, si l'agent y a intérêt, de son régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3 ^{ème} alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984			Soumis au régime de la collectivité d'accueil
Consultation des organismes paritaires	Comités techniques	Comités techniques CAP ou commission consultative paritaire	Comités techniques	CAP

5

- LA DIFFERENCE ENTRE MUTUALISATION ET MISE A DISPOSITION INDIVIDUELLE

Les services concernés

La mise à disposition individuelle n'est possible que pour certains agents :

- les agents titulaires : oui, à condition qu'ils soient en position d'activité ;
- les agents stagiaires : non, sauf pour les agents de police municipale recrutés par une communauté afin de les affecter auprès des communes et les gardes champêtres ;
- les agents contractuels : uniquement ceux recrutés en contrat à durée indéterminée.

La situation des agents

L'article 61 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 a notamment permis à une commune de mettre à la disposition de sa communauté un agent, ou inversement. Ce dispositif peut par exemple permettre à une communauté de mettre à la disposition de l'une de ses communes membres, un agent du service juridique quelques heures par semaine.

L'objectif dans ce cas, est donc un partage des ressources humaines afin soit, de partager des agents qualifiés soit, d'éviter à la commune ou à la communauté de recruter un agent qu'elle ne pourrait occuper à temps complet.

Néanmoins, contrairement à l'hypothèse précédente, l'agent concerné ne travaillera que sous l'autorité du maire lorsqu'il sera à la commune et sous celle du président, lorsqu'il travaillera pour le compte de la communauté.

La procédure de mise en œuvre

Selon l'article 2 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008, les deux collectivités concernées par une mise à disposition devront conclure une convention définissant « notamment la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités ». S'agissant de la nature des activités exercées, la circulaire n°2167 du 5 août 2008, précise que la convention « doit décrire précisément le poste sur lequel l'agent est employé et les fonctions qui lui sont confiées ». Les conditions d'emploi peuvent, quant à elles, porter sur la future hiérarchie dans laquelle sera insérée l'agent, les moyens humains, financiers ou matériels dont il dispose, les horaires et la durée du travail, etc.

Cette convention pourra concerner un ou plusieurs agents mais lorsqu'un agent intercommunal sera mis à la disposition de plusieurs communes, la communauté devra conclure une convention avec chacune d'entre elles.

L'assemblée délibérante de la collectivité d'origine ne devra prendre une délibération pour la conclusion de cet acte, qu'en cas d'une mise à disposition à titre gratuit, en vertu de la seconde phrase du II de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984⁵. Dans ce cas, la convention devra obligatoirement prévoir l'étendue et la durée de cette dérogation. *A contrario*, lorsque la collectivité d'origine se fait rembourser par la ou les collectivités d'accueil, son organe délibérant n'aura qu'à être informé du projet de convention. Il convient donc de noter qu'aucun texte ne prévoit une décision expresse de l'assemblée délibérante de l'organisme d'accueil.

Selon la circulaire précitée, lorsqu'il est décidé d'organiser une mise à disposition contre un remboursement de l'organisme d'origine, la convention doit préciser « les montants des sommes dues, l'échéancier des versements, l'ordre et l'imputation, etc. ». En cas de pluralité d'organisme d'accueil, le remboursement sera proportionnel à la quotité de travail de l'agent dans chaque collectivité. Il ne pourra inclure, en outre, que les éléments suivants :

⁵ « Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un Etat étranger. »

- la rémunération de l'agent ;
- les cotisations et contributions y afférents ;
- les charges qui peuvent résulter de l'application du premier alinéa du 2° de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 (congés de maladie), ainsi que de la rémunération, de l'indemnité forfaitaire ou de l'allocation de formation versées au fonctionnaire au titre du congé de formation professionnelle ou des actions relevant du droit individuel à la formation.

Le projet de convention devra être transmis, pour accord, aux fonctionnaires concernés, avant signature. Cet accord, de préférence écrit, devra porter sur « la nature des activités qui lui sont confiées et sur ses conditions d'emploi ». Une fois signée, l'avis de la CAP sera requis puis un arrêté de mise à disposition individuel sera édicté.

Contrairement aux autres modes de partage de personnel, conformément à l'article 3 du décret du 18 juin 2008, la durée maximale de mise à disposition est de trois ans, renouvelable par périodes ne pouvant excéder cette durée. Aucun texte ne prévoit de limite dans le nombre de renouvellements.

b. Les caractéristiques de la mutualisation des services

Dans le langage courant, la notion de « mutualisation des services » renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté. Pour le partage entre collectivités locales, on parle généralement de simple « mutualisation ».

Jusqu'à une jurisprudence récente, le droit français n'avait jamais eu recours à cette notion. Ni l'article L. 5211-4-1, ni l'article suivant du code général des collectivités territoriales qui régissent pourtant les modalités de partage de services entre communes et communauté ne font référence à cette expression. Le juge y a eu recours, en 2011, à propos d'un contentieux opposant la commune d'Angoulême à l'un de ses agents⁶.

A l'échelle communautaire, la notion de « in house » est progressivement apparue dans les conclusions de deux avocats généraux de la CJUE, Antonio La Pergola qui évoquait « une forme de délégation interorganique » et Siegbert Alber qui utilise directement cette notion de « service in house »⁷. Mais le juge européen a eu recours à cette notion seulement dans l'arrêt dit « Teckal » en date du 18 novembre 1999⁸, sans d'ailleurs s'y référer explicitement⁹. Selon le juge, une collectivité peut conclure un contrat qui répond aux caractéristiques d'un marché public avec un tiers, sans avoir à respecter les directives européennes applicables en la matière, lorsque la collectivité exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et si cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent (§50).

Sur la base de la jurisprudence qui a fait suite à ce premier arrêt, la directive européenne sur les marchés publics en cours de publication permet aux communes et communautés de conclure des conventions entre elles sans avoir à respecter les règles applicables en matière de marché public. Pour que cela soit possible, le législateur européen pose plusieurs conditions cumulatives préalables :

- a) le pouvoir adjudicateur exerce, conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, un contrôle sur la personne morale concernée, analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services ;
- b) plus de 80 % des activités de cette personne morale sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs ;
- c) la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

⁶ CAA Bordeaux, 26 avril 2011, req. n°10BX01726

⁷ Voir respectivement CJCE, 10 novembre 1998, aff. n°C-360/96, BFI holding BV et CJCE, 9 septembre 1999, aff. n°C-108/98, RI.SAN Srl

⁸ CJCE, 18 novembre 1999, aff. n°C-107/98, Teckal Srl

⁹ Elle le fera dans son arrêt du 8 mai 2003, Espagne contre Commission, aff. n°C-349/97, §204.

- i) les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux ;
- ii) ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ;
- iii) la personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent.

Au vu des relations actuelles entre les collectivités membres du bloc local, ces dispositions reconnaissent officiellement les possibilités de mutualisation des services entre communes et communauté (dans les sens ascendant et descendant), sans avoir à respecter le code des marchés publics.

c. Le coefficient de mutualisation des services

Le projet de loi MAPTAM ne prévoyait à l'origine aucune disposition ayant trait à la mutualisation des services. En revanche, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale (à l'origine le volet n°3 des projets de texte portant sur la décentralisation) prévoyait à son article 39 la création d'une dotation de mutualisation qui aurait correspondu à 10 % de la DGF des communautés. Cette dotation aurait varié en fonction d'un « coefficient intercommunal de mutualisation ».

Les sénateurs ont décidé, dès la première lecture, de remonter cette disposition dans la loi MAPTAM mais en la modifiant sensiblement.

Il s'agit d'un « coefficient de mutualisation des services » égal au rapport suivant :

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels
employés par la communauté (y compris les agents transférés ou mis à disposition)

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels
employés par les communes membres et la communauté

Il s'agit donc d'un coefficient de mutualisation des services fonctionnels au sens large, incluant les dépenses de rémunération des personnels des services communs, des agents mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT mais également des agents transférés.

Par ailleurs, alors que la proposition gouvernementale ne prévoyait d'impacter que la seule DGF des communautés, les députés puis la commission des lois du Sénat ont repris la disposition votée par les sénateurs en première lecture visant à établir un rapport dans les six mois suivants la promulgation de la loi évaluant les conséquences financières de la prise en compte de ce coefficient dans le calcul de la DGF des communautés mais également de leurs communes membres.

Un décret doit venir préciser les modalités de calcul du coefficient de mutualisation des services.

2. La mise à disposition de services

a. Les services concernés

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 n'a finalement pas supprimé les possibilités de mutualisation ascendante.

- LA MUTUALISATION ASCENDANTE

En cas de transfert partiel de compétence à la communauté, depuis la loi du 16 décembre 2010, « dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier ». Dans ce cas, l'article L. 5211-4-I II du CGCT prévoit que « ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci ».

La mutualisation ascendante est donc possible uniquement lorsqu'une compétence a été partiellement transférée à la communauté (ex : un transfert d'une partie seulement de la voirie des communes membres) et sont exclus de ce dispositif, les services non affectés par un transfert de compétence, tels que les services fonctionnels.

En cas de transfert de la compétence pleine et entière à la communauté :

Selon l'article L. 5211-4-I I, lorsqu'une compétence a été totalement transférée à la communauté, les communes membres ne peuvent pas conserver les agents qui exerçaient leurs fonctions dans le service afférant.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré sont transférés à la communauté, sur la base de décisions conjointes des communes et de la communauté, après avis du ou des comités techniques paritaires (CTP) compétents.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré, peuvent se voir proposer un transfert à la communauté. Il ne s'agit que d'une possibilité pour les communes.

En cas de refus de l'agent, il sera de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de ses fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de la communauté. Selon la DGCL, l'expression « à titre individuel » n'implique pas l'accord individuel de l'agent.

- LA MUTUALISATION DESCENDANTE

En vertu de l'article L. 5211-4-I III du CGCT, « les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

Ainsi, un EPCI (syndicat de communes et communauté) peut mettre à la disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, un ou plusieurs services communautaires, « dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

Deux éléments devront donc être respectés :

- les services mis à disposition devront être liés aux compétences qui ont été transférées à la communauté et ne pourront pas concerner des services fonctionnels ;
- cette mise à disposition devra présenter « un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». La jurisprudence ne s'est jamais prononcée sur le contenu de ce critère. Selon l'esprit de la loi, on peut penser qu'il est fait ici référence aux économies d'échelle qui pourraient être dégagées grâce à cette réorganisation interne des services¹⁰. Le rapport n° 31 (2003-2004) du député Jean-Pierre Schosteck, sur le

¹⁰ Voir dans ce même sens l'exposé des motifs de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, précisait également que cette expression signifiait que le partage de services devait permettre aux collectivités concernées d'exercer leurs compétences.

b. Les modalités de remboursement

Dans le cadre des mises à disposition de services ascendantes et descendantes, le CGCT prévoit dorénavant que la convention conclue entre la communauté et la ou les communes concernées « prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

Les modalités de ce remboursement ont été fixées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 (art. D. 5211-16 du CGCT). Ce texte prévoit que le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectuera désormais sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition ledit service.

Saisie par l'AdCF de la question de savoir ce que recouvrait précisément la notion d'« unité de fonctionnement » au sens des nouvelles dispositions réglementaires, la DGCL a précisé que « la notion d'unité de fonctionnement est une notion comptable permettant de facturer la prise en charge du fonctionnement d'un service par une entité bénéficiaire à son utilisation réelle du service mis à disposition. L'unité de fonctionnement peut donc être constituée par un service d'une commune ou d'un EPCI, ou par un seul agent. Il n'y a pas de définition juridique arrêtée en la matière, l'unité de fonctionnement regroupe l'ensemble des moyens qui sont mis en œuvre pour délivrer une prestation (unités d'œuvre) ».

Selon le nouvel article D. 5211-16 du CGCT, le coût unitaire intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
- les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.) ;
- le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique par exemple en matière de ressources humaines) ;
- les contrats de services rattachés (maintenance, etc.) ;

à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Ces précisions confirment le caractère relativement souple du nouveau dispositif.

Ce coût unitaire est calculé à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. Ainsi, une communauté qui souhaiterait mettre en place un nouveau service et le mutualiser directement avec ses communes membres, ne serait pas déficitaire, puisque le compte administratif n'est qu'un des éléments à prendre en considération. Des dépenses à venir, prévues dans le budget primitif, peuvent être incluses dans le coût unitaire.

Dans un souci de transparence, le décret prévoit que « le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention ».

Un état annuel d'utilisation des services par chaque collectivité devra être établi et indiquer la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement. Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention (dans la limite d'une année).

c. La situation des agents

- UNE MISE A DISPOSITION DE PLEIN DROIT DES AGENTS

Selon l'article L. 5211-4-1 IV al. 4, « les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition en application des II ou III sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant

de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire ».

Cette disposition implique donc que l'ensemble des agents affectés dans le service concerné sera mis à la disposition de l'autre collectivité. S'agissant des emplois fonctionnels, une réponse ministérielle est venue préciser que « ces dispositions s'appliquent à tous les personnels mis à disposition qu'ils soient titulaires ou non et, s'agissant des personnels titulaires, quelle que soit leur position statutaire. Le fait qu'un agent exerçant au sein d'un service mis à disposition soit dans une position statutaire distincte de la position normale d'activité, comme le détachement pour les directeurs généraux des services, est donc sans incidence sur la faculté d'être mis à disposition pour la totalité ou une partie de son temps de travail » (Rép. min. JO AN 14 avril 2009, question n°38399).

Néanmoins, si les collectivités décident de mutualiser leurs services, en mutant préalablement leurs agents à la communauté, il convient de rappeler qu'en l'état actuel des textes, non seulement il conviendra de recueillir l'accord de l'agent, mais en outre que les agents relèveront d'une collectivité pouvant appartenir à une strate démographique plus élevée : quid de la pérennité de leur détachement sur un emploi fonctionnel, dans certains cas ?

Par ailleurs, au vu des débats parlementaires sur la loi de réforme des collectivités territoriales et selon la DGCL, l'expression « à titre individuel » n'implique pas l'accord individuel de l'agent. *A contrario*, d'aucuns considèrent que ces termes impliquent la prise d'arrêtés par le maire et/ou le président afin d'organiser la mise à disposition de chaque agent.

- L'EXERCICE PAR LES AGENTS DE LEURS FONCTIONS

Si les agents continueront de relever de leur collectivité d'origine (maire ou président), lorsqu'ils exécuteront une mission pour le compte de la commune, ils seront placés sous l'autorité fonctionnelle du maire, et inversement. Dans ce cadre, « le maire ou le président (...) adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches » (art. L. 5211-4-1 IV du CGCT).

La loi de réforme des collectivités territoriales est venue préciser que le maire et/ou le président « peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie ».

- LA GESTION DE LA CARRIERE DES AGENTS

Après consultation du ou des comités techniques compétents, une convention devra être conclue entre la communautés et la ou les communes concernées par le processus de mutualisation. Au-delà des modalités de remboursement précédemment décrites, la convention devra définir les modalités de mise en œuvre la mutualisation, en déterminant les missions respectives des communes et de la communauté. Aucun élément complémentaire n'étant précisé par les textes, la répartition des compétences classiques entre collectivités d'accueil et d'origine dans le cadre d'une mise à disposition individuelle d'agents pourrait être envisagée. Cependant, notamment pour la prise de congés annuels, une coordination entre les deux entités devra avoir lieu.

A noter que dans les cas de mutualisation ascendante, le nouvel article L. 5111-7 du CGCT, créé par la loi MAPTAM, impose à l'employeur d'organiser une négociation sur l'action sociale au sein de leur comité technique, si le service compte au moins 50 agents. Une incertitude existe autour de l'employeur qui est concerné. En effet, le texte de la loi fait, *a priori*, référence au nouvel employeur. Or, les rapports parlementaires mentionnent les comités techniques des collectivités concernées par la mise à disposition¹¹.

La mise à disposition de services n'étant pas considérée comme une position d'activité, l'agent conserve son

¹¹ « Il prévoit, par ailleurs, l'ouverture d'une négociation sociale au sein des comités techniques dans le cas de changement d'employeur, d'une part, par l'effet de la création ou d'une fusion d'EPCI à fiscalité propre, d'autre part, de la mise en place d'un service unifié ou commun, ou d'un service communal mis à disposition de l'EPCI, sous la réserve que l'effectif de l'établissement d'accueil ou du service soit d'au moins cinquante agents » (Sénat, rapport n°580, session 2012-2013, p. 179).

déroulement de carrière antérieur et l'ensemble des autres droits tels qu'institués dans sa collectivité d'origine (congés annuels, autorisations d'absence, temps de travail, etc.).

Enfin, suite à la demande du CSFPT, l'article 70 de la loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 qui crée l'article L. 5111-8 du CGCT prévoit que lorsqu'un fonctionnaire voit son emploi supprimé notamment suite à une mutualisation des services, cet agent est tenu de suivre, pendant une période d'un an (durée du maintien en surnombre), « toutes les actions d'orientation, de formation et d'évaluation destinées à favoriser son reclassement ». Cette disposition n'a donc pas vocation à s'appliquer aux agents stagiaires ou non titulaires.

La jurisprudence est d'ailleurs venue préciser qu'un emploi pouvait être supprimé dans le cadre d'une mutualisation des services sans que cela ne soit considéré comme une décision « prise pour un motif étranger à l'intérêt du service ou qu'elle serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir »¹². En l'espèce, le contrat de l'agent concerné par la suppression d'emploi n'avait pas été renouvelé par la collectivité.

3. Les services communs

a. Les services concernés

L'article L. 5211-4-2 du CGCT, dispose qu'« en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs ».

La création de ces derniers est donc possible dans deux hypothèses:

- pour les services fonctionnels¹³ ;
- pour les services sans lien avec les compétences qui ont été transférées à la communauté.

A titre d'exemple, une communauté ne disposant pas de la compétence voirie mais ayant besoin d'agents pour entretenir les voies situés sur les ZAC et zones d'activités relevant de sa compétence, pourra créer un service commun avec la ou les communes concernées.

Dans ce cas, il convient de préciser que le degré d'intégration est moindre que lors d'un transfert de compétence puisque si les procédures d'instruction peuvent être harmonisées, chaque commune conserve sa propre politique d'instruction.

S'agissant de la mutualisation des services fonctionnels, la loi MAPTAM est venue ajouter un troisième alinéa à l'article L. 5211-4-2 qui dispose que : « les services communs peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de gestion du personnel, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat ».

Cette disposition pose un certain nombre de problèmes d'interprétation. L'AdCF a récemment saisi la DGCL afin de connaître sa position sur les points suivants.

Tout d'abord, l'expression « missions opérationnelles » semble viser des services qui sont liés à la mise en œuvre d'une compétence mais sans que celle-ci ait été transférée à la communauté. On peut, à ce titre, reprendre l'exemple du service voirie d'une commune mis à la disposition de la communauté qui en a besoin pour entretenir les voies situées sur les ZAC et zones d'activité relevant de sa compétence. La compétence voirie n'a pas été transférée à la communauté mais cette dernière a néanmoins besoin de ce service pour mettre en œuvre d'autres de ses compétences.

¹² CAA Bordeaux, 26 avril 2011, req. n°10BX01726, Commune d'Angoulême

¹³ Selon l'article L. 5111-1-1 du CGCT, il s'agit « des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences ».

S'agissant des « missions opérationnelles », la liste fixée par le 3^{ème} alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT semble exhaustive. En d'autres termes, les services faisant l'objet d'un service commun ne peuvent exercer d'autres missions que celles visées par cette disposition. Or, cette liste s'avère être beaucoup plus limitative que la définition des services fonctionnelles donnée par l'article L. 5111-1-1 du CGCT qui visent non seulement les services administratifs mais également les services techniques. Ces éléments appellent deux séries de remarques :

- à quelle mission peut-on rattacher les services de communication et les cabinets ? Le rattachement de tels services aux missions de « gestion administrative ou financière » ou bien d'« expertise fonctionnelle » est peu satisfaisant.
- comment peut-on aujourd'hui mutualiser des services entretenant les espaces verts ou les bâtiments municipaux et communautaires ? Si ces services entrent dans la définition des services fonctionnels donnés par l'article L. 5111-1-1 du CGCT, il n'en ait pas fait mention, a priori, dans l'article L. 5211-4-2 du même code.

La loi MAPTAM vient néanmoins apporter une clarification importante en ce qui concerne la mutualisation des services d'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat. Sont ici visés, par exemple, les services d'état civil ou d'instruction des autorisations d'urbanismes. Plus globalement, l'ensemble des décisions prises par le maire, mentionnées aux articles L. 2122-21 à L. 2122-34 du CGCT peut faire l'objet d'une instruction mutualisée.

b. La procédure de création

- L'établissement d'une fiche d'impact et d'une convention

Afin de procéder à une évaluation en amont des incidences liées à la création d'un ou plusieurs services communs, l'article L. 5211-4-2 exige, depuis la loi MAPTAM l'élaboration d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents.

Cet article fait également état d'« accords conclus » sur ces différents points, qui devront être annexés à la convention. Cette expression laisse sous-entendre que des négociations avec les organisations syndicales devraient avoir lieu en amont de la signature de la convention sur les points précités. Puis, dans un second temps, la convention, la fiche d'impact et les accords conclus seraient soumis à l'avis des comités techniques compétents.

A l'origine, l'amendement déposé par le sénateur Christian Favier, en première lecture, prévoyait explicitement une « négociation préalable avec les organisations syndicales de fonctionnaires ». A la demande du rapporteur René Vandierendonck, cette phrase a été supprimée.

Contrairement au régime antérieur, l'actuel article L. 5211-4-2 précise explicitement que la convention doit déterminer « le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires transférés par les communes ». Cette disposition pourrait être source de lourdeurs administratives puisqu'il conviendra d'adopter un avenant à la convention à chaque fois que ce nombre évoluera. Néanmoins, le service commun devant être géré par la communauté et les agents municipaux devant être transférés au groupement, les communes n'ont plus vocation à transférer de nouveaux agents une fois le service commun créé, sauf en cas de changement de service d'un ou plusieurs agents.

- Les modalités de remboursement

Comme dans le cadre d'une mise à disposition de services classique, les modalités de remboursement seront fixées par voie conventionnelle. Aucun décret n'étant venu préciser le mode de calcul de ces remboursements, les communes et communauté peuvent s'inspirer de l'article D. 5211-16 du CGCT précité.

Pour les communautés à fiscalité professionnelle unique, les montants qui devront être remboursés à la collectivité d'origine des agents pourront être imputés sur l'attribution de compensation (art. 1609 nonies C du CGI). Ainsi, lorsque la communauté verse une attribution de compensation à la commune, les frais liés aux services communs par la commune à la communauté, peuvent être déduits des versements de l'attribution de

compensation. En revanche, lorsque la commune verse une attribution de compensation à la communauté, les frais liés aux services communs peuvent s'ajouter au versement de l'attribution de compensation.

Suite à l'adoption d'un amendement déposé par la sénatrice Valérie Létard, vice-présidente de l'AdCF, en première lecture, le calcul du coefficient d'intégration fiscale – qui fonde la répartition de la dotation globale de fonctionnement – devrait prendre en compte cette imputation du financement des services communs.

- Le transfert des agents

Le cinquième alinéa de l'article L. 5211-4-2 précité prévoit que le service commun est géré par le groupement de communes, sauf dans les métropoles et les communautés urbaines. Dans ces dernières, si la communauté le souhaite, le conseil communautaire peut désigner une commune membre pour gérer le service commun.

➤ Le cas des agents transférés :

L'alinéa suivant de cet article dispose que « les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la CAP ou de la commission consultative paritaire (pour les agents non titulaires) compétente », à la communauté – ou à la commune dans les métropoles et communautés urbaines, le cas échéant.

Lorsque les agents municipaux – quel que soit leur régime statutaire – exercent la totalité de leurs fonctions dans un service commun, ils sont obligatoirement transférés au groupement. Dans ce cas, les agents ne sont plus employés par la commune mais par le groupement.

➤ Le cas des agents non transférés :

A contrario, lorsque les agents municipaux n'exercent pas la totalité de leurs fonctions dans un service commun, ils sont mis à la disposition du groupement. A titre d'exemple, un agent de la direction des finances peut travailler à mi-temps au service comptabilité et le reste de son temps au service chargé du budget. Si seul le service comptabilité est mutualisé, l'agent ne sera pas transféré.

Avant la loi MAPTAM, cet article prévoyait que les agents municipaux étaient mis à la disposition du groupement et que celui-ci exerçait à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Ces dispositions ont été supprimées par le législateur de 2014. L'article ne fait plus référence aux agents qui n'exercent pas la totalité de leurs fonctions dans le service commun concerné. Il n'est donc plus prévu que ces agents sont de plein droit mis à la disposition de la communauté. Cela signifie-t-il que ces agents doivent faire l'objet d'une mise à disposition individuelle ?

c. La situation des agents

- L'EXERCICE PAR LES AGENTS DE LEURS FONCTIONS

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs sera placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de la communauté.

Depuis la promulgation de la loi n°2012-281 du 29 février 2012 (art. 7), dans le cadre des services communs prévus à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, le maire et/ou le président peuvent donner, sous leur surveillance et responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.

- LA REMUNERATION DES AGENTS

Du fait du transfert des agents municipaux exerçant la totalité de leurs missions au sein d'un service commun, le 6^{ème} alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit dorénavant que les agents concernés « conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les

avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée ».

En cas de création d'un service commun, les agents d'un même service pourront donc bénéficier de régimes indemnitaires différents. Dans la pratique, cela peut conduire à des difficultés managériales importantes. La jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Versailles, de 2009, peut, à ce titre, être intéressante¹⁴. En l'espèce, suite au transfert d'agents municipaux à la communauté d'agglomération du Val-de-Seine, le conseil communautaire avait décidé de revoir le régime indemnitaire des filières administratives et technique. S'agissant des personnels récemment transférés, la délibération prévoyait que « les agents transférés qui décideraient de bénéficier du régime indemnitaire défini par lesdites délibérations ne pourraient prétendre au maintien des avantages acquis en vertu de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 ». Au vu de ces éléments, le juge a considéré que « les dispositions de l'article 5 de la délibération du 15 janvier 2004, par lesquelles le conseil de la communauté d'agglomération, usant de la faculté conférée par l'article 64 de la loi du 12 juillet 1999, avait décidé de maintenir les avantages acquis, au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, des agents provenant des communes membres, présentent un caractère réglementaire ; qu'ainsi, ces dispositions pouvaient être modifiées ou abrogées pour l'avenir, sans que le syndicat requérant puisse se prévaloir d'un droit acquis à leur maintien ; que, par suite, le conseil de la communauté, qui avait décidé de rapprocher le régime indemnitaire des agents recrutés directement des indemnités et avantages dont bénéficiaient les agents transférés par les communes membres, pouvait légalement décider, par l'article 5 en litige des délibérations du 2 décembre 2004, que les agents transférés qui opteraient pour le nouveau régime indemnitaire ne pourraient conserver les avantages acquis en vertu de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 ».

Par ailleurs, jusqu'à présent, le maintien des avantages dont bénéficieront les agents municipaux en matière d'action sociale pouvaient être supprimés s'ils étaient transférés à la communauté¹⁵. L'article 69 de la loi MAPTAM a inséré un article L. 5111-7 au sein du CGCT qui prévoit l'organisation d'une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique (cf. partie sur la mise à disposition de service), si le service compte au moins 50 agents.

Cet article prévoit également le versement éventuel, par la collectivité d'accueil, d'une indemnité de mobilité aux agents concernés par un transfert. Un décret en CE doit venir préciser les modalités et les limites encadrant le versement de cette indemnité.

CONTACT | Floriane Boulay
T. 01 55 04 89 00
fboulay@adcf.asso.fr

¹⁴ CAA Versailles, 19 février 2009, req. n°07VE01097, Syndicat FO du personnel territorial de l'agglomération du Val-de-Seine

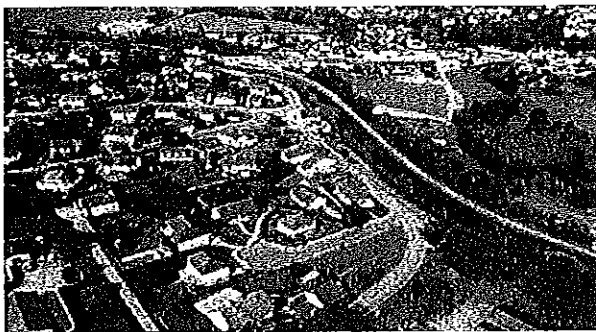
¹⁵ QE n°27323, JOAN du 15 juillet 2008, p. 6072, déposée par Marie-Jo Zimmermann, réponse publiée au JOAN du 16 septembre 2008, p. 8053

URBANISME

Instruction des autorisations : les communes doivent presser le pas

Delphine Gerbeau | A la une | A la une | Actualité club Technique | France | Publié le 17/09/2014 | Mis à jour le 23/09/2014

Une étude de l'ADCF et de l'AMF démontre que la mise en place de services mutualisés devrait être majoritairement choisie par les communes et intercommunalités. Et vite : la gratuité de l'instruction des permis de construire par les services de l'Etat va être réduite au 1er juillet 2015.



Le sujet était dans l'air depuis quelque temps au sein des DDT, l'article 134 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 l'a confirmé : l'instruction des autorisations d'urbanisme par les services de l'Etat au profit des petites communes se réduit

encore : au 1^{er} juillet 2015, seules les communes membres d'un EPCI regroupant moins de 10 000 habitants, ou les intercommunalités de moins de 10 000 habitants, pourront continuer à bénéficier de l'instruction gratuite des permis de construire par les services de l'Etat. Environ 10 000 communes vont donc devoir s'organiser pour mettre en place des services compétents, de préférence mutualisés. Une instruction gouvernementale du 3 septembre dernier vient d'ailleurs de faire le point sur les solutions qui s'offrent aux collectivités, et promet des conventions d'accompagnement.

Transfert méconnu - Il était temps, puisque selon l'étude menée conjointement par l'Association des maires de France, et l'Association des communautés de France, et présentée le 17 septembre, 26% des communautés interrogées (420 ont répondu au questionnaire envoyé) méconnaissent le transfert annoncé, ou n'y ont pas encore réfléchi...

Pour les 20% de communautés qui disposent déjà d'un service mutualisé d'instruction, les motivations ont été diverses : volonté de renforcer la proximité de l'instruction par rapport à un Etat local éloigné géographiquement, de renforcer la qualité de l'instruction, mais aussi de rationaliser le service et d'opérer des économies d'échelle, alors que de nombreuses communes n'ont que très peu de demandes à instruire chaque année. Les services mutualisés au niveau intercommunal permettent aussi une meilleure articulation entre planification et instruction quand le plan local d'urbanisme a été transféré au niveau intercommunal.

En ce qui concerne le périmètre de mutualisation, seules 15% des communautés de communes ont aujourd'hui une instruction des demandes de permis de construire réalisée au niveau communautaire, et 39% des

16

communautés à statut urbain. D'ici juin 2015, ce pourcentage devrait passer à 45% dans les communautés de communes et 61% dans les communautés à statut urbain. L'instruction dans un cadre intercommunautaire, au niveau du Scot ou du pays, est aussi envisageable, voire au niveau départemental, même si cette dernière solution est pour le moment peu retenue.

Dans les services mutualisés existants, l'instruction est gratuite dans 74% des cas, financée sur le budget intercommunal, ou facturée à l'acte dans 11% des cas. Dans 78% des cas, le coût global du service d'instruction est inférieur à 200 000 euros.

Le maire toujours prépondérant - La place du maire, qui continue à signer les permis, sauf quand il a délégué son pouvoir au président de l'intercommunalité, ce qui reste rare (moins de dix cas), y reste importante : dans 96% des cas il est très présent, émet des avis et des conseils. Le droit des sols reste un pouvoir de police du maire symbolique et structurant, comme l'ont montré les vifs débats concernant le transfert de l'élaboration du plan local d'urbanisme au niveau intercommunal.

Se pose également la question du recrutement des agents. « Les agents de l'Etat sont les premiers sollicités, souligne Corinne Casanova, vice-présidente de l'ADCF en charge de l'urbanisme. Cela représente une valorisation de leur métier, alors qu'ils sont dans un rapport compliqué avec les DREAL sur les sujets d'urbanisme, et une possibilité de travailler aussi sur la planification ». 1218 postes à temps plein sont aujourd'hui affectés à ces missions « d'ADS » (Autorisations de droit du sol) dans les DDT, qui pourraient rejoindre les futurs services mutualisés des collectivités, avec une compensation financière transitoire de l'Etat en ce qui concerne le poids des cotisations retraites. 41% des services déjà existants ont recruté des agents issus des DDT, et l'effectif moyen est en dessous de cinq agents.

L'étude se veut aussi un guide pour les communes, avec notamment un canevas de convention entre la commune et le service mutualisé. Environ 350 services de ce type devraient naître dans les prochains mois.

12 janvier 2015

Urbanisme - Paysage

Autorisations d'urbanisme : en créant un service d'instruction du droit des sols dès 2013, la Lomagne gersoise anticipe (32)

Au 1er janvier 2015, il ne restera que six mois pour se préparer à l'arrêt de l'instruction gratuite, par les services de l'État, des autorisations d'urbanisme pour les communes appartenant à des communautés de plus de 10.000 habitants, c'est inscrit dans la loi Alur. La communauté de communes de la Lomagne gersoise a pris les devants en créant un service communautaire capable d'instruire les permis de construire. Et ce dès le 1er avril 2013.

Au cœur du Sud-Ouest, à 1 heure de Toulouse et à 30 minutes au sud d'Agen, avec 20.000 habitants répartis sur 43 communes, la Lomagne gersoise, territoire rural par excellence, a décidé dès 2011 la création d'un service urbanisme, devançant ce qui allait devenir une obligation avec la loi Alur (voir encadré). Marquée par deux spécificités, la présence encore prégnante d'une industrie sur son territoire et l'éclosion d'un développement touristique avec 80.000 visiteurs accueillis par an, ce service a été voulu par les élus comme un outil au service du projet de territoire et non comme une contrainte réglementaire ou financière. Concrètement, cela s'est traduit par la volonté de créer un service urbanisme en capacité d'assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme mais également d'apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration des documents d'urbanisme et un accompagnement des porteurs de projets en lien avec le service économie de la communauté. Organisé autour de deux bourgs centres, Fleurance et Lectoure, représentant 50% de la population et seules communes à avoir des services techniques appropriés, la communauté de communes est alors apparue comme la bonne échelle pour

développer cette ingénierie.

"C'est dans un contexte de désengagement grandissant des services de l'Etat, que les élus ont lancé la démarche de création d'un service communautaire d'instruction des autorisations d'urbanisme" signale Jean-Louis Castell, président de la Lomagne gersoise.

Conventions adaptées à chaque commune

Devant créer ex-nihilo un nouveau service, la Lomagne gersoise a fait le choix de recruter en premier un candidat en capacité de mettre en place et de diriger le pôle aménagement urbanisme. Le nouveau directeur, de formation initiale en droit et géographie et issu des services de l'Etat, a été recruté le 1er juillet 2012 avec comme objectif un début d'instruction au 1er trimestre 2013. "En prenant mes fonctions, j'avais une vision précise de l'organisation et du fonctionnement du futur service" observe le directeur du service Aménagement et urbanisme, Nicolas Darcange. Les nombreux échanges avec les communes ont permis d'élaborer des conventions à la carte, adaptées aux spécificités de chacune. L'organisation des relations entre le futur service instructeur et les secrétariats de mairie ont ainsi fait l'objet d'un travail approfondi.

La mise en place technique et concrète du service s'est organisée : collecte des données communales d'urbanisme, acquisition d'un Système d'information géographique (SIG) et intégration des données. Mise en place d'un logiciel de gestion de l'instruction des applications du droit des sols (ADS) et d'un système informatique auquel sont aujourd'hui connectées toutes les communes, ren

12 janvier 2015

Urbanisme - Paysage

Autorisations d'urbanisme : en créant un service d'instruction du droit des sols dès 2013, la Lomagne gersoise anticipe (32)

contre des services extérieurs, marché à bon de commande avec un cabinet d'avocats pour la sécurisation juridique des actes... Enfin, les deux instructrices du service ont été recrutées et formées en interne.

Accueil communal, instruction communautaire gratuite, délais raccourcis

Voulant conserver une proximité pour les pétitionnaires du territoire tout en apportant un conseil personnalisé pour les projets d'importance, le choix a été fait de répartir les tâches d'accueil entre mairie et service instructeur. La porte d'entrée des demandeurs reste la mairie. Elle accueille les pétitionnaires, compile et scanne les dossiers avant de les transférer au service d'instruction communautaire qui vient en appui. "Dans ce cas, précise le président de la Lomagne gersoise, le service économique, la direction générale et le service urbanisme travaillent ensemble pour apporter une solution rapide et optimale au porteur de projet." Les deux instructrices, qui n'ont pas de secteur propre, sont les interlocutrices des communes pour faire le point sur l'avancement des dossiers. Le service instructeur reçoit les architectes et les maîtres d'ouvrage uniquement pour les gros projets.

Composé de six collaborateurs (lire encadré), le service Aménagement et urbanisme est gratuit pour les communes. Après bientôt deux ans de fonctionnement, 1.500 dossiers ont été traités, avec un délai moyen de 36 jours pour une maison individuelle et 59 jours pour l'ensemble des permis de construire.

PLUi : trop tôt en 2015, mais sans doute une solution à terme

L'élaboration d'un PLUi semblerait de prime abord naturelle. "En fait ce serait prématuré, avoue Jean-Louis Castell. Quatre communes sont encore en train d'élaborer leur document d'urbanisme et leurs dossiers sont encore instruits par la DDT, d'autres adaptent leur PLU au Grenelle de l'environnement et nous avons un Scot en cours. Sans compter qu'avec 43 communes sur des territoires très différents, la mise en œuvre d'un PLUi est très complexe, mais je reste convaincu qu'après maturation ce sera la bonne solution."

Loi Alur et autorisations d'urbanisme

Parmi les conséquences de l'article 134 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 -dite "loi Alur", le texte a mis fin à l'instruction gratuite des autorisations d'urbanisme (ADS) par les services de l'État pour les communes appartenant à des communautés de plus de 10.000 habitants. Une mesure qui prend effet le 1er juillet 2015.

Organisation du service instructeur

Le service Aménagement et urbanisme compte 6 personnes pour un budget annuel de 180.000 euros. Outre le directeur, son fonctionnement est assuré par un chef de pôle ADS et un secrétariat mutualisés avec le service public d'assainissement non collectif (Spanc), deux instructrices à temps plein et un technicien SIG à mi-temps. Le service a une capacité maximale de traitement de 1.000 dossiers par an.

Victor Rainaldi, pour la rubrique Expériences
des sites www.mairieconseils.net et
www.localtis.info



19

DOCUMENT n° 4

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du logement, de l'égalité des
territoires et de la ruralité

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et du
paysage

Sous Direction de la qualité du cadre de vie

Bureau de l'application du droit du sol et de la
fiscalité associée

Instruction du Gouvernement du - 3 SEP. 2014

**relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'Etat et aux mesures
d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations
d'urbanisme en l'application de l'article 134 de la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014**

NOR : ETLL1413007J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité,

à

Pour exécution :

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

Préfets de département

- Direction départementale des territoires (DDT)
- Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)

Pour information :

- Secrétariat général du Gouvernement
- Secrétariat général du MEDDE et du MLET (SPES, DRH, CMVRH)
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP)

La présente instruction présente l'adaptation des missions de la filière ADS dans les services de l'Etat et propose des mesures d'accompagnement en faveur des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme à compter du 1er juillet 2015.

Catégorie : Instructions adressées par la ministre aux services chargés de son application	Domaine : écologie, développement durable ; transport, équipement, logement, tourisme et mer.		
Mots clés liste fermée : logement – construction – urbanisme	Mots clés libres : autorisations d'urbanisme – permis de construire – application du droit des sols – mise à disposition.		
Texte (s) de référence : livre IV du code de l'urbanisme			
Circulaire(s) abrogée(s) [...]			
Date de mise en application : immédiate			
Pièces annexes : Annexe 1 : Les conséquences de l'article 134 de la loi ALUR Annexe 2 : Les structures susceptibles d'instruire les actes d'urbanisme Annexe 3 : La constitution d'un centre d'instruction mutualisé Annexe 4 : Canevas de convention de transition entre l'Etat et la structure locale Annexe 5 : Exemple de protocole d'accord entre le parquet du Tribunal de Grande Instance de ... et la Direction Départementale des Territoires de ... Annexe 6 : Exemple de stratégie départementale en matière de contentieux pénal de l'urbanisme			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> B.O.	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/>

Préambule

L'objectif de la présente instruction est d'une part, de présenter la filière ADS et son projet qui sont pour l'Etat un outil essentiel d'ancrage dans les territoires, et d'autre part, de proposer les mesures d'accompagnement en faveur des collectivités locales en vue de leur prise d'autonomie à compter du 1^{er} juillet 2015.

La compétence générale en urbanisme a été transférée il y a 30 ans par les premières lois de décentralisation. L'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des collectivités locales est une prestation exercée par l'Etat, par les DDT(M) en l'occurrence, pour le compte des communes ou de leurs groupements, à des conditions précises et sur une base conventionnelle qui trouve son origine dans un texte législatif.

L'Etat est amené à revoir la configuration de la filière « Application du Droit des Sols » pour deux raisons :

- La première est le constat de la montée en puissance de l'intercommunalité.
- La seconde est la nécessité de priorisation de l'intervention de l'Etat tout en assurant un appui aux collectivités locales dont la taille ne permet pas la création d'un service instruction ADS.

21

La réforme trouve sa transcription dans l'article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové « ALUR » publiée le 26 mars 2014. Cet article réserve la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols (ADS) aux seules communes compétentes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. Le seuil de 10 000 habitants doit être apprécié en fonction des données statistiques de population totale publiées par l'INSEE.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1er juillet 2015.

Cette réforme prévoit également au plus tard le 1^{er} janvier 2017 le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme aux communes dotées d'une carte communale.

Les conséquences de la loi ALUR concernant l'autorité en charge de l'instruction des autorisations d'urbanisme sont présentées en annexe 1.

1. La filière ADS dans les services de l'État.

L'activité de la filière ADS ne se résume pas à la seule instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour le compte des collectivités locales.

Ainsi, l'évolution de l'instruction pour le compte des collectivités locales permet de réaffirmer les enjeux et le projet de la filière du droit des sols dans les services de l'État.

Les missions régaliennes de l'action publique en faveur du droit des sols sont nécessaires pour répondre aux enjeux de développement durable et de transition écologique des territoires.

En outre, les DDT(M) demeurent des relais indispensables de l'action de l'État dans les territoires et conservent, sous l'autorité des préfets, un rôle d'interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales.

Dans chaque département, je vous demande de mettre en place un projet de service pour la filière ADS au plus tard le 1^{er} mai 2015.

1.1 Des missions réglementaires confirmées

Les missions suivantes doivent être assurées par les directions départementales interministérielles en charge de l'Application du Droit des Sols :

- **L'instruction des permis de compétence État** dont la liste est énumérée à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme :
 - ✓ Les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ;
 - ✓ Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;
 - ✓ Les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme ;
 - ✓ Les opérations de logement situées dans les secteurs arrêtés par le préfet en application du deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (procédure de constat de carence) ;
 - ✓ Les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital ;

✓ Les ouvrages, constructions ou installations mentionnées à l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques.

- **L'instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes** soumises au RNU ou dotées de carte communale (CC) ou la collectivité a décidé que les actes sont délivrés au nom de l'État
- **L'instruction des autorisations d'urbanisme pour les communes** compétentes de moins de 10 000 habitants isolées ou appartenant à des EPCI de moins de 10 000 habitants et pour les EPCI compétents de moins de 10 000 habitants, **ayant signé une convention de mise à disposition ;**
- **La production de l'avis conforme du préfet**, lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent pour les projets situés :
 - ✓ sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu (annulation juridictionnelle partielle ou totale du document d'urbanisme, caducité des POS¹ ...);
 - ✓ dans un périmètre où des mesures de sauvegarde prévues par l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme peuvent être appliquées, lorsque ce périmètre a été institué à l'initiative d'une personne autre que la commune.

- **La gestion de la fiscalité de l'urbanisme :**

En application des articles L 331-9 et R 331-9 du code de l'urbanisme et de l'article L 255A du livre des procédures fiscales, les services de l'État sont seuls compétents pour établir, liquider les taxes d'urbanisme - taxe d'aménagement (TA), versement pour sous-densité (VSD) et redevance d'archéologie préventive (RAP)- et émettre les titres de perception correspondants.

Vous vous appuyerez sur la circulaire du 18 juin 2013 pour l'exercice de cette mission.

Les services de l'État sont chargés de l'intégralité du traitement de la fiscalité y compris pour les autorisations délivrées et instruites par les communes autonomes.

Vous vous attacherez à sensibiliser les collectivités au respect de l'article R331-10 du code de l'urbanisme fixant la liste des documents à fournir et les délais à respecter. Sur ce dernier point, vous veillerez à une transmission continue des dossiers instruits par les collectivités.

Par ailleurs, parallèlement au versement pour sous-densité institué par la loi de finances rectificative pour 2010 afin de lutter contre l'étalement urbain, la loi ALUR a aussi mis en place un certain nombre de dispositifs dont la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS). En conséquence, les rescrits fiscaux demandés par les constructeurs ou les opérateurs sont de plein droit.

Enfin, deux types de contrôle sont prévus :

- La fiscalité de l'aménagement est basé sur un système déclaratif. Le contrôle est la contrepartie de ce système. Il est exercé en phase amont (avant taxation ou lors de la taxation) et a posteriori (contrôle des justificatifs, des constructions, ...). Il conviendra donc de définir une politique et d'élaborer une stratégie de contrôle. S'agissant de la mise en place du « plan de contrôle interne comptable », ce dernier a pour but de garantir la qualité du service compte tenu du système de validation et de transfert automatiques vers Chorus (Instruction du 17 mai 2013 et ses annexes). Il est obligatoire. En partenariat avec la DDFIP, un audit partenarial est organisé périodiquement.

1 La loi ALUR prévoit que les plans d'occupation des sols non transformés en Plan local d'urbanisme au 31 décembre 2015 deviennent caducs sans remise en vigueur du document antérieur et avec application du Règlement national d'urbanisme (RNU). La caducité du POS n'a pas pour effet de retirer au maire la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

– La mise en œuvre de police de l'urbanisme et sa supervision :

La police est une mission essentielle de la puissance publique. Elle est différente mais complémentaire du contrôle de l'urbanisme. Elle consiste à vérifier in situ l'achèvement de travaux et à verbaliser le cas échéant les constructions réalisées sans demande d'autorisation ou en infraction à l'autorisation, échappant donc au contrôle de légalité. Des fonctionnaires assermentés de l'État ou des collectivités dressent procès verbal et le transmettent au ministère public.

Ces dispositions sont énoncées aux articles L.461-1 et L.480-1 du code de l'urbanisme.

Quand l'instruction n'incombe pas à l'État, celui-ci doit se positionner sur un contrôle de second rang (contrôle de supervision), contrôlant l'effectivité de la police de l'urbanisme exercée par les collectivités locales en priorisant les zones à risques ou à enjeux (zones littorales et de montagne, zones patrimoniales d'un point de vue notamment paysager et environnemental). En effet, les actes pris dans le cadre des dispositions pénales du droit de l'urbanisme sont accomplis au nom de l'État.

Les DDT(M) devront se doter de plans d'actions adaptés (coordination avec les procureurs notamment). La situation impose une véritable stratégie sous l'autorité des préfets et des procureurs pour lutter contre les phénomènes des constructions illégales.

Pour vous aider dans cette démarche, vous trouverez en annexe 5 un exemple de protocole d'accord entre le parquet et une DDT(M) et en annexe 6 un exemple de stratégie départementale en matière de contentieux pénal de l'urbanisme à adapter selon les circonstances locales.

Il convient de bien distinguer le contrôle de légalité exercé par l'État sur les autorisations d'occupations du sol délivrées par une autorité compétente des missions évoquées ci-dessus. Le contrôle de légalité n'est pas une mission de la filière ADS.

Selon les configurations locales, un avis technique peut être demandé par le préfet pour compléter la rédaction de l'avis du contrôle de légalité sur les autorisations d'urbanisme.

La circulaire de 4 mai 2012 précise les missions des services déconcentrés de l'État en matière d'instruction des autorisations d'occupations du sol et les modalités d'organisation qui doivent en découler. Les dispositions de cette circulaire ne sont pas remises en cause par la présente instruction.

1.2 Des missions d'expertise et d'animation renforcées

A coté des missions de type réglementaire et comme tout portage d'une politique publique, d'autres missions incombent à la filière. Il s'agit de :

- la contribution au conseil amont et à l'expertise pour des projets ou situations complexes via l'information et le conseil aux porteurs de projet (cas de procédures multiples liées à différentes législations, faisabilité technique du projet, délais à respecter, sécurisation juridique des projets, ingénierie financière notamment la fiscalité du droit des sols et les participations, ...). Cette mission d'ingénierie/conseil à la fois procédurale et juridique doit également faciliter la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles. Cette mission exercée par la filière ADS est une des contributions au conseil aux territoires (CT).
- l'animation et l'information du réseau local du droit des sols (services État mais aussi les élus et instructeurs des collectivités) et l'animation du réseau local des professionnels (architectes, urbanistes, géomètres, paysagistes, notaires, lotisseurs, etc.). Cette animation permet de diffuser la doctrine, de faire remonter les difficultés et les propositions d'amélioration émises par les élus et les professionnels et d'envisager des évolutions législatives et réglementaires souhaitables.

Cette mission doit s'illustrer par la mise en place ou le développement de lieux d'échanges pour la diffusion de l'actualité législative et réglementaire, de la doctrine, des bonnes pratiques, ou encore le

développement de FAQ, afin de répondre au mieux aux questionnements des collectivités, au sein des départements et/ou de la région.

- la **veille juridique et jurisprudentielle** : pour garantir la bonne compréhension et l'application des nouvelles lois, les services de l'État assurent un service après vote et contribuent à l'élaboration et de la diffusion de la doctrine.

1.3 Maintien et développement des compétences des agents

Cette réaffirmation des missions de l'État en matière de politique publique du droit des sols demande de maintenir et poursuivre la qualification et la formation des agents de la filière ADS.

Pour vous aider dans cette démarche, vous avez à votre disposition **7 fiches emplois types** disponibles dans le répertoire des métiers du ministère :

fiche emploi actuelle :

- responsable de centre instructeur (fiche AUP002)
- instructeur en urbanisme (AUP003)
- instructeur en fiscalité (AUP012)

fiche emploi nouvelle (en cours de validation) :

- chef ADS (fiche nouvelle, précédemment AUP001) : renforcement des missions de conseil et d'animation de réseau, en particulier vers les collectivités territoriales et une intégration croissante des enjeux de l'aménagement et du développement durable
- animation et formation (fiche nouvelle, AUP013) : avec la reprise par les collectivités de l'instruction des demandes d'autorisation en urbanisme, le réseau départemental en ADS aura une importance capitale et nécessitera une aide de proximité et un accompagnement de l'État
- conseil et expertise (fiche nouvelle, AUP014) : conseille, à leur demande, les collectivités et les maîtres d'ouvrage sur des projets complexes : en amont du dépôt du dossier et pour l'instruction
- police de l'urbanisme et sa supervision (fiche nouvelle, AUP015) : forme les agents des collectivités en charge de la police de l'urbanisme à contrôler la mise en œuvre des décisions individuelles et à détecter les constructions illégales. Il vérifie que la police de l'urbanisme effectuée par les collectivités est effective

En complément, une **offre de formation** est à votre disposition pour consolider les compétences des agents des DDT(M). À ce jour, les agents de la filière bénéficient de formations initiales « prise de poste » pour les chefs ADS et pour les instructeurs, auxquelles s'ajoutent des formations particulières pour la liquidation des taxes et le contrôle fiscal. Le dispositif est complété localement par des formations continues dans les CVRH qui répondent ainsi à la demande des agents et des services.

Par ailleurs, un **parcours de professionnalisation avec un tronc commun relatif au droit de l'urbanisme et aux demandes d'autorisation est en train d'être déployé**. Ce parcours de professionnalisation ADS est une offre structurée d'actions de formation qui couvre l'essentiel des compétences nécessaires aux missions des directions départementales des territoires dans ce domaine, missions anciennes et missions revues. Il inclut aussi des modules spécifiques de renforcement des compétences générales en administration (droit administratif, politiques publiques...) pour faciliter, si nécessaire, une orientation vers de nouvelles missions.

Les DREAL, comme responsable de zone de gouvernance, seront amenées à intégrer dans leur programme régional annuel de formation et/ou dans leur plan pluriannuel de développement des

compétences cette offre de formation concernant l'ADS. Elle pourra être complétée par des objectifs et actions de formation définis en liaison avec les DDT et le CVRH en fonction des spécificités régionales et locales.

À noter également, que la filière du droit des sols comme toute filière assurant des missions réglementaires a vocation à se renouveler par le départ et l'accueil de nouveaux agents et qu'il est également nécessaire au regard du projet de cette filière de poursuivre les réflexions sur l'organisation territoriale.

Au niveau régional :

La réforme de l'application du droit des sols nécessite l'accompagnement des agents dont les postes sont concernés. Au niveau de chaque région, sous l'autorité du préfet de région, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), en qualité de responsables de zone de gouvernance des effectifs est en charge de l'animation et du pilotage du dispositif de soutien aux agents (circulaires du 12 avril 2012 et du 24 avril 2013). Il préside dans ce cadre un comité régional de suivi qui associe l'ensemble des directeurs des services concernés, le directeur du CVRH et le directeur de la plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines.

En outre, pour ce qui concerne l'activité et le projet de la filière ADS, le DREAL, à travers ses missions de coordination, d'animation et de suivi des politiques publiques, est chargé de coordonner et de suivre, au niveau régional, la mise en œuvre de la réforme, en particulier sur les aspects suivants : le transfert de l'activité aux collectivités, la mise en place des nouveaux métiers de l'ADS et des réseaux ADS départementaux, la cohérence des orientations en matière de la police de l'urbanisme, l'offre de formation locale pour les agents des DDT(M) et en direction des collectivités. Il veillera également à développer ou à renforcer les échanges d'expériences entre les services.

Au niveau national :

Le bureau QV5 de la sous-direction de la qualité du cadre de vie au sein de la direction générale de l'aménagement, du Logement et de la Nature est en charge du pilotage de la fonction ADS et fiscalité, du réseau « application du droit des sols » ainsi que du réseau « fiscalité attachée au droit des sols » dans les services déconcentrés.

Il est pilote ou contributeur pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires concernant l'ADS et la fiscalité liée aux autorisations d'urbanisme.

Il élabore la doctrine en concertation avec le bureau de la législation de l'urbanisme ou du ministère des finances concernant la fiscalité.

2. Accompagnement des collectivités territoriales en phase transitoire

Pour les demandes d'autorisation d'occupation des sols déposées à compter du 1^{er} juillet 2015, les collectivités concernées par l'article 134 de la loi ALUR ne pourront plus bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des dossiers.

Dès à présent, vous veillerez à repérer et à sensibiliser les structures concernées par l'échéance de la fin de la mise à disposition pour les inciter à lancer les réflexions en vue d'organiser l'instruction des autorisations d'urbanisme dans leurs services.

Vous veillerez également à assurer la sensibilisation et l'information des collectivités dont la population est susceptible de franchir le seuil des 10 000 habitants à court terme.

Il paraît, en effet, essentiel de préparer en amont ces échéances. Les démarches en cours entre services de l'État et collectivités permettent d'estimer à un an la période nécessaire à la finalisation de l'organisation et des modalités d'instruction des actes d'urbanisme par les communes et/ou EPCI.

Le rôle de l'État demeure central en tant que régulateur, conseiller et garant de l'équilibre des territoires.

Il concentre désormais prioritairement son soutien sur les collectivités locales moins structurées et sollicitant un appui.

En complément de l'article L422-8 offrant une assistance juridique et technique ponctuelle pour l'instruction, les services de l'État peuvent **accompagner vers l'autonomie** les collectivités locales concernées par la fin de la mise à disposition. Cet accompagnement **devra être adapté aux situations locales, aux contextes particuliers et prendre en compte les enjeux et risques locaux.**

Cet accompagnement vers l'autonomie et le relais des conventions de mise à disposition pourront prendre la forme d'une convention de transition telle que prévu à l'article 134 de la Loi ALUR. Ces conventions de transition pour être efficaces et utiles devront être mises en place le plus tôt possible.

Vous trouverez, en annexe 2, la liste des structures susceptibles d'instruire les autorisations d'urbanisme.

2.1 Aide au montage des centres d'instruction dans les structures locales.

Pour les communes ne pouvant plus bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction technique de leurs autorisations d'urbanisme, vous encouragerez la constitution de centres d'instruction mutualisés au sein des structures supra communales concernées (EPCI, syndicat de SCOT, Conseil Général, PNR, PETR, ...) et la recherche d'une structuration à la bonne échelle géographique.

Vous apporterez un conseil pour l'organisation et le dimensionnement de ces centres en vous appuyant sur vos expériences et les données à votre disposition.

Vous trouverez, en annexe 3, une note technique relative à la constitution d'un centre mutualisé d'instruction avec le cadrage juridique.

2.2 Dispositions pour le recrutement des agents de l'État par les collectivités locales.

Dans leur ensemble, les agents qui travaillent dans la filière ADS sont proches des territoires, expérimentés, aux compétences et aux savoirs-faire multiples. L'expérience acquise est souvent importante dans les missions exercées.

En conséquence, lorsque l'agent et la collectivité le souhaitent, le recrutement par la collectivité doit être favorisé à l'occasion de la prise en charge de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

A cet effet, un dispositif spécifique et exceptionnel de compensation de l'écart de taux de cotisation pensions entre la Fonction Publique de l'État (FPE) et la Fonction Publique Territoriale (FPT) pour une durée maximale de 2 ans à compter de la date du détachement a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2014 par le MLET. Ce dispositif concerne notamment les personnels titulaires de catégorie B et C issus de la filière ADS, accueillis en détachement par les collectivités locales. La note de gestion du Secrétaire général des METL et MEDDE en date du 20 décembre 2013 en précise le périmètre, les conditions et modalités opérationnelles.

Le cas échéant, vous veillerez à sensibiliser les élus afin que s'engagent au plus tôt les réflexions pour permettre à la collectivité de définir les modalités d'un possible recrutement.

2.3 Les conventions de transition

2.3.1 Le cadre juridique

Des conventions de transition peuvent être signées pour accompagner les structures locales à l'exercice de leur compétence en droit des sols.

La signature de la convention de transition entre l'État et la structure pourra le cas échéant préciser les conditions d'achèvement des conventions de mise à disposition des communes dont l'instruction est reprise par la présente structure.

La signature de ces conventions n'est pas obligatoire et sera initiée sur demande des communes ou EPCI.

L'accompagnement des collectivités locales qui assureront l'instruction des autorisations d'occupation du sol doit être justement calibré, car toutes les collectivités n'ont pas les mêmes attentes ni les mêmes besoins. Il faut rechercher l'adaptation des conventions de transition à chaque cas, avec le meilleur équilibre entre les moyens du service et la capacité de la collectivité à assumer directement la gestion de sa compétence.

Le cas échéant, la convention de transition doit préciser les conditions de la mise à disposition de service² et en particulier les modalités d'organisation du travail.

Pendant cette période, les agents concernés continuent à bénéficier de l'ensemble des dispositifs de gestion de la DDT(M) (action sociale, médecine de prévention, gestion de proximité, formation, mobilité, etc.).

Pendant cette période et jusqu'à un recrutement éventuel par la collectivité, les agents concernés restent affectés sur leur poste en DDT(M) et rémunérés par l'État. Ils sont sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du directeur départemental des territoires, seule autorité d'emploi. Toutefois, pendant la durée de la mise à disposition, les services et les personnels, agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

Les éventuels frais de mission des agents pour se rendre dans les locaux du service instructeur de la collectivité sont à la charge de l'État, selon les règles en vigueur, et les temps de déplacement pour s'y rendre relèvent du temps de travail de l'agent.

Dans ce dernier cas, l'accord formel des agents concernés devra préalablement être recueilli. Pour rappel, cette mise à disposition de service est exercée à titre gratuit.

Pour le cas particulier de la création d'un service mutualisé d'instruction, il est possible de signer une convention de transition avec une structure qui ne bénéficie pas de la compétence ADS.

Vous vous assurez alors que cette structure est habilitée à instruire les actes d'urbanisme notamment via les délibérations des communes concernées.

2.3.2 La durée

Selon les termes de la loi, les conventions de mise à disposition des communes situées dans des EPCI de plus de 10 000 habitants et celles signées avec les EPCI compétents de plus de 10 000 habitants seront réputées caduques au 1^{er} juillet 2015.

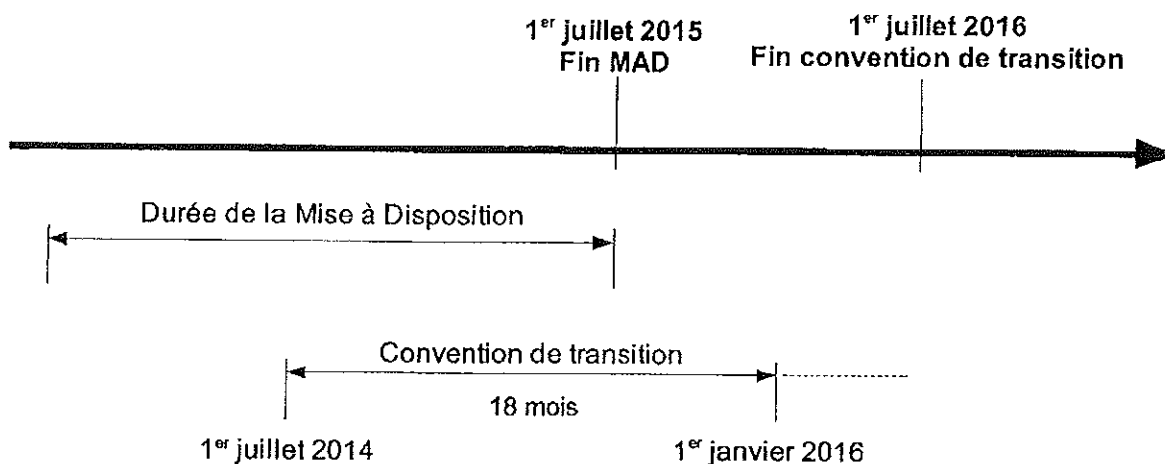
2 Pour rappel, en l'état actuel de la législation, dans un cadre individuel, seule est autorisée la mise à disposition d'un agent auprès d'une collectivité pour une durée de 3 ans, renouvelable. La loi impose le remboursement avec la possibilité d'une exonération pendant 1 an et 50 % de la masse salariale de l'agent, au maximum. Il est rappelé que cette mise à disposition nécessite l'accord de l'agent concerné.

Par ailleurs, les conventions de transition ne pourront pas être signées après le 1^{er} juillet 2015 sauf dans le cas particulier des EPCI de plus de 10 000 habitants créés ou dépassant ce seuil après le 1^{er} juillet 2015, qui disposeront d'un délai d'un an après leur création pour signer une convention de transition.

Les conventions de transition ne devront pas prévoir d'instruction par les services de l'État au-delà du 1^{er} juillet 2015 ; à compter de cette date, elles ne pourront intégrer que des mesures d'accompagnement.

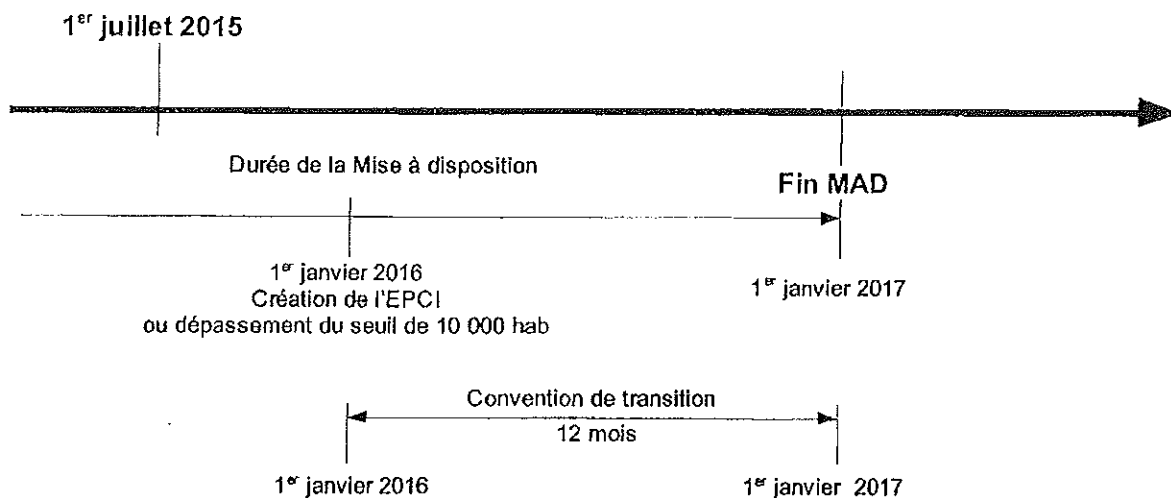
Vous veillerez à anticiper les dates « butoir » précitées en proposant dès à présent aux collectivités concernées de signer des conventions de transition.

(1) Le schéma ci-dessous illustre le cas d'une commune ou d'un EPCI qui ne peut plus bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État à partir du 1^{er} juillet 2015 dont la durée de la convention de transition est de 18 mois



La durée des conventions de transition doit être fixée pour une durée non renouvelable, qui ne pourra pas excéder un an après le 1^{er} juillet 2015.

(2) Le schéma ci-dessous illustre le cas d'un EPCI créé à une date postérieure au 1^{er} juillet 2015 de 10 000 habitants ou plus qui bénéficie de la mise à disposition pour une durée d'un an avec une convention de transition dont la durée est de 12 mois.



Dans ce cas, la convention de transition proposera des mesures d'accompagnement et ne devra pas excéder la période possible pour bénéficier de la MAD.

2.4 Les mesures d'accompagnement dans la phase transitoire.

Un modèle de convention, en annexe 4, explore les possibilités pouvant être offerte dans le cadre de cet accompagnement prévu par la loi.

Ainsi, en complément des missions rappelées dans le chapitre 1.2, les conventions pourront préciser des mesures spécifiques et transitoires pour faciliter l'instruction du droit du sol par les collectivités (assistance téléphonique, fiches méthodologiques, conseils personnalisés, études de cas ...) et pour le développement des compétences de leurs instructeurs (formation, compagnonnage, tutorat, archivage ...) en fonction des spécificités locales.

A la demande des délégations régionales du CNFPT et en accord avec les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement, responsables avec les directeurs départementaux des territoires et de la mer de la mise en œuvre du dispositif précisé dans la présente instruction, les CVRH pourront apporter leur concours à l'organisation de formations à destination des agents en charge de l'ADS dans les collectivités territoriales durant une période qui n'excédera pas deux ans à compter de la date de signature de la présente instruction.

3. L'application ADS2007

Les structures qui assureront l'instruction des autorisations d'urbanisme pourront sur demande utiliser l'outil ADS2007 pour l'instruction de leurs propres actes.

Compte tenu des caractéristiques de l'application, son utilisation régulière et continue est fortement recommandée ce qui suppose un volume d'activité suffisant (cf annexe 3).

Pour les collectivités territoriales déjà autonomes utilisant un autre logiciel, une interface est en cours de développement pour faciliter la liquidation des taxes. Elle permettra de transférer les données d'instruction renseignées par ces dernières vers l'application ADS2007.

4. L'archivage

À compter du 1^{er} juillet 2015 la collectivité est responsable de l'archivage des dossiers complets, conformément à la circulaire AD 93-1 du 11 août 1993.

Pour les dossiers instruits par la DDT dans le cadre de la mise à disposition avant le 01/07/2015, la DDT doit conserver ces dossiers pendant la durée d'utilité administrative (DUA) fixée à 10 ans puis les retourner à la collectivité pour conservation définitive et archivage (cf circulaire AD 98-5 du 19 juin 1998). Les modalités de retour pourront être précisées dans la convention de transition pour rappel.

Je vous remercie par avance de me faire parvenir au plus tard le 1^{er} mai 2015, sous le timbre de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, le projet de service pour la filière ADS que vous aurez initié en application de la présente circulaire, ainsi que de toute difficulté éventuelle sur la mise en œuvre de la présente instruction.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au bulletin officiel du ministère du logement de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Le - 3 SEP. 2014

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité



Sylvia PINEL

Mutualiser l'instruction : quelles motivations ?

DOCUMENT n° 5

Plus de 20 % des communautés disposent aujourd'hui, dans la très grande majorité à leur propre échelle, d'un service mutualisé pour l'instruction. Qu'elle soit ancienne (pour un quart d'entre elles, le service est en place depuis plus de dix ans) ou récente, cette mutualisation répond à des motivations avant tout d'ordre pratique et technique. Cependant, ces motivations et débats locaux sur le sujet ne sont pas exempts d'une dimension plus politique. D'une part parce que la prise en charge par la collectivité locale de l'instruction peut traduire un engagement sur l'ensemble des champs du droit des sols (planification, instruction, délivrance). D'autre part parce que l'instruction au niveau local a des effets favorables sur la relation entre l' élu et le pétitionnaire, nombre de maires faisant de la discussion avec les porteurs de projets une composante importante de leur débat local.

Mais on observe d'abord que la mutualisation locale de l'instruction a pour motivation première de pallier les limites du service rendu en DDT et jugé insatisfaisant. Elle dépasse désormais toute considération de rationalisation technique et financière plus nettement à l'origine des premiers services communs.

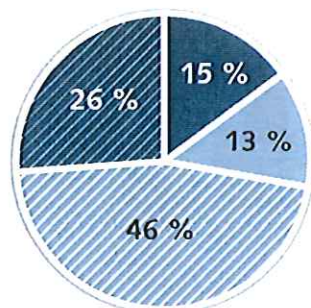
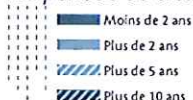
70 % des communautés ayant un service commun précisent l'avoir créé en réponse aux limites de l'instruction opérée jusqu'alors en DDT / DDE.

Les motivations conduisant à un partage de l'instruction entre collectivités peuvent en définitive être organisées en cinq grandes familles : l'évolution de la relation à l'État ; la recherche d'une proximité et d'une instruction de qualité ; la recherche d'économie d'échelle ; la meilleure articulation entre instruction et planification ; la sécurisation des autorisations d'urbanisme.

Une impulsion directe ou indirecte des représentants locaux de l'État

La création de services communs d'instruction résultait jusqu'ici d'un mouvement spontané et volontaire des élus locaux.

La période de création du service mutualisé



Depuis plusieurs années déjà, soit avant que ne s'engage l'examen parlementaire de la loi Alur qui le systématisera, le retrait de l'État sur l'instruction est réel. De nombreux témoignages d'élus communautaires attestent des encouragements appuyés des représentants de l'État dans les départements pour voir les collectivités assurer l'instruction. La volonté locale s'est vue doublée depuis plus de cinq ans par une impulsion forte de l'État.

Analysée à l'échelle nationale, celle-ci fait apparaître des situations contrastées entre départements. L'échéance de juillet 2015 fixée dans la loi Alur est même tacitement anticipée par les DDT dans certains départements au sein desquels les collectivités sont encouragées à prendre le relais d'ici la fin de 2014.

Une volonté de renforcer la proximité de l'instruction

L'éloignement géographique progressif des services d'instruction de l'État, marqué notamment par la suppression des subdivisions, s'est traduit par une perte de qualité d'instruction ressentie tant par le pétitionnaire ou les élus que par les services de l'État eux-mêmes, dont les agents ont perdu, par manque de disponibilité, une part de leur capacité d'accompagnement.

Déjà en 2003, le rapport soumis au Conseil ministériel de l'évaluation de l'ADS¹⁴ s'interrogeait « sur les raisons pour lesquelles les professionnels, mieux armés que les particuliers pour connaître la réglementation, présentaient si souvent des dossiers incomplets. Ceux-ci ont fait état d'un défaut d'information, d'une difficulté à percevoir au moment du dépôt de la demande l'ensemble des pièces qui seront réclamées (et) dispersées par l'administration tout au long de l'instruction. »

Par ailleurs ce même rapport avançait que : « les représentants du médiateur [de la République], qui ont estimé que 90 % des conflits étaient dus à des déficits de communication, ont suggéré une meilleure explicitation des bases légales des refus ou des décisions d'acceptation [...] »

Dans cette optique, en mutualisant l'instruction, les communautés ont avant tout choisi (89 % d'entre elles le soulignent) de diminuer le nombre d'actes à instruire par agent afin de les rendre disponibles pour l'accueil du pétitionnaire et à la discussion autour de son projet. Autrement dit, elles ont choisi de redonner un « visage » à l'instruction.

Seul l'État est en mesure d'indiquer une moyenne nationale du nombre d'actes à instruire par chacun de ses agents. Il l'établit à environ 300 EPC (équivalent permis de construire) / agent. Cette même observation nationale n'existe pas pour les collectivités et la comparaison est malheureusement impossible. Des analyses ponctuelles de certains territoires attestent cependant que la volonté locale de renforcer l'accueil du public et d'accompagner le porteur de projet se traduit par une diminution de cet objectif fixé par agent (allant jusqu'à une réduction de 30 % des actes à instruire).

Cette proximité n'offre pour autant pas la possibilité de s'écarter de ce qui est juridiquement possible. La capacité de discussion ne peut remettre en cause le principe selon lequel l'instruction est opérée en stricte conformité avec le document d'urbanisme exécutoire. Néanmoins, les documents de planification comme le code de l'urbanisme offrent des outils permettant une certaine souplesse et une capacité locale de négociation pour l'urbanisme opérationnel (orientations d'aménagement et de programmation, servitudes d'inconstructibilité temporaire, projet urbain partenarial...).

Une volonté de renforcer la qualité de l'instruction

Certaines particularités géologiques, paysagères, patrimoniales (...) appellent parfois une ingénierie spécifique sur place. Cette expertise est nécessaire pour des territoires complexes ou au sein desquels le nombre de servitudes à prendre en considération rend plus délicate l'instruction. Il en est ainsi des espaces littoraux, ou encore de ceux couverts par des plans de prévention des risques ou encore bénéficiant de protection particulière au titre des paysages et du patrimoine. Il est intéressant de noter que cet avantage est souligné par 89 % des communautés ayant mutualisé leur service d'instruction.

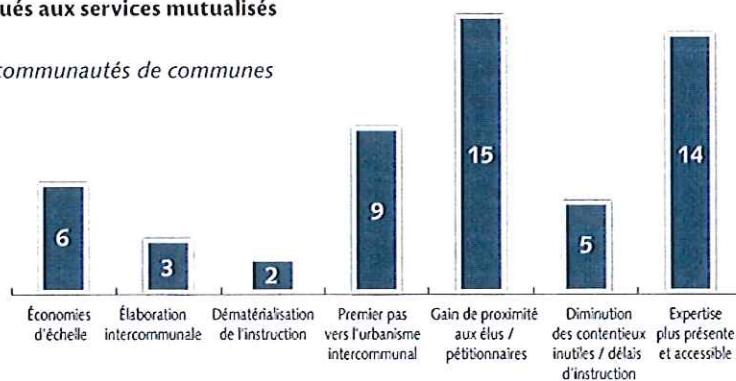
Une volonté de rationaliser le service et d'opérer des économies d'échelle

N'étant pas une compétence dont se défait l'État, la prise de relais locale de l'instruction ne s'accompagne d'aucune compensation financière. Si la notion d'économie d'échelle a toujours prévalu pour l'instruction mutualisée, elle revêt aujourd'hui une acuité particulière.

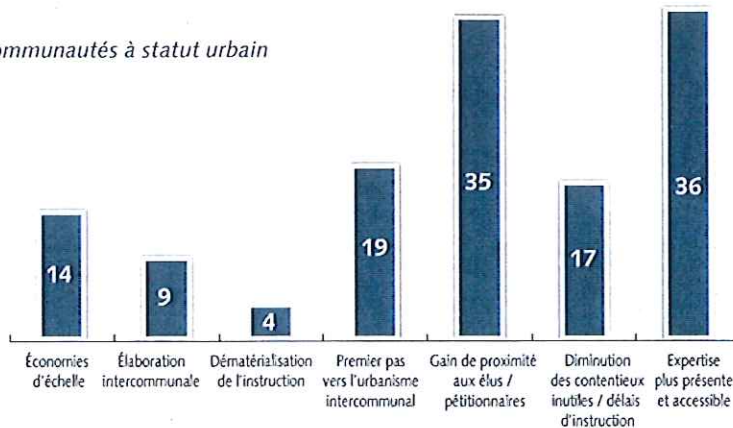
La recherche d'un seuil pertinent pour absorber ce coût guide une grande partie des réflexions. Cette notion d'économie d'échelle résonne avec la même intensité dans les milieux urbains et ruraux.

Les avantages attribués aux services mutualisés

Dans les communautés de communes



Dans les communautés à statut urbain



14- Aussi nommé : Rapport sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, les citations proviennent des pages 18 et 19.

Une meilleure articulation entre planification et instruction

La recherche d'une meilleure articulation entre documents d'urbanisme, instruction et délivrance peut motiver la prise en charge par les territoires de l'instruction.

L'instruction facilite l'identification des points du règlement gênants pour son application au quotidien. Certaines communautés témoignent du fait que les remarques du service d'instruction sont systématiquement transmises aux services en charge de la planification communale ou communautaire afin d'améliorer la qualité de la rédaction. L'interprétation de la règle est en effet facilitée lorsque l'on peut être partie prenante de sa rédaction.

Un premier pas vers un partage intercommunal de l'urbanisme

Un certain nombre de témoignages soulignent la difficulté pour un service commun de s'adapter à la diversité des documents d'urbanisme qui peuvent exister sur le territoire communautaire ou intercommunautaire. Il apparaît que le service commun d'instruction peut conduire progressivement à une harmonisation du mode rédactionnel des règles d'urbanisme (et non des règles proprement dites) au niveau supra-communal.

L'instruction mutualisée apparaît également dans de nombreux territoires comme une étape décisive vers un partage de l'urbanisme intercommunal. Bien qu'organisés pour apporter une aide aux maires en charge de la délivrance des titres, ces services mutualisés s'accompagnent dans de nombreuses communautés de l'instauration de commissions d'urbanisme afin d'en assurer le suivi. Celles-ci deviennent progressivement des espaces de partage d'observation et de réflexions plus larges sur un urbanisme dans le cadre intercommunal.

Une volonté de sécuriser juridiquement l'instruction

Éviter le permis tacite, pourtant généralisé par la réforme entrée en vigueur en 2007, semble être une volonté partagée par les élus et les pétitionnaires, notamment professionnels.

Mieux maîtriser les délais et l'instruction au niveau local est l'un des atouts reconnus par une bonne partie des services instructeurs organisés à l'échelon local.

En effet, une majorité souligne une expertise plus présente et facile d'accès, une diminution des délais d'instruction, mais également une diminution des contentieux inutiles.

Certains modes d'organisation tentent, par la mise en place de services de « navettes » quotidiennes entre mairies et services communautaires, de diminuer le temps consacré aux activités périphériques (récupération de pièces complémentaires, réception de dossiers) dans l'optique de pouvoir mener une instruction approfondie des actes d'urbanisme dans le délai qui leur est imparti.

La proximité possible avec le pétitionnaire mais également avec les autres administrés permet de discuter pour faire évoluer ou compléter le projet afin de le consolider juridiquement mais également de désamorcer des éventuels contentieux entre voisins.

Enfin, constituer des pôles d'instruction permet d'assurer la continuité du service, directement profitable à l'instruction et donc aux pétitionnaires.

Mutualiser l'instruction : quel(s) périmètre(s) ?

Il s'agit d'identifier sur quel périmètre territorial le service d'instruction peut être organisé et ce que cela implique d'un point de vue juridique.

Les services instructeurs : un champ non concurrentiel et circonscrit par le code de l'urbanisme

L'autorité en charge de la délivrance des permis de construire, soit dans l'extrême majorité des cas, le maire, peut en confier l'instruction à un nombre limité de personnes publiques.

L'article R.423-15 du code de l'urbanisme dispose en effet, que :

« (...) l'autorité compétente peut charger des actes d'instruction :

- a) Les services de la commune ;
- b) Les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités ;
- c) Les services d'un syndicat mixte ne constituant pas un groupement de collectivités ;
- d) Une agence départementale créée en application de l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales¹⁵ ;
- e) Les services de l'État, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale remplit les conditions fixées à l'article L. 422-8¹⁶ ».

Il en résulte qu'il est strictement interdit de passer des conventions d'instructions avec d'autres entités que celles citées par le code de l'urbanisme, ce qui exclut par exemple les architectes, les bureaux d'études, les agences d'urbanisme ou les CAUE.

Les différentes organisations locales possibles

Il est constaté que le périmètre et les formes d'organisation des services d'instruction sont protéiformes avec une implication communautaire variable.

L'instruction dans le cadre communal et sa mise à disposition

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

Malgré l'absence de chiffres précis, il est possible d'affirmer que lorsque l'instruction est décentralisée, elle l'est le plus couramment à l'échelon communal avec un service en régie. Même si la commune dotée d'un tel service n'est pas en tant que telle affectée par la disposition de la loi Alur qui diminue drastiquement la mise à disposition gratuite des services de l'État, elle peut être sollicitée par les communes voisines ou celles de sa communauté dépourvues d'un tel service.

Un service communal d'une certaine dimension peut assurer l'instruction au bénéfice d'autres communes, au sein de sa communauté ou non. Le cas se rencontre notamment pour certaines « communes nouvelles » telles que définies par l'article L.2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Un service municipal mis à disposition d'autres communes peut générer un besoin de renforcement du service et des cas de mises à disposition d'agents de la communauté ont pu être observés. Il se peut également que la communauté orchestre et finance une organisation de l'instruction avec des agents communaux qui assurent le maillage du territoire, au moins en partie.

La mise à disposition d'un service municipal présente l'avantage d'être directement opérationnelle. Elle s'avère en outre peu onéreuse lorsque le volume d'instruction supplémentaire est absorbable à effectif constant.

L'instruction dans le cadre communautaire

Se référer au cas du service commun (tableau p. 22)

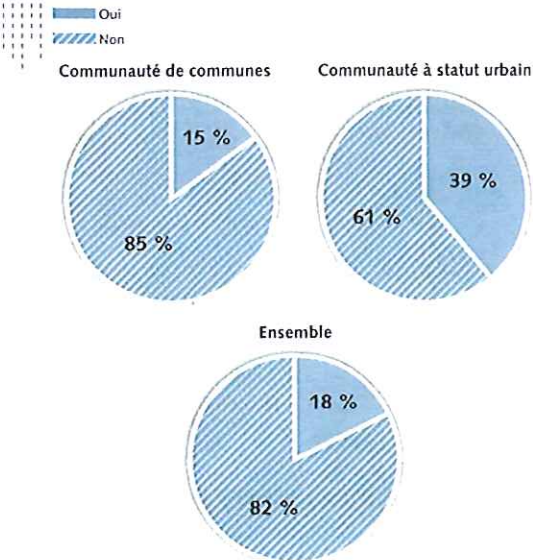
L'organisation d'un service commun à l'échelle de la communauté (pour tout ou partie de ses communes membres) est l'hypothèse aujourd'hui envisagée par une grande majorité des territoires en réponse aux dispositions de la loi Alur.

Il apparaît cependant que cette forme d'organisation de l'instruction sera plus encore privilégiée par les communautés à statut urbain. Les agglomérations et métropoles obtiennent plus aisément sur leur propre territoire une masse critique d'actes à instruire justifiant la création d'un service commun qui leur soit propre.

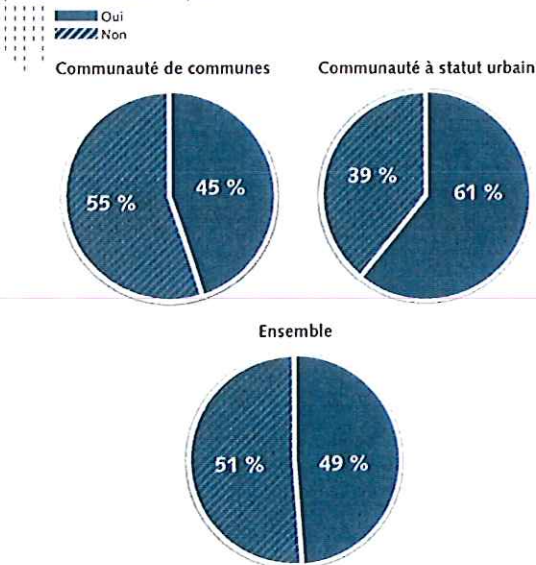
15- « Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier ».

16- Pour mémoire, il s'agit, depuis la loi Alur, des communes se trouvant dans des communautés de moins de 10 000 habitants.

Instruction réalisée par un service communautaire : aujourd'hui



Instruction qui serait réalisée par un service communautaire : juillet 2015



Il est par ailleurs possible qu'un service communautaire passe des conventions de prestations avec des communes hors du territoire de la communauté. Ces cas sont cependant rares ; moins de 5 % des services communautaires d'instruction les assureraient.

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

Il est possible pour une communauté d'assurer l'instruction pour une commune située hors de son périmètre. Il s'agit alors d'une prestation de service définie par convention signée directement par cette commune bénéficiaire sans intervention de la communauté dont elle est membre. En effet, seule l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire peut en confier l'instruction, conformément aux termes de l'article R.423-15 du code de l'urbanisme.

L'instruction dans le cadre inter-communautaire (Scot, pays, PETR...)

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

De nombreuses remontées de terrain attestent que l'échelon intercommunautaire est une option fréquemment envisagée. En effet, les syndicats mixtes de pays et/ou ceux en charge du Scot sont cités à de nombreuses reprises comme les périmètres offrant un volume d'acte à instruire pertinent pour organiser un service étoffé d'instruction. Il peut être souligné que le code de l'urbanisme offre depuis peu (décret du 27 février 2014) la capacité à tous syndicats mixtes notamment de parcs naturels régionaux (PNR) d'assurer l'instruction pour le compte des communes.

Cette échelle inter-communautaire permettrait de donner une assise matérielle et humaine plus importante au service d'instruction et de bénéficier ainsi des avantages inhérents en matière d'expertise, de continuité des services et d'économie d'échelle. La question qui se pose est celle du maintien de la proximité du service instructeur avec les maires et le pétitionnaire. Cet enjeu de proximité sera de nature à influencer sur le dimensionnement et l'organisation géographique du service.

À travers cette valorisation du Scot ou du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR Pays), des élus attestent d'une volonté de solidarité entre espaces urbains, périurbains et ruraux.

LES ENTENTES ENTRE COMMUNAUTÉS

(Article L.5221-1 du code général des collectivités territoriales)

Il est, dans l'état actuel du droit, possible de créer des ententes entre communautés pour mutualiser l'acquisition d'outils utiles à l'instruction des autorisations de construire (logiciels, groupements de commande pour des prestations d'avocats...) au profit des services communs d'instruction respectifs. L'instruction en tant que telle ne peut pas être l'objet d'une entente entre communautés.

Si l'objectif est de faire exercer les missions d'instruction pour l'ensemble des communes des deux communautés, deux solutions s'offrent à elles : soit le service de l'une assure des « prestations de service » pour les communes de l'autre directement ; soit les communautés se réunissent au sein d'un syndicat mixte existant ou à créer.

PARTIE II

**MUTUALISER L'INSTRUCTION :
QUEL(S) PÉRIMÈTRE(S) ?**

L'instruction dans le cadre départemental

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

Il existe la possibilité de confier l'instruction à une agence technique départementale, option peu utilisée même si la formule existe et reste à l'étude dans certains territoires.

Cette option présenterait des avantages plus évidents dans des territoires marqués par une taille modeste des intercommunalités. Ces périmètres restreints rendraient plus difficile la création d'un service de proximité offrant une qualité de service optimale, tout en maîtrisant les coûts. Le bon fonctionnement de cette agence départementale dépendra toutefois de sa gouvernance, le bloc local ayant légitimement des objections à ce qui pourrait être perçu comme une mise sous tutelle du département.

Un service d'instruction peut également être créé au niveau du conseil général. Un cas unique a été identifié dans le Bas-Rhin. Ce service existe depuis 1984 mais ne semble pas avoir vocation, dans le contexte du nouveau projet de loi de décentralisation, à faire des émules.

L'articulation de plusieurs échelles

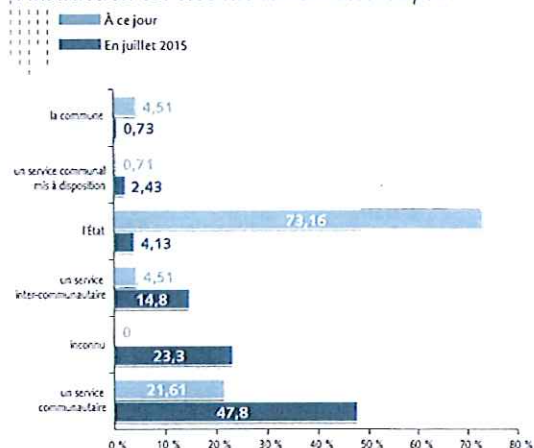
Il reste possible de confier la mission de l'instruction - qui n'est pas une compétence et donc n'a pas à respecter le principe d'exclusivité - pour partie à un service commun au niveau communautaire et pour partie au niveau communal, voire au niveau intercommunautaire.

De même, au sein d'une même communauté peuvent cohabiter un service communautaire et des services communaux. En effet, la préexistence d'un service instructeur au sein d'une ou plusieurs communes de la communes rend parfois difficile, dans un premier temps, l'intégration immédiate et complète de ces structures. Les services communaux peuvent conserver une partie des missions qui relèvent de l'instruction. Le cas échéant, il importe que les relations entre les différents services de la communauté soient nourris et donnent lieu à des partages réguliers.

Dans de très nombreux cas, les services communs organisés par les communautés ont obtenu progressivement l'adhésion de l'ensemble des communes membres. Certaines communes bénéficiant de leur propre service n'étaient pas, dans les premiers mois, partie prenante de cette logique de mutualisation. L'adhésion de l'ensemble des communes à ce service est la tendance actuelle. De nombreuses remontées de terrain permettent d'avancer qu'à partir du moment où toutes les communes signent une convention avec la communauté pour l'instruction, la capacité d'action du service est notablement étoffée et gagne en pertinence. Il peut devenir un espace d'observation de la construction sur tout le territoire communautaire et un service de réflexion sur un urbanisme davantage partagé par tous et pour tous les élus.

La traduction de ces choix au niveau local

Analysée à l'échelle de la communauté, l'instruction est essentiellement assurée par :



Tout en soulignant la difficulté de l'exercice de prospective à partir de données très partielles, il est probable que soient créés à très court terme plus de 350 services mutualisés d'instruction. Cette donnée permet de mesurer l'importance de définir une bonne organisation dans des délais très contraints.

Les critères de définition du périmètre

Les territoires appelés à organiser rapidement l'instruction locale doivent définir le périmètre de mutualisation le plus pertinent. Celui-ci dépendra des particularités et enjeux du territoire, des volumes d'autorisations d'urbanisme, des moyens d'ores et déjà existants pour accompagner les services instructeurs et enfin des arbitrages politiques des élus sur les contours de la mission confiée à ce service.

Trouver le « bon » périmètre d'instruction suppose un état des lieux de la situation locale et une définition précise des besoins et attentes des élus qui poursuivent l'objectif d'assurer le meilleur service possible aux administrés à un coût acceptable.

L'état des lieux

Se référer à la fiche constat p. 24 :

- le nombre d'habitants concerné ;
- le volume moyen d'autorisation de construire délivré ;
- l'existence de services d'instruction (répartition des missions ou rationalisation) ;
- la présence sur le territoire d'un CAUE, d'architectes-conseils... ;
- l'état du document de planification, les évolutions à venir en ce qui concerne les projets d'urbanisme.

Les arbitrages locaux :

- le champ de la mission d'instruction qui pourra être confiée au service (pré-instruction / instruction technique / accueil des pétitionnaires / contrôle de la conformité / pré-contentieux et contentieux / aide à la planification...);
- les économies d'échelle qui peuvent être réalisées (logistique, informatique, archivage).

La continuité du service :

- le service a-t-il vocation à être transitoire ? problématique de l'évolution des périmètres intercommunaux ;
- le nombre pertinent d'actes pouvant être confié à chaque agent (se référer au tableau ci-dessous). Selon les services de l'État, il serait nécessaire de recruter un agent instructeur pour 300 équivalents permis, voire 200 EPC pour des services instructeurs très fournis.

**RATIOS ACTES / AGENTS :
DE QUOI PARLE-T-ON ?**

La réflexion sur l'organisation locale de l'instruction dans les territoires et sur le périmètre dans lequel s'opère la création du service commun est fortement guidée par une analyse pratique des ratios « nombre d'actes / agent ».

La collectivité locale peut mettre en relation ses propres calculs avec ceux opérés par l'État pour ses services.

Deux modes de calculs peuvent être distingués :

1) Le nombre d'autorisations d'urbanisme par agent

Ce ratio prend en compte la somme des certificats d'urbanisme, permis et déclarations préalables et la divise par le nombre d'agents du service d'instruction.

À titre d'illustration, la charge de l'agent avoisine en moyenne, dans les services de l'État, 1 300 AU par an.

2) Le nombre d'équivalent permis de construire (EPC) par agent

Ce ratio pondère les actes d'urbanisme selon des coefficients, à savoir :

- 1 permis de construire vaut 1
- 1 certificat d'urbanisme type a vaut 0,2
- 1 certificat d'urbanisme type b vaut 0,4
- 1 déclaration préalable vaut 0,7
- 1 permis d'aménager vaut 1,2
- 1 permis de démolir vaut 0,8

Ce mode de calcul, opéré par les services de l'État, semble jugé plus pertinent par l'ensemble des professionnels du droit des sols.

Ces coefficients prennent donc en compte la difficulté particulière et la durée moyenne d'instruction de chaque type d'acte d'urbanisme. Pour autant cette pondération est opérée sans prise en compte du temps consacré à l'accueil du public, aux relations entre le service d'instruction et la commune, à l'encadrement des équipes...

Ainsi, pour une instruction efficiente, l'État a défini un maximum de 350 EPC par agent DDT. La moyenne est de 300 EPC par agent par an.

La réflexion locale sera facilitée par l'usage du ratio « équivalent permis de construire » plus adapté à la mesure des effectifs nécessaires et aux comparaisons entre les collectivités et l'État.

NB : Les pondérations présentées sont celles retenues par l'État lui-même pour ses propres services. Des collectivités décident cependant de les corriger et de les adapter à leur contexte local propre.

MUTUALISER L'INSTRUCTION :
QUEL(S) PÉRIMÈTRE(S) ?

Le cadre juridique applicable à chaque mode d'organisation : Synthèse

Les formules figurant dans le tableau ci-dessous ne sont pas exclusives les unes des autres. Diverses combinaisons sont possibles et dans de nombreux territoires perdureront différents modes d'organisation (ex : un service commun à l'échelle de la communauté n'instruira pas pour une commune qui a son propre service).

	Service commun	Prestation de service	Mise à disposition individuelle d'un agent
QUI RÉALISE ?	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> • communautés pour les communes non-membres ; • syndicat mixte ; • agence départementale ; • commune pour une autre commune. 	Mise à disposition de l'agent par tout type de collectivité ou groupement (impossible pour les agents stagiaires ou en CDD).
POUR QUI ?	Les communes membres de la communauté qui le souhaitent.	Les communes qui le souhaitent, qu'elles soient membres ou non de l'établissement public.	Communauté ou syndicat mixte ou agence départementale ou commune qui réalise l'instruction ADS.
QUELLE HABILITATION LÉGISLATIVE ?	Art. L. 5211-4-2 du CGCT relatif aux services communs « en dehors des compétences transférées ».	<p><u>Personnes autorisées à instruire</u> : art. R. 423-15 du code de l'urbanisme.</p> <p><u>Habilitation à réaliser une prestation pour les EPCI et syndicat mixte</u> : art. L. 5211-56 ; L. 5214-16-1 ; L. 5215-27 ; L. 5216-7-1 ; L. 5217-7 du CGCT.</p> <p><u>Habilitation pour l'agence départementale</u> : art. L5511-1 du CGCT.</p>	<p>Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 61 et suivants.</p> <p>Décrets d'application :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour les titulaires : décret n°2008-580 du 18 juin 2008 ; • Pour les non-titulaires : article 35-1 du décret n°88-1145 du 15 février 1988.
L'INSTRUCTION PEUT-ELLE ÊTRE PARTAGÉE ?	Oui	Oui	Oui
QUELLES MODALITÉS ?	<p>Délibération du conseil communautaire pour créer le service commun et autoriser le président à signer les conventions avec les communes.</p> <p>Délibération des communes membres qui le souhaitent pour autoriser les maires à conventionner avec la communauté afin de charger le service de l'instruction de leurs actes d'urbanisme.</p>	<p>Délibération du conseil municipal qui définit un besoin d'une prestation de services d'instruction ADS.</p> <p>Après étude des réponses proposées, le conseil municipal choisit par délibération une commune ou un établissement public qui réalisera la prestation ADS et habilite le maire à signer la convention.</p> <p>En parallèle : Délibération de l'organe délibérant de la collectivité qui porte le service autorisant la signature de la convention de prestation de service.</p>	<p>Délibération de l'organisme d'origine et de l'organisme d'accueil pour autoriser à signer la convention de mise à disposition conclue entre les deux parties qui doit notamment prévoir les modalités de remboursement de la rémunération.</p> <p>Si non-remboursement total ou partiel à titre dérogatoire, la durée et l'étendue de la dérogation doivent être précisées.</p> <p>Arrêté individuel de mise à disposition.</p>

		Service commun	Prestation de service	Mise à disposition individuelle d'un agent
Financement	PEUT-ON ENVISAGER LA GRATUITÉ ?	Possible car le législateur n'impose aucune obligation.	Non	Possible si la mise à disposition a lieu entre une collectivité et un établissement public administratif (communauté, syndicat mixte, etc.) dont elle est membre ou qui lui est rattaché.
	EST-IL QUESTION DE FACTURATION ?	Oui selon les modalités éventuellement prévues par la convention.	Oui, c'est une recette à inscrire dans un budget annexe à l'équilibre.	Non, il s'agit d'un remboursement prévu par la convention.
	PEUT-ON COMPENSER VIA LES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION (AC) S'IL S'AGIT D'UNE COMMUNAUTÉ EN FPU ?	Possible (art. L.5211-4-2, alinéa 3) du CGCT. Impose la réduction des AC (par délibération concordante de la communauté et du ou des conseils municipaux concernés).	Non	Non
	Y A-T-IL UNE INCIDENCE SUR LE COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE ?	Oui	Non	Non
Autorités	QUI EST L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE DES AGENTS CONCERNÉS ?	Président de la communauté (sauf pour les agents n'exerçant pas l'intégralité de leurs missions au sein du service en question, qui doivent être mis à disposition à titre individuel).	Le maire ou le président de la collectivité ou du groupement qui emploie l'agent. Le maire qui délivre l'autorisation reste habilité à donner ses instructions aux instructeurs.	Partagée entre l'organisme d'origine et l'organisme d'accueil.
	QUI EST L'AUTORITÉ FONCTIONNELLE DE CEUX-CI ?	Partagée entre les maires. Le maire qui délivre l'autorisation reste habilité à donner ses instructions aux instructeurs.		Organisme d'accueil si l'agent y consacre + de 50 % de son temps de travail. Partagée entre organisme d'origine et organisme d'accueil si – de 50 % de son temps de travail. Le maire qui délivre l'autorisation reste habilité à donner ses instructions aux instructeurs.
	QUI SIGNE LES ACTES DE LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION ADS ?	Le maire (ou le président de l'EPCI qui a reçu délégation aux termes de l'art. L.422-3 du code de l'urbanisme) délégation de signature pour la procédure (et non la délivrance) aux agents instructeurs.		
Agents	L'AGENT CHANGE-T-IL D'EMPLOYEUR LE CAS ÉCHÉANT ?	L'agent municipal est obligatoirement transféré à la communauté s'il y effectue toutes ses missions.	Non	Non
	L'ACCORD DE L'AGENT EST-IL REQUIS ?	Non, il s'agit d'un transfert de plein droit (il ne s'agit pas d'une position statutaire).	Non et pas de mise à disposition, il ne s'agit que d'une prestation de services.	Oui obligatoire.
	L'AGENT CONSERVE-T-IL SON RÉGIME INDEMNITAIRE ET SES AVANTAGES ACQUIS ?	Oui, si l'agent y a intérêt, il conserve son régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3 ^e alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.	Sans objet (pas de changement d'employeur).	Sans objet (accord de l'agent donné préalablement à sa mise à disposition).

MUTUALISER L'INSTRUCTION :
QUEL(S) PÉRIMÈTRE(S) ?

Fiche constat ADS par communes ¹⁷

	Communauté de communes de ...		TOTAL
	Commune de ...	Commune de ...	
Quel est le document d'urbanisme de la commune ?			
En cours / En révision / En modification			
Population actuelle			
Population projetée (projet communal inscrit au document d'urbanisme)			
Type d'évolution (population déclinante, en croissance cyclique, en croissance régulière...)			
Nombre de dossiers déposés par an de :			
PC			
DP travaux			
DP lotissements			
Permis d'aménager			
CU a			
CU b			
Permis de démolir			
Nombre de cas litigieux			
Nombre d'agents concernés :			
Cat A, B, C			
Nombre d'heures passées par les agents dossiers simples			
Nombre d'heures passées par les agents dossiers litigieux			
Types de tâches effectuées (pré-instruction, instruction, pré-contentieux...)			
Évolution attendue dans les 5 prochaines années en nombre de :			
PC			
Lotissements			

17- Ce cadre est fourni par l'association des maires de Gironde, ce document est téléchargeable (voir annexes).

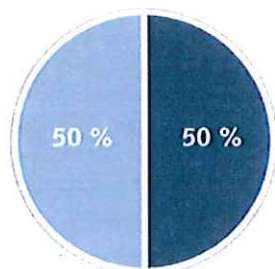
Mutualiser l'instruction : quelle organisation de service ?

La création du service et l'enjeu du recrutement

Les communautés aujourd'hui dotées d'un service commun d'instruction ou en cours d'organisation identifient la problématique du recrutement comme le principal frein à la constitution rapide d'un service.

Le service commun et les difficultés de recrutement

- Le service considère qu'il y a des difficultés à recruter
- Le service considère qu'il n'y a pas de difficultés à recruter



Près de la moitié d'entre elles estime que l'accompagnement de l'État (et la mise à disposition de personnel qu'il propose ; cf. partie « Les nouvelles relations État - territoires ») n'aurait pas besoin d'excéder une année, période suffisante pour rendre le service parfaitement opérationnel. Mais devant les difficultés de recrutement que ne manquera pas de soulever la création concomitante de plusieurs centaines de services locaux, 50 % de ces communautés estiment la durée de convention proposée largement insuffisante.

L'obligation pour toutes les communautés d'élaborer avant le 31 mars 2015 un schéma de mutualisation participe voire accélère les réflexions sur l'organisation d'un service commun de gestion du droit des sols. Si le contenu même du schéma ne fait pas l'objet d'une définition précise, la mutualisation de l'instruction peut naturellement y figurer. Son inscription sera d'autant plus justifiée que préexistent des services municipaux d'instruction.

La création du service et la mobilisation des communes

La mobilisation de chacune des communes dès la création du service mutualisé est identifiée comme indispensable par de nombreux territoires. Celle-ci prend notamment la forme d'ateliers de réflexions sur l'évaluation des besoins, sur les modalités de mise en œuvre, sur l'organisation matérielle et logistique de la relation entre elles et le service instructeur, sur les missions qui seront confiées au service.

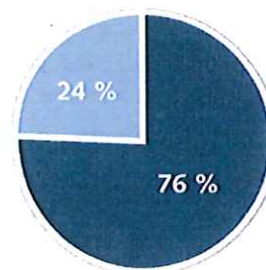
Missions du service et profil des agents

La problématique du recrutement est, par essence, liée aux réflexions engagées localement sur le profil des agents appelés à constituer le service. Sont-ils exclusivement dédiés à l'instruction ou mobilisés également sur des missions plus larges d'urbanisme et notamment investis sur les documents de planification urbaine ?

Dans 75 % des cas, le service apporte une contribution active aux dynamiques locales de planification urbaine. Il se révèle souvent le support à une réflexion partagée entre communes sur l'urbanisme. Guidé par une recherche de pragmatisme, le service s'engage fréquemment dans l'accompagnement des communes à la rédaction des parties réglementaires des PLU. Il invitera d'ailleurs les communes à adopter au fur et à mesure des révisions ou modifications le même mode rédactionnel de la partie réglementaire. La contribution à l'expression de la règle est jugée indispensable à sa bonne application.

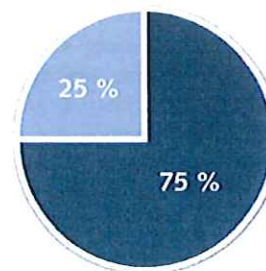
Le service commun et la réflexion sur l'urbanisme

- Il encourage la réflexion partagée
- Il n'encourage pas particulièrement la réflexion partagée



Le service commun et l'harmonisation rédactionnelle des PLU

- Il encourage l'harmonisation
- Il n'encourage pas particulièrement l'harmonisation



L'enjeu de la mutualisation locale de l'instruction est une « montée en gamme » de l'accompagnement technique et juridique de l'urbanisme. Les services étoffés, notamment

dans les agglomérations, s'illustrent fréquemment par la présence de cadres A spécialisés dans le droit, l'architecture, le paysage...

Dans les espaces plus ruraux, la taille et l'ambition dévolues au service conditionneront la capacité à accueillir des cadres et à travers eux un niveau d'accompagnement et d'expertise sur l'urbanisme plus élevé.

La mutualisation locale de l'instruction peut s'avérer être une opportunité de redéfinir le métier d'instructeur jusqu'alors très cloisonné et distinct du champ de la planification urbaine.

Le périmètre de la mission participe de la mobilisation du personnel. Le métier d'instructeur peut en effet souffrir d'un manque de reconnaissance et de valorisation. Les rapports d'État soulignent régulièrement le fait qu'une importante proportion d'instructeurs se lasse (on peut supposer que l'analyse repose essentiellement sur les agents de l'État). Certains acteurs de terrain soulignent cependant que la lassitude ne provient pas d'abord de la répétition des tâches mais principalement de la complexité croissante du cadre légal et de la multiplicité des documents d'urbanisme.

À ce titre, la reprise des agents de l'État (telle que décrite dans la partie « Les nouvelles relations État - territoires » p. 40) est une problématique qui doit être regardée sous l'angle des missions que la collectivité entend donner au service mutualisé. La mission détermine le profil des agents. Si l'agent de l'État a une bonne maîtrise du mécanisme de l'instruction, il peut s'avérer qu'il contraigne, par ses propres habitudes professionnelles, l'évolution que la collectivité souhaiterait donner à l'instruction elle-même et aux missions du service, en particulier celles liées aux stratégies des territoires.

La formation des instructeurs

À de rares exceptions près, il n'existe pas de formation dont l'objet est spécifiquement l'instruction. Certaines formations (BTS, licence professionnelle notamment) traitent ce sujet cependant sans approfondissement particulier.

Ainsi les origines des agents instructeurs sont variées. Ils sont majoritairement issus de formations techniques (BTP, génie civil, architecture...) et dans une moindre mesure de formations à caractère juridique.

Lorsque la dimension du service le permet, les équipes d'instructeurs peuvent être composées d'agents aux formations complémentaires (urbanisme, aménagement du territoire, droit, environnement, architecture, géomètre-expert et cartographie).

Certains territoires, particulièrement confrontés aux problématiques de recrutement, ont initié des partenariats innovants entre Pôle Emploi, l'université locale et les structures portant les services d'instruction.

L'instructeur est souvent un cadre B technique ou C administratif. Les cadres A sont le plus souvent en responsabilité du service.

La formation est donc essentiellement assurée sur le tas et en continu. Quelques formations sont proposées par des organismes privés mais l'essentiel est organisé par les organismes publics et notamment le CNFPT. Celui-ci propose des plans de formations et peut également contribuer à la sensibilisation à l'urbanisme des secrétaires de mairie qui accueillent le pétitionnaire.

Pour s'adapter au contexte local de l'instruction, certains agents des services mutualisés existants ont suivi une formation en compagnonnage au sein de leur DDT d'une durée de trois semaines à quelques mois (qu'ils aient été ou non agents de l'État).

Le service dans l'organigramme

Le « service ADS » ou « Pôle ADS » ou « service urbanisme réglementaire » est, dans la quasi totalité des cas, intégré au sein de la même direction que le service de la planification urbaine lorsque celle-ci est de responsabilité intercommunale. Bien qu'exerçant une mission d'instruction pour le compte de chacun des maires, le service se trouve donc fréquemment placé sous la responsabilité politique du vice-président à l'urbanisme.

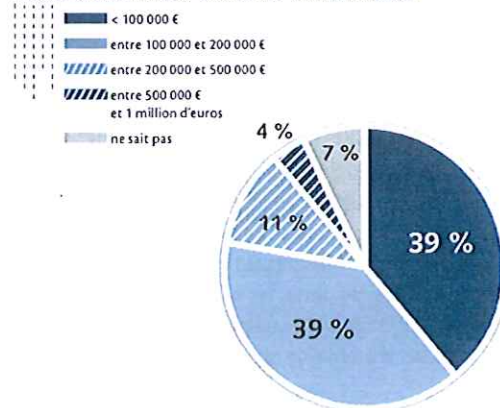
Le service, sa taille et son coût

La taille d'un service mutualisé d'instruction est très variable d'un territoire à l'autre. S'il compte jusqu'à 25 personnes dans les agglomérations de taille importante, l'effectif moyen est en dessous de 5 agents.

De rares communautés déclarent être obligées, de manière momentanée et alors que se crée le service, de pallier l'insuffisance de personnel administratif par la mobilisation d'un élu sur cette activité. Un service mutualisé ne peut être constitué d'une seule personne.

De fait, le coût du service qui repose essentiellement sur la masse salariale est corrélé à l'effectif. Les déplacements et l'ensemble des enjeux logistiques, le temps consacré à l'accueil et au conseil engendrent quant à eux des coûts plus ou moins importants selon les territoires.

Coût d'un service commun d'instruction



L'organisation du service : une responsabilité par secteurs ?

Le réseau des instructeurs de l'État¹⁹ (« PAN ADS ») a défini trois types d'organisation possibles des services. Ces modèles d'organisation, présentés ci-dessous, peuvent être mis en place dans les services mutualisés.

Le service mutualisé peut en effet fonctionner en organisant l'instruction par phase (chaque instructeur est en charge d'une étape de l'instruction et aborde tous les actes), en organisant l'instruction par secteurs (l'instructeur traite toutes demandes sur un territoire dont il a la charge), en responsabilisant chaque instructeur sur des volumes d'actes attribués équitablement et quotidiennement selon leur compétence et l'enjeu du dossier.

Le mode d'organisation retenu est de prime abord guidé par la recherche d'une gestion pragmatique du service mutualisé. Il apparaît que l'enjeu dépasse bien souvent cette légitime ambition. Le mode d'organisation retenu est étroitement lié au regard politique porté sur l'instruction. D'abord parce qu'il est ici question de la relation de l' élu à l'instructeur et au pétitionnaire (par exemple chaque maire a-t-il ou non un instructeur référent ?), mais aussi parce qu'il s'agit de construire ou non au sein de ce service une connaissance partagée de tout le territoire communal et de l'ensemble des documents d'urbanisme.

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION DE « LA PILE » :

Les dossiers se retrouvent facilement échangés entre agents car ils sont stockés dans un lieu commun. Cela permet de limiter le problème de la gestion des absences. Le mode de fonctionnement reste identique à tout moment, même à effectifs réduits. Une pile « orientée », c'est-à-dire où les dossiers sont répartis selon les compétences et charges de travail des instructeurs permet d'éviter les déplacements inutiles à la pile. Une formalisation des piles de dossiers utilisés peut permettre de simplifier le travail des agents, bien que le responsable du service puisse lui-même opérer la répartition des demandes.

Cette organisation favorise les échanges entre les instructeurs puisqu'ils partagent les mêmes documents d'urbanisme et les mêmes acteurs. Elle renforce les compétences collectives et développe le travail en équipe, en particulier par la mise en place d'un classement commun. Un dispositif tournant peut cependant s'avérer utile pour éviter que les agents ne se désintéressent du métier.

19- Le point d'appui national sur l'application du droit des sols (« PAN ADS ») a été créé à la direction territoriale Ouest du Cerema en mai 2007 à la demande de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHHC), dans la perspective de l'entrée en vigueur de la réforme de l'application du droit des sols au 1^{er} octobre 2007.

Modèle 1 : organisation d'un centre d'instruction par phase

Les instructeurs interviennent sur l'ensemble du territoire, mais en revanche, le traitement du dossier est effectué par deux personnes distinctes. La première est chargée de l'instruction administrative liée au suivi des délais du premier mois tandis que la seconde assure l'instruction technique du dossier. Cette organisation peut permettre de mobiliser des agents spécialisés pour l'instruction des actes proprement dite.

Forces	Gestion des absences Répartition de la charge de travail Fonctionnement en réseau
Faiblesses	Connaissance des acteurs et du territoire Suivi des délais par l'instructeur Gestion de la pile
Formalisation	Structuration du classement des documents utiles à l'instruction Suivi du fonctionnement de la pile
Points de vigilance	Rigueur des instructeurs Pilotage quotidien par le responsable

Modèle 2 : organisation d'un centre d'instruction par secteurs

Chaque instructeur se voit attribuer un secteur territorial déterminé composé de plusieurs communes. Ce type de fonctionnement permet à ces agents de développer une connaissance du territoire et de ses acteurs qui favorise une instruction efficace et contribue à l'intérêt du métier, un instructeur ayant toujours en charge les mêmes communes.

Forces	Connaissance des acteurs et du territoire Responsabilité sur toutes les phases du dossier (problème en cas de congés)
Faiblesses	Répartition de la charge de travail Gestion des absences Fonctionnement en réseau Suivi des délais par l'instructeur
Formalisation	Définition des secteurs géographiques Modalités de suivi de la répartition de la charge de travail
Points de vigilance	Réunions internes régulières Rigueur des instructeurs Pilotage quotidien par le responsable

L'instructeur doit veiller à la fois au respect du délai « premier mois » et à celui du délai d'instruction pour tous ses dossiers. En l'absence d'organisation collective spécifique au premier mois, il existe un risque accru de dossiers hors délais compte tenu de la pression à laquelle est soumis l'instructeur qui doit arbitrer seul au quotidien les priorités en matière d'instruction (1^{er} mois ou instruction technique).

La responsabilisation par secteur peut s'avérer plus handicapante dans les cas de congés, il faut en effet anticiper la reprise des dossiers par un agent en soutien. Cette organisation ne favoriserait pas les échanges entre les instructeurs puisqu'ils sont autonomes sur leur territoire et qu'ils ne partagent pas les mêmes documents d'urbanisme. Bien qu'elle limite le développement des compétences collectives, celle-ci facilite en revanche l'identification plus précise par chacun des maires de leurs instructeurs référents.

Modèle 3 : organisation d'un centre d'instruction sans secteur

Cette organisation se caractérise par le fait que les instructeurs interviennent sur l'ensemble du territoire. Une pile unique de dossiers est répartie entre les agents instructeurs selon leurs disponibilités, leurs compétences personnelles et l'urgence de la demande à instruire. Le traitement du dossier est assuré en continu par un même instructeur. Cette organisation est de nature à favoriser la solidarité collective, chaque instructeur étant concerné autant que ses collègues par une augmentation de la charge de travail, donc de la « hauteur » de la pile unique.

Forces	Gestion des absences Répartition de la charge de travail Fonctionnement en réseau
Faiblesses	Connaissance des acteurs et du territoire Suivi des délais par l'instructeur Gestion de la pile
Formalisation	Structuration du classement des documents utiles à l'instruction Suivi du fonctionnement de la pile
Points de vigilance	Rigueur des instructeurs Pilotage quotidien par le responsable

En tenant compte des remarques sur la pile « orientée » du modèle par phases telles que formulées ci-dessus, ainsi que sur le classement des documents, cette organisation conviendrait davantage aux structures dotées d'une équipe très fournie en instructeurs. Le responsable du service devra particulièrement veiller à opérer une répartition des tâches efficace quotidiennement ainsi qu'à la reconnaissance du travail des agents. Il peut être nécessaire de faire le point régulièrement sur les dossiers à enjeux à prioriser (selon les délais ou la complexité du dossier).

Le service, l'informatique et les logiciels

La mutualisation de l'instruction entre communes impose que celles-ci soient équipées du même logiciel d'instruction que le service. Elles assurent l'enregistrement et gagnent à pouvoir suivre à distance les dossiers et mettre fin ainsi à l'absence de lien informatique dont elles pouvaient souffrir avec leur DDT.

Dans certaines communautés, les communes n'ont que la possibilité de consulter le logiciel mais pas de le renseigner. L'enregistrement officiel en mairie est opéré sur papier tandis que l'enregistrement informatique incombe au service mutualisé.

Dans d'autres communautés au contraire, les droits de modifications sont ouverts aux communes, ce qui nécessite au préalable une formation plus approfondie au logiciel dont la maîtrise peut s'avérer complexe.

La problématique de l'informatique se pose donc différemment selon qu'il préexiste ou non des services municipaux avant la mutualisation. Le cas échéant, le choix du logiciel commun à la communauté sera particulièrement guidé par l'outil préalablement utilisé par les communes. Il existe une trentaine de logiciels, dont une dizaine de gratuits pour réaliser l'instruction.

Les communautés peuvent s'associer par le biais d'ententes territoriales pour réduire les coûts de gestion et d'acquisition des logiciels.

L'État quant à lui utilise le logiciel développé par ses soins (logiciel ADS2007). Il entend à court terme le rendre disponible à titre gracieux pour chacune des collectivités. Les DREAL et DDT assureraient alors les formations nécessaires d'une durée d'une semaine. L'un des atouts particulièrement mis en avant de ce logiciel serait son adaptation rapide et systématique à toute évolution législative ou réglementaire. Certains observateurs soulignent cependant que les logiciels développés par le privé font également l'objet de mises à niveaux régulières et satisfaisantes.

Le service et la dématérialisation : simplification de l'instruction et outil de proximité

Les services mutualisés sont, comme tous services d'instruction, directement concernés par les évolutions relatives à la dématérialisation et notamment celles qu'apporte le décret du 27 février 2014. Celui-ci a modifié le terme de « courrier électronique » en « échanges électroniques » dans l'article R423-48 du CU. Cette évolution sémantique laisse sous-entendre que la reconnaissance des courriers électroniques n'était qu'une étape vers une dématérialisation plus aboutie entre État et collectivité, entre pétitionnaire et services administratifs.

PARTIE IV

**MUTUALISER L'INSTRUCTION :
QUELLE ORGANISATION DE SERVICE ?**

Le code de l'urbanisme n'organise toutefois pas les conditions d'envois des dossiers d'autorisations de construire en version dématérialisée vers les communes.

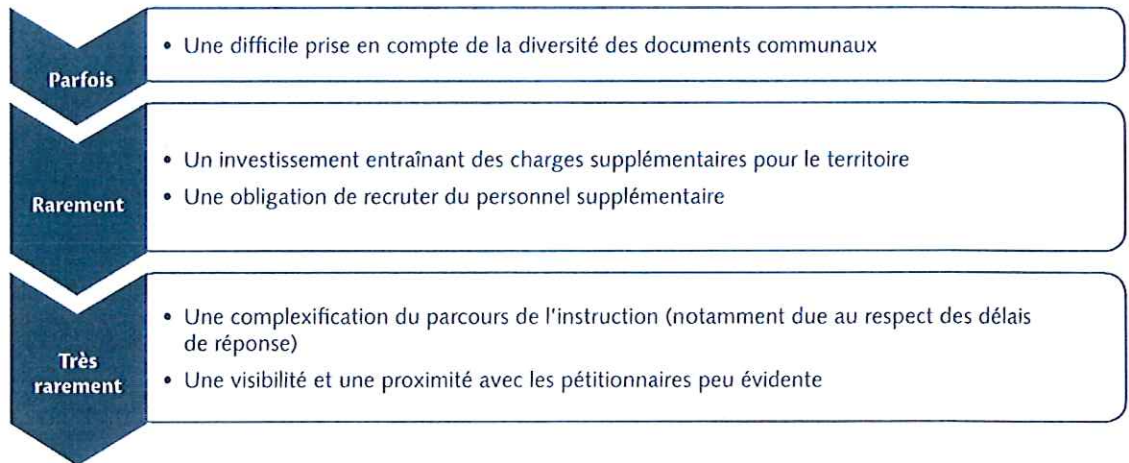
Même s'il est aujourd'hui possible au pétitionnaire de transmettre son dossier sous format numérique au service d'instruction, il lui est légalement imposé de fournir le nombre d'exemplaires de son dossier imposé par le code de l'urbanisme en version papier.

Par ailleurs, résoudre le paradoxe entre une masse critique suffisante d'actes et d'agents instructeurs et le maintien d'une qualité du service de proximité au pétitionnaire, est l'occasion d'innover grâce à la dématérialisation. Ainsi, l'accueil en amont du public pourrait être réalisé (certains territoires y réfléchissent) par téléconférences entre l'instructeur à son bureau et les pétitionnaires dans leurs mairies.

En ce qui concerne l'archivage électronique, l'État et les collectivités sont de plus en plus invités à s'interroger sur les pratiques les plus efficaces et durables à utiliser. Les supports numériques n'étant pas tous à durée quasi infinie, la perte de données est possible. Dans l'attente de plus amples décisions imposées par le législateur, la conservation d'un exemplaire papier de la décision faisant foi reste nécessaire.

Dans les territoires, les esprits se préparent à cette évolution mais dans les faits, le papier (et notamment son archivage) reste encore aujourd'hui une problématique réelle.

Les limites qui peuvent être émises sur les services communs



Les formes du management **La gestion du changement dans les organisations**

Les évolutions qui affectent de manière quasi continue l'environnement des entreprises conduisent à placer au centre des préoccupations des managers la conduite du changement dans l'organisation. Pascal Charpentier souligne que les méthodes de mise en œuvre du changement et la phase de consolidation de ce dernier, passant souvent par une modification radicale des systèmes de gestion, importent autant que sa raison même. La diffusion de la démarche participative a réduit l'influence des approches plus technocratiques. Les technologies de l'information occupent un rôle très spécifique dans la gestion du changement en ce qu'elles interfèrent désormais autant sur sa conduite que sur sa motivation.

C. F.

Le changement est au cœur des préoccupations des entreprises depuis que les managers ont rompu avec deux hypothèses fondamentales des approches classiques de conception des organisations : l'existence d'un mode « idéal » d'organisation, et l'idée d'une stabilité des formes organisationnelles. Bien qu'ils soient encore tentés par les approches normatives, les dirigeants admettent désormais qu'à un problème donné, il peut exister différentes solutions organisationnelles possibles, l'intérêt de la démarche de conduite du changement étant justement de déterminer celle qui représente la meilleure combinaison socio-productive, c'est-à-dire le meilleur compromis pour l'organisation au regard de ses caractéristiques économiques, techniques et sociales.

De plus, soumises aux contraintes mouvantes de leur environnement, les entreprises ne considèrent plus l'organisation comme un état stable, mais comme une variable d'efficacité qu'il faut ajuster en permanence. La problématique du changement ne se limite pas aux débats sur la nécessité de faire évoluer les organisations. Elle intègre également une réflexion sur la méthode de conduite du changement. Il semble en effet aujourd'hui acquis que la méthode est essentielle dans la réalisation des objectifs du changement. La modernisation en cours des entreprises et services publics l'illustre bien : dans ces cultures marquées par une réticence élevée au changement, l'incertitude concerne moins la nature des transformations à opérer que la manière dont elles vont être introduites. Et les difficultés de méthode peuvent elles-mêmes en retour influencer les choix organisationnels et modifier les compromis initialement visés.

Le changement dans les organisations

La question du changement concerne aujourd'hui, mais cela n'a pas toujours été le cas, l'ensemble des niveaux de décision au sein de l'entreprise, correspondant à la typologie d'Igor Ansoff : décisions stratégiques, tactiques (1), et de gestion courante. Malgré les différences d'enjeux évidentes entre ces trois dimensions, les objectifs sont identiques puisqu'il s'agit dans tous les cas de tendre vers l'efficacité de l'organisation. De plus, quelles que soient la nature et l'importance des transformations envisagées, on retrouve toujours dans les processus de conduite du changement le même souci de rationalité, celle-ci étant supposée garantir l'optimalité des solutions à mettre en œuvre.

Comprendre
le management
Cahiers français
n° 321

Les formes
du management

29

(1) Dont relèvent les changements d'organisation qui seront ici privilégiés.

s'inscrivent ainsi dans une logique de rationalité qui a inspiré la plupart des modèles de raisonnement en économie et en sciences de gestion.

Ce **modèle générique rationnel** comprend une succession de phases, allant du diagnostic de la situation à la mise en œuvre et au contrôle des actions :

- 1- Définition du problème : c'est une étape essentielle qui permet de définir les objectifs que l'entreprise souhaite atteindre et les enjeux du changement envisagé ;
- 2- Évocation de solutions au problème ;
- 3- Choix d'une solution après évaluation des différentes possibilités (sur la base des critères d'efficacité correspondant aux objectifs de l'entreprise) ;
- 4- Planification et mise en œuvre des actions envisagées ;
- 5- Contrôle de la mise en œuvre et ajustements éventuels.

En théorie, le résultat d'une telle démarche est optimal sous les hypothèses restrictives de rationalité parfaite des acteurs, d'information parfaite et d'unicité du décideur (on suppose qu'il n'y a pas de conflit dans l'organisation sur les objectifs à atteindre). Ces hypothèses sont loin d'être vérifiées dans la réalité, et elles le sont d'autant moins que le changement envisagé est important. De plus, la rationalité du processus peut être aussi limitée par les défauts de raisonnement des acteurs impliqués dans la démarche, ce que Schwenk appelle les « biais cognitifs » (3). D'où le recours à des outils d'analyse qui ont pour vocation de répondre à une triple contrainte : rationaliser le processus de conduite du changement, appréhender la complexité croissante des organisations, fournir aux acteurs de l'entreprise des instruments d'analyse pertinents et rapidement mobilisables.

Les outils se présentent sous de multiples formes : grilles d'analyse, questionnaires, schémas, diagrammes, listes de contrôle, etc. Leur abondance est justifiée par l'importance et la variété des thèmes à traiter, mais aussi par les facilités ouvertes par le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) ; leur sophistication s'explique par le caractère souvent transversal de l'analyse. Par exemple, une réflexion sur l'organisation du temps de travail soulève des problèmes de nature différente et mobilise des outils variés relatifs à l'emploi, aux qualifications, à la performance, aux conditions de travail, mais aussi aux relations avec les partenaires extérieurs de la firme.

L'approche rationnelle et les outils du changement

On s'en doute, l'ampleur des choix à effectuer influence les processus de conduite du changement. Modifier les orientations stratégiques de l'entreprise, changer la structure, réorganiser un atelier ou réviser une procédure administrative mobilisent des outils d'analyse et de traitement différents parce que le risque lié à ces décisions est d'importance variable, parce que l'information est plus ou moins complète et fiable, plus ou moins exogène, parce que les décideurs sont différents, les acteurs concernés plus ou moins nombreux, etc. Ces paramètres ont une influence sur les modalités de mise en œuvre du changement (cf. *infra*).

Pourtant, à la base de chacune des décisions, on retrouve le même modèle générique de résolution de problème fondé sur une approche rationnelle de la prise de décision. Toutes les démarches de changement

(2) Au milieu des années 70, l'économiste Leibenstein s'est interrogé sur les écarts de performances entre firmes à technologie et composition de main-d'œuvre équivalentes. Pour lui, l'explication est à rechercher dans l'existence, à côté du capital et du travail, d'un facteur « X », désignant la qualité de l'organisation mise en œuvre. L'efficacité ou l'inefficacité des entreprises est alors déterminée par l'organisation.

(3) Parmi les biais cognitifs, citons l'ancrage dans un jugement initial, la focalisation sur une solution, la fausse représentativité issue de l'expérience antérieure, les raisonnements par analogies, etc. Cf. Schwenk Ch., « The cognitive perspective on strategic decision making », *Journal of Management Studies*, janvier 1988.

Les outils d'analyse apparaissent et se diffusent au gré des préoccupations dominantes des entreprises. On ne saurait toutefois leur attribuer plus de vertus qu'ils n'en ont réellement. Les outils ont une valeur marchande (ils sont souvent conçus par des consultants) et leur utilisation n'est pas toujours neutre dans la conduite du changement (le choix de l'outil peut influencer les options d'organisation). Le domaine de l'analyse stratégique est une bonne illustration de la multiplication et de la sophistication des outils produits par les cabinets de conseil, des enjeux commerciaux qu'ils suscitent et des implications sur les choix opérés (la similitude des

outils proposés induit, dans certains secteurs d'activité, un véritable « mimétisme » en matière de stratégie).

Changement technocratique versus changement participatif

Après la phase de diagnostic, le processus de changement dans une logique rationnelle peut se poursuivre lors de la mise en œuvre des actions

L'importance de la phase de diagnostic

Les différentes phases du diagnostic préalable à la mise en œuvre d'une nouvelle organisation (phases 1 à 3 du modèle générique) permettent de repérer les problèmes à partir de leurs manifestations concrètes, de porter une appréciation sur la situation et de formuler des propositions. Le travail de diagnostic est donc descriptif, analytique et prescriptif. Cela dit, dans la réalité, il est rarement conduit de manière aussi séquentielle que dans le modèle générique. C'est ce qu'illustre le schéma suivant inspiré des pratiques courantes des consultants en organisation. Schématiquement, on

retrouve bien, en plus précis, les trois premières phases du modèle rationnel de conduite du changement ; mais on voit que, dans la réalité, elles sont souvent plus étroitement imbriquées. Nous avons tenté de représenter cette articulation en croisant les différentes phases du diagnostic (du pré-diagnostic à la rédaction du rapport) et les grands types d'activités (prise d'information, analyse, synthèse). Plus l'analyste est expérimenté (plus il a en tête de « référents », c'est-à-dire de situations analysées antérieurement), plus l'évocation de solutions intervient tôt et plus le recueil d'informations devient ciblé. L'expérience est

donc un atout mais peut aussi introduire des biais (analogies entre deux situations « apparemment » comparables, non perception de différences...) et conduire à une standardisation des pratiques de diagnostic et des solutions envisagées comme on a pu le constater lors de la mise en œuvre massive des 35 heures. Même s'il s'agit bien d'analyser une situation précise à un moment donné, le diagnostic invite à porter un regard large et prospectif. En d'autres termes, le diagnostic comporte une triple dimension : globale, prévisionnelle et pédagogique.

Comprendre le management
Cahiers français
n° 321

Les formes du management

31

L'articulation des phases du diagnostic d'organisation

	Informations	Analyse	Synthèse et rédaction
Pré-diagnostic	- Enjeux, objectifs - Finalité	Référents	
Analyse du problème, mise en évidence des thèmes à traiter	Recueil d'informations	Emergence d'hypothèses de travail	
	Prise d'informations	Validation des hypothèses	
Approfondissement de l'analyse par thèmes		Reformulation des hypothèses	Première mise en forme des données
		Intime conviction	
Synthèse des informations		Formalisation des scénarios	Rédaction : - Mise à plat de l'existant
			- Analyse et mise en perspective des données
Rédaction du rapport			- Recommandations (calendrier, moyens, budgets)

La dimension globale

Le caractère global de l'analyse préalable aux changements correspond à la nécessité de prendre en considération la complexité de toute situation. Concrètement, cela signifie que la réflexion sur la totalité ou même sur une partie du système « entreprise » n'a pas de sens indépendamment du tout dans lequel elle s'inscrit. Elaborer la stratégie d'une entreprise suppose d'analyser la filière économique. Modifier l'organisation d'un atelier de production nécessite un examen des modalités internes de gestion de la production mais aussi l'analyse des contraintes en amont (l'approvisionnement) et en aval (l'expédition et la distribution). En outre, l'analyse diagnostique est transversale au sens où elle prend en compte simultanément les aspects techniques, sociaux, culturels et politiques (jeux d'acteurs) de l'organisation. Cela permet, au moment d'élaborer les propositions, de distinguer celles qui sont souhaitables et celles qui sont possibles, compte tenu du « degré d'acceptabilité » de l'organisation existante.

La dimension prévisionnelle

Les entreprises cherchent à ne pas figer leur organisation afin de préserver leur capacité de souplesse et d'adaptation aux contraintes environnementales. Il est donc nécessaire d'anticiper les évolutions futures du contexte économique, commercial, technologique, mais aussi social, afin de dégager des marges de manœuvre organisationnelles. L'idée de réversibilité en matière d'organisation se banalise. Les entreprises cherchent à se prémunir contre les effets de « cliquet », c'est-à-dire la difficulté, sur le plan social notamment, de remettre en question les compromis antérieurs sur l'organisation.

La dimension pédagogique

La phase de diagnostic est aussi une occasion pour l'entreprise de communiquer sur ses objectifs généraux et les enjeux des changements qu'elle envisage. Par ailleurs, la conduite du diagnostic suppose le plus souvent un recueil

d'informations par entretiens avec différentes catégories de salariés et observations directes des situations de travail. Ces contacts sont l'occasion de sensibiliser le personnel aux contraintes de l'entreprise et aux politiques mises en œuvre, d'expliciter les choix en matière d'organisation, de créer les conditions favorables au changement. Il arrive que la démarche soulève inquiétude et mécontentement au sein du personnel, ce qui contraint alors les directions à faire des efforts sinon de transparence, du moins de pédagogie. De telles tensions ont au moins le mérite de susciter des débats internes sur l'organisation, thème peu présent dans le champ de la négociation sociale. Le caractère pédagogique et formateur d'une démarche de diagnostic peut profiter aux différents acteurs soumis ainsi à de véritables apprentissages du changement.

Pascal Charpentier

Comprendre le management Cahiers français n° 321

Les formes du management

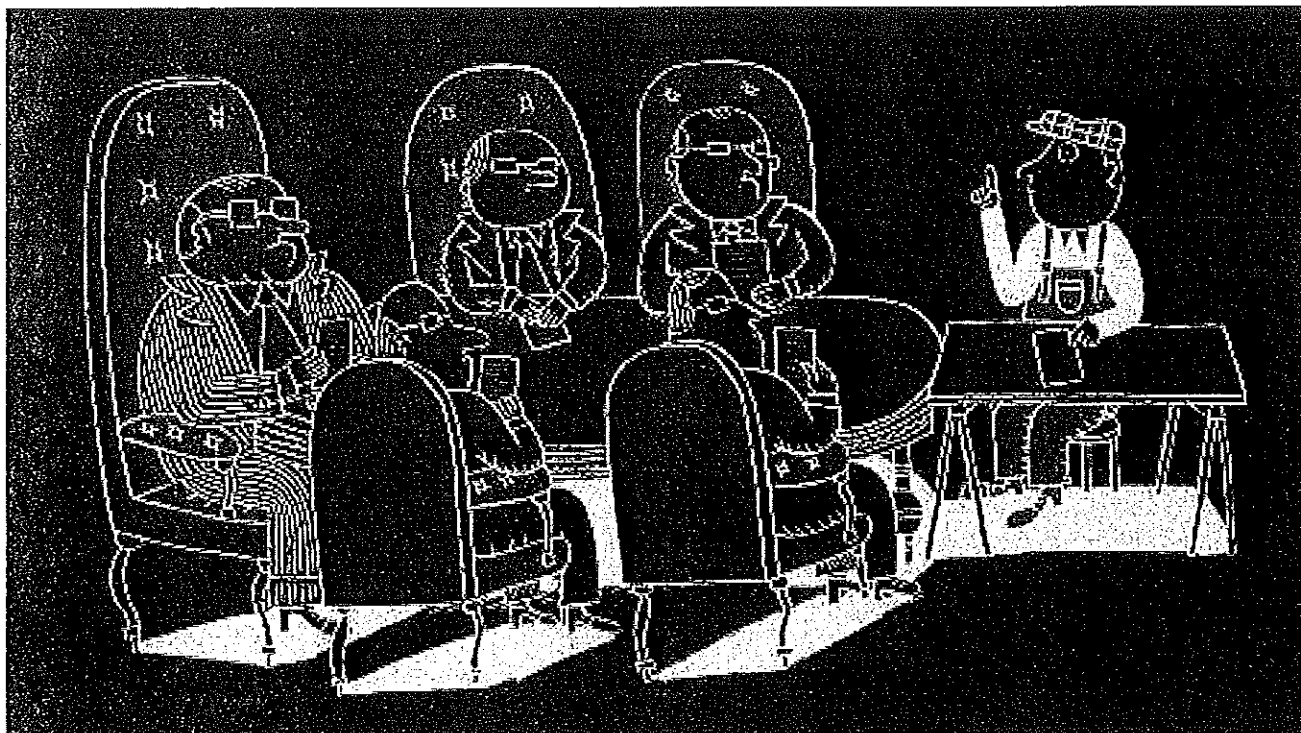
retenues. Le calendrier du changement et les budgets sont planifiés, puis exécutés et contrôlés. Mais cette conception raisonnée ne doit pas masquer l'enjeu essentiel des processus de changement dans les organisations : faut-il (et comment) associer les salariés à ce processus ? La rationalité de la démarche peut être au service d'une approche technocratique du changement, c'est-à-dire entièrement déterminée par les « organisateurs » ou, au contraire, être au service d'une gestion plus participative et concertée. Le choix entre ces deux conceptions opposées n'est pas seulement affaire de philosophie personnelle des dirigeants. De nombreux autres paramètres influencent la manière dont les entreprises gèrent le changement.

Les facteurs influençant le processus de changement

La question de la participation des salariés aux processus de changement concerne principalement les décisions d'importance intermédiaire : changement d'organisation, modification structurelle, choix d'investissement... Elle ne se pose pas, ou peu, pour les décisions les plus simples de gestion courante qui relèvent d'ailleurs fréquemment de la responsabilité directe des salariés eux-mêmes. Quant aux décisions

stratégiques qui sont des choix de direction générale, elles entrent peu dans le cadre du « management participatif », tant la capacité des salariés à influencer le processus décisionnel paraît faible. Elle n'est cependant pas nulle, comme le montrent les situations où les représentants des salariés exercent réellement un rôle de contre-pouvoir, dans le secteur public par exemple.

Si on en reste donc aux changements « intermédiaires » (les transformations de l'organisation), la question de la participation des salariés dépend de toute une série de paramètres. Le contexte économique joue évidemment un rôle qui est d'autant plus important que les changements envisagés ont des implications sociales sur l'emploi ou les conditions de travail. En règle générale, les situations économiques difficiles ou la gestion des situations d'urgence ne sont guère favorables à la conduite participative du changement. L'urgence est parfois liée à une contrainte extérieure non anticipée ou gérée au dernier moment, comme le montre l'exemple des firmes qui ont attendu la date butoir de l'attribution des aides publiques pour négocier des compromis organisationnels sur les 35 heures, souvent dans la précipitation. Mais l'urgence peut être aussi une arme permettant de contourner certaines résistances au changement, la crise ou le conflit étant



Comprendre
le management
Cahiers français
n° 321

Les formes
du management

33

alors un des outils possibles à la disposition des managers. On voit alors que la gestion du changement est largement influencée par la culture locale, plus ou moins rétive au changement, mais reflète aussi les rapports de force qui règnent au sein des organisations.

Arrêtons nous un instant aux dirigeants car leur rôle dans la conduite du changement ne se limite pas à la gestion des jeux de pouvoir internes et externes. Leurs convictions personnelles, leur mode de management, les contraintes spécifiques qu'ils subissent eux-mêmes, de la part des actionnaires ou des acteurs en amont et en aval de leur filière, sont autant d'éléments déterminants de leur approche du changement. Ils contribuent en effet à modeler ce l'on appelle la culture organisationnelle de la firme à savoir le caractère plus ou moins hiérarchique du mode de *leadership*, la conception plutôt X (mode de direction par contrôle et sanction) ou plutôt Y (approche participative) du management (4), et la nature des modes de coordination au sein de l'organisation (rigides et autoritaires ou au contraire plus souples et orientés vers l'ajustement mutuel).

Mais au-delà de leurs convictions personnelles, les managers gèrent le changement aussi et surtout en fonction de leurs représentations de l'organisation et plus précisément du rôle qu'ils assignent à l'individu dans la réalisation de la performance.

C'est peu dire qu'ils ont été depuis longtemps invités à une approche plus participative du management par les différents courants théoriques comme l'école des relations humaines ou surtout le courant socio-technique (5). Ce dernier a pris en effet le contre-pied de l'organisation scientifique du travail (OST) en dénonçant le rôle essentiel du déterminisme technique dans la conception de l'organisation. En offrant une

alternative à l'analyse taylorienne du travail, l'ergonomie a aussi apporté sa pierre à l'édifice du management participatif ; elle a en particulier légitimé l'idée que les organisateurs n'étaient pas les seuls à avoir un point de vue sur le travail et l'organisation, et a donc discrédité les approches technocratiques du changement où seuls les détenteurs de la science (les ingénieurs des méthodes) sont habilités à concevoir l'organisation.

L'État n'a pas été en reste puisqu'il a relancé les débats sur le thème du management participatif et de la démocratie dans l'entreprise avec les lois Auroux de 1982 qui prévoyaient la mise en place de dispositifs d'expression libre et directe des salariés au sein des organisations. Mais la prise de conscience des managers s'est produite véritablement lors du changement de paradigme productif, correspondant à l'épuisement du modèle taylorien-fordien et à la montée en puissance du modèle japonais dans les années 80. À ce moment, en effet, les managers ont admis non seulement le rôle central joué par l'individu dans la réalisation de la performance mais

(4) En référence aux théories X et Y de Douglas Mac Gregor. Ce dernier opposait une conception X (que l'on peut assimiler à la conception taylorienne) de l'organisation et une conception Y auxquelles il associait deux modes de management, autoritaire pour la première et participatif pour la seconde. Ses travaux sont à l'origine de la DPPO (direction participative par objectifs).

(5) Courant illustré par les travaux du Tavistock Institute de Londres qui a été à l'origine des nouvelles formes d'organisation du travail dans les années 60 et 70 : équipes semi-autonomes valorisant la responsabilité et l'autonomie individuelles et la capacité des groupes à s'auto-organiser, à l'image de celles qui ont longtemps fonctionné chez Volvo.

SA

aussi le fait que les salariés étaient une force de proposition sur le changement, à travers les démarches qualité par exemple. L'initiative individuelle, l'autonomie et la responsabilité étant devenues les principes-clés de l'efficacité productive, le participatif trouvait sa propre légitimité économique.

Le changement dans une optique participative

À l'instar de nombreuses modes managériales, la démarche participative a suscité un intérêt évident chez les managers même si ces derniers s'y sont convertis au moins autant par pragmatisme que par conviction personnelle. De nombreux outils ont été imaginés, très ambitieux parfois comme la DPPO (6) dans les années 60-70, ou encore, à la même époque, le « développement organisationnel » (OD). L'idée de l'OD était la recherche de l'efficacité du changement structurel dans une optique de planification à long terme. Ce modèle mettait l'accent sur le processus participatif du changement, plus que sur le modèle de structure proprement dit : il visait une modification des comportements et de la culture organisationnelle en associant les membres de l'entreprise à toutes les phases de la réflexion. Mais les enjeux en termes de redistribution des pouvoirs limitaient d'emblée l'impact des procédures participatives.

Dans le domaine de l'organisation du travail et de la production, le succès du mode participatif n'a pas non plus été sans heurts (contexte culturel, difficultés économiques, urgence de la situation, crainte des salariés d'être instrumentés, voire manipulés, etc.). Pourtant, c'est bien dans ce domaine que la logique participative a été la plus diffusée et semble la mieux ancrée. Le caractère aujourd'hui un peu désuet de l'expression « management participatif » ne doit pas être interprété comme la fin d'une mode mais plutôt comme l'incorporation progressive de la démarche dans la plupart des organisations, y compris les plus petites et les plus bureaucratiques.

Le changement participatif peut parfaitement s'inscrire dans la séquence du modèle générique rationnel de changement présenté plus haut. Ce sont les conditions méthodologiques de réalisation qui font la différence. L'approche participative suppose un pilotage strict par une instance définissant les objectifs, diffusant l'information et validant les résultats aux différentes étapes, réorientant éventuellement le travail en fonction de données nouvelles. Des groupes de travail avec notamment des utilisateurs sont organisés pendant les phases de diagnostic pour le recueil de l'information puis pour l'élaboration des scénarios possibles d'organisation ; des séances de restitution des résultats avant la présentation du rapport de diagnostic permettent par ailleurs de tester les propositions auprès des différentes catégories d'acteurs avant de les formaliser. Enfin, pendant la phase suivante de mise en œuvre des changements, l'évaluation des actions peut être assurée par des instances de suivi associant, là encore, les principaux intéressés. Fréquemment, d'ailleurs, les nouvelles organisations sont mises en

place à titre d'essai, la période expérimentale permettant de mesurer le fonctionnement en grandeur réelle, éventuellement d'affiner l'analyse, et de procéder à des ajustements.

La nécessaire consolidation du changement

L'accent mis ici sur la démarche (analyse, mise en œuvre) ne doit pas faire oublier une dimension essentielle de la conduite du changement, à savoir la consolidation de l'organisation. Une modification de la structure de la firme, une réimplantation d'atelier, l'introduction d'un nouveau logiciel, etc., entraînent à leur tour d'autres changements concernant les procédures de travail, les circuits de décision, les systèmes d'information et de contrôle, les modes d'évaluation de la performance, les systèmes de rémunération... Tout changement affecte donc les systèmes de gestion, y compris lorsque ceux-ci ne sont pas eux-mêmes l'objet initial de la transformation. Pour des changements de faible importance, la consolidation post-changement peut se limiter aux nécessaires ajustements des instruments de gestion. Mais l'adaptation peut se révéler complexe et imposer une rigueur méthodologique supplémentaire.

La difficile adaptation de l'instrumentation de gestion

Modifier l'instrumentation de gestion est sans aucun doute la phase la plus délicate des changements d'organisation. Tout d'abord, parce que les managers y répugnent : toucher aux systèmes de gestion, c'est-à-dire aux instruments permettant de piloter, coordonner et contrôler, c'est toucher au cœur du fonctionnement des organisations. Les changements envisagés sont souvent considérés comme d'ampleur insuffisante pour remettre en cause ces systèmes, et en particulier ceux liés au pilotage et au contrôle de la firme. Des décalages peuvent alors apparaître entre les actions menées et leur évaluation par les systèmes de mesure de la performance. On l'a bien vu lorsque les entreprises ont cherché à élargir la notion de performance à d'autres indicateurs comme les délais, la qualité ou la réactivité alors que le contrôle de gestion traditionnel continuait à mettre l'accent sur les coûts directs de production.

Ensuite, l'adaptation est difficile parce que les instruments de gestion participent des représentations que les acteurs ont de leur activité et de l'organisation ; or, la transformation d'une organisation ne se fait pas nécessairement au même rythme que les changements des représentations. Par exemple, on peut en quelques jours mettre des machines de production en ligne et supprimer les stocks intermédiaires pour faire du juste-à-temps ; mais il faut parfois beaucoup de temps avant que les nouveaux indicateurs de performance et les

(6) Cf. note 4.

systemes d'incitation agissent dans le sens des objectifs recherchés. On observe fréquemment que des changements de repère (par exemple passer de primes individuelles à des primes collectives) se heurtent à la permanence d'habitudes issues de l'ancienne organisation qui continuent à structurer fortement le comportement des salariés.

Enfin, la difficulté de la consolidation peut provenir de l'absence d'instrument adéquat. Les implications des changements en matière de qualification et de salaire sont parfois estimées insuffisantes par les salariés, pas toujours en raison d'une mauvaise volonté de la direction, mais aussi de l'inadéquation des outils de référence. Les changements donnent alors des résultats décevants parce que les salariés auront le sentiment que leur contribution nouvelle n'est pas correctement évaluée. C'est un problème qu'on peut rencontrer dans les branches d'activité où l'évolution des grilles de classification est en retard sur celle des pratiques professionnelles. On cherche par exemple à promouvoir le travail en groupe, alors que les systèmes d'évaluation des qualifications restent individuels. On ne sait pas encore évaluer, ni même d'ailleurs définir clairement, la compétence collective, pourtant considérée comme un facteur clé de réussite des organisations nouvelles fondées sur les coopérations et les apprentissages collectifs.

I - Les leviers

Le choix de transférer la compétence PLU à la communauté est facilité par...

■ Une culture et des pratiques préexistantes

De manière évidente, l'existence **d'habitudes** de travail collectif à l'échelle communautaire facilite le transfert de la compétence PLU des communes à leur communauté. Le débat sur le PLU sera d'autant plus aisé que préexiste un engagement de la communauté dans certains champs de l'urbanisme (l'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes ; le développement des systèmes d'information géographique ; l'observation foncière ; l'urbanisme opérationnel...).

Plus largement, l'élaboration des divers documents de réflexion générale et de planification, non opposables (et à ce titre moins sensibles politiquement), permet aux communes d'avancer dans leur démarche d'urbanisme communautaire et, à terme, d'opter plus sereinement pour un transfert de la compétence PLU à leur communauté.



Alain Cottalorda

Président de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI)

« À l'heure actuelle, notre communauté n'est pas dotée de la compétence PLU. Accompagnés par l'agence d'urbanisme, nous avons lancé un plan d'aménagement durable (PAD) à l'échelle de la CAPI. C'est une logique d'amorce qui nous permettra, je l'espère, de poser la question du PLU intercommunal avec plus de sérénité dans les années à venir, dès lors que les élus auront pris l'habitude de travailler ensemble à l'échelle communautaire. »

■ Une politique des petits pas

La politique des petits pas est illustrée par le témoignage de communautés dont les délégués ont fortement investi la réalisation de documents stratégiques, tels que le plan climat-énergie territorial (PCET) ou le SCoT (parfois réalisé à l'échelle de la communauté), et à travers lesquels ils ont pu saisir le caractère intercommunal du fonctionnement de leur territoire.

Elle peut l'être aussi par les communautés qui avaient choisi de réaliser leurs PLU à l'échelle de chacune des communes pour faciliter l'adhésion de celles-ci, avant que le Grenelle n'oblige le PLUi à couvrir l'intégralité du territoire intercommunal. Conscientes que ce choix risquait d'amoinrir, dans un premier temps, le caractère communautaire de l'urbanisme en ne le réduisant qu'à la somme des volontés municipales, cet engagement progressif a parfois été préféré pour faciliter le transfert de compétence.



Yves Goasdoué

Président de la communauté d'agglomération du pays de Flers

« La première étape a consisté à développer le régime des cartes communales. Cela nous a permis d'avoir une analyse fine de la situation des communes. Aujourd'hui, toutes les communes ont été dotées de PLU ou de cartes communales et nous avons progressé étape par étape vers le PLUi désormais bien engagé. »



Jean-Claude Lenoir

Président de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche

« Nous avons fait le choix d'une méthode progressive : nous sommes partis des PLU existants pour parvenir, à terme, à un PLUi. Pour les communes qui avaient déjà un PLU (ou même un POS), nous n'avons pas cherché à le réviser. Il ne s'agissait pas de tout refaire mais plutôt d'actualiser. Il nous fallait progressivement assurer une coordination pour organiser un espace dans lequel s'atténuent peu à peu les limites communales. »

■ Des effets d'entraînement par l'exemple des communautés voisines

Le transfert de la compétence PLU et l'élaboration d'un PLUi dans une communauté peuvent faire des **émules**. Une part importante des communautés déclarent ainsi que des exemples de PLUi « réussis » chez leurs voisines ont incité leurs propres communes à initier cette démarche. Cet aspect explique en partie les **concentrations régionales** des communautés compétentes en matière de PLU (voir partie I).

■ Les échos du Grenelle dans les territoires

Les débats qui se sont déroulés dans le cadre du Grenelle de l'environnement en matière de planification et d'urbanisme ont aussi eu un écho et des **effets d'entraînement** dans les territoires. Certaines communes ont pu s'appuyer sur les arguments développés en faveur d'un urbanisme communautaire pour étayer les débats liés au transfert de la compétence PLU à leur communauté.

■ Le soutien technique et financier d'un acteur tiers

Le soutien apporté par un acteur tiers, que ce soit l'État, un parc naturel régional, le département²³ ou encore le pays, est un levier d'action pour les communautés qui se lancent dans l'élaboration d'un PLUi. À ce titre, **l'implication des services déconcentrés de l'État** est mentionnée par un quart des communautés comme un facteur facilitateur. Fin 2012, on comptait déjà 70 communautés bénéficiaires des subventions accordées dans le cadre des appels à projets lancés par l'État pour soutenir l'élaboration des PLUi.

Le PLUi peut être éligible, au même titre que le PLU municipal, à la dotation globale de décentralisation. Il est à noter que « lorsque le document d'urbanisme est élaboré, modifié ou révisé par un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci reçoit une dotation égale à la somme des dotations que recevrait chacune des communes membres qui sont concernées par le document d'urbanisme » (CGCT, art. R. 1614-46).



Guy Malaval

Maire de Langogne, délégué de la communauté de communes du Haut Allier *

« Une nouvelle équipe est arrivée en 2008 dans notre communauté de communes dont le territoire est en souffrance. Ce dernier cumule beaucoup de handicaps tels que la déprise agricole, la baisse de la démographie, un enclavement, etc. Ces nouveaux élus voulaient traduire leurs ambitions dans un projet de territoire.

Le territoire de notre communauté est pertinent et correspond au territoire cantonal mais surtout à un bassin de vie. Le MEDDTL nous a proposé de réfléchir dans le cadre d'un atelier montagne qui a été pour nous une belle opportunité. Les services du ministère et la DDT nous ont aidés à travailler sur la façon d'imaginer le territoire, de le développer, de le construire. Cela nous a permis de prendre de la hauteur et de commencer à trouver des solutions de développement. Quand cette réflexion a été terminée, que des actions et des ébauches de projets ont émergé, le PLUi s'est imposé : il coulait de source (...). Ce n'est pas toujours facile, nous nous affrontons entre élus, mais nous finissons toujours par trouver un accord, c'est le but. »

* Propos tenus lors de la journée organisée par le MEDDTL le 16 mars 2012 à La Défense.

23 . À souligner, à titre d'exemple, la décision de 2011 du conseil général de la Seine-Maritime de ne financer que les PLUi et de mettre fin aux aides accordées aux PLU municipaux et aux cartes communales.

■ Une implication personnelle d'un élu et des garanties fortes pour les communes

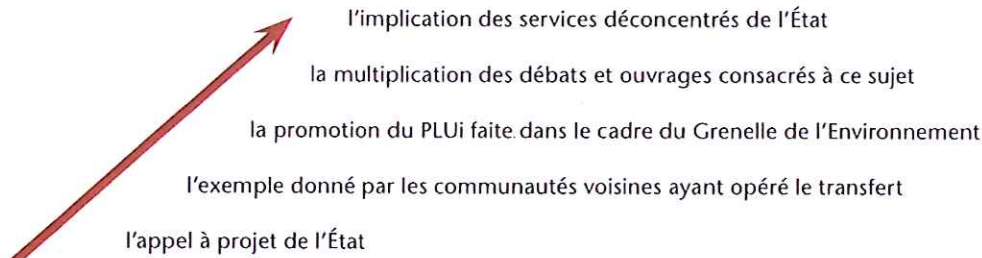
Dans de nombreux cas, le volontarisme politique d'un élu moteur et très impliqué localement sur les questions d'urbanisme, d'aménagement et de développement territorial est un accélérateur puissant. Conjugué avec l'assurance que les communes co-construiront ensemble le document d'urbanisme, cet engagement peut impulser une dynamique qui fédère les élus de la communauté et facilite ainsi le choix du transfert de compétence.

■ Un contexte général de redéfinition des compétences de la communauté

Dans certains cas, des transformations majeures dans le périmètre de la communauté ou encore le changement de statut (passage du statut de communauté de communes à celui de communauté d'agglomération) ont ouvert une fenêtre d'opportunité, en donnant l'occasion aux communes d'aller plus loin dans l'intégration communautaire en choisissant de transférer leur compétence PLU à la communauté.

C'est d'ailleurs ce qu'escomptait le **secrétaire d'État au Logement et à l'Urbanisme, Benoist Apparu**, lors d'un premier bilan dans le cadre du chantier « urbanisme de projet »²⁴ : il se montrait convaincu que la rationalisation en cours des périmètres des communautés offrirait à l'avenir une opportunité nouvelle pour débattre du bon niveau de maîtrise d'ouvrage des documents d'urbanisme.

Le transfert de la compétence PLU à la communauté a été facilité par :



II - Les freins

Le choix de transférer la compétence PLU à la communauté peut être ralenti par...

■ Une confusion entre délivrance des autorisations et planification

Fauté de précisions et de rigueur dans l'usage des termes, la confusion persiste parfois entre la compétence PLU et l'éventuelle délégation, possible mais très rare, du pouvoir de délivrer les autorisations d'urbanisme (*voir partie I*). Cette indistinction entretient la crainte des maires de se voir départis d'une prérogative qu'ils estiment fondamentale pour la gestion de leurs territoires et leur relation aux administrés.

Un quart des communautés déclarent que les **confusions** entre les **responsabilités de planification/ de délivrance/d'instruction** ont été de nature à perturber et fortement ralentir leur débat sur le transfert de la compétence. Les ambiguïtés et les peurs associées gagnent à être levées.

■ Une interrogation sur la pertinence de la démarche

Certaines communes se posent la question de la pertinence du choix d'un PLU intercommunal au regard d'autres démarches qu'elles peuvent elles-mêmes initier, telles que les cartes communales. Elles attribuent au PLUi des risques de lourdeur dans le diagnostic, des difficultés nouvelles lors de la concertation, des difficultés à définir un projet à une échelle plus large.

■ Une crainte de dessaisissement

La maîtrise du droit du sol est considérée, à juste titre, comme l'un des pouvoirs locaux essentiels pour le développement des territoires. Aussi, le transfert de la compétence PLU est-il souvent perçu par les maires comme un dessaisissement. L'approche communautaire de la planification perturbe également les référentiels habituels des élus, choisis par les électeurs dans un cadre municipal, et comptables vis-à-vis d'eux des choix de la commune avant tout.

■ Une culture de la planification inégale

Les pratiques et les traditions urbanistiques sont encore très différentes d'une commune à l'autre : dans certaines, la planification correspond essentiellement à la gestion et à l'équipement du territoire ; d'autres sont davantage dans la planification stratégique, anticipative et prospective. Le partage de la compétence PLU au niveau de la communauté conduit donc à associer, dans une même démarche, des élus qui ne donnent pas le même sens à l'instrument PLU. S'adapter à une culture commune devient impératif, et ce d'autant plus que les enjeux que l'on croyait maîtriser à l'échelle de la commune prennent une envergure communautaire. L'un des défis est bien de construire progressivement cette culture commune de la planification.

■ Une absence de modèle à suivre

Lorsqu'à l'intérieur d'une zone géographique relativement étendue (cadres départementaux ou régionaux), aucun groupe de communes n'a choisi collectivement de transférer la compétence PLU à sa communauté, il n'y a pas de modèle à suivre ni d'effets d'entraînement. L'AdCF peut d'ailleurs acter des sollicitations régulières des communautés qui souhaitent animer ce débat et cherchent à être mises en contact avec d'autres communautés pour se nourrir de leurs pratiques.

■ Une commune en cours d'élaboration ou de révision de PLU

D'une manière générale, il s'avère plus facile de convaincre une commune soumise au RNU de transférer la compétence PLU à sa communauté qu'une commune déjà dotée d'un PLU. En outre, lorsqu'une démarche de PLU est engagée avec une implication forte du maire vis-à-vis de sa population, on observe une réticence plus vive au transfert de la compétence PLU à la communauté.

Le transfert de la compétence PLU à la communauté a été ralenti par :

- la confusion entre transfert de compétence PLU et délivrance des autorisations d'urbanisme
- l'absence de référence à d'autres communautés
- des échos négatifs sur la complexité du PLUi



Claude Chalon

Président de la communauté d'agglomération du Grand Dôle

« Ce sont les communes les plus petites qui ont le plus peur de disparaître ; pour elles, le droit du sol est un peu une question de survie. Ensuite, il y a des critères plus politiques : les communes avec un fort potentiel de développement n'ont pas la volonté de partager : "La communauté ne va pas nous dicter notre loi." La maturité politique compte beaucoup. Et c'est le législateur qui doit peser, sinon ça ne passera pas. »

Parole à



Brigitte BARIOL

Déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

Dans les travaux préparatoires de la loi portant engagement national pour l'environnement, la FNAU avait pris position dans le débat en faveur du plan local d'urbanisme intercommunal, mais aussi pour une meilleure articulation entre « planification, programmation et projet ». Le débat sur le PLU avait suscité des échanges passionnés dans le monde des collectivités locales et de l'urbanisme. Restée au milieu du gué, la loi dispose que le PLU est réalisé « à l'initiative de l'intercommunalité », tout en ajoutant immédiatement qu'il peut aussi être réalisé « à l'initiative des communes ». Dans le premier cas, le volet habitat du PLU tient lieu de PLH et son volet déplacement de PDU, créant ainsi les PLU intégrés dits « 3 en 1 ». Trois ans après ces débats, quand est-il des pratiques dans les territoires ? Comment les collectivités se sont-elles saisies de ce nouveau texte ?

Le PLU, une scène de dialogue entre intercommunalité et communes

Dans les collectivités qui réalisent les PLU, on peut distinguer trois groupes : premièrement, les communautés urbaines dont c'est une compétence obligatoire ; deuxièmement, celles qui ont fait le choix politique de s'engager dans un PLU communautaire ; troisièmement, celles qui ont choisi de rester au PLU communal mais ont été amenées à inventer une manière de coordonner leurs PLU. Chaque intercommunalité met ainsi en place une gouvernance du PLU, sur un curseur plus ou moins intégré, mais plus aucune ne peut faire son PLU de manière isolée, comme auparavant.

La FNAU a publié en 2011 aux Éditions Certu, avec le soutien du ministère du Développement durable et de l'AdCF, un ouvrage sur les expériences de PLU intercommunal. Parmi ses enseignements se dégage l'enjeu d'organisation du dialogue entre intercommunalité et communes : le PLU communautaire est un document coproduit par l'intercommunalité et les communes.

Le plus souvent, les grands principes du PADD sont définis au niveau communautaire et la dimension réglementaire et les orientations sont co-élaborées avec les communes. Il est assez rare que le pilotage soit totalement communautaire, comme c'est le cas pour le PLU de la communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines. Le dialogue entre intercommunalité et communes s'incarne le plus souvent dans le cadre de secteurs intermédiaires qui sont aussi des lieux de dialogue politique de proximité, telles les conférences des maires du Grand Lyon.

Pour un certain nombre d'intercommunalités, engager un PLU communautaire s'avère un moyen de traduire concrètement leur stratégie. La prise de compétence « aménagement » relevant de trois grands champs – la planification, l'aménagement opérationnel, l'administration du droit des sols –, engager un PLU communautaire peut être envisagé comme une première étape vers l'intégration de la compétence.

De nombreuses collectivités ont voulu conserver un PLU communal (ou intercommunal entre quelques communes voisines). Les raisons en sont diverses et vont de la réticence des élus à « partager » cette compétence ou de la crainte de se voir « imposer » des choix, jusqu'aux questions d'organisation des moyens humains en charge de ces questions. Mais toutes les intercommunalités ont développé les outils de coordination des PLU, soit par le biais de PADD communautaires ou d'orientations communautaires à décliner dans les PLU, soit par des boîtes à outils réglementaires partagées, ou encore par une volonté d'harmonisation des modes d'écriture des PLU et la rédaction d'avis sur les PLU des communes. Les modalités de coordination des PLU sont aussi nombreuses qu'éclectiques, mais le PLU est maintenant entré largement dans le champ de l'intercommunalité.

« Urbanisme, habitat, déplacements », une synthèse indispensable mais difficile

Si cette nouvelle approche décloisonnée a fait beaucoup moins débat que la dimension du PLU intercommunal, il s'agit pourtant d'une petite révolution dans les méthodes. Depuis des années, on mesure dans le champ de l'urbanisme les limites des politiques sectorielles qui ne permettent pas une approche globale des interactions. L'urbanisme est ainsi étroitement lié aux choix de localisation résidentielle des ménages, des modèles d'habitat qui y sont attachés et des modes de déplacements qu'ils induisent ou permettent.

La charte de Leipzig relative au développement urbain durable fait de l'approche intégrée un de ses piliers. C'est donc une évolution positive qu'apporte le PLU « 3 en 1 » ayant portée de PLH et de PDU. On peut penser que le PLU « 3 en 1 » permettra une meilleure territorialisation des objectifs des PLH et une meilleure articulation entre urbanisme et transport, même si peu d'intercommunalités gèrent en direct la compétence « déplacements » qui relève souvent de syndicats mixtes et reste ainsi hors du champ du PLU. Certains territoires s'essayaient à intégrer la dimension climatique/énergétique dans le PLU, comme Brest qui travaille avec l'agence d'urbanisme à un « PLU facteur 4 ».

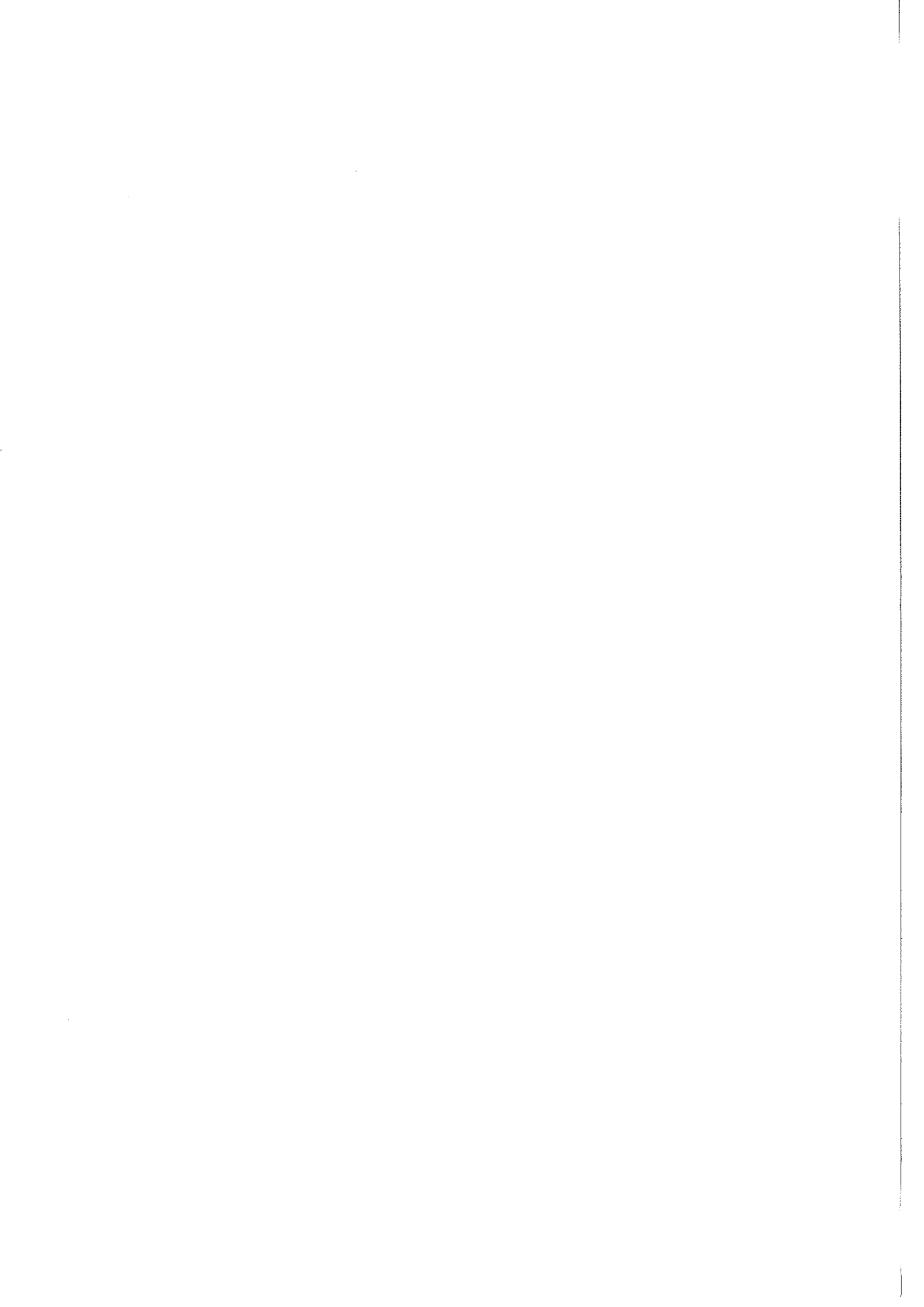
Le PLU intégré introduira vraisemblablement des modes d'organisation nouveaux dans les intercommunalités. En effet, les compétences « urbanisme », « habitat » et « déplacements » relèvent en général de vice-présidences différentes mais également de services distincts, souvent de cultures techniques différentes. Le PLU « 3 en 1 » devrait susciter de la transversalité, tant politique que technique au sein des intercommunalités, voire questionner leurs organisations.

Hybridation de la culture de la planification et du projet urbain

Un autre débat est celui de l'opposition entre la planification et l'urbanisme de projet. Or, on assiste à une hybridation des méthodes de la planification et du projet urbain. La planification change d'échelle avec le PLU intercommunal ; aussi elle intègre plus encore une logique de projets sur des sites stratégiques et une dimension de « passage à l'action » avec la possibilité de zooms des orientations d'aménagement et de programmation qui peuvent être des prémices de projets urbains permettant de préparer l'action opérationnelle. Le PLU de Bordeaux, réalisé avec l'agence d'urbanisme, fait ainsi une large place à la qualité urbaine des opérations.

Les agences d'urbanisme retrouvent dans le PLU intercommunal trois disciplines qui sont au cœur de leur métier – urbanisme, habitat et déplacements – mais aussi des dimensions qui sont les fondements de leurs missions – l'approche pluridisciplinaire, le maillage entre planification et urbanisme opérationnel – et, enfin, le partenariat pour faciliter les approches multi-acteurs. Elles sont donc particulièrement présentes sur ce chantier d'expérimentation des nouveaux PLU intercommunaux et intégrés.

Dans leur diversité, les expérimentations de PLUi construisent un corpus de méthodes nouvelles et ouvrent également à de nouvelles questions : l'enjeu de la sécurisation juridique ; l'organisation technique et de l'ingénierie car élaborer un PLUi devient une démarche complexe et nécessite d'associer des compétences d'expertise, de conduite de projet et de concertation ; la question de la participation pour associer les acteurs et les habitants. La transition vers la généralisation du PLU intercommunal et intégré est néanmoins bien à l'œuvre, à l'épreuve des pratiques. Elle apparaîtra bientôt comme une évidence.



ÉPREUVE N° 12