

RAPPORT

à M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement

à Mme le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement

à M. le secrétaire d'Etat au logement

La création d'une direction générale de l'urbanisme et de la construction

**établi par Gilbert SANTEL, ingénieur général des ponts et chaussées
délégué à la modernisation et à la déconcentration**

(lettre de mission du 15 juillet 1997)

16 septembre 1997

Remerciements

La rédaction de ce rapport n'aurait pas été possible sans l'active collaboration :

- * des responsables d'administration centrale et services déconcentrés et des représentants des organisations syndicales que nous avons, souvent longuement, rencontrés ;
- * de tous ceux, agents de l'Etat ou non, qui nous ont adressé notes et documents.

Au-delà de ce rapport, les contributions des uns et des autres serviront utilement à la poursuite de la réflexion et de l'action. Nous tenons à les en remercier très vivement.

Des remerciements tous particuliers à Michel Dresch, Josée Landrieu, Olivier Paul-Dubois-Taine et Claude Robert qui nous ont accompagné tout au long de ce travail ainsi qu'à Isabelle Lancien qui en a assuré toute la logistique.

Gilbert SANTEL.

SOMMAIRE

Chapitre I : LES ENJEUX

- | | |
|---|------|
| 1. Développement économique, cohésion sociale, équilibre écologique :
un triple enjeu pour les politiques urbaines | p. 6 |
| 2. Des défis pour les politiques d'aménagement des territoires | p. 8 |
| 3. Le retard de la pensée sur les questions urbaines et les aléas de sa
diffusion | p.11 |
| 4. Approfondir la décentralisation | p.13 |
| 5. Les missions essentielles de l'Etat | p.15 |

Chapitre II : PROPOSITIONS

- | | |
|---|------|
| I - La création d'une direction générale de l'urbanisme et de la construction | p.19 |
| 1. Créer les conditions d'une élaboration cohérente des politiques de l'Etat | p.20 |
| 2. Affirmer les fonctions stratégiques | p.28 |
| 3. Favoriser les synergies entre les politiques d'habitat et d'urbanisme et
le « mariage » des cultures professionnelles | p.32 |
| 4. Les conséquences budgétaires | p.39 |
| 5. Les compétences | p.40 |
| 6. Les modalités de mise en œuvre | p.40 |

II - Les relations entre le ministère de l'équipement, des transports et du logement et le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement	p.42
1. Les relations entre directions d'administration centrale	p.43
2. Les relations entre l'administration centrale du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et les services déconcentrés du ministère de l'équipement, des transports et du logement	p.47

Par lettre du 15 juillet 1997 (cf. annexe 1), Monsieur Jean-Claude GAYSSOT, ministre de l'équipement, des transports et du logement, Madame Dominique VOYNET, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et Monsieur Louis BESSON, secrétaire d'Etat au logement nous ont confié une mission d'expertise et de propositions visant :

- ◆ à créer au sein du ministère de l'équipement, des transports et du logement une direction générale regroupant les attributions actuelles de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme et de la direction de l'habitat et de la construction ;
- ◆ à définir les modalités institutionnelles de travail en commun entre cette direction, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et les autres directions d'administration centrale des deux ministères.

Cette mission, qui s'est déroulée du 15 juillet au 15 septembre, nous a conduit à rencontrer les directeurs d'administration centrale concernés, chaque membre des comités de direction et les organisations syndicales de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme et de la direction de l'habitat et de la construction, les fédérations syndicales CGT, CFDT et FO, ainsi que de nombreux responsables administratifs d'administration centrale, établissements publics et services déconcentrés dont la liste est donnée en annexe 2.

On notera qu'il ne nous a pas été possible, dans le délai imparti, de procéder aux consultations externes -associations d'élus, organismes socio-professionnels du monde de l'aménagement et de la construction, associations d'usagers...- qui auraient été utiles et qui restent nécessaires. A ce titre, **les analyses et les propositions de ce rapport devront faire l'objet très naturellement de concertations complémentaires internes et externes à l'administration.**

Avant de répondre aux questions posées, qui concernent essentiellement l'organisation interne de l'administration d'Etat, il nous a paru nécessaire de préciser les grands enjeux auxquels nous avons aujourd'hui à faire face ainsi que le rôle de l'Etat pour y répondre. C'est l'objet du chapitre I.

CHAPITRE I - LES ENJEUX

1. DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, COHESION SOCIALE, EQUILIBRE ECOLOGIQUE : UN TRIPLE ENJEU POUR LES POLITIQUES URBAINES

La politique urbaine est aujourd'hui plus importante que jamais parce que les villes elles-mêmes prennent une importance qui change les termes mêmes du rapport entre développement et territoire. Nul ne peut ignorer, après le sommet d'Istanbul (1), l'ampleur du mouvement mondial d'urbanisation : 3 milliards de personnes vivent aujourd'hui dans les villes (soit la moitié de la population mondiale contre 10 % seulement au début du siècle).

Incontournable, ce mouvement d'urbanisation porte en lui des risques et des chances. « Habitat II » a clairement montré l'importance des enjeux qui s'attachent au devenir des villes. **C'est dans les villes, en effet, que se jouent désormais et se joueront de plus en plus la capacité d'initiative économique, la cohésion sociale et jusqu'à l'équilibre écologique de la planète :**

L'internationalisation de l'économie, l'irrésistible montée des services, l'importance croissante des investissements immatériels (qui représentent désormais près de la moitié de la formation brute de capital fixe des entreprises) modifient les perspectives du développement. Cette économie dominée par la matière grise s'épanouit naturellement dans les villes, appelées à jouer, dans le nouveau contexte, un rôle moteur. L'efficacité économique est de plus en plus relationnelle; elle repose sur la densité et la qualité du maillage des acteurs autant que sur les équipements et les structures d'accueil traditionnelles. Reliant promoteurs et décideurs, donneurs d'ordre et sous-traitants, recherche, production et marché, formation et emploi, **la ville est maintenant le lieu privilégié du développement économique, et la « qualité de vie » dans les agglomérations un critère important de choix d'implantation des activités.** Ce qui pose aussi en termes nouveaux les questions du développement rural comme celles de la protection des sites et paysages.

(1) voir à ce propos les divers documents publiés sous la responsabilité de G. Cavallier.

L'avenir de la société se joue aussi dans la ville. Au Nord comme au Sud, les agglomérations d'aujourd'hui se fragmentent peu à peu sur elles-mêmes. La balkanisation du tissu urbain tend à consacrer l'existence de groupes plus ou moins antagonistes qui au mieux s'ignorent mais souvent se redoutent et parfois se combattent. A l'échelle internationale, l'image de métropoles encerclées par des banlieues inquiétantes ou des bidonvilles inacceptables est devenue familière ; dans de nombreuses villes s'édifient parallèlement des quartiers privés, protégés par des barrières, des vigiles et des règlements intérieurs draconiens.

Si la situation en France n'atteint pas le niveau d'exacerbation des conflits de pays comme les Etats-Unis, l'impératif de solidarité et le souci de cohésion sociale nous imposent de **lutter de toutes nos forces contre cette tendance à l'apartheid urbain** qui risque de mettre certains quartiers définitivement hors-circuit par rapport aux mécanismes fondamentaux qui régissent notre société.

L'avenir écologique de la planète se joue aussi dans les villes qui sont de plus en plus dépensières en énergie et dont la croissance affecte de plus en plus les écosystèmes naturels. Dans les pays développés, la part spécifique des transports et de l'habitat dans la consommation d'énergie ne cesse de croître. Les villes consomment d'ores et déjà 60 à 80 % de l'énergie totale. Les agglomérations urbaines utilisent de plus en plus d'eau et rejettent toutes sortes d'effluents et de déchets. Les pollutions et les nuisances qu'elles provoquent n'ont pas seulement un impact local. Elles constituent une menace pour l'environnement à l'échelle mondiale.

La combinaison de ces enjeux fait que **les villes sont aussi le lieu privilégié d'élaboration et de mise en œuvre de toute politique réaliste de développement durable.** Non seulement parce que les villes rassemblent la majeure partie des hommes et des activités, mais aussi parce que le développement durable appelle des changements de comportements, de nouveaux modes de vie, de consommation, de production, qui ne peuvent prendre effet que dans la ville, tant les modes de vie urbains sont devenus dominants (quasi hégémoniques dans les pays développés), tant les valeurs urbaines ont pénétré l'ensemble des territoires. A ces deux raisons s'ajoute le fait, essentiel, que l'agglomération urbaine apparaît comme le bon niveau, peut-être le seul, où l'on peut construire de façon concrète et crédible des démarches globales et intégrées, où l'on peut concevoir une approche réellement systémique des problèmes. Ces problèmes sont naturellement très différents selon les pays. En France, ils nous imposent de relever plusieurs défis majeurs.

2 . DES DEFIS POUR LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES

Ils concernent d'abord les finalités des politiques.

2.1. Pour améliorer l'attractivité de notre territoire et rechercher une organisation plus performante s'inscrivant résolument dans la perspective d'un développement durable, **un rééquilibrage volontariste de notre armature urbaine s'impose** comme un objectif prioritaire de la politique nationale d'aménagement du territoire. La globalisation économique doit notamment inciter à valoriser, aux côtés de l'agglomération parisienne, plusieurs grandes aires métropolitaines susceptibles de prendre place dans le concert international, en réelle position d'offre concurrentielle. Le dogme de la répartition harmonieuse des hommes et des activités, alors que la polarisation est devenue une condition de la croissance, est devenu inopérant. Il sert au mieux à masquer l'incapacité à opérer des choix stratégiques ; il est au pire source d'incompréhension et de tensions compte tenu notamment de l'impuissance des politiques sectorielles à contrecarrer les dynamiques naturelles.

2.2. Même en l'absence de croissance démographique, **nos villes ne cessent de se dilater.** Entre 1954 et 1990 la population urbaine a été multipliée par deux, la surface urbanisée par trois. La surface moyenne consommée par chaque citoyen a donc crû de 50 %. De même, dans les 15 dernières années, la distance moyenne domicile-travail a doublé dans notre pays. Le développement de la maison individuelle et la croissance démographique des banlieues, par étalement urbain peu dense et le plus souvent peu organisé, ont entraîné des changements radicaux de mode de vie. On peut mettre en valeur les aspects positifs de ce constat : ainsi par exemple la voiture a permis à chaque urbain « motorisé » d'accéder potentiellement à plus d'emplois. On doit tout autant souligner le renchérissement des coûts de desserte urbaine et d'équipements collectifs. **Des mesures doivent être prises pour maîtriser l'étalement en « tâche d'huile » et travailler sur l'existant, alors même que tous les outils sont orientés vers le neuf, vers l'expansion.** Les priorités sont en terme de stock.

2.3. Près de 3 millions de personnes habitent, dans notre pays, des quartiers en difficulté menacés de paupérisation et de marginalisation. Qu'ils se situent dans les centres des villes ou dans leurs périphéries, ces quartiers tendent à cumuler les handicaps et à se transformer peu à peu en lieu d'enfermement, en accélérateur d'exclusions. **La politique nationale de la ville et du développement social urbain doit être résolument poursuivie.** Mais elle ne pourra réussir que si la composante urbaine de cette politique est pleinement prise en compte. La réhabilitation urbaine doit se traduire, par une action globale, similaire à celle des grands projets urbains, combinant démolitions, reconstruction, diversification des services, recomposition de l'offre commerciale... mais aussi traitement et fonctionnement des espaces publics. **Ce qui est à l'ordre du jour aujourd'hui, en termes de besoins, c'est un ambitieux programme national de réhabilitation urbaine.** Un programme dont l'unité de compte, faut-il le préciser, est la dizaine de milliards.

S'ils concernent les finalités, les défis à relever ont aussi trait aux méthodes d'élaboration et aux outils de mise en œuvre.

2.4. Les méthodes de planification doivent être repensées.

Trente ans après la loi d'orientation foncière de 1967, le plan d'occupation des sols est aujourd'hui en France une réalité concrète, bien enracinée dans les pratiques. Environ 15 000 communes (4 communes sur 10) groupant 50 millions d'habitants disposent d'un plan d'occupation des sols servant de référence légale pour les permis de construire et ont donc compétence pour délivrer ces derniers.

Beaucoup d'élus communaux utilisent leur plan d'occupation des sols comme un outil de gestion de leur ville. Cependant, la qualité de ces documents soulève un certain nombre de critiques de complexité, d'opacité et surtout d'instabilité. Dans certains départements un plan d'occupation sur deux est en révision, certains sont en révision permanente. Il en résulte une montée forte du contentieux, y compris du recours indemnitaire de l'Etat.

De son côté le bilan des schémas directeurs n'est guère encourageant. Certes, 195 schémas directeurs concernant 21 millions d'habitants ont été approuvés. Mais il s'agit le plus souvent de schémas anciens totalement dépassés.

En la matière, **un chantier de réformes progressives doit être ouvert** et mené avec continuité, associant réforme du droit, réforme de sa mise en œuvre et de son contrôle. C'est une exigence citoyenne : exigence de clarté de la règle de droit, exigence de participation aux décisions. C'est aussi une exigence fonctionnelle : le temps où tout ce qui se construisait ou s'aménageait était utilisé est désormais bien révolu, entraînant une contestation des méthodes normatives.

Ce sont les mêmes préoccupations de démocratie, de lisibilité de l'action publique, la même volonté de création de nouvelles formes de régulation qui président aujourd'hui aux réflexions sur la révision de la loi d'aménagement et de développement du territoire et l'élaboration du schéma directeur national.

2.5. Les mécanismes de l'aménagement urbain sont en crise.

Le poids des taux d'intérêt réels, désormais positifs, limite les capacités d'endettement et condamne les pratiques traditionnelles du portage foncier à long terme. La bulle spéculative qui a artificiellement gonflé les marchés immobiliers pendant la dernière décennie laisse plusieurs millions de mètres carrés de bureaux vacants en Ile-de-France et un passif de près de 300 milliards de francs pour les banques et compagnies d'assurances qui ont excessivement investi dans ce domaine. Les opérateurs mis en place par l'Etat ou les collectivités locales (établissements publics de villes nouvelles, SEM notamment) connaissent des difficultés financières ; plusieurs centaines de zones d'aménagement concerté sont en difficulté. Les conditions d'équilibre des opérations d'aménagement sont durablement remises en question. On prend désormais conscience que loin de rapporter, elles ont un coût non négligeable pour la

collectivité, alors que les besoins d'investissements publics se heurtent aux ressources disponibles aussi bien des collectivités locales que de l'Etat. La question est clairement posée de savoir dans ce contexte nouveau : « qui paie la ville ? » Ou plus précisément, « qui doit payer la ville ? » Et d'en tirer les conclusions en termes d'outils opérationnels, juridiques, financiers et fiscaux.

2.6. Le financement du logement

L'évolution du financement du logement ces dernières années a été marquée par un accroissement de la banalisation, c'est-à-dire le passage de produits administrés, contingentés et délivrés par des circuits spécialisés à des produits plus ou moins inscrits dans le jeu de la concurrence ; une tendance aussi à la fiscalisation, c'est-à-dire le remplacement de subventions d'Etat par des dispositions fiscales telle que l'application de TVA à taux réduits.

Parallèlement, le hiatus entre la capacité contributive de la population et le coût du logement s'est accru d'autant plus que l'offre de logements à bas loyer diminue. Le point d'équilibre entre la qualité du service logement et donc son coût, le niveau du « ticket modérateur » du locataire, l'équilibre financier des propriétaires publics et privés et les possibilités d'évolution de l'aide publique s'est éloigné.

Ces évolutions posent de façon centrale les questions de régulation du système et du rôle respectif de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs financiers et des maîtres d'ouvrage.

En outre, si le domaine du logement est par nature un de ceux qui sont le plus fréquemment soumis aux ajustements des politiques économiques conjoncturelles, un effort particulier doit être fait pour **rechercher la stabilité des dispositifs financiers**. C'est notamment le cas des aides à l'investissement privé soumises à d'incessants « stop and go » depuis une dizaine d'années et définies en fonction du seul critère du niveau de la construction neuve.

Aucun des choix réalisés en matière de financement du logement n'est neutre, ni du point de vue des produits qui en résultent, ni de leur localisation et plus généralement de leur impact urbanistique, ni des conditions de régulation. Il convient d'en tirer toutes les conséquences dans une approche globale du développement urbain.

La mise en évidence des enjeux majeurs du développement urbain et des défis à relever pour les politiques urbaines et d'aménagement des territoires montre combien ces politiques sont au cœur d'un des grands chantiers de notre temps, à l'instar de celui de la protection sociale, de l'organisation du travail ou de la construction européenne. Il mérite d'être traité avec la même hauteur et le même engagement politique de la part de l'Etat.

C'est à l'Etat qu'il revient de clarifier les enjeux pour le pays, d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'appui et d'orientation des politiques urbaines locales et de mettre en cohérence les politiques nationales qu'elles soient sectorielles ou spécifiques.

Or l'Etat central semble quelque peu embarrassé alors que ses services sont conduits quotidiennement non seulement à contrôler mais à agir. S'il finance de façon importante le logement, s'il subventionne, souvent lourdement, la politique de la ville ou les transports urbains, il est pratiquement muet sur les grands objectifs de la politique urbaine. La logique générée par les administrations centrales est essentiellement une logique de production plutôt que de résultats, traite les effets plutôt que la cause, privilégie l'offre par rapport à la demande, l'équipement plutôt que le fonctionnement, l'action sectorielle plutôt que le projet global. **Si l'Etat n'a pas perdu sa légitimité, il l'a sans aucun doute perdue de vue.**

Il importe de savoir pourquoi. A notre sens, pour deux raisons essentielles :

- * le retard de la pensée sur les questions urbaines et les aléas de sa diffusion,
- * la difficulté à définir le rôle de chacun après la décentralisation.

3. LE RETARD DE LA PENSEE SUR LES QUESTIONS URBAINES ET LES ALEAS DE SA DIFFUSION

La première chose que l'on attend de l'Etat est qu'il éclaire l'avenir ; qu'il donne un sens à l'action collective. Il ne peut le faire que pour autant qu'il dispose de la réflexion et des connaissances nécessaires, qu'il soit en situation de tirer les enseignements des faits et des politiques mises en œuvre. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Prenons-en quelques exemples ... parmi des dizaines d'autres.

La mobilité urbaine. Ce sujet fait à échéances régulières la « une » de l'actualité. Il soulève de nombreuses questions. Quelles conséquences urbanistiques du choix de tel ou tel mode de transport ? Et réciproquement, quelles conséquences en matière de déplacements de tel ou tel choix de développement urbain ? Quelles conséquences en terme de construction de logements ou de bureaux mais aussi de coût de fonctionnement collectif ? Quelles conséquences sociales : la « mobilité généralisée » permise par la voiture individuelle génératrice d'une ouverture de choix pour les uns n'est-elle pas génératrice de renforcement de l'exclusion pour les autres, dès lors que les transports collectifs ne sont pas au même niveau ? Peut-on envisager en France un autre mode de partage de l'espace public et pas seulement dans les centres villes à l'instar de ce qu'ont déjà fait nos voisins allemands, suisses, hollandais ? Sans parler des problèmes d'environnement dont l'intensité des débats n'est pas toujours en rapport avec la connaissance scientifique.

La mixité sociale. Elle est présentée le plus fréquemment comme le moyen privilégié de la cohésion sociale, le but à atteindre notamment dans le cadre de la politique de la ville. Elle est sans aucun doute souhaitable. Mais de quelle mixité sociale parle-t-on ? Celle des quartiers d'habitat populaire dont parlait Jean-Marie Delarue dans son rapport « la relégation » ou celle quelque peu mythique de la ville haussmanienne ? Le discours n'est-il pas d'ores et déjà incantatoire pour des quartiers entiers de nos villes ? Et si les politiques d'attribution de logements sociaux ne sont pas toujours exemptes de reproches a-t-on suffisamment réfléchi aux causes de la ségrégation ? Ainsi l'idée que l'on se fait -qu'elle corresponde ou non à la réalité- des chances de réussite scolaire de ses enfants suivant que l'on habite tel ou tel quartier n'est-elle pas un facteur dominant des mobilités résidentielles ? Et si oui, quelles conséquences en tirer ?

Le financement du logement. On peut dire très globalement que la finalité première des mécanismes de financement du logement a été de produire le maximum de logements neufs. S'est-on suffisamment interrogé sur les moyens réglementaires mais aussi financiers d'orienter la localisation de ces nouvelles constructions ? Encore aujourd'hui, ne serait-il pas raisonnable de s'interroger sur les conséquences urbanistiques d'outils tel que le prêt à taux zéro ?

Ces questions ne sont pas là pour plaider l'urgence d'une pensée unique sur la ville, d'un modèle unique d'aménagement urbain. Elles n'ont d'autre but que de démontrer **la nécessité et l'urgence d'une véritable recherche-développement sur les questions urbaines, permettant de répondre aux questions concrètes que se posent les acteurs de terrain, en premier lieu les élus. De mettre en évidence aussi l'importance d'une meilleure articulation entre les pratiques innovantes et le développement de la réflexion collective, d'une organisation des échanges d'expériences, de la diffusion des initiatives les plus significatives et des savoir-faire.**

Le projet de création d'une « maison des sciences de la ville » s'inscrivait dans ce cadre. Il mériterait d'être repris dans une approche interministérielle et interpartenariale. Il en va de même de l'organisation « d'ateliers » au niveau national ou décentralisé, associant les services de l'Etat, ceux des villes, les agences d'urbanisme, les organismes HLM, les promoteurs-constructeurs, le mouvement associatif. Ou encore de la tenue régulière, chaque année par exemple, de rencontres sur les acquis de la recherche co-organisées avec des associations telles que l'association des maires des grandes villes de France ou l'association des maires de France.

4. APPROFONDIR LA DECENTRALISATION

La ville est par nature un objet complexe réalisé par de nombreux acteurs publics et privés. On est en droit d'attendre que chacun connaisse les règles du jeu, connaisse ses responsabilités et soit en mesure de les exercer pleinement, connaisse ce qu'il est en droit d'attendre des autres. Telle n'est manifestement pas la réalité aujourd'hui.

C'est le cas pour les élus locaux -en premier lieu les maires- malgré les importants acquis des lois de décentralisation : les financements croisés se sont superposés aux blocs de compétences ; les politiques sectorielles « qui font la ville » relèvent d'autorités politiques différentes ; nombre de problèmes ne peuvent trouver leur solution qu'à une échelle supracommunale et nécessitent une coopération intercommunale organisée.

C'est aussi le cas pour l'Etat. Il n'exerce plus les compétences décentralisées. Mais qu'il le veuille ou non, l'Etat est un acteur essentiel du développement urbain. Il traduit ses objectifs dans des lois, des règlements, des directives, et les porte à la connaissance des collectivités territoriales. Il met en place les outils juridiques, financiers, fiscaux, nécessaires à tous les acteurs. Il finance des politiques aussi essentielles que le logement et les transports. Il réalise ses propres infrastructures et équipements. Il est propriétaire foncier... Au-delà de ses fonctions régaliennes, il est un partenaire.

On peut reprendre ici quelques unes des critiques -tantôt justes, tantôt abusives- formulées à son encontre sur ses pratiques : il est mal organisé pour négocier ; il ne tient pas ses politiques dans la durée ... ni parfois ses engagements ; il est trop souvent un mauvais gestionnaire de son patrimoine... Même si les progrès dans les pratiques administratives de l'Etat sont évidemment indispensables, l'essentiel nous paraît être ailleurs.

Dans le fait que **l'Etat a du mal à définir ses objectifs et ses priorités, à expliciter les finalités de son action et donc à les faire partager.** Comment en serait-il autrement sur le terrain dès lors que c'est le cas au niveau national ?

Dans le fait aussi que **l'Etat central a pris du retard sur les pratiques locales dans lesquelles ses services sont quotidiennement impliqués.**

A cet égard, le plus frappant est le développement d'une **logique de projet**, moteur réel de l'aménagement urbain et rural et dans de nombreux cas de la coopération intercommunale.

Ainsi s'élaborent de nouveaux **projets urbains**, quartiers sensibles d'habitat social, que l'on restructure, que l'on tente de réinsérer dans la ville, friches industrielles, terrains abandonnés, parfois pollués, friches militaires, casernes désaffectées, restructuration de quartiers centraux...

Ces projets nécessitent un aménagement mixte où il est indispensable de faire agir ensemble des initiatives de toutes natures, individuelles, publiques, privées, où l'on mixera finement réhabilitation et construction neuve. Cet aménagement mixte pose la triple question de l'exercice de la démocratie locale (débat public), de la définition des outils pertinents (structures de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, articulation avec la planification...) et de la « prise de risque ». Il nous paraît évident que pour les opérations les plus importantes (cf. grands projets urbains ; cf. sites stratégiques de la région parisienne...) cette prise de risque peut difficilement être supportée par les seules communes...

Cette logique de projet apparaît aussi dans les zones rurales où l'objectif d'équité territoriale doit passer par des soutiens de l'Etat (cf. fonds national d'aménagement et de développement du territoire ; cf. fonds structurels européens) à des projets de développement durable spécifiques et appuyés sur les ressources et les patrimoines locaux. Ce qui pose aussi la question de l'émergence du cadre démocratique porteur de l'élaboration et de la conduite de ces projets.

Au total ce qui est en cause ce n'est pas un « retour de l'Etat » mais un approfondissement de la décentralisation dans lequel l'Etat jouera pleinement son rôle.

C'est cette philosophie générale qui doit animer les services déconcentrés : directions régionales et directions départementales de l'équipement, services navigation, centres d'études techniques de l'équipement... dans leur activité quotidienne. Des services assumant pleinement leurs prérogatives de puissance publique. Mais aussi des services capables d'afficher les objectifs des politiques nationales et de les contractualiser. Des services en situation d'écoute, de dialogue, de conseil, porteurs de nouvelles approches de développement et de nouvelles logiques de projet.

C'est aussi cette philosophie qui doit présider à la définition des missions essentielles de la future direction générale et à la collaboration interministérielle.

5. LES MISSIONS ESSENTIELLES DE L'ETAT

- **Définir les objectifs nationaux et assurer leur prise en compte dans les politiques territoriales**

Ces objectifs, qui se déclinent à différentes échelles géographiques, concernent aussi bien le développement économique que la cohésion territoriale et sociale, les équilibres écologiques ou la protection du patrimoine. Il se traduisent dans des domaines aussi divers que la mise en œuvre du droit au logement, la protection des sites et paysages, la prévention des risques ou le développement durable.

Leur mise en œuvre est confiée aux services déconcentrés sous la responsabilité des préfets, en premier lieu aux directions régionales et départementales de l'équipement, dont il faut s'assurer des moyens d'intervention et de l'impulsion par les directions d'administration centrale.

- **Assurer la pertinence et garantir la cohérence des procédures relatives à l'occupation des sols**

Il s'agit d'assurer le bon fonctionnement et l'évolution des règles intégrées par le code de l'urbanisme (documents d'urbanisme, permis de construire, servitudes d'utilité publique) mais aussi d'examiner leur articulation avec les autres textes législatifs et procédures de planification (programmes locaux de l'habitat, plans de déplacements urbains, plans de prévention des risques, schémas d'aménagement et de gestion des eaux...). Cette mission concerne aussi les procédures d'information et de débat public liées aux projets d'équipement et d'aménagement (enquête Bouchardeau, enquêtes publiques, loi « Barnier », loi sur l'eau...) avec les problèmes bien connus d'accès à l'information, de contre-expertise, de sécurité juridique...

- **Adapter les instruments financiers et fiscaux de l'aménagement et du logement**

L'objectif est, à partir d'une analyse économique des coûts et des transferts portant sur l'ensemble des fonctions urbaines (habitat, services, transports...), de proposer de nouveaux instruments (réglementaires et financiers) destinés à réguler la production et à adapter les ressources aux besoins prioritaires d'équipement et de services.

On ne saurait trop insister, en outre, sur l'importance qui s'attache à l'examen des conséquences urbanistiques et sociales des réformes passées et à venir du financement du logement.

- **Développer les fonctions d'observation, d'évaluation et de prospective**

Ces fonctions stratégiques, qui conditionnent l'élaboration et le suivi des politiques publiques, sont actuellement globalement déficitaires. Force est de constater un manque évident de cohérence de l'Etat dans ce domaine. Alors que tous les rapports publiés depuis une quinzaine d'années sur la modernisation de l'administration ou la réforme de l'Etat insistent sur la dimension « stratégie » de l'Etat, les choix réalisés, année par année, sous forte contrainte budgétaire, ont trop souvent conduit à une réduction des moyens humains et financiers lui permettant de jouer ce rôle.

On constate ainsi un déficit important en matière d'information géographique et géostatistique (conception et compatibilité des modèles), d'évaluation économique (maîtrise de l'économie territoriale et immobilière), d'analyse de la demande, de comparaisons internationales.

Quant aux fonctions prospective et évaluation, elles en sont, le plus souvent, au niveau des déclarations d'intention.

- **Gérer les interventions directes de l'Etat**

Il s'agit d'une part des missions historiques de maîtrise d'ouvrage directe (villes nouvelles, établissements publics d'aménagement, routes nationales en milieu urbain ou périurbains) et d'autre part des interventions en partenariat Etat-collectivités locales (contrats de ville, transports collectifs, autres subventions).

Cette gestion pose un triple problème de gestion efficace des projets, de pérennité des interventions lorsque la présence de l'Etat ne se justifie plus, et dans certains cas de déconcentration.

- **Assurer la tutelle et/ou la régulation des opérateurs de l'aménagement et de la construction**

L'aménagement et la construction combinent infrastructures et services et donc un partenariat dans la durée avec des constructeurs, des aménageurs fonciers, des gestionnaires d'infrastructures, de parc locatif, de services publics et privés, d'associations. Les statuts et les modalités d'intervention de ces opérateurs doivent être adaptés aux nouveaux objectifs et à la nouvelle conjoncture.

- **Développer et diffuser les savoir-faire et la formation**

L'Etat est responsable de la formation initiale. Il est partie prenante du développement et de la diffusion des savoir-faire tant en ce qui concerne la qualité que la maîtrise des coûts. Ajoutons que la spectaculaire expansion urbaine au niveau mondial offre un vaste marché dont nos professionnels et nos entreprises doivent continuer à être partie prenante.

Ces actions concernent le monde de la construction à travers le développement d'une politique technique permettant aussi bien d'accumuler les connaissances nécessaires aux débats européens, que l'amélioration du couple qualité-coût ou le développement de nouvelles techniques prenant en compte notamment les exigences du développement durable et de la santé (amiante, saturnisme...).

Elles concernent aussi les professionnels de l'aménagement dans un contexte où l'on assiste globalement à un vieillissement des équipes qui ont aménagé la croissance urbaine depuis 30 ans. Le soutien aux réseaux professionnels, particulièrement à travers la recherche et la formation, est à nos yeux une priorité.

- **Apporter aux collectivités locales les capacités d'expertise, de conseil, d'assistance nécessaires**

Le maintien d'une ingénierie publique et donc notamment d'un réseau scientifique et technique et de services déconcentrés du ministère de l'équipement au service des collectivités territoriales répond au triple objectif de permettre à ces collectivités de mieux exercer leurs responsabilités, d'assurer la couverture du territoire en ingénierie de qualité, et de faciliter l'émergence de projets à partir de réflexions stratégiques.

CHAPITRE II - PROPOSITIONS

Les propositions ci-dessous visent à répondre aux deux questions posées dans la lettre de mission :

- ◆ définir les modalités de création d'une direction générale regroupant les attributions actuelles de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme et de la direction de l'habitat et de la construction,
- ◆ définir les modalités institutionnelles de travail en commun entre cette direction générale, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et les autres directions d'administration centrale du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Dans les deux cas **nous avons retenu comme une donnée de départ** non seulement les compétences ministérielles telles qu'elles résultent des décrets d'attribution, mais également **les compétences respectives des diverses délégations et directions d'administration centrale.**

Ce parti pris correspond à la commande reçue. Il relève aussi d'une approche pragmatique des problèmes et constitue, nous l'espérons, un gage d'efficacité. Il correspond surtout à une conviction : quels que soient les choix de répartition des attributions (et donc quelles que soient les évolutions ultérieures qui pourraient être décidées par les pouvoirs publics), quelle que soit la pertinence de l'organisation interne de chaque structure, nombre de questions ne trouvent leur solution que dans la bonne gestion des interfaces.

C'est donc sur ce point qu'il convient de pousser tout particulièrement les réflexions.

I. LA CREATION D'UNE DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME ET DE LA CONSTRUCTION

3 objectifs politiques principaux ont présidé à la décision de création d'une direction générale regroupant les attributions actuelles de la direction de l'habitat et de la construction et de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme :

- ♦ **développer les synergies entre les politiques d'habitat et les politiques urbaines,**
- ♦ **renforcer les capacités d'élaboration des politiques** notamment en matière de politiques foncières, de politique de la ville et de financement de l'aménagement,
- ♦ **favoriser une approche globale des problèmes urbains** : articulation transports-développement urbain, écologie urbaine, logement et cadre de vie.

On doit y adjoindre le triple souci de **renforcement des fonctions stratégiques** de l'administration (observation, prospective, évaluation...), de **redéfinition du pilotage des services déconcentrés et des relations avec les milieux professionnels de l'aménagement.**

Nous proposons que cette direction soit dénommée **direction générale de l'urbanisme et de la construction.**

Urbanisme, c'est-à-dire culture, science et technique de la construction, de l'aménagement et du fonctionnement des agglomérations. Dans cette acception, le terme recouvre aussi bien les questions d'investissement que de fonctionnement, les infrastructures et les équipements que les services, l'habitat ou les transports, que la gouvernance urbaine.

Construction, parce que les responsabilités de l'Etat dans ce domaine, qui au passage dépasse le seul cadre de la construction de logements, sont considérables au regard des enjeux économiques, techniques et sociaux du secteur.

Cette direction générale serait placée sous la responsabilité **d'un directeur général** et d'un **directeur général délégué, tous les deux nommés en conseil des ministres**. L'importance des enjeux évoqués au chapitre I, comme l'extrême diversité des interlocuteurs socio-professionnels et associatifs font de cette proposition un élément indispensable de la réussite de l'opération.

Nous ne proposons pas que la répartition des fonctions entre le directeur général et le directeur général délégué fasse l'objet d'une définition à priori dans le décret d'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports et du logement. En revanche, il nous paraît de bonne gestion que les attributions du directeur général délégué fassent l'objet d'une décision explicite du directeur général.

S'agissant de l'organisation interne de cette direction, notre réflexion a été conduite selon trois axes :

- ◆ créer les conditions d'une élaboration cohérente des politiques de l'Etat,
- ◆ affirmer les fonctions stratégiques (observation, prospective, évaluation, recherche...),
- ◆ favoriser les synergies entre les politiques d'habitat et d'urbanisme et le « mariage » des cultures professionnelles.

1. CREER LES CONDITIONS D'UNE ELABORATION COHERENTE DES POLITIQUES DE L'ETAT

Nous proposons d'organiser cette fonction, complétée dans certains cas très limités par une mission de mise en œuvre directe, en 4 grands services :

- un service de développement urbain et de l'habitat,
- un service de la stratégie et des affaires juridiques,
- un service de la qualité et des professions,
- un secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme.

1.1. Le service du développement urbain et de l'habitat

Ce service regrouperait l'ensemble des missions relatives à la « production urbaine » à l'exception des fonctions de planification sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Il comprendrait :

- **La sous-direction du financement du logement**

L'importance des enjeux et des sommes en cause et surtout l'extrême complexité et la spécificité des mécanismes financiers et budgétaires relatifs au logement justifient le maintien d'une telle structure. Il paraît en revanche difficile, compte tenu de la charge de travail, d'en étendre le champ d'activité.

Elle comprendrait 5 bureaux :

- * le bureau des études financières
- * le bureau du budget
- * le bureau de la réglementation des aides à la pierre
- * le bureau des aides personnelles au logement
- * le bureau de la gestion des financements.

Il s'agit du maintien de bureaux existants. A noter que le bureau du budget serait compétent pour l'ensemble des questions budgétaires de la direction dans les conditions précisées au point 4. (page 39).

- **La sous-direction des politiques urbaines et de l'habitat**

Cette sous-direction constituerait l'un des creusets de la recomposition des deux directions actuelles. Elle traiterait de l'ensemble des politiques urbaines, y compris les politiques d'habitat et la programmation du logement.

Elle comprendrait 4 bureaux :

- * le bureau des politiques urbaines et de l'habitat
- * le bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières
- * le bureau des politiques sociales
- * le bureau de la fiscalité de l'urbanisme.

Le bureau des politiques urbaines et de l'habitat intégrerait les politiques d'habitat (OPAH, RHI, ...). Il serait également responsable de la contribution du ministère à la politique de la ville. Comme indiqué préalablement, nous ne proposons pas, dans le cadre de cette mission, une redéfinition des rôles respectifs de la délégation interministérielle à la ville et de la nouvelle direction générale. En revanche, il est indispensable que le ministère de l'équipement, tant au niveau central qu'à l'échelon déconcentré, tienne toute sa place dans la politique de la ville dans son champ de compétences.

Ce bureau serait, en outre, chargé de la programmation des aides au logement et de celles des crédits d'études locales d'urbanisme et d'habitat.

Le bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières constituerait et animerait un pôle de compétence économique et financières sur les questions relatives à l'économie des opérations d'aménagement et au renouvellement de leur ingénierie financière. Il assurerait la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière foncière et la gestion de son patrimoine foncier (15 000 hectares) assuré en région Ile-de-France par l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). Il exercerait la tutelle sur les établissements publics fonciers de l'Etat. Il aurait en outre vocation à définir les nouveaux instruments d'une politique foncière des collectivités locales.

Le bureau des politiques sociales, actuellement centré sur le droit au logement, aurait vocation à étendre son activité au droit à la ville (accès des plus défavorisés aux transports, aux services...).

Le bureau de la fiscalité de l'urbanisme conserverait ses attributions actuelles.

- **La sous-direction de l'observation**

Cette fonction stratégique est traitée au point 2. (page 28).

1.2. Le service de la stratégie et des affaires juridiques

Ce service regrouperait l'ensemble des missions relatives à la prospective et à l'évaluation, à la définition des stratégies nationales, à la planification et aux droits de l'urbanisme d'une part, de la construction et de l'habitat d'autre part.

Il est le lieu essentiel d'une approche globale des problèmes urbains : cohérence des différents instruments de planification et de régulation des fonctions urbaines : schémas directeurs, programmes locaux de l'habitat, dossiers de voirie d'agglomération, plans de déplacement urbains, schémas d'exploitation des voies rapides urbaines, plans de prévention des risques...

Il comprendrait :

- **La sous-direction de la stratégie et de la planification**

Cette sous-direction aurait vocation à définir les orientations de l'Etat , qu'il s'agisse de la définition et du suivi de la mise en œuvre des politiques nationales (cf. lois littoral et montagne par exemple), ou de l'élaboration des documents de planification. Elle a vocation à développer les réflexions sur la réforme des outils de planification et leur cohérence. A ce titre, elle est au centre de la réflexion interdirectionnelle et interministérielle. Elle est en outre un lieu d'expertise et de réflexion méthodologique ainsi qu'un centre de ressources sur la planification décentralisée.

Elle comprendrait 2 bureaux :

- * le bureau des stratégies nationales
- * le bureau de la planification décentralisée.

A noter que l'intervention de cette sous-direction concerne l'ensemble des territoires, urbanisés ou non, et intègre pleinement les préoccupations de préservation des espaces sensibles naturels, paysagers, ruraux, littoraux et montagnards.

- **La sous-direction du droit de l'urbanisme** constituée de 2 bureaux :

- * le bureau de la législation et de la réglementation
- * le bureau du contentieux et des usagers.

- **La sous-direction du droit de la construction et de l'habitat**, également composée de 2 bureaux :
 - * le bureau des rapports locatifs
 - * le bureau de la législation et du contentieux de la construction et de l'habitat.

Les 4 bureaux situés dans les 2 sous-directions juridiques sont des bureaux existants. S'il convient de constater que les interférences entre les 2 codes -code de l'urbanisme, code de la construction et de l'habitat- sont aujourd'hui faibles, il a paru néanmoins souhaitable de regrouper les 2 sous-directions dans un même service constituant ainsi un pôle juridique de référence et dans le même temps de les associer avec la sous-direction de la stratégie et de la planification et la mission de la prospective et de l'évaluation. Il est important de réaffirmer ici l'importance à porter au droit dans des domaines où les enjeux politiques et financiers sont considérables et le contentieux en fort développement, ainsi que la nécessité d'un chantier de réforme de ce droit.

- **La mission prospective/évaluation**

Cette fonction stratégique est traitée au point 2. (page 28).

1.3. Le service de la qualité et des professions

Ce service regrouperait les différentes missions de la direction générale relatives à la qualité de la construction et aux relations avec les organismes constructeurs sociaux (HLM et SEM) et les professions de l'aménagement.

Il comprendrait 3 sous-directions :

- **La sous-direction économie, technique et qualité de la construction**

Cette sous-direction serait chargée de la réglementation de la construction, de la promotion de sa qualité et des relations avec les professions du bâtiment.

Elle comprendrait 3 bureaux :

- * le bureau de la qualité technique et de la prévention
- * le bureau des filières de production
- * le bureau de l'économie de la construction.

Il s'agit de bureaux existants. A noter cependant notre proposition d'intégration du bureau matériaux de construction dans le bureau filières de la construction reconstituant ainsi l'ensemble de la chaîne de production.

• **La sous-direction des organismes constructeurs**

Cette sous-direction aurait pour objet principal d'exercer la tutelle sur les organismes de logement social ainsi que sur les collecteurs du 1 % et d'élaborer la réglementation les concernant.

Elle comprendrait 3 bureaux :

- * le bureau de la modernisation et du contrôle des organismes de logement social
- * le bureau des études et du contrôle des organismes constructeurs
- * le bureau de la réglementation des organismes constructeurs.

L'ensemble de ces structures est actuellement en place.

• **La sous-direction des professions et de l'ingénierie publique**

Cette sous-direction serait chargée du pilotage de l'activité ingénierie publique des services déconcentrés du ministère de l'équipement et des relations avec les professionnels de l'aménagement et de la construction.

Elle comprendrait 2 bureaux :

- * le bureau de l'ingénierie publique
- * le bureau des professions.

Cette sous-direction et les deux bureaux la constituant sont des propositions de créations nouvelles.

Le premier bureau -bureau de l'ingénierie publique- étendrait à l'ensemble de l'activité ingénierie publique des services déconcentrés les missions actuellement exercées, en liaison avec la direction du personnel et des services et la direction des affaires économiques et internationales, par le bureau des constructions publiques pour l'intervention des services dans ce champ. Cette évolution apparaît comme une évolution majeure indispensable quand on sait que plusieurs milliers d'agents sont concernés par ces activités, et qu'il est nécessaire de maintenir et, dans certains cas, développer les compétences techniques, juridiques et administratives des services.

Le deuxième bureau -bureau des professions- aurait une triple mission :

- * assurer les relations avec les agences d'urbanisme (gestion des crédits, orientations pour la négociation des contrats d'objectifs...)
- * développer la formation et l'animation des réseaux professionnels et gérer les crédits correspondants
- * assurer la gestion administrative des architectes-conseils et paysagistes-conseils
- * d'une façon plus générale, assurer les relations avec l'ensemble des structures professionnelles de l'aménagement et de la construction.

1.4. Le secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme (1)

La création de cette structure nouvelle, dont l'idée avait été avancée dès 1995 par le rapport du groupe de travail sur la situation et les perspectives des établissements publics d'aménagement animé par Roland Peylet, répond à un double objectif :

- ◆ disposer d'une instance interministérielle unique d'expertise, d'animation et de coordination, et de tutelle sur les opérateurs d'Etat en matière d'urbanisme, qu'il s'agisse des villes nouvelles, d'Eurodisney, des GPU, ou encore d'opérateurs sur des sites stratégiques nouveaux comme Euroméditerranée ou les futurs sites stratégiques de la région parisienne, ou encore de l'agence foncière et technique de la région parisienne

(1) ou secrétariat général des villes nouvelles et grandes opérations d'urbanisme

- ◆ mieux relier l'exercice de la tutelle à la politique générale menée par l'Etat en matière d'urbanisme ; il y a là une dialectique à favoriser : mieux alimenter d'une part la conception de la politique générale de l'Etat par des enseignements à tirer des grandes opérations où l'Etat est lui-même opérateur ; rendre l'exercice de la tutelle cohérent avec ce que dit et fait l'Etat au plan de la politique générale.

Le groupe central des villes nouvelles serait élargi en groupe central des grandes opérations d'urbanisme (ou groupe central des villes nouvelles et des grandes opérations d'urbanisme) et sa composition revue en conséquence. Ses attributions seraient maintenues. On pourrait utilement envisager la possibilité de réunions restreintes en formation « villes nouvelles » permettant de traiter les problèmes spécifiques à ces opérations.

Le président du groupe central serait nommé par le Premier ministre ainsi que son secrétaire général.

Le secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme :

- ◆ exercerait le secrétariat du groupe central
- ◆ assurerait la coordination interministérielle pour l'impulsion et le suivi des activités des opérateurs ainsi que les fonctions d'expertise pour le compte des divers ministères concernés et des opérateurs
- ◆ exercerait la tutelle de l'Etat sur les opérateurs pour le compte du ministère de l'équipement sous la responsabilité du directeur général
- ◆ reprendrait en outre les fonctions particulières actuelles du SGVN et du bureau des établissements publics et des sociétés mixtes d'Etat de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme pour le compte des villes nouvelles telles que la programmation de la voirie primaire, la négociation budgétaire des budgets d'équilibre et dotations globales d'équipement ou l'approbation des ZAC.

Il serait constitué avec les agents actuellement en poste au SGVN, dont le statut resterait inchangé, et les agents concernés du bureau sus-visé.

A noter que les compétences en matière foncière telles que la programmation du FARIF, la tutelle sur les établissements fonciers seraient confiées au bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières.

2. AFFIRMER LES FONCTIONS STRATEGIQUES

Avant de formuler nos propositions dans ce domaine, une remarque d'ordre méthodologique s'impose. Les règles générales d'organisation des directions d'administration centrale ont été édictées voilà dix ans, à la suite des travaux de la mission d'organisation des directions d'administrations centrales (MODAC). Elles sont fondées sur une stricte logique verticale (directeur, chef de service, sous-directeur, chef de bureau) et excluent toute structure parallèle ou transversale (structure de mission ou de projet par exemple). Force est de constater que ces règles ne sont, en partie, plus adaptées aux missions actuelles de l'administration centrale telles qu'elles ressortent de la charte de la déconcentration ou des nombreux rapports cités sur ce sujet ces dernières années.

D'une part le développement des fonctions d'expertise, de prospective, d'évaluation nécessitent des agents d'expérience (ingénieurs et inspecteurs généraux, anciens chefs de service ou sous-directeurs, non titulaires de haut niveau...) qui ne peuvent être positionnés au sein d'un bureau. D'autre part le fonctionnement horizontal, le plus souvent avec des structures de projet, trouve ses limites dans l'absence de légitimité du chef de projet (pas de délégation formalisée, pas d'inscription dans les textes d'organisation de la direction, pas de possibilité d'accéder à un emploi de sous-directeur).

Nous nous sommes partiellement affranchi, dans les propositions ci-après, des règles mentionnées ci-dessus. Il nous paraît utile qu'elles suscitent un débat interministériel, notamment avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le commissariat à la réforme de l'Etat.

Soulignons sur ce point que d'autres ministères sont confrontés aux mêmes difficultés.

Sous réserve de ces observations, nous proposons la mise en place :

- * d'une sous-direction de l'observation
- * d'une mission prospective/évaluation
- * de deux missions thématiques :
 - la mission mobilité urbaine et
 - la mission aménagement durable
- * d'un secrétariat permanent du plan urbanisme, construction et architecture.

2.1. La sous-direction de l'observation

Cette sous-direction serait chargée de la maîtrise d'ouvrage, des missions d'observation et d'analyse économique confiées aux différents organismes compétents en vue :

- ◆ de réaliser l'analyse et la consolidation des données socio-économiques relatives au logement (comptes nationaux du logement, enquête nationale logement...)
- ◆ de développer une approche géostatistique et de modélisation spatiale sur le champ de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat
- ◆ de contribuer au développement de l'observation locale des territoires
- ◆ d'apporter autant que de besoin un appui méthodologique aux autres sous-directions ainsi qu'aux services déconcentrés.

Elle réaliserait en outre les études de synthèse utiles.

Elle comprendrait :

- * le bureau des études économiques
- * le bureau des bases de données territoriales
- * le bureau de la méthodologie statistique
- * le bureau de l'évaluation de la demande.

Il s'agit, à ce stade, des bureaux existants. La définition précise de l'organisation de la sous-direction devra faire l'objet de réflexions complémentaires.

Cette sous-direction devrait travailler en étroite liaison avec le service économique et statistique de la direction des affaires économiques et internationales et notamment la sous-direction de l'observation statistique de la construction. En outre, la coopération devrait être développée avec l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).

Ces collaborations devraient faire l'objet de protocoles.

2.2. La mission prospective/évaluation

Placée auprès du chef du service de la stratégie et des affaires juridiques, cette mission aurait un triple rôle :

- ◆ développer la réflexion prospective sur les champs de compétence de la direction (en liaison notamment avec la mission prospective de la direction des affaires économiques et internationales et le conseil général des ponts et chaussées)
- ◆ impulser les pratiques d'évaluation sur les politiques urbaines, d'habitat et de construction
- ◆ piloter la fonction études au sein de la direction générale.

Cette mission serait composée de 2 ou 3 cadres de haut niveau.

2.3. La mission mobilité urbaine et la mission aménagement durable

Directement placées auprès du directeur général et composées de deux ou trois cadres de haut niveau, ces missions auraient sur leur champ de compétence un double rôle :

- ◆ veiller à la prise en charge par l'ensemble de la direction, dans l'ensemble de ses activités, des préoccupations dont elles sont porteuses
- ◆ assurer une bonne coordination interdirectionnelle (avec la direction des routes, la direction des transports terrestres, la direction de la sécurité et de la circulation routières notamment) et interministérielle (avec les directions d'administration centrale du ministère de l'environnement en particulier).

En outre, la mission aménagement durable pourrait assurer le secrétariat du comité des directeurs pour le développement urbain proposé ci-après.

2.4. Le secrétariat permanent du plan urbanisme, construction et architecture

Les questions relatives à la fonction recherche nécessitent à la fois ambition et modestie. Ambition car nous avons déjà souligné l'importance qu'il convient d'accorder à la recherche-développement et plus généralement au développement de la connaissance. Modestie car de nombreux travaux d'experts sont en cours (évaluation du PCA, réflexions du ministère de la recherche...) dont les conclusions éclaireront utilement les décisions à prendre.

A ce stade, il nous paraît essentiel de réaffirmer d'abord la nécessité de programmes finalisés de recherche-expérimentation sur l'ensemble des champs des politiques de la compétence de la direction générale, voire au-delà (direction de l'architecture, délégation interministérielle à la ville en particulier). Il s'agit d'une recherche pour l'action dont le pilotage par l'aval s'impose.

Concrètement, nous proposons :

- ◆ la mise en place d'un comité directeur d'un plan urbanisme, construction et architecture composé majoritairement des structures représentatives des acteurs de terrain (élus, professionnels de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'habitat et de la construction, associations...) et des ministères concernés. Présidé par une personnalité qualifiée, la vice-présidence en serait confiée au directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques ainsi qu'au directeur général de l'urbanisme et de la construction ;
- ◆ la mise en place d'un secrétariat permanent de ce plan assurant l'ensemble des fonctions logistiques et la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie des programmes finalisés. Une rationalisation de cette maîtrise d'ouvrage est à rechercher avec la sous-direction économie, technique et qualité de la construction, le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) qui pourraient se voir confier des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée.

A notre avis, à moyens constants, l'essentiel des moyens humains et financiers disponibles aujourd'hui au plan urbain et au plan construction et architecture devraient être consacrés à ces actions de recherche-développement-expérimentation.

Reste à examiner une question d'importance : la contribution du ministère aux recherches plus en amont sur l'évolution de la société, les modes de vie, leur interaction avec les technologies, la gouvernance urbaine, l'économie et la morphologie des villes, qui contribuent au développement d'une culture urbaine. Il convient d'en préciser le contenu et les modalités dans une approche interministérielle impliquant en premier lieu le ministère de la recherche. Nous ne sommes pas en situation, à ce stade, de conclure sur ces points et proposons que la poursuite de cette réflexion soit confiée à la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

3. FAVORISER LES SYNERGIES ENTRE LES POLITIQUES D'HABITAT ET D'URBANISME ET LE « MARIAGE » DES CULTURES PROFESSIONNELLES

Nombre des propositions formulées ci-dessus répondent déjà à cette orientation : fusion dans un même bureau des politiques d'habitat et d'urbanisme, rapprochement des sous-directions chargées des affaires juridiques, création d'un plan urbanisme et construction, mise en place de missions transversales... pour ne citer que les principales.

Il nous reste à examiner les trois dernières structures constitutives de la direction générale que nous proposons :

- ◆ le secrétariat général
- ◆ la mission territoriale
- ◆ la mission communication.

3.1. Le secrétariat général

Le secrétariat général assurerait les fonctions de gestion des ressources humaines, de formation, de gestion administrative et de communication internes, d'informatisation des services ainsi que de documentation, publication et édition. La fonction affaires internationales, notamment européennes, y serait intégrée.

Il comprendrait :

- * le bureau des ressources humaines
- * le bureau de la formation
- * le bureau informatique et bureautique
- * le bureau des affaires internationales
- * la cellule du courrier parlementaire
- * la cellule des moyens généraux
- * la cellule information et documentation.

En outre, lui seraient rattachés :

- * le centre de documentation de l'urbanisme
- * la revue Diagonal
- * la division édition et promotion.

L'ensemble de ces structures existent aujourd'hui. Toutes les fonctions horizontales communes aux deux directions actuelles seraient regroupées.

Par ailleurs, le centre de documentation de l'urbanisme verrait sa fonction élargie (logement notamment). Cette fonction transversale devrait être affirmée, par exemple à travers la mise en place d'un comité d'orientation.

3.2. La mission territoriale

Placée directement auprès du directeur général, cette mission aurait une double fonction :

- ◆ assurer le pilotage des services déconcentrés : élaboration des plans objectifs-moyens, animation du réseau des clubs habitat -et urbanisme !-, information sur les politiques de la direction...
- ◆ assurer la remontée des informations du terrain sur la mise en œuvre des politiques publiques et permettre ainsi de nourrir la réflexion centrale des réalités concrètes.

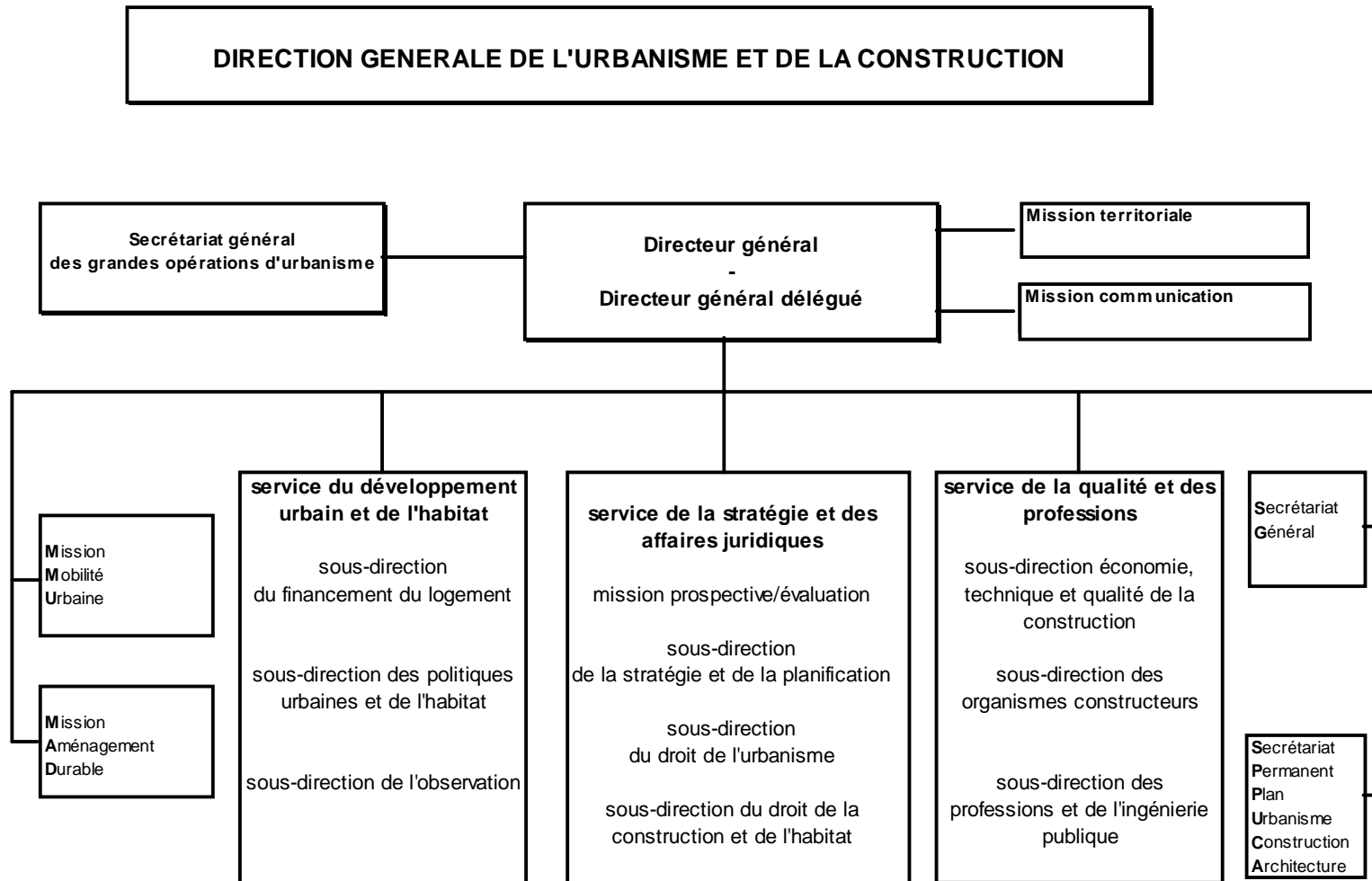
Elle serait composée de 8 ou 9 cadre A+ en deuxième ou troisième poste ayant déjà une pratique opérationnelle dans les services urbanisme, habitat, aménagement ou construction.

Ces agents seraient associés notamment à la programmation des aides au logement et des études locales ainsi qu'à l'élaboration des politiques.

3.3. La mission communication

Placée auprès du directeur général, cette mission assurerait la communication externe de la direction.

Sur la base de l'ensemble des propositions formulées ci-dessus, la direction générale de l'urbanisme et de la construction aurait la configuration résumée dans les cinq schémas ci-après.



SERVICE DU DEVELOPPEMENT URBAIN ET DE L'HABITAT

- **Sous-direction du financement du logement**

- * bureau des études financières
- * bureau du budget
- * bureau de la réglementation des aides à la pierre
- * bureau des aides personnelles au logement
- * bureau de la gestion des financements

- **Sous-direction des politiques urbaines et de l'habitat**

- * bureau des politiques urbaines et de l'habitat
- * bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières
- * bureau des politiques sociales
- * bureau de la fiscalité de l'urbanisme

- **Sous-direction de l'observation**

- * bureau des études économiques
- * bureau des bases de données territoriales
- * bureau de la méthodologie statistique
- * bureau de l'évaluation de la demande

SERVICE DE LA STRATEGIE ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

- **Mission Prospective/Evaluation**

- **Sous-direction de la stratégie et de la planification**
 - * bureau des stratégies nationales
 - * bureau de la planification décentralisée

- **Sous-direction du droit de l'urbanisme**
 - * bureau de la législation et de la réglementation
 - * bureau du contentieux et des usagers

- **Sous-direction du droit de la construction et de l'habitat**
 - * bureau de la législation et du contentieux de la construction et de l'habitat
 - * bureau des rapports locatifs

SERVICE DE LA QUALITE ET DES PROFESSIONS

- **Sous-direction économie, technique et qualité de la construction**
 - * bureau de la qualité technique et de la prévention
 - * bureau des filières de production
 - * bureau de l'économie de la construction

- **Sous-direction des organismes constructeurs**
 - * bureau de la modernisation et du contrôle des organismes de logement social
 - * bureau des études et du contrôle des organismes constructeurs
 - * bureau de la réglementation des organismes constructeurs

- **Sous-direction des professions et de l'ingénierie publique**
 - * bureau de l'ingénierie publique
 - * bureau des professions

SECRETARIAT GENERAL

- * bureau des ressources humaines
- * bureau de la formation
- * bureau informatique et bureautique
- * bureau des affaires internationales
- * cellule du courrier parlementaire
- * cellule des moyens généraux
- * cellule information et documentation

- * centre de documentation de l'urbanisme
- * revue Diagonal
- * division édition et promotion

4. LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES

Le budget -on devrait dire les budgets- du ministère de l'équipement, des transports et du logement se caractérise par un grand morcellement ; il comporte en effet 6 fascicules budgétaires : urbanisme et services communs, logement, transports, tourisme, aviation civile, mer.

Cet état de fait a conduit la direction des affaires financières et de l'administration générale à engager une réflexion sur les regroupements éventuellement envisageables.

Dans le cas particulier qui nous intéresse, deux fascicules sont concernés : le fascicule urbanisme et services communs et le fascicule logement.

Dans la logique de la mise en place d'une direction générale de l'urbanisme et de la construction, il nous paraît nécessaire de regrouper dans un même fascicule les crédits de l'urbanisme et ceux du logement. La question est alors posée de la place des crédits relatifs aux services communs (rémunération des personnels, crédits de fonctionnement, crédits de formation et d'action sociale, crédits d'entretien...).

Le souci de rationalisation évoqué précédemment et le principe général d'articulation entre crédits d'intervention et moyens des services nous conduit à préconiser **la constitution d'un fascicule unique « urbanisme, logement et services communs »**.

A l'instar de ce qui est pratiqué en matière de transports et pour une plus grande lisibilité ce fascicule pourrait être structuré en trois sections : logement, urbanisme, services communs.

Il n'entre évidemment pas dans notre propos de formuler des suggestions sur l'évolution des dotations budgétaires concernées. Nous souhaitons néanmoins attirer l'attention sur deux points particuliers :

- ♦ dans la mesure où les orientations contenues dans ce rapport seraient retenues, il est évident qu'elles devraient se concrétiser par un renforcement important de la matière grise, tant au sein de la direction générale -nous y revenons ci-après- qu'à l'extérieur. Il est donc indispensable **qu'un effort particulier soit fait pour le renforcement des crédits d'études et de recherche**. De même, il convient de préserver le potentiel constitué dans les agences d'urbanisme et de veiller au montant des aides apportées par l'Etat. Investir dans la matière grise, les études, la recherche, l'expérimentation, l'observation et dans les métiers qui y concourent nous paraît être au total un gage d'économie globale sur les investissements à venir ;

- ◆ la création d'un secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme ne peut s'envisager qu'avec le maintien des crédits actuellement à la disposition du secrétariat général des villes nouvelles. C'est évidemment nécessaire pour le maintien des agents en place. Cela l'est tout autant si l'on veut garantir le maintien des compétences dans les domaines spécialisés tels que par exemple les finances locales.

5. LES COMPETENCES

Les propositions ci-dessus conduisent à conserver à 20 bureaux leurs missions actuelles ; 3 bureaux sont supprimés ainsi que 2 missions ; 4 voient leurs fonctions élargies ; 2 autres sont créés ainsi que 4 missions. Le nombre de sous-directions reste inchangé ; en outre, les 2 secrétariats généraux seraient fusionnés.

Au-delà de ce bilan comptable, l'élément essentiel réside dans l'ampleur des ambitions et des missions proposées et donc dans les besoins de compétences nouvelles. Au total, ce sont 20 à 25 cadres A ou A+ qui seront à redéployer ou recruter (en partant de l'hypothèse d'un maintien des effectifs autorisés globaux). La réussite de l'opération de création de la direction générale repose pour beaucoup sur la capacité à **réaliser ces recrutements au niveau de compétence voulu**. C'est tout particulièrement important pour les compétences « pointues » : les économistes, spécialistes du foncier ou de l'aménagement, juristes...

6. LES MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Il appartient aux ministres de se prononcer sur les suites à donner à ce rapport. Dès lors que les orientations générales en seraient validées nous tenons à attirer l'attention sur 3 points :

- ◆ la nécessité de désigner rapidement un (ou des) responsable (s) chargé (s) de la mise au point du projet : formalisation définitive, préparation des textes réglementaires en liaison avec la direction du personnel et des services.

Nous proposons que cette mission soit confiée en commun au directeur de l'habitat et de la construction et au directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme ;

- ◆ l'importance qui s'attache à poursuivre la concertation engagée avec les organisations syndicales : fédérations nationales et représentants du personnel des deux directions actuelles ; il conviendra, à ce propos, d'être très attentif à ce que les organisations syndicales puissent disposer de « droits » suffisants afin d'être en mesure de participer, dans les meilleures conditions, à l'élaboration du projet et d'en informer le personnel ;
- ◆ si la très grande majorité des bureaux et donc des agents ne change pas d'attribution, il convient de porter une attention particulière à la situation individuelle de tous ceux qui sont concernés par des suppressions de postes (cas de regroupement de bureaux par exemple) ou des changements d'affectation ou d'attribution. Ce suivi individuel ne pourra naturellement être réalisé qu'après qu'auront été définies les fiches de poste de l'ensemble de la direction générale ; il devrait faire l'objet d'une structure de suivi ad hoc.

Parallèlement, les organisations syndicales ont attiré notre attention sur les différences de pratique de gestion existant entre les deux directions. Celles-ci ont évidemment vocation à disparaître à l'occasion de la création de la direction générale après concertation avec les organisations syndicales. Il nous paraît cependant nécessaire d'envisager, dans certains cas, une période de transition. Ainsi, par exemple, dans l'hypothèse d'une mise en place effective en 1998, les propositions de promotion pour l'année prochaine pourraient-elles être faites sur la base des anciennes directions.

II . LES RELATIONS ENTRE LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT ET LE MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Les différentes auditions auxquelles nous avons procédé ont mis en exergue trois points essentiels :

♦ L'importance quantitative et « politique » des sujets d'intérêt commun

Ils concernent aussi bien les grandes orientations de l'aménagement, du développement et de la protection du territoire (cohésion sociale et territoriale, environnement et développement durable, approche intermodale de questions transports, développement et fonctionnement des services et pas seulement des équipements...) que la mise en œuvre de procédures (schémas nationaux, directives territoriales d'aménagement, instructions mixtes à l'échelon central, mises en œuvre des lois littoral et montagne, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, plans de prévention des risques, chartes « agenda 21 »...).

♦ La volonté collective d'un travail en commun le plus en amont possible

Cette volonté résulte du constat qu'en règle trop générale « on se pose les questions trop tard ». Il est à noter que ce constat vaut aussi bien pour l'élaboration des politiques et la préparation des textes législatifs et réglementaires que pour la réalisation de projets concrets. Il concerne autant les services déconcentrés des deux ministères que les administrations centrales.

♦ La nécessité d'une clarification des relations entre les administrations centrales du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et les services déconcentrés du ministère de l'équipement, des transports et du logement

Les directions départementales de l'équipement sont avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et les directions départementales de l'action sanitaire et sociale chargées de mettre en œuvre sur le terrain les politiques du ministère chargé de l'environnement. Parallèlement, les directions régionales de l'équipement, à travers leurs compétences en matière d'aménagement et de transports, singulièrement renforcées depuis quelques années, sont en liaison avec les secrétariats généraux pour les affaires régionales des acteurs essentiels des politiques d'aménagement du territoire (cf. contrats de plan, directives territoriales d'aménagement, observatoires des transports...).

Dans les deux cas, le souci a été exprimé d'une formalisation des relations entre ces services et les directions d'administration du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Dans ce contexte, nous formulerons deux types de propositions.

1. LES RELATIONS ENTRE ADMINISTRATIONS CENTRALES

Soulignons tout d'abord que, par son rôle de synthèse, « d'ensembliser », comme par ses attributions propres, **la nouvelle direction générale a vocation à être l'interlocuteur privilégié** -mais naturellement non exclusif- **du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**. Cette orientation est confortée par le fait que la double compétence en matière d'urbanisme la conduira, comme c'est le cas aujourd'hui pour la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, à être mise à disposition de ce ministère.

La participation du directeur général ou du directeur général délégué aux réunions des directeurs du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, dans le prolongement des pratiques actuelles, devrait permettre d'assurer une bonne coordination.

Au-delà, il convient de définir les modalités permanentes de travail permettant de développer l'information réciproque, l'identification des contraintes et des préoccupations et surtout la réflexion commune sur la définition des politiques et l'évaluation de leurs résultats. En un mot, créer les conditions de la confiance mutuelle et du travail en commun.

Dans ce but nous proposons **la création de comités des directeurs**, communs aux deux ministères. Les initiatives prises ces dernières années au sein du ministère de l'équipement - comité des directeurs transports, comité des directeurs aménagement- et le bilan qui en a été tiré permettent de dégager à ce sujet quelques principes d'organisation.

1.1. Les principes d'organisation des comités des directeurs

a) Des objectifs et un champ de politiques publiques correctement inventoriés

Un comité des directeurs n'a pas de fonction opérationnelle directe : il doit être le lieu de la réflexion prospective, de la conception méthodologique et de l'évaluation des politiques et des pratiques. Sa mission est de veiller à la cohérence d'ensemble des politiques publiques conduites dans des champs voisins à forte synergie par les directeurs d'administration centrale qui le composent.

La participation effective des directeurs aux réunions du comité ne peut résulter que de la perception d'enjeux communs. Aussi le champ de politiques publiques de la compétence de chaque comité doit-il être clairement défini : ni trop large car conduisant en pratique à des difficultés de fonctionnement et à des implications hétérogènes des différentes directions ; ni trop étroit ce qui nécessiterait une multiplication peu souhaitable du nombre des comités.

b) Une méthode de travail rigoureuse

Compte tenu de la position et de l'emploi du temps chargé de ses membres, il ne devrait se réunir que deux à trois fois par an (exceptionnellement plus), pour valider des propositions ou projets de décision préparés à l'avance de façon concertée. Sa fonction consiste en pratique :

- ◆ à décider des thèmes d'actions communes qu'il apparaît opportun d'engager, à son initiative ou à la demande des ministres,
- ◆ à mettre en place, pour chacune des actions retenues, une organisation partenariale de travail (structure de projet) associant les compétences nécessaires et de fixer sa mission (objectif, calendrier, pilotage et résultats attendus),
- ◆ à statuer sur les résultats des travaux ainsi conduits et sur les suites à donner : propositions adressées aux ministres, orientations générales pour les services, prise en charge par telle ou telle direction...

c) Un minimum de moyens permanents

Le président du comité doit établir des contacts personnels avec chacun des directeurs pour s'assurer de leur adhésion à la conduite générale du comité.

Le secrétaire général du comité doit s'impliquer directement dans le suivi des différents groupes de travail (même s'il n'est pas chargé de les piloter) afin de contrôler la bonne exécution des décisions du comité. Il devrait dégager au moins 50 % de son temps à cette fonction (ce qui exclut en pratique le cumul avec des fonctions de chef de service).

Le comité doit enfin disposer de relais pour piloter les différents groupes de travail et préparer les rapports correspondants, afin de ne pas surcharger les structures des directions centrales (il peut en particulier être fait appel aux ressources du conseil général des ponts et chaussées).

1.2. Sur la base des principes énoncés nous proposons la création de 2 comités des directeurs

a) Le comité des directeurs pour l'aménagement du territoire

Ce comité serait compétent pour les questions d'aménagement du territoire intéressant les deux ministères : planification des infrastructures et des transports (schéma directeur d'aménagement du territoire, schémas d'infrastructures ou de services...) ; cohérence des actions territoriales de l'Etat (stratégies territoriales, méthodologie des directives territoriales d'aménagement...) ; adaptation des instruments de régulation de l'aménagement du territoire (fonds de régulation, zonages, contractualisation, intercommunalité...) ; recherche et prospective sur l'aménagement du territoire (réseaux de villes, action publique et développement local, transports et développement durable...).

Il comprendrait à titre principal : la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les directions « transports » -direction des routes, direction des transports terrestres, direction du transport maritime, des ports et du littoral, direction générale de l'aviation civile-, la direction générale de l'urbanisme et de la construction, la direction de la nature et des paysages, la direction des affaires économiques et internationales.

Le secrétariat de ce comité serait placé sous l'autorité de la DATAR.

b) Le comité des directeurs pour le développement urbain

Ce comité serait centré sur les questions relatives à l'aménagement et au développement urbain : orientations stratégiques de l'aménagement urbain (rôle de l'Etat, rôle des acteurs, cohésion sociale, mobilité quotidienne, développement durable...) ; coordination de l'observation et des études (habitat, développement spatial, mixité sociale, économie urbaine...) ; adaptation des instruments de régulation en milieu urbain (fiscalité, tarification, aides publiques, PLH...) ; politiques de régulation de la mobilité urbaine (définition des orientations, plans de déplacements urbains, plans d'urgence pollution, partage de l'espace public...) ; dimensions aménagement et habitat de la politique de la ville (attributions des logements, accès aux services, dessertes transports, chartes d'environnement...).

Il serait constitué à titre principal par la direction générale de l'urbanisme et de la construction, la direction de la nature et des paysages, la direction de l'eau, la direction de la prévention des pollutions et des risques, la direction des routes, la direction des transports terrestres, la direction de la sécurité et de la circulation routières et la direction des affaires économiques et internationales.

Au-delà de ces directions, et en accord avec les ministères de rattachement, la délégation interministérielle à la ville et la future direction de l'architecture et du patrimoine pourraient utilement être associées aux travaux du comité.

Ceci constituerait une première réponse à l'éclatement de la ville administrative : « la ville familière et historique, gérée par le ministère de la culture ; la ville qui se fait, portée par le ministère de l'équipement et celui de l'environnement ; la ville malade préoccupation du ministère en charge des affaires sociales » selon la jolie formule de François Barré.

Le secrétariat serait placé sous la responsabilité de la direction générale de l'urbanisme et de la construction.

c) Quelques observations complémentaires

Les deux comités seraient placés sous la **triple responsabilité** du ministre de l'équipement, des transports et du logement, du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du secrétaire d'Etat au logement. Ils seraient créés par **arrêté interministériel**. Le président serait nommé dans les mêmes conditions.

Les thèmes énumérés ci-dessus n'ont d'autre but que de donner une indication sur le champ de compétence des deux comités. Ils n'ont aucun caractère d'exhaustivité. A contrario, ils ne constituent pas un programme de travail, celui-ci relevant des demandes des ministres et des délibérations de chaque comité.

Il paraît important de préciser en terme de structure et d'individu, la responsabilité du secrétariat. La désignation d'un secrétaire général n'est toutefois pas exclusive de la mise en place d'un secrétariat plus large associant les deux ministères.

Les propositions de composition des deux comités visent à en définir le noyau dur permanent. D'autres directions pourraient être associées en tant que de besoin en fonction des priorités d'action retenues.

2. LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT ET LES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Nous formulerons dans ce domaine trois propositions :

♦ Associer le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement au pilotage des services déconcentrés

L'instrument central de ce pilotage est constitué par les plans objectifs moyens (POM). Ces plans, établis pour 3 ans, définissent, en fonction des ressources humaines et financières disponibles, les orientations stratégiques du service, les objectifs et les affectations de moyens qui en résultent. Elaborés sous la responsabilité de chaque chef de service, ils donnent lieu à une validation par l'administration centrale (en pratique sous la forme d'une rencontre du chef de service avec chaque directeur d'administration centrale ou son adjoint, puis d'une validation collective sous l'égide du directeur du personnel et des services).

Nous proposons que, dans les mêmes conditions, se tienne une rencontre avec le directeur général de l'administration et du développement (accompagné en tant que de besoin des représentants des autres directions du ministère chargé de l'environnement).

Cette procédure pourrait être étendue à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale pour les directions régionales de l'équipement.

♦ Organiser des échanges réguliers entre centrale et services déconcentrés

Cette proposition pourrait prendre la forme d'une ou deux rencontres annuelles entre les quatre directeurs de l'environnement et l'ensemble des chefs de services déconcentrés de l'équipement. Elles seraient l'occasion d'une information descendante (présentation des politiques, orientations de mise en œuvre...) et remontante (interrogation des services, présentation d'initiatives innovantes...).

Bien évidemment, le ministre chargé de l'environnement interviendrait chaque fois qu'il le juge utile.

Parallèlement, le directeur général pourrait, autant que de besoin, être invité aux réunions tenues par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale avec les secrétaires généraux aux affaires régionales.

♦ **Tenir une conférence annuelle sur la gestion des ressources humaines**

Plus de 1 500 agents gérés par le ministère de l'équipement exercent leur activité au sein du ministère de l'environnement (administration centrale et directions régionales de l'environnement). Les modalités de gestion de ces agents ont été définies par une charte signée en 1993.

Il est proposé l'organisation d'une conférence annuelle, coprésidée par le directeur du personnel et des services et le directeur général de l'administration et du développement, permettant de faire le point de la mise en œuvre de ce document .

Cette conférence serait l'occasion d'un bilan statistique (mutations, promotions, formation...). Elle permettrait aussi d'identifier les problèmes rencontrés dans la gestion des ressources humaines (recrutements, compétences...) et de définir les voies de solution.