



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

# Mission d'évaluation des réformes de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS)

Rapport n° 010538-01  
établi par

Françoise GADBIN (coordonnatrice), Pascaline TARDIVON et Charles HELBRONNER

Novembre 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

# Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>5</b>
L'aboutissement d'un processus de réformes engagées depuis 30 ans.....	5
Les réformes ont nécessité une adaptation des outils de la gestion prévisionnelle des ressources humaines.....	6
Les communes et leurs EPCI se sont organisés pour l'exercice de leurs compétences..	6
La mise en œuvre des réformes a permis d'atteindre leurs objectifs quantitatifs grâce à un pilotage et des dispositifs globalement adaptés, mais elle induit aussi une fragilisation des DDT(M).....	6
L'exercice au sein des DDT(M) des missions redéfinies appelle certains ajustements.....	7
<b>Introduction</b> .....	<b>10</b>
La commande.....	10
Les objectifs de cette évaluation.....	10
Les services et institutions rencontrés.....	11
L'élargissement de la commande aux conséquences de ces réformes sur les collectivités territoriales.....	11
<b>1. Les réformes affectant les services ont nécessité une adaptation des outils de la gestion prévisionnelle des ressources humaines</b> .....	<b>13</b>
1.1. Une décennie de réformes a redéfini les rôles respectifs des DDT(M) et des collectivités dans le champ d'action du ministère.....	13
1.1.1. <i>Les réformes de l'ADS et de l'ATESAT s'inscrivent, pour les services déconcentrés des ministères (MEEM et MLHD), dans une décennie déjà marquée par de nombreuses réformes</i> .....	13
1.1.2. <i>L'année 2014 instaure la réforme de l'ADS et la suppression de l'ATESAT</i> ....	13
1.1.2.1. Le retrait de l'État en matière d'ADS s'est effectué progressivement.....	13
1.1.2.2. La suppression de l'ATESAT est intervenue de façon plus inattendue.....	14
1.2. Les réformes ont été l'occasion d'adapter les outils de gestion des ressources humaines.....	16
1.2.1. <i>L'émergence d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences</i> .	16
1.2.2. <i>Des mesures spécifiques pour faire face aux conséquences des réformes sur les emplois et la vie des agents</i> .....	17
1.2.2.1. Un renfort des moyens.....	17
1.2.2.2. Un principe de priorité affirmé pour les agents touchés par les réformes...	17
1.2.2.3. La mise en place d'un comité de suivi.....	18
1.2.2.4. Des aides financières pour atténuer les effets de la mobilité.....	18
<b>2. La mise en œuvre des réformes a permis d'atteindre les objectifs de diminution d'effectifs grâce à un pilotage et des dispositifs globalement adaptés, mais elle induit aussi une fragilisation des DDT(M)</b> .....	<b>21</b>
2.1. Le pilotage de la démarche s'est concentré sur la problématique des ressources humaines.....	21
2.1.1. <i>Les administrations centrales ont mis en place une stratégie d'accompagnement et de communication plus orientée vers les services que vers les collectivités</i> .....	21

2.1.1.1.	La communication en direction des services et le dialogue social ont été assurés jusqu'à la mi-2015.....	<a href="#">21</a>
2.1.1.2.	Les outils de suivi des réformes fournissent une information assez limitée	<a href="#">22</a>
2.1.1.3.	La mise en œuvre des réformes a été impactée par l'agenda politique de la réforme des collectivités locales.....	<a href="#">22</a>
2.1.1.4.	L'accompagnement des communes et des EPCI s'est en conséquence effectué de façon très variable et plutôt tardive.....	<a href="#">23</a>
2.2.	L'échelon départemental a disposé de marges de manœuvre importantes pour mettre en œuvre le dispositif d'accompagnement des personnels.....	<a href="#">24</a>
2.2.1.	<i>Le niveau régional a joué un rôle d'animation plus que de pilotage.....</i>	<a href="#">24</a>
2.2.2.	<i>Tous les professionnels des ressources humaines ont été mobilisés.....</i>	<a href="#">24</a>
2.2.3.	<i>Des dispositifs et des règles de gestion adaptés, voire dérogatoires, ont été mis en place.....</i>	<a href="#">27</a>
2.3.	Les contextes locaux et les stratégies managériales des équipes de direction ont pu engendrer des différences de traitement pour les agents, d'un département à l'autre....	<a href="#">28</a>
2.3.1.	<i>Les méthodes adoptées pour la conduite des réformes ont été variées.....</i>	<a href="#">28</a>
2.3.2.	<i>Malgré un dispositif ambitieux destiné à renforcer les compétences des agents, les démarches de professionnalisation se sont souvent limitées au suivi de formations.....</i>	<a href="#">29</a>
2.3.3.	<i>Les dispositifs d'indemnisation n'ont finalement bénéficié qu'à une minorité des agents impactés par les réformes.....</i>	<a href="#">30</a>
2.3.3.1.	La prime de restructuration de service (PRS).....	<a href="#">31</a>
2.3.3.2.	Le complément indemnitaire d'accompagnement.....	<a href="#">32</a>
2.3.3.3.	La prise en charge partielle des cotisations de retraite.....	<a href="#">33</a>
2.3.3.4.	L'indemnité pour départ volontaire.....	<a href="#">33</a>
2.3.4.	<i>Le dialogue social a fonctionné dans le cadre des instances de droit commun ou créées pour l'occasion.....</i>	<a href="#">33</a>
2.4.	Si les objectifs de la réforme visant à réduire les effectifs ont été atteints, le bilan qualitatif des réformes fait émerger un certain nombre d'inquiétudes.....	<a href="#">34</a>
2.4.1.	<i>Les diminutions d'effectifs ont été facilitées par d'importants départs en retraite, en particulier dans la filière ATESAT.....</i>	<a href="#">34</a>
	<i>Évolution sur la période 2012-2015 des effectifs dans le champ de l'ATESAT :.....</i>	<a href="#">34</a>
2.4.2.	<i>La nette décreue des effectifs consacrés à l'instruction des autorisations d'urbanisme se ralentit pour assumer les conséquences de la loi ALUR sur les POS et les PLUi.....</i>	<a href="#">35</a>
2.4.3.	<i>Le repositionnement des agents s'est effectué majoritairement au sein des DDT(M).....</i>	<a href="#">37</a>
2.4.3.1.	Les recrutements extérieurs au ministère sont restés minoritaires.....	<a href="#">38</a>
2.4.3.2.	Les emplois d'accueil au sein des DDT(M) ont souvent relevé de choix contraints.....	<a href="#">40</a>
2.4.3.3.	Si la majorité des agents semble satisfaite du nouveau poste occupé, certains repositionnements s'accompagnent d'un sentiment de « déclassé » professionnel.....	<a href="#">41</a>
2.4.4.	<i>Des conditions de mise en œuvre des réformes qui fragilisent les DDT(M)....</i>	<a href="#">42</a>
2.4.4.1.	Les démarches managériales sont déstabilisées par la poursuite des réductions d'effectifs, engendrant inquiétudes pour les personnels et les partenaires des DDT(M).....	<a href="#">42</a>
2.4.4.2.	La priorité donnée au repositionnement des agents et les réductions d'effectifs à répétition fragilisent le socle des compétences dans les DDT(M).....	<a href="#">44</a>

### **3. Les impacts des réformes pour l'État et les collectivités restent à évaluer [46](#)**

#### **3.1. La qualité des autorisations d'urbanisme : un enjeu partagé entre les communes et l'État.....[46](#)**

##### *3.1.1. Les communes et les EPCI se sont organisés pour assumer les missions transférées au titre de l'ADS.....[46](#)*

3.1.1.1.Compte tenu de leur taille, les communes ont majoritairement choisi la mutualisation au sein des EPCI.....[46](#)

3.1.1.2.Certains conseils départementaux apportent leur soutien aux communes en matière d'ADS.....[47](#)

##### *3.1.2. La filière ADS en DDT(M) se structure progressivement pour contribuer à l'amélioration de la qualité des autorisations d'urbanisme.....[48](#)*

3.1.2.1.L'instruction du gouvernement du 3 septembre 2014 a redéfini les priorités des services en matière d'ADS.....[48](#)

3.1.2.2.L'appui aux collectivités en matière d'animation et de conseil doit être renforcé rapidement et durablement.....[48](#)

3.1.2.3.Le cadre dans lequel s'exercent les missions de contrôle devrait être mieux formalisé et les contrôles réellement effectués.....[49](#)

##### *3.1.3. La fiscalité de l'urbanisme emploie beaucoup d'effectifs pour une faible valeur ajoutée et ses conditions d'exercice devraient être optimisées.....[52](#)*

3.1.3.1.La réforme de la taxe d'aménagement et l'instruction de l'ADS par un plus grand nombre de communes ont conduit à une augmentation significative de la charge de travail des DDT(M).....[52](#)

3.1.3.2.Des moyens en augmentation sensible ont été affectés à cette mission depuis 2012.....[53](#)

3.1.3.3. Des tâches dont l'utilité apparaît moins convaincante lorsque la taylorisation du processus ne sollicite plus les compétences des agents.....[55](#)

#### **3.2. Le retrait de l'ingénierie publique puis de l'ATESAT engendre de fortes disparités sur le territoire.....[57](#)**

##### *3.2.1. Face au retrait de l'État, les EPCI et les conseils départementaux prennent la relève.....[57](#)*

3.2.1.1.Les responsabilités croissantes confiées aux communes nécessitent une technicité dont elles disposent rarement en interne.....[57](#)

3.2.1.2.L'offre de service des départements : une couverture du territoire encore limitée.....[58](#)

3.2.1.3.La faiblesse de l'offre privée dans les départements ruraux.....[59](#)

##### *3.2.2. L'offre de l'État reste à construire.....[59](#)*

3.2.2.1.L'organisation territoriale de l'ingénierie d'État est en cours de redéfinition [59](#)

3.2.2.2.L'ATESAT et le nouveau conseil au territoire (NCT).....[60](#)

3.2.2.3.Cette offre restructurée permettra-t-elle de répondre aux besoins des collectivités ?.....[62](#)

### **Conclusion.....[63](#)**

### **Annexes.....[65](#)**

#### **1. Lettre de mission du 11 février 2016 (noté à tort 2015).....[66](#)**

#### **2. Liste des personnes rencontrées de mars à juillet 2016.....[68](#)**

#### **3. Les dispositifs de formation et de professionnalisation.....[75](#)**

<b>4. Cas anonymisés, évoqués en Bretagne, éclairant les difficultés d'interprétation entre services.....</b>	<b><a href="#">77</a></b>
<b>5. Exemple de questionnaire réalisé par la DDTM 22 avec l'appui du CVRH (Nantes).....</b>	<b><a href="#">79</a></b>
<b>6. Tableau : « Étapes de gestion de la fiscalité ».....</b>	<b><a href="#">81</a></b>
<b>7. DDT 67 – APPO / LEAN – Fiscalité de l'urbanisme « Cartographie du processus ».....</b>	<b><a href="#">82</a></b>
<b>8. Enquête réalisée avec notamment l'appui de l'assemblée des départements de France – ADF.....</b>	<b><a href="#">83</a></b>
<b>9. Lettre de FO à la vice-présidente de CGEDD refusant de rencontrer la mission.....</b>	<b><a href="#">84</a></b>
<b>10. Liste des missions énumérées dans le décret du 27/09/02.....</b>	<b><a href="#">86</a></b>
<b>11. Note de la DGALN de novembre 2016 sur l'avancement de la mise en œuvre de la NCT, suite au rapport d'évaluation des réformes ATESAT et ADS.....</b>	<b><a href="#">87</a></b>
<b>12. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">90</a></b>

## Résumé

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR), Sylvia Pinel, a souhaité évaluer, au moment où ces processus arrivent à leur terme, les conditions de mise en œuvre de deux réformes :

- la mise en extinction de l'Assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (**ATESAT**) ;
- la redéfinition du périmètre de mise à disposition des agents du ministère pour l'application du droit des sols (**ADS**), et la reconfiguration de la filière.

La commande initiale a été passée le 11 février 2015 ; la mission s'est déroulée de mars à septembre 2016. Elle a permis de rencontrer l'ensemble des administrations centrales concernées (SPES, DRH, DHUP), les organisations syndicales nationales, les associations d'élus (AMF, AMRF, ADF, AdCF) et les services déconcentrés (DREAL, DDT, CVRH, plates-formes RH des SGAR).

### L'aboutissement d'un processus de réformes engagées depuis 30 ans

La loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a ouvert la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux<sup>1</sup>. À ce titre, ces deux réformes, bien que tardives, étaient inéluctables.

Plus récemment, la révision générale des politiques publiques (RGPP), commencée en 2007, puis la modernisation de l'action publique (MAP), traduisaient la volonté des gouvernements successifs de réduire les déficits publics et de recentrer le rôle de l'État sur ses missions régaliennes.

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), entrée en vigueur au 1er janvier 2010, propose une nouvelle organisation départementale de l'État et se conjugue avec la volonté politique de faire monter en puissance les intercommunalités (comme le précise la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010).

L'année 2014 est celle de la réforme de l'ADS et de la suppression de l'ATESAT.

Une décennie de réformes a ainsi redéfini les rôles respectifs des DDT(M) et des collectivités dans le champ d'action de nos<sup>2</sup> ministères.

Si le retrait de l'État concernant la filière ADS et sa réorganisation, a été progressif, la suppression de l'ATESAT est survenue de façon plus inattendue et plus rapide.

Néanmoins, une modalité renouvelée d'appui aux collectivités devait par la suite être proposée aux collectivités, sous le nom de « nouveau conseil aux territoires ».

---

<sup>1</sup> La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a modifié la constitution qui précise dans son article 1 : « La France (...). Son organisation est décentralisée. »

<sup>2</sup> Nos ministères : les ministères en charge du logement et de l'aménagement durable des territoires.

## **Les réformes ont nécessité une adaptation des outils de la gestion prévisionnelle des ressources humaines**

Les moyens recensés dans la circulaire du MEDDTL du 12 avril 2012 relative à la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences ont été mis à la disposition des responsables hiérarchiques et des services de ressources humaines pour accompagner l'évolution des missions du ministère, tout en « prenant en compte les besoins des services, les attentes professionnelles des agents et les nécessités de développement de leurs compétences » : dispositifs d'écoute et d'alerte, entretiens individuels, mesures d'accompagnement d'ordre financier, formation.

S'y sont ajoutées des mesures spécifiques pour faire face aux conséquences des réformes sur les emplois et la vie des agents qui comprennent :

- un renfort de moyens affectés à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) avec 70 ETP répartis dans les DDT(M) ;
- un principe de priorité affirmé pour la mobilité des agents touchés par les réformes ;
- la mise en place d'un comité de suivi national ;
- des aides permettant d'atténuer les effets financiers de la mobilité des agents.

## **Les communes et leurs EPCI se sont organisés pour l'exercice de leurs compétences.**

L'aboutissement des réformes, en particulier de l'ADS, a été impacté par l'agenda politique des collectivités locales (élections municipales, vote de la loi NOTRe) qui a retardé la reprise en mains par les collectivités des missions exercées pour leur compte par les services.

La stratégie d'accompagnement et de communication des ministères, plus orientée vers les services que vers les collectivités, n'a finalement pas engendré une mobilité importante des agents de la filière ADS vers les collectivités territoriales, et celles-ci ont dû recruter des personnels de leur côté, limitant ainsi l'économie globale en termes de finances publiques.

En matière d'ATESAT, les communes se sont tournées vers les conseils départementaux lorsque ceux-ci mettaient à leur disposition des outils tels que les agences techniques départementales ou les sociétés publiques locales. Il demeure toutefois un certain nombre de départements dans lesquels l'offre de service, publique ou privée, est inexistante, laissant les communes démunies quand leurs groupements ne prennent pas le relais de l'ingénierie publique, faute de moyens ou par choix.

## **La mise en œuvre des réformes a permis d'atteindre leurs objectifs quantitatifs grâce à un pilotage et des dispositifs globalement adaptés, mais elle induit aussi une fragilisation des DDT(M)**

La mission a constaté une mobilisation à tous les niveaux, depuis la ministre jusqu'à l'encadrement de proximité. De nombreux textes et instructions ont été adressés aux services et beaucoup d'outils mis à leur disposition. La communication et le suivi mis en place par le Secrétariat général des ministères ont néanmoins marqué un point d'arrêt mi-2015, les administrations centrales ayant sans doute considéré les réformes achevées. Une réactivation des instances de suivi, à des fins d'évaluation, permettrait



de mesurer l'achèvement des processus engagés et la mise en œuvre des nouvelles orientations.

Les directeurs départementaux se sont fortement investis malgré l'absence de visibilité concernant leurs effectifs. La liberté qui leur a été laissée leur a permis d'aboutir à une certaine diversité de solutions notamment en termes d'implantations territoriales.

Les acteurs impliqués dans l'accompagnement des agents et la gestion prévisionnelle des emplois ont démontré la pertinence des outils mis à leur disposition et ont contribué à l'acculturation des services en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il serait souhaitable que ces acquis soient préservés et les postes budgétés à cette occasion, pérennisés.

Les dispositifs financiers ont finalement été peu utilisés, car la priorité a été donnée au repositionnement au sein des DDT(M) et au plus près des lieux de résidence des agents. Certains blocages administratifs ont pu être constatés, notamment pour l'octroi de la prime de restructuration de service : il eut été souhaitable qu'à une situation aussi particulière soit appliqué un management d'exception.

Bien qu'aucun chiffre ne permette de mesurer au niveau national la part des mobilités en direction des collectivités, celle-ci s'est révélée modeste (entre 10 et 15%) dans les départements visités ; en revanche la mobilité vers d'autres ministères a été infime.

Si les objectifs ont été atteints en termes de réduction des effectifs, d'offre de repositionnement pour chaque agent touché par les réformes et d'absence de conflit social majeur, les répercussions psychologiques et sociales, ont été sous-estimées.

La mission a perçu un climat social fait de résignation, de découragement et de perte de confiance dans l'avenir de nos ministères, sentiments accentués par les annonces régulières de réduction des effectifs, lesquelles sont susceptibles de remettre en cause les organisations patiemment édifiées par les DDT(M).

Initialement reconnus pour leur technicité et leur connaissance du territoire, les agents et leur encadrement regrettent de voir des cœurs de métiers disparaître au profit de compétences plus généralistes. La mise en œuvre des politiques prioritaires passe par le développement de nouvelles compétences et de nouvelles postures, ce qui est à mettre en regard avec la pyramide des âges des agents présents dans les services et les perspectives de recrutement à venir.

### **L'exercice au sein des DDT(M) des missions redéfinies appelle certains ajustements**

La réforme de l'ADS ne se limitait pas à un simple retrait de l'instruction mais prévoyait une réorganisation de la filière ADS et l'accompagnement des collectivités locales dans l'exercice de cette mission à compter du 1er juillet 2015, comme le précisait l'instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014.

Du côté des DDT(M), il reste à évaluer avec plus de précision le volume des actes d'instruction qui va rester à la charge des services de l'État à partir de 2017 pour attribuer les ETP correspondants. La qualité des actes délivrés reste un objectif qui suppose d'accompagner la professionnalisation des agents des collectivités, à travers l'animation du réseau ADS, et de contribuer à un contrôle de légalité performant, exercé dans un cadre à redéfinir avec le ministère de l'intérieur.

Les autres missions de la filière, en particulier la police de l'urbanisme et sa supervision ainsi que la gestion de la fiscalité de l'urbanisme se mettent en œuvre. La lourdeur des tâches engendrées par l'instruction de la taxe d'aménagement et les frustrations qu'elle engendre, tant pour les pétitionnaires que pour les élus et pour les agents, conduisent la mission à s'interroger sur la pertinence de son exercice par les DDT(M) et sur la faisabilité d'une dématérialisation.

En ce qui concerne les missions de conseil et d'accompagnement de projet que les DDT(M) peuvent apporter aux collectivités dans le cadre du nouveau conseil aux territoires, il reste à en préciser les contours, en prenant plus en compte la diversité des territoires et l'existence de leurs ressources en matière d'ingénierie de projet.

## Liste des recommandations

1. Transformer l'emploi de renfort GPEEC en « chargé de mission GPEEC » et confier au niveau régional la responsabilité d'allouer les ETP correspondants dans les départements, tout en vérifiant l'effectivité des postes.....25
2. Confier à la DRH le pilotage des chargés de mission GPEEC et leur mise en réseau.....25
3. Mettre fin au financement partiel des postes de chargés de mission GPEEC par le programme 135 et assumer totalement la charge de ces emplois au sein du programme 217.....25
4. Enrichir le contenu du parcours de professionnalisation en généralisant les diagnostics de compétences, en impliquant davantage l'encadrement de proximité et en favorisant l'offre de proximité.....30
5. Définir et valoriser les fonctions d'animation et de conseil en affirmant explicitement leur rôle d'appui aux agents de la filière ADS, qu'ils soient en DDT(M) ou en collectivités locales, et identifier clairement les ETP correspondant à ces fonctions dans les bases de suivi des effectifs, afin d'améliorer leur pilotage et la gestion des compétences.....49
6. Préciser, dans une instruction conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère du logement et de l'habitat durable, le rôle imparti aux DDT(M) et les conditions de leur intervention (conventions, mise à disposition d'agents...) en matière de contrôle de légalité avec en annexe des conventions-types sur les modalités d'appui des DDT(M) aux préfetures dans l'exercice du contrôle de légalité.....51
7. Instituer dans SALSA un indicateur d'activité permettant d'organiser un suivi des moyens consacrés à l'exercice des missions de supervision de la police de l'urbanisme.....52
8. Consolider la version finale et la mise en place des dernières fonctionnalités d'ADS 2007, avec une vision d'ensemble État/Collectivités locales et revoir les fonctionnalités d'ADS 2007 en matière d'entrée des données, afin de permettre l'interfaçage avec des systèmes d'information utilisés par les collectivités locales..... 53
9. Conduire dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) une étude de faisabilité sur les impacts de la dématérialisation de la fiscalité de l'urbanisme, en termes de possibilités techniques, d'amélioration économique de la chaîne de traitement et d'emploi.....56

# Introduction

## La commande

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR), Sylvia Pinel, a souhaité évaluer, au moment où ces processus arrivaient à leur terme, les conditions de mise en œuvre de deux réformes :

- la mise en extinction de l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ;
- la redéfinition du périmètre de mise à disposition des directions départementales des territoires, DDT(M), auprès des communes et de leurs groupements pour l'application du droit des sols (ADS) et, simultanément, la reconfiguration de la filière ;

Ces deux réformes ont nécessité pour leur mise en œuvre une forte implication des services concernés et le repositionnement de nombreux agents. Elles s'inscrivaient dans le contexte d'une diminution significative des effectifs des ministères concernés, ministères dont les périmètres ont par ailleurs évolué depuis, avec notamment la création d'un ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

À noter qu'entre la commande initiale du 11 février 2016 et le début du déroulement de la mission en mars 2016, le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité est devenu le ministère du logement et de l'habitat durable. Les modifications successives dans les appellations des ministères et leurs périmètres d'intervention ne sont pas abordées ici.

## Les objectifs de cette évaluation

Le présent rapport traite principalement du bilan relatif au retrait de l'ADS. En effet, même si les deux missions ont été touchées par les choix politiques, peu d'agents exerçaient une activité au titre de l'ATESAT à plus de 80 % de leur temps et ceux-là ont été redéployés, souvent à l'intérieur de leur service, sur des missions qu'ils exerçaient déjà pour partie.

C'est la raison pour laquelle nos interlocuteurs ont souligné que le rapprochement ADS et ATESAT ne leur paraissait pas forcément pertinent et ont estimé que la question de l'ATESAT avait été résolue relativement vite et facilement. Par ailleurs, d'autres ont indiqué que la suppression de l'ATESAT aurait gagné à être traitée en même temps et/ou dans la continuité de la suppression de l'ingénierie publique.

Néanmoins la mission fait apparaître les éléments de bilan concernant les deux réformes lorsqu'ils sont disponibles.

À partir des visites de terrain et sur un échantillon restreint, la mission a cherché à évaluer :

- le management du dispositif par les administrations centrales et l'encadrement au sein des DDT(M) ;
- la communication effectuée auprès des collectivités pour l'éventuel transfert des agents ;
- le dialogue social conduit en interne ;

- les relations entre la DDT et les structures et les personnes pouvant apporter un accompagnement (CVRH, DREAL, cellules d'écoute, médecins de prévention, plates-formes ressources humaines des SGAR) ;
- les impacts actuels et prévisibles sur l'organisation, les compétences et les missions des DDT(M), ainsi que les moyens et précautions à prendre pour assumer les conséquences de ces réformes.

## Les services et institutions rencontrés

La mission a rencontré l'ensemble des administrations centrales concernées (SPES, DRH, DHUP), les organisations syndicales nationales et les associations d'élus (AMF, AMRF, ADF, AdCF). Seul le syndicat Force Ouvrière n'a pas souhaité rencontrer la mission à l'échelon national et a adressé un courrier en ce sens à la vice-présidente du CGEDD<sup>3</sup>.

Le cœur de la mission a consisté à recueillir le maximum de témoignages sur place auprès des DDT(M) mais aussi des DREAL et des CVRH. Le choix a été fait de visiter six départements représentatifs, ruraux ou urbanisés, soumis pour la plupart à des problématiques de risques naturels et de protection du littoral ou de la montagne, avec des situations différenciées en termes d'urbanisation de protection et concernés par les enjeux ruraux : il s'agit du Bas-Rhin, des Côtes d'Armor, du Finistère, de la Haute Saône, de l'Isère et du Pas-de-Calais. Les départements d'Île-de-France n'ont pas été retenus du fait de leur trop grande spécificité.

La mission avait initialement prévu de rencontrer les DREAL dont relevaient les DDT(M) figurant dans l'échantillon des services interviewés ; du fait de la fusion des régions, les DREAL dont le périmètre a été élargi (Hauts de France, Auvergne-Rhône-Alpes, Grand est) ont communiqué à la mission des informations portant sur la conduite de la démarche dans un plus grand nombre de départements que ce que prévoyait l'échantillon initial.

La mission a souhaité recueillir l'expression et le ressenti des agents ex-ADS et ex-ATESAT, certains d'entre eux ayant déjà connu des repositionnements dus à la fin de l'ingénierie publique.

La commande portant sur « les conditions de la mise en œuvre des réformes », il a paru utile à la mission de s'enquérir du point de vue des collectivités. Les positions exprimées par les associations nationales représentatives des élus concernant l'opportunité de ces réformes n'ont pas été traitées dans le présent rapport, dont ce n'était pas l'objet. En revanche, les contacts avec des techniciens de communautés de communes ou communautés d'agglomérations, et des agences techniques départementales présentes dans les départements visités, ont permis d'appréhender le contexte dans lequel s'est fait le passage de relais entre les services de l'État et les collectivités : recrutements, formation, transfert de données, etc.

## L'élargissement de la commande aux conséquences de ces réformes sur les collectivités territoriales

La mission a très vite souhaité élargir son champ d'investigation aux collectivités territoriales. En même temps qu'il leur était demandé de reprendre des missions longtemps exercées pour leur compte et à moindres frais par les services de l'État, elles devaient faire face à la baisse des dotations et à la réforme territoriale qui

<sup>3</sup> Courrier du 4 avril 2016 à voir en annexe

élargissait le périmètre des intercommunalités et augmentait leurs champs de compétences.

Il s'avérait donc nécessaire de pouvoir apprécier, certes de manière non exhaustive, la façon dont les communes se sont organisées pour répondre aux besoins de leurs administrés, dans les domaines pour lesquels les DDT(M) n'apportaient plus leur concours : urbanisme, voirie, assainissement, habitat, ADS. La mission remercie les collectivités de l'accueil qu'elles lui ont réservé.

\* \* \*

Le processus de ces réformes, qui pourrait aujourd'hui être regardé comme quasi achevé, se poursuit néanmoins en 2016 et devrait perdurer. En effet, la pression sur l'emploi public d'une part et les dispositions de la loi NOTRe concernant la taille minimale des EPCI d'autre part, auront pour conséquence la poursuite de la réduction des effectifs consacrés à l'ADS au sein de notre ministère.

Par ailleurs, le nouveau conseil aux territoires (NCT) s'organise dans la continuité de l'ATESAT. Sa mise en œuvre est abordée à ce titre dans le rapport. La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a fait un point sur l'organisation de ce NCT dans une note jointe en annexe 11.

# 1. Les réformes affectant les services ont nécessité une adaptation des outils de la gestion prévisionnelle des ressources humaines

## 1.1. Une décennie de réformes a redéfini les rôles respectifs des DDT(M) et des collectivités dans le champ d'action du ministère

### 1.1.1. Les réformes de l'ADS et de l'ATESAT s'inscrivent, pour les services déconcentrés des ministères (MEEM et MLHD), dans une décennie déjà marquée par de nombreuses réformes

Depuis 2004, des modifications importantes sont intervenues dans les missions des anciennes DDE :

- gestion des routes décentralisée par la loi de 2004 et création des DIR en 2006 ;
- fusion des ministères de l'Équipement et de l'Environnement en 2007 ;
- création des DDEA par fusion des DDE avec les DDAF en 2008 ;
- création des DDT(M) en 2010 dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (REATE) et transfert de la politique sociale du logement aux directions départementales de la cohésion sociale, les DDCS.

Ces réformes se sont déroulées dans un triple contexte :

- une baisse des effectifs de la fonction publique d'État liée à la volonté de réduire les déficits publics et de recentrer le rôle de l'État sur des missions régaliennes ;
- le lancement du Grenelle de l'Environnement qui a conduit le ministère à définir de nouveaux enjeux prioritaires, tels que la prévention des risques naturels et technologiques, la préservation de la biodiversité, la réduction de la facture énergétique et à l'accès au logement pour tous ;
- la volonté politique de faire monter en puissance les intercommunalités qui s'est traduite par la loi de réforme des collectivités territoriales (loi RCT) du 16 décembre 2010.

### 1.1.2. L'année 2014 instaure la réforme de l'ADS et la suppression de l'ATESAT

#### 1.1.2.1. Le retrait de l'État en matière d'ADS s'est effectué progressivement

L'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 avait déjà restreint le périmètre d'intervention des DDE en abaissant le seuil de population permettant aux communes et aux EPCI de bénéficier de l'assistance des services de l'État<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Seuls les communes de moins de 10 000 habitants ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents de moins de 20 000 habitants peuvent encore disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique des demandes de permis ou des déclarations préalables. Pendant la durée de cette 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.

La circulaire du 4 mai 2012 du MEDDE relative à l'application du droit des sols dans les services déconcentrés a fait le point sur les missions ADS et sur l'organisation des services en DDT(M) ; elle leur demandait de définir un plan d'action permettant de « rationaliser leur activité » et de « rechercher l'adaptation des conventions de mise à disposition » pour « un meilleur équilibre entre les moyens du service et la capacité de la collectivité à assumer directement la gestion de sa compétence », ce qui passait par un travail d'identification des autorisations à traiter en priorité, en fonction des enjeux.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR), dans son article 134, a modifié les conditions d'exercice par les services d'État des missions exercées pour le compte des collectivités en matière d'ADS. Elle a limité la mise à disposition gratuite de ses services aux communes ou EPCI de moins de 10 000 habitants et prévu que les communes couvertes par des plans ou cartes communales deviendraient compétentes automatiquement en matière de délivrance d'autorisation du droit des sols au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>5</sup>.

L'instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 a tiré les conséquences de la loi en rappelant aux services quelles devraient être leurs missions dans une filière nécessairement réorganisée :

- l'instruction des permis de compétence État et des autorisations d'urbanisme pour les communes relevant de situations particulières (RNU par exemple) ;
- la production de l'avis conforme du Préfet, notamment dans le cas des communes dont le POS serait devenu caduc ;
- la gestion de la fiscalité de l'urbanisme ;
- la supervision de la police de l'urbanisme ;
- des missions d'expertise et d'animation.

#### *1.1.2.2. La suppression de l'ATESAT est intervenue de façon plus inattendue*

Les communes bénéficiaient de longue date de services assurés par l'État, pour la gestion courante de la voirie et l'assistance à leurs opérations de voirie et d'aménagement, sous le nom d'aide technique à la gestion communale (ATGC). La loi du 29 septembre 1948 avait donné un cadre légal aux prestations effectuées pour le compte des communes dans le cadre de l'ingénierie publique et la loi n° 92-125 du 6 février 1992 rappelait (article 7) que « les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. Dans ce cas, cet appui est fourni dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'établissement public de coopération ». Ce dispositif a fonctionné jusqu'en 2001 où l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a remplacé l'ATGC.

Les conséquences de la Directive européenne sur les services (1995) commençant à peser sur l'ingénierie publique, l'ATESAT a été définie comme un service d'intérêt économique général (SIEG) dans la loi MURCEF (n° 2001-1168 du 11 décembre 2001<sup>6</sup>) et le décret d'application n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 a précisé quelles collectivités pouvaient en bénéficier : les communes entre 2 000 et 10 000 habitants

---

<sup>5</sup> Depuis le vote de la loi ALUR, la loi NOTRE, votée en 2015, a fixé à 15 000 habitants le seuil minimal de population des EPCI (voir infra 2.1.1.3.)



(en fonction de leur potentiel fiscal) et leurs groupements (lorsqu'ils totalisent moins de 15 000 habitants et que leur potentiel fiscal est inférieur à un montant figurant dans le décret). Quant aux missions, le décret les énumère.<sup>7</sup>

Un rapport confié au CGEDD en 2005<sup>8</sup> présentait une première évaluation de l'ATESAT et en préconisait la poursuite, tout en faisant le constat que les prestations demandées aux DDE restaient très largement dans le champ de la voirie, contrairement aux orientations données par le ministère qui voulait élargir l'offre à des thématiques telles que l'habitat ou la sécurité routière.

Un courrier du Secrétaire général du MEDDAT adressé aux préfets en juillet 2008 annonçait la fin de l'ingénierie publique concurrentielle à l'horizon 2011 mais le maintien de l'ATESAT.

En novembre 2012, dans un discours prononcé devant le congrès de l'assemblée des maires de France, le président de la République annonçait la continuité de la mise à disposition des agents de l'État auprès des collectivités locales pour les accompagner dans les projets « complexes », alors que la perspective de la suppression de l'ATESAT était déjà envisagée par les cabinets ministériels :

*« Je veux enfin parler de la responsabilité de l'État dans son expertise, car il en a encore, vous savez, ces fonctionnaires de l'État qui, par leur excellence, peuvent rendre service à des communes : l'ATESAT, nom mystérieux pour le grand public, mais bien connu de beaucoup d'élus ici [...] Je vous annonce que l'État continuera à mettre à disposition des collectivités locales les compétences de ses techniciens et de ses ingénieurs pour vous accompagner sur les projets les plus complexes. »*

L'article 123 de la loi de finances pour 2014 (loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013) a mis fin à l'ATESAT, l'appui des services de l'État restant possible jusqu'au 31 décembre 2015 au plus tard pour l'achèvement des missions engagées avant la fin 2013.

L'instruction du METL du 5 mars 2014 relative aux modalités d'achèvement des missions d'ATESAT est venue préciser les conditions du retrait de l'État. Une modalité renouvelée d'appui aux collectivités devait par la suite être proposée aux collectivités, sous le nom de « nouveau conseil aux territoires »<sup>9</sup>.

Un document élaboré par la DHUP et remis aux directeurs départementaux à la mi-2013 précisait que les capacités d'expertise des services devaient être « recentrées vers la promotion d'un aménagement équilibré et durable des territoires ». L'offre de service envisagée se déclinait en 4 axes :

- aide à l'émergence de projets nécessitant l'articulation de plusieurs thématiques ;
- soutien à la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires (rénovation thermique, accessibilité, etc.) ;

---

<sup>6</sup> Art. 7-1. – Les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement.  
« Un décret en Conseil d'État précise les critères auxquels doivent satisfaire les communes et groupements de communes pour pouvoir bénéficier de cette assistance technique, ainsi que le contenu et les modalités de rémunération de cette assistance. »

<sup>7</sup> Voir en annexe 10 la liste des missions énumérées dans le décret.

<sup>8</sup> Rapport n° 2004-0259-01 établi par MM. Lenoël et Maillard

<sup>9</sup> Voir partie 3 du présent rapport pour le nouveau conseil au territoire

- appui méthodologique aux collectivités confrontées à des difficultés particulières (par exemple risques naturels ou technologiques) ;
- aide aux communes et EPCI pour assurer la sécurité des ouvrages d'art routiers.

## **1.2. Les réformes ont été l'occasion d'adapter les outils de gestion des ressources humaines**

### **1.2.1. L'émergence d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**

Depuis la mise en place de la LOLF, le ministère s'est doté d'outils permettant d'exercer un suivi des moyens humains consacrés aux différentes missions ; avec SALSA (système d'agrégation en ligne du suivi d'activité), il est possible de connaître la part de ces moyens (sous forme d'équivalents temps plein travaillé ETPT) consacrée à chaque activité ou sous-activité ; avec VISIO-M Postes<sup>10</sup>, la DRH peut assurer, au même titre que tous les services concernés (responsables de programmes, responsables de zone de gouvernance, services locaux) un suivi de l'occupation effective des postes.

À la fin des années 2000, les réformes induites par la RGPP et la REATE ont mis l'accent sur le développement des mobilités intra et interministérielles. Outre la publication d'un répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) en 2006, chaque ministère a dû produire un répertoire ministériel des métiers<sup>11</sup>, mettant en évidence les compétences requises pour chaque « métier », ce qui devait rendre possible la recherche de passerelles entre métiers en cas de recherche de mobilité.

Dans le même temps, le MEEDDAT a créé les centres de valorisation des ressources humaines (CVRH), issus de la fusion des centres inter-régionaux de formation professionnelle (CIFP) et des cellules de conseil et d'appui aux agents et aux services que constituaient les cellules GUEPARH<sup>12</sup>.

La réforme, lancée en 2008, mettant fin aux activités d'ingénierie publique, a constitué un terrain d'application des dispositifs de gestion prévisionnelle des effectifs et d'accompagnement des personnels touchés par cette réforme. Les réorientations stratégiques induites par le Grenelle de l'Environnement appelaient également de nouvelles méthodes de gestion des compétences.

Les moyens devant être mis à la disposition des responsables hiérarchiques et des services de ressources humaines pour accompagner l'évolution des missions du ministère tout en « prenant en compte les besoins des services, les attentes professionnelles des agents et les nécessités de développement de leurs compétences », ont été recensés dans la circulaire du MEDDTL du 12 avril 2012 relative à la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences :

- dispositifs d'écoute et d'alerte ;
- droit aux entretiens individuels, avec la hiérarchie et/ou avec un conseiller mobilité-carrière ;
- mesures d'accompagnement d'ordre financier ;

<sup>10</sup> Outil de suivi et de prévision des ressources humaines

<sup>11</sup> Celui du MEEDDAT a été publié en 2010

<sup>12</sup> GUEPARH : cellules de gestion unifiée et partagée des ressources humaines

- formation.

Ce dernier texte, décliné par la note du secrétariat général des METL et MEDDE du 24 avril 2013, pour les réformes de l'ADS et de l'ATESAT alors en préparation, pose les bases de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences dans ce cas particulier.

## **1.2.2. Des mesures spécifiques pour faire face aux conséquences des réformes sur les emplois et la vie des agents**

### *1.2.2.1. Un renfort des moyens*

Dans le cadre des réformes de l'ADS et de l'ATESAT, décidées mais pas encore votées par le Parlement, une note du Secrétariat général des METL et MEDDE, en date du 24 avril 2013, a rappelé l'existence des dispositifs d'accompagnement évoqués dans la circulaire de 2012 et alloué un renfort de moyens pour « *aider les directeurs à mettre en œuvre le dispositif et la démarche prévus par la circulaire du 12 avril 2012 et assurer une coordination du dispositif avec l'ensemble des acteurs concernés du domaine des ressources humaines ou en charge des politiques publiques* »<sup>13</sup>. Ce renfort s'est traduit par l'octroi de 70 ETP (40 B et 30 A et A+), répartis entre les zones de gouvernance. Les DREAL étaient chargées de répartir ces ETP entre les DDT(M) et d'exercer une fonction de coordination.

### *1.2.2.2. Un principe de priorité affirmé pour les agents touchés par les réformes*

La lettre adressée par la ministre Cécile Duflot aux Préfets de région et de départements le 5 mars 2014 énonce un certain nombre de principes concernant les règles à suivre pour les agents affectés par les réformes :

- « élargissement de l'espace de mobilité des agents, tant en interministériel que vers les collectivités territoriales » ;
- « à compétence égale, une priorité sera accordée aux agents dont le poste est supprimé pour se voir attribuer un poste vacant correspondant à leur grade » ;
- aucune mobilité géographique ne sera imposée, sauf dans le cas de fermeture de site ».

Une note du 15 juillet 2014, signée par les ministres de la décentralisation et de la fonction publique (MDFP) et du logement et de l'égalité des territoires (MLET), évoque la priorité de recrutement des agents dont le poste est supprimé dans le cadre des projets de restructuration<sup>14</sup>. Elle réaffirme les principes contenus dans la lettre de Cécile Duflot :

- élargissement des possibilités de mobilité des agents dont le poste est supprimé, à l'ensemble des ministères et même aux trois fonctions publiques, afin d'éviter notamment les mobilités géographiques contraintes ;
- priorité donnée à un agent dont le poste est supprimé pour une affectation sur « tout emploi pour lequel il a postulé, correspondant à son grade, vacant dans un service ou une administration de l'État, situé dans la même zone géographique<sup>15</sup> ».

---

<sup>13</sup> Leurs missions ont été définies dans la circulaire MEDDE-MLETR du 24 avril 2013 et rappelées dans une note de la DRH de septembre 2014

<sup>14</sup> Depuis ce courrier, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires a été votée et son article 23 légitime ce principe de priorité.

### 1.2.2.3. La mise en place d'un comité de suivi

Les objectifs du comité de suivi, présidé par le Secrétaire général des deux ministères sont précisés dans la note MEDDE/METL, signée par le secrétaire général le 24 avril 2013<sup>16</sup>. Ce comité comprend l'ensemble des organisations syndicales siégeant au comité technique ministériel et des représentants de services locaux. Il vise à préconiser, recommander et diffuser tout élément de doctrine concernant les agents concernés avec les résultats obtenus et les difficultés parfois rencontrées.

### 1.2.2.4. Des aides financières pour atténuer les effets de la mobilité

Certaines des aides financières ne sont pas spécifiques aux réformes relatives à l'ADS et à l'ATESAT, car elles ont été instaurées par le ministère de la fonction publique dès les premières restructurations de services<sup>17</sup>:

- **L'indemnité de départ volontaire (IDV)**, instituée par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008, a été modifiée par le décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement dans la fonction publique<sup>18</sup>. Son montant peut aller jusqu'à deux ans de rémunération brute annuelle (sur la base de la dernière année civile). Elle est versée en une fois dès que la démission est devenue effective, et est exclusive de toute autre indemnité de même nature. Cette indemnité n'est acquise qu'en cas de départ définitif de l'administration. En effet, si l'agent, au cours des cinq années consécutives à sa démission, est recruté dans l'une ou l'autre des fonctions publiques, il doit rembourser dans un délai de trois ans les sommes perçues au titre de cette indemnité.
- **Le complément indemnitaire d'accompagnement (CIA)**, instauré par le décret n° 2014-507 du 19 mai 2014<sup>19</sup>, sur proposition du ministère chargé du logement dans le cadre de la réforme étudiée, il est de portée interministérielle ; il vise à compenser la perte de rémunération liée, le cas échéant, à un passage d'un corps de la fonction publique d'État vers un autre corps de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, à l'occasion d'opérations de restructuration, que ce soit par mutation par détachement ou par intégration directe. Il est à la charge de l'administration d'origine de l'agent concerné.

Le CIA est perçu chaque mois par l'agent pendant 7 ans de façon dégressive dans les conditions qui suivent :

- 100 % de la différence de traitement durant les 4 premières années ;
- 75 % la cinquième année ;
- 50 % la sixième année ;
- 25 % la septième et dernière année<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Après avis de la commission administrative paritaire compétente

<sup>16</sup> Donc par anticipation des lois relatives aux réformes de l'ADS et de l'ATESAT, non encore votées par le Parlement

<sup>17</sup> Plusieurs décrets ont été publiés en avril 2008 et la circulaire du 21 juillet 2008 adressée par le ministère du budget aux préfets est venue préciser les modalités d'emploi de toutes les aides décrites ci-après : champ d'application, exclusions, montant, versement.

<sup>18</sup> Le décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 impose désormais deux conditions cumulatives pour le candidat à son bénéfice : la restructuration de son service et un projet de création d'entreprise

<sup>19</sup> Il remplace une autre indemnité (cf. décret – abrogé – n°2008-367 du 17 avril 2008)

<sup>20</sup> L'agent est donc à terme bénéficiaire de l'opération si l'éventuelle augmentation de ses rémunérations dans son nouveau poste compense l'extinction progressive du CIA qui apparaît à compter de la 5<sup>e</sup>

Un arrêté sous timbre du MEDDE et du MLET, en date du 4 août 2014, fixe la liste des premières opérations ouvrant droit au versement du CIA pour les fonctionnaires relevant de ces deux ministères.

Les modalités pratiques de la mise en œuvre du CIA sont indiquées dans la note de gestion du 19 décembre 2014 établie par les deux ministères, en application du décret.

- **La prime de restructuration de service (PRS)**, instituée par le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008, vise à indemniser les agents concernés par une restructuration et subissant un allongement du trajet entre leur domicile et leur lieu de travail.

Le montant de la prime est modulé, dans des conditions fixées par arrêté ministériel, en fonction des contraintes supportées par les agents du fait de la restructuration. Il prend en compte l'allongement du trajet aller-retour de l'agent entre sa résidence et son nouveau lieu de travail, et fait l'objet d'une majoration en cas de changement de résidence familiale.

Un dispositif d'aide à la mobilité du conjoint est également prévu dans ce décret (article 4). Il peut être mobilisé lorsque le conjoint de l'agent est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de la mutation ou du déplacement de l'agent bénéficiaire de la PRS.

Un arrêté du 19 octobre 2011 relatif aux opérations de restructuration au sein des DDT(M) ouvrant droit à la PRS et à l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, fixe une première liste de telles opérations. Une série d'arrêtés vient régulièrement compléter la liste des opérations de restructuration au sein des DDT(M) ouvrant droit à la PRS.

Un couplage du traitement de la PRS et du CIA, qui sont cumulables, est réalisé le cas échéant à travers un dossier unique.

D'autres dispositions ont été imaginées spécifiquement pour les agents du MEDDE :

- **La compensation du surcoût du taux de cotisation des pensions en cas de départ dans une collectivité locale ou un EPCI.**

Les cotisations relatives aux pensions diffèrent entre la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT)<sup>21</sup>. Un dispositif de compensation a été mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour les agents titulaires de catégorie B et C des filières ADS et ATESAT détachés dans les collectivités territoriales, dans le but de limiter les obstacles à leur recrutement dans la FPT. L'État verse ainsi à la collectivité la différence de cotisation pour pensions, pendant la durée du détachement dans la limite de deux ans. La note de gestion du METL du 20 décembre 2013 relative à ce dispositif en fixe les modalités d'application : prise d'effet du dispositif pour les détachements qui entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014 ou à une date ultérieure, calcul du montant par différence entre les montants de cotisations État et collectivité locale, versement semestriel, de l'État à la collectivité locale<sup>22</sup>.

- **Les mesures indemnitaires de gestion**

---

année suivant son départ.

<sup>21</sup> Ces cotisations, sont bien plus importantes pour la FPE (le taux en 2014 était de 74,6%) que pour la fonction publique territoriale (le taux en 2014 était de 30,25%)

<sup>22</sup> Il est à noter que ce texte, bien qu'antérieur aux textes de loi instituant les réformes de l'ADS et de l'ATESAT, les évoque déjà.

Des mesures indemnitaires de gestion, visant à neutraliser la perte éventuelle en termes de nouvelles bonifications indiciaires (NBI) ou de prime de fonction et de résultat (PFR) liée à la suppression de postes comportant des missions d'ADS ou d'ATESAT ont été mises en place :

- *Complément indemnitaire des techniciens supérieurs du développement durable (TSDD)*<sup>23</sup> (cf. note de gestion du MEDDE du 17 décembre 2012)

La création du corps des TSDD, suite à la suppression du poste fonctionnel de chef de subdivision, a donné lieu à un complément indemnitaire pour compenser la perte des 20 points de nouvelle bonification indiciaire (NBI) liés à cet emploi. Ce complément indemnitaire reste acquis pour les agents ayant exercé des missions d'ADS ou d'ATESAT et dont le poste a été supprimé ou modifié, quel que soit leur nouveau poste<sup>24</sup>.

- *NBI « Durafour »*<sup>25</sup>

La dotation en NBI d'un agent exerçant des missions ADS ou ATESAT dont le poste est supprimé reste attribuée à l'agent, s'il reste au sein des ministères MEEM/MLHD. En revanche, la note de gestion n'est pas applicable si le nouveau poste relève d'un autre ministère. Une discussion au cas par cas entre la DRH et le service d'accueil est nécessaire.

- *Coefficient de fonctions de la prime de fonction et de résultat (PFR)*

Un agent ayant exercé des missions d'ADS ou d'ATESAT dont le poste est supprimé conserve au minimum dans son nouveau poste, le coefficient du poste perdu pour le calcul de sa PFR.

---

<sup>23</sup> Agents de catégorie B ; corps crée par le décret n° 2012-1064 du 18 septembre 2012.

<sup>24</sup> Il y a ainsi conservation de l'indice au cours de changements d'emploi successifs selon le scénario « chef de subdivision → TSDD chargé de missions ADS ou ATESAT → nouveau poste suite à la suppression du précédent. »

<sup>25</sup> Appelée ainsi par référence au décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

## **2. La mise en œuvre des réformes a permis d'atteindre les objectifs de diminution d'effectifs grâce à un pilotage et des dispositifs globalement adaptés, mais elle induit aussi une fragilisation des DDT(M)**

### **2.1. Le pilotage de la démarche s'est concentré sur la problématique des ressources humaines**

#### **2.1.1. Les administrations centrales ont mis en place une stratégie d'accompagnement et de communication plus orientée vers les services que vers les collectivités**

##### *2.1.1.1. La communication en direction des services et le dialogue social ont été assurés jusqu'à la mi-2015*

- Les interlocuteurs de la mission ont souligné que les réformes avaient été portées politiquement et ont salué l'implication personnelle de la ministre de tutelle, Cécile Duflot, dans le lancement du processus de réforme, comme en témoignent sa rencontre avec les DDT(M) et les DREAL le 11 juillet 2013. Cette attitude rompait avec les réductions « rampantes » d'effectifs qui impactaient l'ADS depuis 2010.

Plusieurs directeurs départementaux ont cependant regretté des dysfonctionnements dans les circuits d'information, les organisations syndicales ayant parfois été informées par la ministre avant eux.

- Le Secrétaire général présent au lancement des réformes, Vincent Mazauric, et ses services (SPES, DRH) se sont montrés réactifs et soucieux d'apporter des réponses aux questions qui leur remontaient, notamment par les représentants des DDT(M) et des DREAL dans les comités de suivi qui se sont tenus de janvier 2014 à avril 2015. Au cours de ces réunions, les échanges ont essentiellement porté sur les bilans quantitatifs établis à partir de tableaux consolidés chaque semestre par le SPES et sur les compensations financières à mettre en place pour les agents.

Aujourd'hui le dispositif de suivi semble en sommeil, les données qui ont été communiquées à la mission n'ont pas été actualisées et le Secrétariat général semble considérer que les réformes sont terminées, ce qui n'est pas l'avis de la mission (voir partie 3).

- Des groupes de travail « métiers » animés par la DHUP et portant respectivement sur l'ADS et le conseil aux territoires ont associé les DDT(M). Les travaux de ces groupes n'ont pas été communiqués à la mission mais les interlocuteurs de certaines DDT(M) ont indiqué que leurs conclusions ont alimenté l'instruction du 3 septembre 2014<sup>26</sup> sur l'ADS et les orientations relatives au nouveau conseil aux territoires.

---

<sup>26</sup> NOR ETL1413007J (non publiée au JO)

### *2.1.1.2. Les outils de suivi des réformes fournissent une information assez limitée*

Les administrations centrales ont exercé un suivi de la décrue des effectifs relevant de l'ADS et de l'ATESAT à travers trois sources :

- L'enquête semestrielle<sup>27</sup> renseignée par les DDT(M), dont les résultats étaient consolidés par le SPES jusqu'en octobre 2015 ; créée spécifiquement pour le suivi des réformes, elle recense le nombre d'agents devant quitter leur emploi en ADS ou en ATESAT, année par année et comptabilise l'état d'avancement des suppressions de postes.
- SALSAS, construit selon une approche de type « comptabilité analytique » et qui permet de mesurer les moyens humains alloués à chaque activité d'un programme ; les données sont renseignées mensuellement par les agents, puis validées par les responsables hiérarchiques et enfin agrégées par les conseillers de gestion.
- VISIO M Postes, outil de suivi et de pilotage des postes : le rattachement de chaque poste à un emploi-type du répertoire ministériel des métiers permet un suivi des effectifs de chaque filière métier en temps réel et sur requête.

Les données issues de ces deux enquêtes étant renseignées à des moments différents et pour des unités de valeur également différentes (ETPT ou ETPE<sup>28</sup>), les chiffres varient sensiblement d'une source à l'autre. Elles convergent néanmoins toutes en termes de tendances à la baisse des effectifs.

Localement, la mission s'est étonnée de l'absence de tableaux de bord départementaux ou régionaux permettant de suivre les affectations des agents impactés par les réformes. Les services interrogés ont expliqué que les effectifs des fonctions support ayant été réduits (hormis les renforts GPEEC) au moment où il fallait se mobiliser pour répondre aux attentes des agents, la tenue d'instruments de suivi n'a pas été considérée comme prioritaire. L'affectation de renforts à la GPEEC (sur le contingent évoqué en 1.2.2.1 plus haut) a, dans certains départements, permis la constitution de ces outils de suivi, comme en témoigne le remarquable travail effectué dans le Pas-de-Calais ou en Gironde.

### *2.1.1.3. La mise en œuvre des réformes a été impactée par l'agenda politique de la réforme des collectivités locales*

- Le retrait de l'ADS a été annoncé dès la fin 2012 mais, jusqu'au vote de la loi ALUR le 24 mars 2014, cette réforme n'a reposé sur aucun support législatif, ce qui a conduit quelques préfets et nombre de communes ou d'EPCI à adopter une position d'attente face aux conséquences de la réforme. Le projet de loi prévoyait le transfert aux communes dès le 1er juillet 2014 mais les parlementaires ont reporté, pour des raisons de « faisabilité », la date butoir de mise en œuvre d'un an (article 134).
- De plus, dans le contexte de la préparation des élections municipales du printemps 2014, les exécutifs ne se sentaient pas légitimes à modifier leurs organisations et recruter du personnel alors qu'ils ne savaient pas s'ils seraient réélus.

---

<sup>27</sup> On peut regretter que cette enquête ad hoc ne permette pas d'apprécier les effets « qualitatifs » de la réforme, mais il est vrai que certaines rubriques censées éclairer les comités de suivi (telles que les solutions trouvées par les collectivités pour remplacer l'offre de l'État en ADS ou ATESAT) ont été peu ou pas renseignées par les DDT.

<sup>28</sup> ETPT : équivalent plein temps travaillé, soit le nombre d'agents \* quotité de travail \* période d'activité dans l'année – ETPE : équivalent plein temps emploi, soit nombre d'agents \* quotité de travail



- Enfin, les débats sur les seuils minimaux de populations des EPCI, traités dans le projet de loi Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), n'ont été tranchés qu'à la mi-2015<sup>29</sup>, et l'échéancier des schémas départementaux de coopération intercommunale, prévoyant la fusion de nombreux EPCI d'ici la fin 2016, permettait difficilement aux communes et EPCI de mesurer les conséquences de ces fusions sur la taille des futurs EPCI et donc leur éligibilité ou non à un appui de l'État en matière d'ADS.

Le seuil minimum des intercommunalités (hors exceptions) est désormais fixé à 15 000 habitants, alors que la loi ALUR prévoyait un maintien possible de l'instruction pour les communes appartenant à des EPCI de moins de 10 000 habitants.

#### *2.1.1.4. L'accompagnement des communes et des EPCI s'est en conséquence effectué de façon très variable et plutôt tardive*

L'instruction du 3 septembre 2014 a fourni aux services un certain nombre de pistes pour faciliter le transfert de l'instruction des autorisations d'urbanisme aux collectivités et à leurs groupements, en proposant dans une convention-cadre, dite « convention de transition », les différentes modalités d'accompagnement susceptibles d'être apportées par l'État aux communes et à leurs groupements :

- conseil et assistance pour l'organisation du centre d'instruction ;
- actions de formation ;
- compagnonnage ;
- mise à disposition temporaire d'agents de la DDT(M) ;
- aide à la prise en mains du logiciel ADS 2007 ;
- archivage.

Les informations recueillies auprès de quelques EPCI montrent que les DDT(M) ont agi de façon très variable. Dans certains départements c'est toute une « panoplie » qui a été proposée tandis que dans d'autres, la DDT(M) s'est limitée au strict minimum et n'a même pas conclu de convention de transition.

La mission a repéré des initiatives intéressantes, telles que :

- réunions d'information avec remise de documents pédagogiques (« valises » dans les Côtes d'Armor) ;
- estimations de besoins de recrutement ;
- conventions de communication de données ;
- offres de compagnonnage, pouvant aller jusqu'à accueillir des agents nouvellement recrutés dans les locaux de la DDT(M), ce qui n'a pas toujours été bien accepté par les instructeurs de la DDT(M) ;
- actions de formation à destination des élus en charge de l'urbanisme (Marne) ; ouverture des formations à destination des agents de la DDT aux personnels des EPCI et des communes ;
- organisation de réseaux d'instructeurs (Marne), réunions périodiques d'étude de dossiers en commun (Lot) ;

---

<sup>29</sup> Article 33 de la loi n°2015-99 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

- mise en place d'un forum commun aux instructeurs de l'État et des collectivités avec plate-forme de discussion et base documentaire (Marne) ;
- faculté donnée aux communes et EPCI de consulter l'architecte-conseil et le paysagiste-conseil de la DDT (Lot) ;
- numérisation de documents d'urbanisme ;
- dans de rares cas, les responsables hiérarchiques ont communiqué aux communes et aux EPCI les curriculum vitae de certains de leurs agents qui avaient fait part d'un intérêt pour une mobilité en collectivité.

## **2.2. L'échelon départemental a disposé de marges de manœuvre importantes pour mettre en œuvre le dispositif d'accompagnement des personnels**

### **2.2.1. Le niveau régional a joué un rôle d'animation plus que de pilotage**

La circulaire GPEEC du 12 avril 2012 préconisait la mise en place d'un comité régional de suivi des réformes ADS et ATESAT. La mission a pu constater qu'en Picardie et en Nord-Pas-de-Calais les DREAL l'ont fait sous cet intitulé. Dans les autres DREAL rencontrées, le sujet a été régulièrement évoqué dans le cadre de réunions de réseaux (SG en Rhône-Alpes, directeurs-adjoints en Auvergne, chargés de mission GPEEC en Bretagne)<sup>30</sup>. Quel que soit le nom du comité qui a assuré le suivi de la démarche, il a régulièrement associé le CVRH de proximité et le représentant de la plate-forme RH du SGAR.

Certaines DREAL estiment qu'elles n'ont pas été bien positionnées par les administrations centrales qui ont traité directement avec les DDT(M), y compris pour la tenue du tableau de bord semestriel<sup>31</sup>. De leur point de vue, la répartition des 70 ETP renforts GPEEC dans les départements illustre ce choix. La plupart des interlocuteurs de la mission en DREAL estiment qu'ils n'ont pas pu peser dans leur répartition et, de ce fait, organiser une mutualisation intelligente de ces moyens.

Lorsque la mission s'est déplacée, elle a pu observer que la réorganisation des services des DREAL, induite par la fusion des régions, accaparait les esprits et les moyens humains, laissant peu de place à l'exercice des missions de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

### **2.2.2. Tous les professionnels des ressources humaines ont été mobilisés**

Dans toutes les DDT(M), les secrétaires généraux et les responsables des bureaux de ressources humaines ont été en première ligne, assistés parfois par le conseiller de gestion, ainsi que le médecin de prévention, l'assistant(e) social(e), l'animateur de

<sup>30</sup> En Rhône-Alpes, le directeur régional avait même passé commande en 2011 à un directeur-adjoint de DDT d'une étude sur la possible fin de l'ADS pour le compte des communes. Ce travail a mobilisé les 8 départements et a permis de disposer d'un diagnostic avant le début effectif des réformes.

<sup>31</sup> Le document relatif à la gouvernance remis aux DDT(M) lors de la réunion du 21 juin 2013 précisait : « Au niveau local, la responsabilité du repositionnement des agents est, en premier lieu, celle du directeur du service concerné.(...) Le DREAL est chargé d'assurer une coordination d'ensemble du dispositif au niveau ZGE. Il présidera un comité régional de suivi associant l'ensemble des chefs de service concernés, le directeur du CVRH, de la PFRH et du CEREMA »)

sécurité et de prévention qui constituent, depuis 2004, l'équipe-socle des cellules d'écoute.

La majorité des DDT(M) a pu bénéficier des « renforts GPEEC » déjà évoqués. Si tous les interlocuteurs de la mission ont souligné l'utilité de ces renforts, une investigation plus poussée montre que les 70 postes ne se sont pas traduits par 70 agents identifiés dans les organigrammes des DDT(M). Dans plusieurs régions (Rhône-Alpes, Auvergne, Alsace, Lorraine), les moyens affectés sont restés théoriques<sup>32</sup> et n'ont servi qu'à amortir très modestement les baisses d'effectifs des fonctions support, dans la mesure où la fonction de chargé de mission GPEEC n'a pas fait l'objet d'une création de poste ad hoc mais s'est simplement greffée sur un emploi préexistant (chef du bureau des ressources humaines ou contrôleur de gestion, par exemple). Dans d'autres régions (Picardie, Bretagne, Franche-Comté), en revanche, cette « ressource » a été matérialisée par un poste dédié et les chargés de mission GPEEC se sont vu confier la charge de participer aux entretiens individuels avec les agents, d'accompagner l'encadrement, de faire le lien avec les CVRH et la DRH, de tenir les tableaux de bord, etc.

Une DDT a préféré que les entretiens individuels soient assurés par un psychologue du travail tandis que le chargé de mission GPEEC effectuait des tâches qui se rapprochaient plus de celles du contrôleur de gestion, comme la production d'analyses à partir de VISIO-M ou de SALSA.

Aujourd'hui les « renforts GPEEC » s'interrogent sur leur avenir : ceux qui sont positionnés en DREAL constatent qu'ils n'ont pas été sollicités pour l'accompagnement des agents concernés par la fusion des DREAL et que certains postes ne sont pas pourvus après le départ du premier titulaire. Le mode de financement (par transfert d'emplois du programme 135, « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » vers le programme 217) est également une source de fragilité.

La mission considère que la qualité du travail accompli par ces chargés de mission plaide pour un maintien de cet emploi, sous réserve que les postes soient effectivement créés et que leurs missions s'inscrivent de façon plus large dans une stratégie de gestion des compétences, au-delà des réformes ADS-ATESAT.

*1. Transformer l'emploi de renfort GPEEC en « chargé de mission GPEEC » et confier au niveau régional la responsabilité d'allouer les ETP correspondants dans les départements, tout en vérifiant l'effectivité des postes*

*2. Confier à la DRH le pilotage des chargés de mission GPEEC et leur mise en réseau.*

*3. Mettre fin au financement partiel des postes de chargés de mission GPEEC par le programme 135 et assumer totalement la charge de ces emplois au sein du programme 217.*

Les **cellules d'écoute** (mises en place à l'occasion du transfert des routes puis du retrait de l'ingénierie publique concurrentielle) ont été réactivées dans la quasi-totalité des services rencontrés ; il semble qu'elles aient finalement été assez peu sollicitées par les agents. La mission avait demandé à rencontrer l'assistante sociale et le médecin de prévention de chaque DDT(M), mais au final cela n'a pu se faire que dans

<sup>32</sup> En Rhône-Alpes, les 6 ETP ont été divisés par 8 et l'effectif de chaque DDT a été accru de 0,75 ETP

un seul département (Finistère), ce qui est regrettable car cela a privé la mission d'un regard tiers sur les conséquences de la réforme sur la santé et les conditions de vie de certains agents impactés par ces réformes. Le médecin de prévention du Finistère a ainsi pointé une très sensible augmentation des demandes de rendez-vous depuis la mise en œuvre des réformes<sup>33</sup>. Dans certains départements, les DDT(M) ont passé une convention avec un **psychologue du travail** qui pouvait être sollicité en tant que de besoin (Finistère, Bas-Rhin, Lorraine) ou comme dans les Côtes d'Armor où il lui a été demandé de sensibiliser l'ensemble de l'encadrement sur les risques psychosociaux.

L'encadrement de proximité a été amené à jouer un rôle important dans la conduite des premiers entretiens, que les cadres soient seuls avec leurs agents (Isère) ou assistés d'un professionnel des ressources humaines (chef du BRH ou chargé de mission GPEEC comme dans le Pas-de-Calais). Dans certains cas les cadres ont au préalable bénéficié d'une formation à l'entretien assurée par le CVRH de proximité (Mâcon, Arras).

Après le premier entretien, dont l'objectif était plutôt de connaître les intentions et souhaits de l'agent en termes de mobilité (métier, lieu de travail, changement d'employeur) et de perspective professionnelle (concours, retraite), d'autres entretiens ont été proposés dans un cadre différent, notamment pour envisager un nouveau métier et un parcours de formation adapté.

Parfois, des personnes, sans lien hiérarchique avec les agents touchés par les réformes, ont été identifiées pour leur qualité d'écoute et ont été mobilisées pour rencontrer les agents au cours du processus (Pas-de-Calais) ou plusieurs mois après, pour faire le bilan avec chaque agent de son repositionnement (« référents » en Côtes d'Armor).

**Les CVRH** ont fait des offres de service<sup>34</sup> à tous les directeurs départementaux. Ceux qui les ont sollicités<sup>35</sup> considèrent qu'ils ont reçu un appui significatif de leur part en particulier dans le travail de formation aux techniques d'entretien pour les renforts GPEEC (et parfois leur encadrement) et surtout dans l'organisation d'actions visant à faciliter les mobilités : ateliers de préparation à une mobilité externe (rédaction de CV, lettre de motivation, etc), entretiens individuels avec des chargés de mission carrière-mobilité (Arras, Pont-à-Mousson, Clermont-Ferrand)<sup>36</sup>.

Parmi les démarches innovantes, la mission a retenu celle du CVRH de Nantes qui, à partir des compétences<sup>37</sup> requises pour exercer les métiers de chargé d'ATESAT ou d'instructeur ADS, a recherché quels pouvaient être les emplois de repositionnement croisés avec ceux dont les DDT(M) avaient besoin<sup>38</sup>. Ce travail devait permettre d'identifier avec les agents intéressés quelles étaient les compétences qu'ils détenaient déjà et celles qu'il leur restait à acquérir à travers un parcours de professionnalisation,

---

<sup>33</sup> En novembre 2013 une lettre ouverte a été adressée aux MEDDE, METL, DDT et collectivités locales par le porte-parole du réseau national des médecins de prévention des 2 ministères sur la signification possible du relatif silence des agents et impute leur « difficulté à en parler » (NB des réformes) à une auto-censure provoquée par un syndrome d'appartenance à la fonction publique et au ministère

<sup>34</sup> C'est le concept « d'offre intégrée d'accompagnement »

<sup>35</sup> Aux dires des CVRH, cette sollicitation a été très inégale

<sup>36</sup> Une note de bilan établie par la DRH/FORCQ en septembre 2014 estimait que 67 DDT(M) et 770 agents avaient sollicité des prestations auprès des CVRH

<sup>37</sup> Définies comme une somme de savoirs (connaissances), savoir-faire et savoir-être et décrites dans les fiches d'emplois-types du répertoire ministériel des métiers

<sup>38</sup> À titre d'illustration : « instructeur police de l'eau », « instructeur du domaine public maritime », « chargé de prévention des risques naturels et technologiques »

comportant des formations mais aussi un appui sous forme de compagnonnage ou de tutorat.

Le CVRH d'Arras a, de son côté, mis en place sur son site un « espace mobilité », alimenté par les services et par les agents, où sont recensés les postes vacants ou susceptibles de l'être au sein de sa zone d'intervention ainsi que les souhaits de mobilité des agents. Une charte de gestion précise les rôles de chacun dans la gestion du site.

Dans l'ensemble la complémentarité entre chargés de mission GPEEC et conseillers carrière mobilité des CVRH n'a pas fait question, même si certaines situations nécessitent des ajustements. Dans le cas du CVRH de Mâcon, le choix de son comité d'orientation de limiter sa présence auprès des DDT, en raison de la taille de sa zone d'intervention et d'un problème d'effectifs, se comprend mais aurait peut-être mérité une approche moins systématique, notamment pour l'appui nécessaire aux départements dans lesquels le poste de renfort GPEEC n'avait pas pu être pourvu.

**Les plates-formes « ressources humaines » situées au sein des SGAR** ont trouvé dans la mise en œuvre des réformes l'occasion de tester un certain nombre de dispositifs. C'est dans ce contexte que leurs responsables ont demandé aux DDT(M) de cartographier tous leurs emplois pour mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Certaines DDT(M) ont refusé de faire l'exercice, très consommateur de temps ; d'autres l'ont fait mais n'y ont pas vu d'intérêt pratique : « *Ce n'est pas une fin en soi et ça ne justifie pas le temps que l'on y passe s'il n'y a pas de suite concrète* ».

D'autres initiatives ont été perçues de façon plus positive comme les « ateliers passerelles », destinés à faire connaître l'offre d'emploi au sein de l'ensemble des trois fonctions publiques (Nord-Pas-de-Calais, Bretagne), les ateliers d'écriture de CV ou de préparation aux entretiens de recrutement, souvent co-organisés avec les CVRH. Nos interlocuteurs ont tous souligné l'intérêt de ces réunions collectives d'information qui ont permis d'éclairer les agents sur les conditions de détachement dans d'autres administrations et en particulier dans la fonction publique territoriale. La présence lors de ces journées de représentants des centres de gestion départementaux, voire d'élus locaux, et d'anciens agents des DDT(M) partis en collectivité<sup>39</sup>, a été unanimement appréciée. Les plates-formes ont bien facilité les contacts avec les centres de gestion départementaux et les délégations territoriales du CNFPT.

La complémentarité entre CVRH et plates-formes a bien fonctionné dans l'ensemble : les premiers se sont positionnés sur les formations et actions propres aux métiers du ministère tandis que les plates-formes organisaient des actions plus « transversales », notamment dans le champ juridique (ex : rédaction d'un mémoire en défense). En Auvergne, la plate-forme a proposé des séminaires de management ; en Bretagne, elle a même organisé des entretiens individuels pour les agents et envisagé de renouveler l'expérience de façon délocalisée dans le Finistère.

### **2.2.3. Des dispositifs et des règles de gestion adaptés, voire dérogatoires, ont été mis en place**

Les repositionnements ont également été facilités par des pratiques telles que la création d'un site intranet dédié dans les DDT(M), la mise en place de bourses de postes, mais aussi le gel de postes pendant plusieurs mois, voire un an, pour permettre le repositionnement d'instructeurs ADS auxquels on a demandé d'assurer l'instruction et l'archivage jusqu'à la date limite de juillet 2015.

<sup>39</sup> L'appréciation positive qu'ils portent sur leur insertion dans la fonction publique territoriale a levé les craintes d'agents tentés par une mobilité en collectivité

La DDT de la Mayenne a mis en place, avec l'appui du CVRH de Nantes, des plans de succession pour garantir aux agents un poste à la fin de la période de transition, tout en facilitant le remplacement d'agents partant en mobilité ou en retraite. L'originalité du dispositif tient à ce que l'administration s'engageait sur l'octroi du poste mais l'agent pouvait toujours refuser in fine. Un plan de formation était élaboré et toutes les parties prenantes, y compris les organisations syndicales, ont été associées au processus<sup>40</sup>.

Dans certains comités de suivi régionaux, des services ne relevant pas de la zone de gouvernance, voire des établissements publics, ont été associés afin de mieux connaître toute l'offre de postes (CEREMA, VNF) et accroître les chances de reclassement des agents.

La mission a eu également connaissance de quelques mises à disposition gratuites d'agents à des collectivités pendant 6 mois, afin de faciliter leur intégration (ou permettre leur retour en DDT(M) en cas d'échec).

## **2.3. Les contextes locaux et les stratégies managériales des équipes de direction ont pu engendrer des différences de traitement pour les agents, d'un département à l'autre**

### **2.3.1. Les méthodes adoptées pour la conduite des réformes ont été variées**

La souplesse d'organisation laissée aux services a été saluée par les directeurs départementaux rencontrés, mais elle a pu ponctuellement, se traduire par des différences de traitement des situations d'un département à l'autre, ce que les organisations syndicales ont signalé à l'occasion de plusieurs comités de suivi nationaux.

Dans un nombre limité de DDT(M), certains directeurs ont adopté une attitude de « déni » face à l'éventualité des réformes. En conséquence, ils n'ont ni communiqué ni engagé d'actions, accroissant les inquiétudes et le malaise des personnels, livrés aux rumeurs sur la fermeture de leur(s) site(s). Dans de tels contextes, c'est l'ensemble de la chaîne hiérarchique qui a été impactée : les réunions des secrétaires généraux de DDT(M) ont été l'occasion de témoigner de la « souffrance » de certains d'entre eux.

Le reclassement des agents a fortement dépendu de l'attitude « anticipative » ou « attentiste » adoptée par les directeurs : dans le Rhône, le directeur a invité très tôt les agents à chercher un nouveau poste (mais une représentante syndicale estime que « *les agents se sont sentis poussés dehors* ») ; dans le Doubs, les départs ont été si rapides qu'il a fallu recruter des vacataires pour instruire les autorisations d'urbanisme, tandis que dans d'autres départements, il a été demandé aux instructeurs d'assurer leurs fonctions jusqu'à la reprise de l'ADS par les collectivités, reprise qui souvent s'est faite à la date limite fixée par la loi.

Les agents ont souvent exprimé leur insatisfaction sur la gestion du temps dans l'annonce des réformes et leur mise en œuvre. Pourtant, à bien y regarder on constate que l'annonce précoce est vécue parfois comme « *angoissante* » et celle qui est tardive « *empêche les agents de se projeter* ». Il semble toutefois qu'un délai de mise

---

<sup>40</sup> Cette démarche est désormais utilisée de façon systématique par la DDT ; celle-ci effectue un exercice de gestion prévisionnelle en continu et cherche ainsi à anticiper les effets des départs des agents et à maintenir des compétences sur les sujets sensibles. Cela permet également de donner des perspectives aux agents dont les emplois sont menacés.

en œuvre court (entre 6 et 12 mois) soit plus propice à la réussite d'une démarche de changement, malgré son apparente brutalité.

Les méthodes de mise en œuvre de la réforme de l'ADS ont également été très diverses : démarche très participative en Côtes-d'Armor, ou bien descendante dans le Puy-de-Dôme, avec recours à un consultant dans le Pas-de-Calais.

Face à ces différences dans le pilotage des réformes, et à la demande des organisations syndicales, la circulaire SG/DRH/PPS du 10 juin 2014 relative aux éléments de cadrage pour la mise en œuvre des réformes ADS et ATECAT est venue rappeler les principes applicables à tous et partout. Les différences d'approche constatées sur le terrain font craindre qu'elle n'ait pas eu tous les effets d'homogénéisation escomptés.

### **2.3.2. Malgré un dispositif ambitieux destiné à renforcer les compétences des agents, les démarches de professionnalisation se sont souvent limitées au suivi de formations**

La DHUP et la DRH ont conçu un ambitieux programme de formation pour accompagner les agents (voir annexe n°3). Les CVRH ont proposé aux directions départementales des méthodes d'évaluation des compétences détenues par les agents et un éventail d'actions de formation ou d'accompagnement visant à développer de nouvelles compétences. Il s'avère difficile de faire le bilan de l'utilisation qui a été faite de cette offre, car les statistiques établies par les CVRH ne précisent pas si le stagiaire est dans une démarche de formation suite à un repositionnement ou non.

Parmi les personnes rencontrées, la mission a questionné systématiquement les agents repositionnés qu'elle a rencontrés sur les actions dont ils avaient bénéficié pour les aider dans la « prise en main » de leur nouveau poste : les réponses sont restées assez vagues. Certains ont évoqué leur inscription à des formations proposées dans le cadre de la MOD<sup>41</sup> ou de la MOC<sup>42</sup>, mais celles-ci n'étaient pas nécessairement conçues pour les seuls agents touchés par les réformes.

Le terme de « parcours de professionnalisation » a souvent été évoqué lors des entretiens avec les CVRH, mais on observe que, dans les faits, il n'y a pas vraiment de parcours (au sens d'un cheminement) et la professionnalisation se résume la plupart du temps au suivi d'actions de formation inscrites dans les programmes des CVRH, quelle que soit l'origine de la maîtrise d'ouvrage.

Les entretiens ont fait ressortir un certain nombre de freins ou de limites à l'efficacité de la réponse offerte par la formation : l'éloignement de certaines sessions organisées par la MOC, une insuffisante prise en compte des pré-requis, des reports sine die ou des annulations faute d'inscrits en nombre suffisant, l'insuffisance de budget pour les frais de déplacement, la concurrence entre l'envie de se former et la nécessité d'assurer jusqu'au bout les activités relevant de l'ADS.

La DRH semble bien consciente des ajustements qui restent à opérer : elle tend à diminuer le nombre de formations longues, hormis celles qui sont statutaires ou liées à la prise de poste, car on observe qu'elles ne répondent pas aux besoins des agents, pour lesquels il convient de concevoir des parcours individuels ; en revanche, se

---

<sup>41</sup> Formations sous maîtrise d'ouvrage déconcentrée

<sup>42</sup> Formations dont la maîtrise d'ouvrage relève d'une administration centrale (la DHUP en l'occurrence)

développent des formations plus courtes sous forme de modules. La CGT, pour sa part, estime que les formations de 3 jours n'ont pas eu un caractère suffisamment professionnalisant, contrairement aux formations « prise de poste ».

4. *Enrichir le contenu du parcours de professionnalisation en généralisant les diagnostics de compétences, en impliquant davantage l'encadrement de proximité et en favorisant l'offre de proximité.*

Par ailleurs, les organisations syndicales ont attiré l'attention des comités de suivi et de la mission sur le décalage entre les contenus des séminaires sur le nouveau conseil aux territoires, visant des agents de catégorie A et A+, et les profils des agents issus de l'ATESAT, particulièrement de catégorie C.

### **2.3.3. Les dispositifs d'indemnisation n'ont finalement bénéficié qu'à une minorité des agents impactés par les réformes**

Alors que l'on estime à plus de 3000 le nombre d'agents touchés au titre de l'ATESAT et de l'ADS<sup>43</sup>, le nombre de ceux qui ont pu bénéficier des dispositifs financiers d'accompagnement s'avère relativement modeste. En ce qui concerne la PRS, la principale raison tient à la recherche systématique de solutions évitant aux agents de prendre un poste plus éloigné de leur domicile que celui précédemment occupé. De fait, nombre d'agents rencontrés ont expliqué à la mission avoir gardé la même distance ou le même temps de trajet, tout en ayant changé de lieu de travail.

Le second motif est lié aux départs intervenus avant la prise de l'arrêté actant l'arrêt de l'activité ou la fermeture de l'antenne. Les organisations syndicales ont alerté à plusieurs reprises le Secrétariat général du MEEM sur les inégalités de traitement subies par les agents qui ont changé de poste avant que l'arrêté ouvrant droit à la PRS ne soit publié<sup>44</sup> et ont demandé que les agents lésés puissent bénéficier d'une mesure rétroactive. Ce point n'est pas réglé et semble difficilement pouvoir l'être.

Si le principe de non-rétroactivité est indiscutable en droit, il n'en demeure pas moins que les agents des départements dans lesquels le processus s'est passé le plus tardivement sont, de fait, relativement avantagés par rapport à ceux des DDT(M) dont les directeurs ont adopté une démarche « anticipative » et pro-active en termes de mobilité. Il y a là une forme de « contre-message » qui a interrogé la mission.

Les chiffres figurant ci-après sont fournis par la DRH/PPS et issus des données « paye » ; ils concernent à la date de leur établissement (1<sup>er</sup> juin 2016) 66 départements.

---

<sup>43</sup> Source DGALN à partir de SALSA : en 2012 1934 ETPT étaient constatés à l'activité « ADS pour le compte des communes » et 1259 à l'ATESAT, ce qui recouvrait les activités suivantes : « ATESAT ouvrages d'art » (103), « ATESAT voirie » (744), « conseil en aménagement durable » (320), « conseil et assistance aux groupements de communes » (80), « conseil et assistance à la structuration intercommunale » (11). Le nombre d'agents concernés est sans doute supérieur aux ETPT puisque certains agents effectuent plusieurs activités au sein d'un poste, en particulier dans le cadre de l'ATESAT

<sup>44</sup> Il semble que, ponctuellement, la publication de certains arrêtés ait été retardée du fait d'une surcharge de travail dans les services du Premier ministre, ce qui a pu pénaliser les agents de certaines DDT(M)



### 2.3.3.1. La prime de restructuration de service (PRS)

Bilan global par genre, par catégorie d'emploi et montants moyens perçus :

PRS	Nombre de bénéficiaires			Âge moyen	Catégorie d'emplois				Montant moyen
	Nb hommes	Nb femmes	Total		A	B	C	OPA	
2013	36	26	62	52,05	3	29	29	1	5 333,87
2014	35	38	73	50,87	1	33	39		5 935,62
2015	98	108	206	52,35	0	89	115	2	5 765,38
2016 (janv à juin)	39	28	67	51,99	5	37	25		5 940,30
<b>Total</b>	<b>208</b>	<b>200</b>	<b>408</b>		<b>9</b>	<b>188</b>	<b>208</b>	<b>3</b>	
	<b>51,0 %</b>	<b>49,0 %</b>	<b>100,0 %</b>		<b>2,2 %</b>	<b>46,1 %</b>	<b>51,0 %</b>	<b>0,7 %</b>	

Bilan global par montant versé et par situation visée dans l'arrêté barème :

En nombre de bénéficiaires	Montant de base			Changement de résidence sans enfant à charge			Changement de résidence avec enfant à charge		
	Cas 1 1 500 €	Cas 2 3 000 €	Cas 3 8 000 €	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 1	Cas 2	Cas 3
				9 000 €		12 000 €	11 000 €		15 000 €
2013	13	23	20	1		1			4
2014	14	23	27			5			4
2015	33	74	67	7		12	5		8
2016 (janv à juin)	16	14	31			2			4
<b>Sous-total</b>	<b>76</b>	<b>134</b>	<b>145</b>	<b>8</b>		<b>20</b>	<b>5</b>		<b>20</b>
<b>Total (408)</b>	<b>355 (87,0%)</b>			<b>28 (6,9 %)</b>			<b>25 (6,1 %)</b>		
Cas 1 : allongement du trajet domicile-travail aller et retour compris entre 30 et 40 mn ou entre 20 et 40km									
Cas 2 : allongement du trajet domicile-travail aller et retour compris entre 40 et 1h20 ou entre 40 et 80km									
Cas 3 : allongement du trajet domicile-travail aller-retour supérieur à 1h20 ou à 80km									

Source : DRH/PPS – état au 1er juin 2016. Les données de paye sont celles des années 2013, 2014, 2015 et de janvier à juin 2016.

À la non-rétroactivité du bénéfice de la prime, s'ajoutent les problèmes rencontrés par certaines DDT(M) pour retenir ou non l'éligibilité des agents à la PRS ; les différences d'appréciation portées par certains services (DDT, pôle support intégrés des DREAL,

directions régionales des finances publiques) font qu'aujourd'hui un certain nombre de dossiers sont encore bloqués.

Dans l'Isère, 13 dossiers relevant de la PRS et du CIA étaient en attente de règlement au moment du déplacement de la mission. En annexe 4 figurent des cas anonymisés, évoqués en Bretagne, éclairant les difficultés d'interprétation entre services.

La Directrice des ressources humaines du MEEM a demandé qu'un état des lieux soit effectué sur les situations bloquées<sup>45</sup>.

Les agents rencontrés soulignent que le montant versé ne permet pas toujours de compenser le surcoût généré par le changement de lieu de travail (achat d'un deuxième véhicule auquel s'ajoutent les frais d'entretien), en particulier dans des départements ruraux où les transports en commun ne peuvent constituer une alternative sérieuse.

### 2.3.3.2. Le complément indemnitaire d'accompagnement

Le tableau ci-dessous présente, pour chacune des années, le nombre d'agents ayant perçu le CIA, destiné à garantir le maintien de rémunération à l'occasion d'un changement de poste hors du ministère.

Le total des agents bénéficiaires est de 91 entre début 2015 et mi-2016 :

	Nombre de bénéficiaires			Age moyen	Catégorie d'emplois			
	Nb hommes	Nb femmes	Total		A	B	C	indemnitaire
2015	16	25	41	48,88	0	1	9	31
2016 janv à avril	19	31	50	49,74	0	1	15	34
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>56</b>	<b>91</b>		0	2	24	65
	<b>38,50%</b>	<b>61,50%</b>	<b>100,00%</b>		<b>0,00%</b>	<b>2,20%</b>	<b>26,40%</b>	<b>71,40%</b>

Source DRH/PPS

Le montant total versé en 2015 est de 61 000 €. Le montant moyen mensuel servi est de 240 € par agent.

Par ailleurs, dans le cadre d'une convention, le ministère peut rembourser le complément indemnitaire aux employeurs d'accueil qui en assurent le paiement direct aux agents repositionnés, en même temps que le versement de la rémunération principale. Cela concerne 8 agents pour un montant moyen mensuel de 170 € par agent.

<sup>45</sup> Le retour de cette enquête fin octobre fait état de moins de 15 dossiers restant en suspens (source DRH).

### 2.3.3.3. La prise en charge partielle des cotisations de retraite

Toutes années confondues, le nombre d'agents ayant justifié du déclenchement d'un paiement est de 96. En revanche, environ 160 dossiers ont fait l'objet de déclaration d'ouverture, dont 64 n'ont pas encore fait l'objet d'un paiement.

	Nombre de bénéficiaires			Catégorie d'emplois			Montant moyen (€)	Montant total payé (€)
	Nb hommes	Nb femmes	Total	A	B	C		
2014	2	8	10		8	2	4 402,51 €	44 025 €
2015	4	33	37	0	16	21	7 613,06 €	281 693 €
2016 (janv. à juin)	28	78	106	0	41	65	4 820,49 €	506 152 €
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>119</b>	<b>153</b>	<b>0</b>	<b>65</b>	<b>88</b>		<b>831 870 €</b>
	<b>22,20%</b>	<b>77,80%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>42,50%</b>	<b>57,50%</b>		

Source DRH/PPS

On note une augmentation sensible du nombre d'ouvertures de dossiers depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, date limite de reprise de l'instruction par les collectivités concernées fixée par la loi ALUR. La base annuelle du montant à rembourser est de 10 122 € par agent.

### 2.3.3.4. L'indemnité pour départ volontaire

Les conditions de son utilisation ayant été modifiées en 2014<sup>46</sup>, le motif de « départ pour projet personnel » n'ouvre plus droit à l'indemnité, alors que cette disposition avait pu permettre à certains agents (issus de l'ATESAT en particulier) de créer leur entreprise avant 2014.

## 2.3.4. Le dialogue social a fonctionné dans le cadre des instances de droit commun ou créées pour l'occasion

Le dialogue social s'est déroulé, au niveau national, dans le cadre des comités de suivi et des comités techniques ministériels. L'UNSA a regretté que les bilans qui devaient être présentés à cette occasion aux organisations syndicales n'aient pas toujours été renseignés. Dans ces comités ces dernières ont particulièrement alerté les administrations centrales sur les inégalités de traitement des agents résultant des conditions d'octroi de la prime de restructuration de service ou de mise en œuvre du processus de retrait. Questionnés sur les autres leviers de l'accompagnement des agents (entretiens, formation), les représentants des organisations syndicales ont reconnu leur pertinence et leur efficacité. L'attention de la mission a cependant été attirée sur les conséquences de certains repositionnements peu favorables pour une perspective de promotion en catégorie B.

Les instances régionales de concertation ont été utilisées pour fournir des points d'information réguliers (Auvergne, Bretagne).

<sup>46</sup> Le décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 impose désormais deux conditions cumulatives pour le candidat à son bénéfice : la restructuration de son service et un projet de création d'entreprise

Dans les DDT(M), les comités techniques locaux et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ont été régulièrement informés de l'avancement des réformes, comme en témoignent les procès-verbaux communiqués à la mission.

## 2.4. Si les objectifs de la réforme visant à réduire les effectifs ont été atteints, le bilan qualitatif des réformes fait émerger un certain nombre d'inquiétudes

### 2.4.1. Les diminutions d'effectifs ont été facilitées par d'importants départs en retraite, en particulier dans la filière ATESAT

Évolution sur la période 2012-2015 des effectifs dans le champ de l'ATESAT :

	ETPE	Agents	Dont ETPE catégorie A	Dont ETPE catégorie B	Dont ETPE catégorie C	Dont ETPE OPA
31/12/2012	872	891	6	605	259	2
31/12/2013	726	743	4	497	224	1
31/12/2014	428	436	3	287	137	1
31/12/2015	250	259	2	171	75	1

Source DRH

Motif de départ des agents dont l'emploi-type est « Chargé(e) de prestations pour collectivité au titre solidarité » :

	Changement d'activité	Départs définitifs (dont retraite)	CLD, disponibilité	Détachement
2012-2013	<b>123</b>	<b>75 (65)</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
2013-2014	<b>240</b>	<b>69 (57)</b>	<b>11</b>	<b>2</b>
2014-2015	<b>129</b>	<b>42 (39)</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

Source DRH à partir de VISIO M

La méthode employée par la DRH pour procéder à cette analyse a consisté à rechercher dans le SIRH des personnes occupant l'emploi-type « Chargé(e) de prestations pour collectivité au titre solidarité » ainsi que les agents dont le libellé du poste contient «ATESAT» et qui ne sont pas affectés aux emplois-types liés à l'ADS.

L'autre source d'information que constitue l'outil de suivi de l'activité des agents du ministère, SALSA, permet également d'illustrer cette décroissance<sup>47</sup>.

ETPT <sup>48</sup> extrapolés annuels	2012	2013	2014	2015
Total ATESAT	<b>1259,48</b>	<b>908,58</b>	<b>323,07</b>	<b>73,82</b>

Source : DGALN

<sup>47</sup> Sur les écarts constatés entre les deux sources, voir § 2.1.1.2.

<sup>48</sup> ETPT : équivalent plein temps travaillé (compte les effectifs au temps effectivement passé dans l'année sur une activité)

## 2.4.2. La nette décre de effectifs consacrés à l'instruction des autorisations d'urbanisme se ralentit pour assumer les conséquences de la loi ALUR sur les POS et les PLUi

Contrairement à l'ATESAT, la filière ADS n'est pas en voie d'extinction, pour deux raisons :

- certains métiers sont maintenus et leurs effectifs renforcés, comme le précise la circulaire DHUP du 3 septembre 2014 ;
- le calendrier des réformes concernant les cartes communales, les POS et les PLUi va avoir des incidences sur les emplois d'instructeurs à court et moyen terme.

Les données issues de VISIO M et de SALSA illustrent ces évolutions.

Flux constatés entre 2012 et 2015 sur les emplois-types d'instructeur ADS et de responsable de centre instructeur pour l'ADS

Emploi type	Sorties 2013	Entrées 2013	Flux 2012-13	Sorties 2014	Entrées 2014	Flux 2013-14	Sorties 2015	Entrées 2015	Flux 2014-15
Responsable de centre instructeur	- 61	37	- 24	- 70	20	- 50	- 125	28	- 97
Instructeur ADS	- 301	108	- 193	- 382	94	- 288	- 654	79	- 576

### Évolution des ETPT consacrés à l'ADS à partir de SALSA

	ADS pour le compte des communes	ADS pour les communes au RNU	ADS pour le compte de l'État	Animation de la filière ADS	Liquidation des taxes d'urbanisme	Total *
2012	1934,63	NR	984,37	214,19	237,94	3371,13
2013	1535,76	753,70	305,65	193,98	336,82	3189,26*
2014	1307,28	645,30	242,08	186,56	410,45	2857,83*
2015	798,80	546,20	218,99	178,56	496,59	2328,65*

Source : DGALN

\* Nota : Le total inclut également quelques ETP consacrés au contrôle de légalité (voir partie 3)

Dans un certain nombre de cas et pour une période limitée, l'État va devoir se substituer aux communes dans l'instruction des autorisations. Trois échéances vont influencer sur le volume des actes à instruire :

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la mise à disposition gratuite des services instructeurs de l'État prendra fin pour les communes ou EPCI de moins de 10 000 habitants disposant d'une carte communale, ce qui se traduira par moins de dossiers à traiter ;
- à compter du 27 mars 2017 les POS communaux deviendront caducs ; les communes concernées relèveront alors du RNU et les autorisations seront

délivrées avec avis conforme du préfet. Il en résultera mécaniquement une augmentation de la charge de travail des unités ADS ;

- enfin, le 31 décembre 2019 étant la date butoir pour établir un PLUI, les communes pour lesquelles les DDT(M) assureraient encore l'instruction seront autonomes.

Le nombre de communes bénéficiant de l'instruction effectuée par les services de l'État est donc susceptible de connaître, par rapport à la situation à ce jour :

- une baisse au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;
- une hausse au 27 mars 2017 ;
- une baisse au 31 décembre 2019.

Les DDT(M) essaient d'estimer les besoins d'effectifs correspondants, comme l'illustre le tableau ci-dessous, élaboré à partir des données fournies dans les départements visités :

	Bas-Rhin	Finistère	Côte-d'Armor	Isère	Pas-de-Calais	Haute-Saône
Population	1 124 434	934 625	597 085	1 263 850	1 491 735	238 956
Nb de communes	518	281	362	531	893	543
Nb d'EPCI 1/1/2016	35	26	33	27	33	20
Nb d'EPCI 1/1/2017	24	21	8	26	21	18
Communes avec une instruction DDT(M) en 2016	71	71	171	56 (1/1/16)	273	385
Communes au RNU	29	26*	90	4 (1/4/16)	191	176
Nb d'instructeurs (ETP au 1/1/2016)	10 (9,5 ETP)	7	16,60 <sup>1</sup>	8,6	18,06	12,6
Besoin d'instructeurs estimé pour 2017	7,7	5	5	7,6	nc <sup>49</sup>	10,2

- y compris communes au RNU après caducité du POS

La DDT du Bas-Rhin a réalisé une étude prospective sur les collectivités concernées par l'instruction de l'ADS par l'État en fonction des périodes identifiées. Les résultats de cette étude font apparaître les éléments suivants :

	Situation 2016	01/01/2017	27/03/2017	31/12/2019
Instruction	71 communes	33 communes	30 communes	9 communes
Avis conforme	17 communes	17 communes	51 communes	11 communes
Permis État	100 dossiers**	100 dossiers	100 dossiers	100 dossiers

\*\*estimation forfaitaire sur la base du constaté

<sup>49</sup> Les prévisions de 2017 sont de 22,7 ETP, répartis sur 29 postes, pour l'instruction ADS et la fiscalité réunies, non ventilés à ce jour.

À partir de la situation actuelle (71 communes en instruction par la DDT et 17 communes ayant une carte communale), la projection donne :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2017 : effacement des communes avec carte communale ;
- au 27 mars 2017 : intégration des 34 nouvelles communes nécessitant un avis conforme, ce qui porte le nombre total à 51.
- au 31 décembre 2019 : maintien des seules communes n'ayant prescrit aucun document d'urbanisme à ce jour : 9 communes en RNU instruites par la DDT(M) + 11 communes RNU avec avis conforme + permis État<sup>50</sup>.

### 2.4.3. Le repositionnement des agents s'est effectué majoritairement au sein des DDT(M)

Les documents fournis à la mission ne permettent pas de connaître de façon précise les différents statuts des agents touchés par les réformes (détachement ou intégration en collectivité, retraite, changement de métier – avec ou sans changement de lieu de travail – changement de lieu de travail avec maintien du métier). Les tableaux de bord régionaux de suivi fournis au SPES n'ont pas été renseignés en ce sens puisque ce n'était pas une demande des administrations centrales.

La mission a donc disposé essentiellement de données recueillies dans les départements visités.

Devenir des agents exerçant leurs fonctions en ATESAT dans les DDT(M) visitées (entre 2012 et 2015) :

Entre : 2012 et 2015	Repositionnés au sein de la DDT(M)	Repositionnés dans un autre service de l'État*	Partis en collectivité	Partis en retraite	Autres motifs
Côtes d'Armor	30	1	1	4	
Finistère	16	2	3	12	1
Isère	11	1	3	9	
Pas-de- Calais	33	0	0	6	
Bas-Rhin	5	0	1	5	
Haute-Saône	3	0	0	0	

\* ou opérateur situé dans la mouvance du MEEM

Devenir des agents exerçant des fonctions relatives à l'ADS et impactés par la réforme (entre 2012 et 2015)

	Repositionnés au sein de la DDT(M)	Repositionnés dans un autre service de l'État*	Partis en collectivité	Partis en retraite	Autres motifs
Côtes d'Armor	10	3	7	10	
Finistère	38	5	3	10	

<sup>50</sup> D'après les hypothèses faites sur les PLUi souscrits à cette date.

Isère	16	4	8	6	2
Pas-de-Calais	5	4	20	8	
Bas-Rhin	26	0	0	10	
Haute-Saône	0	0	2	0	

\* ou opérateur situé dans la mouvance du MEEM

#### 2.4.3.1. Les recrutements extérieurs au ministère sont restés minoritaires

Le retrait de l'État ne s'est pas traduit pas une économie globale pour la dépense publique<sup>51</sup> car les départs hors du périmètre ministériel ont été très limités, malgré les créations de postes d'instructeurs dans les communes et surtout dans leurs groupements. Le dernier bilan fourni par le SPES en avril 2015 donnait le chiffre de 265 agents partis en collectivité, au titre de l'ADS ou de l'ATESAT. Il est sans doute à revoir à la hausse, car le bilan a été effectué au 1er octobre 2015.

Compte tenu de la continuité des activités en matière d'ADS, on aurait pu imaginer que les communes ou les EPCI chercheraient à embaucher les agents qui instruisaient pour leur compte. Cela n'a pas été le cas majoritaire pour plusieurs raisons.

En Isère, les collectivités ont engagé les recrutements très tardivement, car elles manquaient de visibilité : l'année 2014 étant marquée par les élections municipales, il était difficile pour des élus de s'engager à recruter ; en outre, une fois les résultats connus, il restait à déterminer à quel niveau l'instruction serait assurée (en régie, de façon mutualisée entre communes ou bien par l'EPCI de rattachement) ; enfin, les débats nationaux sur le seuil minimal de populations des intercommunalités ont conduit à un certain attentisme. Aussi, lorsque les communes ou leurs groupements ont publié leurs offres d'emploi, les agents des DDT étaient déjà repositionnés.

Les autres motifs avancés pour expliquer le modeste effectif d'agents de l'État partis en collectivité tiennent aux profils recherchés (des « rédacteurs », agents de catégorie B) différents de celui de la majorité des instructeurs (en 2012, près de 70% des agents qui intervenaient en ADS pour le compte des communes et EPCI appartenaient à la catégorie C et environ 28% à la catégorie B), et aussi à la perception que certains élus peuvent avoir des agents du ministère « trop formatés ».

Le secrétaire général de l'Assemblée des communautés de France a souligné l'intérêt de renforcer, à l'occasion des recrutements, le lien entre l'instruction des autorisations et l'élaboration des documents de planification, ce qui plaide pour une requalification en B de ces postes.

Si les aspects statutaires ou financiers ne semblent pas avoir constitué des obstacles importants ni pour les employeurs ni pour ceux des agents qui ont fait le choix de partir en collectivité, le principal frein a été la représentation des agents concernant l'exercice de leur métier en collectivité, tout particulièrement en ADS. Si les rencontres organisées avec des élus et/ou des centres de gestion départementaux ont pu lever un certain nombre de préventions sur les rémunérations et le déroulement de carrière au sein de la FPT, la crainte d'un interventionnisme des élus dans l'instruction des autorisations d'urbanisme a pu peser dans le choix des agents de ne pas faire acte de

<sup>51</sup> l'étude d'impact de la loi ALUR estimait que le retrait partiel de l'instruction pour le compte des communes engendrerait une économie pour l'État de près de 20M€ en 2013, 38 M€ en 2014 et près de 56 M€ en année courante



candidature. Quels qu'en soient les motifs, certains EPCI rencontrés ont indiqué qu'après avoir transmis plusieurs fiches de poste en primeur à la DDT, ils n'ont pas été contactés du tout (Isère) ou n'ont reçu qu'un faible nombre de candidatures comme à Saint-Brieuc où, sur 4 postes ouverts, un seul agent s'est porté candidat.

D'autres handicaps (services trop petits ne permettant pas de s'appuyer sur des référents ou perspective de devoir trouver sa place dans de gros services après la finalisation des regroupements intercommunaux) ont également été invoqués comme des obstacles à la décision de « sauter le pas »<sup>52</sup>.

Pour autant, la quasi-totalité des agents que la mission a interrogés et qui sont partis ne le regrettent pas (même quand ils y ont perdu financièrement comme cela a été le cas d'un agent issu de l'ATESAT en Isère). Les cas d'exercice du droit de retour/droit de remords évoqués devant la mission semblent être restés très marginaux et le cas cité à la mission concerne une mutation interne à la DDT(M).

La mission rejoint le point de vue de plusieurs de ses interlocuteurs sur le gâchis de ressources que constitue le faible nombre d'agents de l'État recrutés par les EPCI pour l'ADS, en termes de compétences et de finances publiques. D'un côté, certains agents ont dû prendre des postes moins qualifiés au sein des DDT(M) tandis que les collectivités ont été obligées de recruter un nombre d'agents supérieur à celui que la DDT(M) employait<sup>53</sup>, du fait de la mutualisation pratiquée au sein des unités d'instruction de l'État. L'étude d'impact de la loi ALUR estime à 1218 le nombre d'emplois supprimés par l'État en 2015 et par hypothèse créés par les collectivités dans la même année<sup>54</sup>.

On peut regretter que la décision de procéder au retrait de l'État de l'ADS n'ait pas été précédée d'une analyse macro-économique, telle que celles que peut conduire le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique<sup>55</sup> ; cela aurait peut-être permis d'étudier des scénarios de transition plus économes des ressources de l'État et des collectivités, et donc au final de ne pas aggraver les dépenses pour les contribuables. Néanmoins, une politique d'« outplacement » en collectivité assumée aurait nécessité des moyens ambitieux pour permettre aux agents de l'ADS de prendre leurs fonctions dans les meilleures conditions : puisque les communes et leurs EPCI souhaitent recruter des agents de catégorie B, on peut regretter que très peu d'initiatives aient été prises en matière de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle d'un certain nombre d'agents qui maîtrisent parfaitement leur métier.

Les départs vers d'autres services de la fonction publique d'État ont été encore bien plus modestes : pour reprendre les mots d'un directeur départemental, « *l'interministériel ne fonctionne pas* » ; malgré les efforts déployés par les plateformes RH, les bourses régionales interministérielles de l'emploi public (BRIEP) ne sont pas alimentées de façon homogène par tous les ministères et le MEEM n'est certainement pas le plus exemplaire. De nombreux services de l'État sont frappés par des réductions d'effectifs et, de ce fait, ne cherchent pas des candidats extérieurs dans la mesure où ils ont eux aussi à redéployer leurs agents.

---

<sup>52</sup> Contrairement aux agents du domaine routes qui ont été transférés ensemble au Département, la réforme ADS a disloqué les communautés de travail que les instructeurs ont cherché à maintenir en recherchant des postes au sein de la filière ADS

<sup>53</sup> Effet de seuil, la mission pouvant difficilement être exercée par un agent seul

<sup>54</sup> L'étude d'impact concernant la fin de l'ATESAT ne comporte pas d'estimation de coût pour les collectivités

<sup>55</sup> Missions d'évaluation de politiques publiques dites « MAP »

En outre les pratiques constatées dans les CAP et les règles de gestion propres à chaque ministère rendent peu opérante l'instruction, contenue dans la lettre cosignée par la ministre du logement et de l'égalité des territoires et la ministre de la décentralisation et de la fonction publique<sup>56</sup>, visant à accorder une priorité aux personnels à reclasser. Les contraintes dues aux schémas d'emploi ministériels constituent également un obstacle de taille, en donnant une priorité de fait aux agents déjà présents dans ce périmètre.

#### 2.4.3.2. *Les emplois d'accueil au sein des DDT(M) ont souvent relevé de choix contraints*

**Pour les agents qui intervenaient au titre de l'ATESAT**, le « nouveau conseil au territoire » ne constitue pas une alternative, le contenu des missions et l'expertise nécessaire pour les exercer n'étant pas de même nature ; les agents plus jeunes et diplômés ont pu s'investir dans des fonctions de « délégués » ou « référents » territoriaux mais la plupart de ceux qui exerçaient des missions d'ATESAT ont été, en fonction de leur catégorie et de leur âge, affectés sur des postes de gestionnaire de SIG ou d'observatoire, d'instructeur ADS ou de conduite d'opération bâtiment, ou bien ils ont continué à exercer des missions d'appui aux communes (pour le contrôle des ouvrages d'art communaux) sans support juridique. Parfois, pour reprendre l'expression d'une DDT(M), « *le poste des agents a été repeint* », mais son contenu n'a pas été très travaillé dans la mesure où il s'agissait de justifier un emploi en attendant le départ en retraite d'un agent, souvent démotivé par les changements imposés (Bretagne). A contrario, certains responsables des services d'aménagement, cherchent à enrichir les postes des contrôleurs et des dessinateurs : en l'Isère la numérisation des documents d'urbanisme est comprise comme une occasion de sensibiliser les « anciens de l'ATESAT » aux projets d'aménagement des collectivités ; de plus, les services du siège sont sollicités pour déléguer un certain nombre de missions (sécurité incendie, contrôles ANAH in situ, radars pédagogiques) aux services territoriaux afin de les confier aux agents repositionnés.

**Les instructeurs ADS et les responsables de centre d'instruction** ont, quant à eux, majoritairement souhaité rester dans la filière ADS. Ainsi, dans le Pas-de-Calais, 47 des 64 agents rencontrés par la chargée de mission GPEEC ont exprimé cette préférence. Sur les 38 agents du Bas-Rhin qui ont vu leur poste supprimé en ADS, 20 se sont repositionnés sur un métier de cette filière.

On trouve beaucoup d'anciens instructeurs dans les emplois suivants : contrôle de légalité lorsque la DDT(M) l'exerce pour le compte du préfet, de façon totale ou partielle, pré-contentieux de l'urbanisme, conseil et animation en matière d'urbanisme, fiscalité de l'urbanisme ; cette dernière activité a massivement recruté au cours des derniers mois pour résorber les retards dans le calcul des taxes d'aménagement.

Dans un certain nombre de cas, des agents issus de l'ATESAT ou de l'ADS ont été orientés vers des postes relevant du MAAF (notamment pour l'instruction de dossiers relevant de la politique agricole commune). Ces affectations ne se sont pas faites sans difficultés : dans un département d'Auvergne, 3 agents ont été mutés « dans l'intérêt du service » ; ailleurs, les réserves exprimées par les agents tenaient aux relations délicates avec les agriculteurs ou bien aux différences constatées en matière de prestations sociales différentes selon que le poste dépendait du MAAF ou du MEDDE.

---

<sup>56</sup> Lettre co-signée par mesdames les ministres Lebranchu et Pinel en date du 15 juillet 2014

#### 2.4.3.3. Si la majorité des agents semble satisfaite du nouveau poste occupé, certains repositionnements s'accompagnent d'un sentiment de « déclassement » professionnel

En Puy-de-Dôme ou dans les Côtes d'Armor, des enquêtes ont été effectuées auprès des agents repositionnés 6 mois après leur prise de poste. Elles dégagent une tonalité positive, tant en ce qui concerne la conduite de la démarche que la perception du nouveau poste occupé. Ce type d'évaluation, réalisé au moins 6 mois après le repositionnement, pourrait valablement être systématisé, à condition d'en harmoniser le cadre et les conditions de réalisation. L'annexe 5 reprend le questionnaire soumis aux agents de la DDTM des Côtes d'Armor ; sa conception permet aux agents d'explicitier leur point de vue et de donner une dimension qualitative à l'évaluation, ce que ne font pas les enquêtes se limitant à la production de statistiques dont les résultats apparaissent peu significatifs au regard du nombre d'agents interrogés.

Les agents issus de l'**ATESAT** ont très mal vécu la fin d'une mission exercée depuis des décennies, ressentie comme un abandon des communes rurales qui disposent de peu de moyens et ne sont pas assurées de trouver une offre privée et un conseil neutre et désintéressé<sup>57</sup> compte tenu de leur éloignement des centres de décision.

Contrairement à l'ADS où le métier d'instructeur est maintenu mais exercé ailleurs, la suppression de l'ATESAT « a donné le sentiment aux agents que ce qu'ils avaient fait jusque-là n'avait servi à rien et a mis en cause leur « estime de soi » selon une conseillère de CVRH ».

**En ADS**, la décrue des effectifs avait commencé bien avant la réforme introduite par la loi ALUR (on constate que 222 ETP ont été perdus en 2012 et 457 en 2013), ce qui rendait nécessaire une priorisation dans le traitement des dossiers, actée par la circulaire du 4 mai 2012 relative à l'ADS dans les services déconcentrés.

Ces consignes ont été assez mal acceptées par les agents et les responsables des cellules ADS qui se voyaient invités à « travailler en mode dégradé » et à renoncer à un certain nombre de valeurs telles que la qualité du travail fourni ou l'égalité entre citoyens et entre territoires (particulièrement dans les départements concentrant des risques naturels ou technologiques ou concernés par des enjeux de protection de la montagne ou du littoral). La reprise par les EPCI de l'instruction s'étant accompagnée le plus souvent d'une facturation à l'acte (laquelle ne couvre généralement pas l'intégralité des coûts), il convient d'ajouter à ces griefs, l'abandon du principe de gratuité pour les communes, jugé « choquant » pour les plus modestes d'entre elles.

L'abandon de l'instruction s'est en outre traduit par la perte d'un certain nombre d'atouts liés à l'exercice de cette mission : autonomie dans le travail, contacts avec le public, inscription dans une communauté de travail, sentiment d'exercer un métier.

Le repositionnement sur la fiscalité de l'urbanisme, qui permettait de garder un emploi dans la filière ADS et d'utiliser une partie des compétences détenues en matière de droit de l'urbanisme a été vécu par beaucoup comme un « déclassement », au regard de la répétitivité de certaines tâches et de contacts plus « rugueux » avec les pétitionnaires et contribuables<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Cf entretiens réalisés par le CVRH de Clermont-Ferrand auprès des agents de la DDT de l'Allier issus de l'ATESAT (« retours d'expérience »)

<sup>58</sup> Voir plus loin §3.1.3.

## 2.4.4. Des conditions de mise en œuvre des réformes qui fragilisent les DDT(M)

### 2.4.4.1. Les démarches managériales sont déstabilisées par la poursuite des réductions d'effectifs, engendrant inquiétudes pour les personnels et les partenaires des DDT(M)

La visibilité à trois ans et l'objectivation des moyens que fournit en principe l'outil de dimensionnement des effectifs dénommé BBZ<sup>59</sup> (BBZ 2015-2017) sont salués comme un progrès par les DREAL mais celles-ci déplorent les ajustements annuels qui viennent remettre en cause le travail effectué et « *légitiment l'attentisme de certains DDT(M) qui ont tardé à ajuster leur organigramme et gérer leurs sureffectifs* ».

Les personnels des DDT(M) sont épuisés après une décennie de réorganisations et ont le « *sentiment d'être dans une lessiveuse* ». La plupart des directions ont élaboré un projet de service pour mettre en place la réforme de l'ADS introduite par les diminutions d'effectifs « rampantes » affectant l'ADS puis celles qui ont été notifiées dans le BBZ 2015-2017. Elles ont cherché à donner une perspective à la nouvelle organisation et recherché l'adhésion des personnels. Elles ont toutefois dû revoir leur copie un an après avoir effectué la première réorganisation et entrepris un deuxième projet de service sur les « décombres » du premier, lequel n'a pas eu le temps d'être mis en œuvre, comme cela s'est produit dans les départements du Finistère, des Côtes d'Armor et du Pas-de Calais. Dans ce dernier département, l'objectif du BBZ était de passer de 72 à 41 agents en 3 ans. L'objectif est désormais d'atteindre un effectif de 32 ETP d'ici 2018 (source DGALN)...

Il est impossible de passer sous silence les conséquences de ces changements de cible réguliers sur les agents et leur encadrement, quel que soit le service rencontré. Les directeurs consacrent de plus en plus de temps à rechercher comment ajuster les organisations et les missions aux baisses d'effectifs, ce qui diminue d'autant leur capacité d'intervention à l'extérieur de la DDT(M). Quant au reste des agents, leur ressenti face à ces contractions régulières d'effectifs s'exprime à travers des termes comme « absence de sens », « lassitude » et « perte de confiance ».

Un éclairage complémentaire est apporté par les études réalisées dans le cadre des démarches de prévention des risques psycho-sociaux. Dans le Pas-de-Calais les agents de la DDT qui ont répondu au questionnaire préparatoire à la mise en œuvre du plan de prévention<sup>60</sup> estiment que les années récentes ont vu la dégradation dans « *la charge et le rythme de travail, l'organisation du travail, les relations interpersonnelles, l'équité entre les agents et la reconnaissance témoignée, le contenu et la diversité des tâches* ».

### **Ces ajustements d'effectifs à répétition rendent incertaine la viabilité des implantations territoriales.**

Malgré la réduction des effectifs, le choix de maintenir une activité liée à l'ADS hors du siège (dans une antenne/unité/un pôle) a souvent été déterminé par l'éloignement du domicile des agents du siège de la DDT(M) ; d'autres critères ont ponctuellement pu peser pour retarder ou faire obstacle à la fermeture de certains sites. : souhait du préfet, prudence ou attentisme du directeur départemental, intervention ou poids politique de certains élus.

<sup>59</sup> BBZ : budget base zéro

<sup>60</sup> Le questionnaire concernait l'ensemble des agents de la DDT

Dans les départements visités, le choix du Bas-Rhin a été de maintenir 4 sites (instruction à Strasbourg, Saverne, Haguenau et Sélestat, pôle fiscalité à Haguenau), celui de l'Isère de maintenir 2 centres instructeurs (Saint-Marcellin et Vienne) en sus du siège et de localiser la fiscalité de l'urbanisme à Vizille ; dans le Pas-de-Calais les activités d'instruction et de fiscalité ne sont plus aujourd'hui assurées qu'à Montreuil-sur Mer et Arras.

Dans un certain nombre de cas, les agents de la filière ADS sont « logés » avec d'autres collègues de la DDT(M) qui interviennent sur d'autres domaines (aménagement, planification, gestion du domaine maritime) mais ils sont relativement isolés en termes de métier et leur hiérarchie n'est pas sur place mais au siège. Ainsi, dans le Finistère, les 6 instructeurs qui restent sont répartis dans 4 implantations : Morlaix (2), Chateaulin (1), Quimper(1) et Douarnenez(2).

Ce maintien de plusieurs unités hors du siège est cependant lourd pour les équipes d'encadrement qui, pour pallier les inconvénients de cette dispersion, sont appelées à se déplacer beaucoup plus pour veiller au maintien d'une compétence collective (en Isère il est également demandé aux agents de se déplacer au siège tous les 15 jours).

Il semble à la mission que certaines de ces implantations ont une viabilité incertaine du fait de la faiblesse de leurs effectifs et sont susceptibles de fermer à terme, avec le risque d'aggraver encore la défiance entre les agents et leur direction. De plus, dans certains départements les choix de localisation sont à ce jour déconnectés des nouveaux centres de gravité de la gouvernance locale.

A contrario on retiendra la démarche de la DDT du Bas-Rhin où trois implantations territoriales ont été maintenues hors du siège ; les services instructeurs pour les communes au RNU sont localisés dans chacune des sous-préfectures, ainsi que les délégués des territoires<sup>61</sup>, ces implantations étant conçues comme des portes d'entrée de la DDT. La DDTM du Finistère a également fait le choix de caler son organisation sur les arrondissements et donc en lien avec les sous-préfectures.

Dans les Côtes d'Armor, une démarche participative animée par une équipe-projet a été mise en place dès le début des réformes ; l'équipe, régulièrement renouvelée dans sa composition, entreprend un troisième chantier en vue d'affiner la stratégie d'implantation territoriale et le contenu des missions à confier aux futures antennes délocalisées. Le Préfet, de son côté, souhaite le maintien de quatre implantations hors Saint-Brieuc (Guingamp, Lannion, Dinan et Rostronen). L'ambition est bien de trouver un point d'équilibre entre les souhaits des agents et les compétences qu'ils détiennent, et les besoins des territoires. Les réflexions intègrent les nouvelles intercommunalités et visent à constituer une offre de proximité sur l'ensemble des politiques portées par la DDTM, ce qui suppose de nouvelles modalités de travail pour tous les services (environnement, agriculture, habitat, systèmes d'information).

Progressivement, comme l'illustre cette réforme de l'ADS et de l'ATESAT, c'est le rapport du MLHD et des DDT(M) au territoire qui est questionné et auquel le « nouveau conseil aux territoires » n'apporte pas encore les réponses attendues par les élus, en particulier dans les zones disposant de peu de moyens d'ingénierie. De leur côté, certains directeurs départementaux déplorent l'éloignement croissant des DDT(M) des instances locales de décision et regrettent que les relations entre les services de l'État et les collectivités ou EPCI soient de plus en plus ciblées sur des questions de procédure au détriment de l'aide à l'émergence de projet et du conseil.

---

<sup>61</sup> Sur les délégués, voir partie III (CH)

#### 2.4.4.2. La priorité donnée au repositionnement des agents et les réductions d'effectifs à répétition fragilisent le socle des compétences dans les DDT(M)

Les départs en retraite, l'affectation prioritaire des agents à repositionner, voire l'impossibilité de recruter en cas de sureffectifs, ont eu un impact sur les compétences détenues dans les DDT(M). Il est difficile à la mission de valider le commentaire de plusieurs interlocuteurs selon lesquels « *les meilleurs sont partis* », mais il est indéniable que la comparaison de la pyramide des âges des agents de l'ADS entre 2012 et 2015 sur des champs comparables n'est pas favorable aux DDT(M).

Pyramide des âges des agents de la filière ADS (en %)

	Moins de 40 ans	40 - 49 ans	50 - 59 ans	Plus de 60 ans
Fin 2012	12	27	51	10
Fin 2015	7	23	49	21

Source : DRH – extraction de VISIO M ; tous emplois ADS confondus

En ce qui concerne l'évolution par macro-grades, elle paraît plus positive puisque la filière voit la proportion d'agents de catégorie B progresser fortement, mais il s'agit là d'un effet mécanique dû au départ de nombreux agents de catégorie C ; en valeur absolue le nombre d'agents de catégorie B diminue très sensiblement.

Répartition par macro-grade des agents de la filière ADS<sup>62</sup>

	ETPE	A et A+	%	B	%	C	%	OPA	%
2012	2 922,6	74,1	3	1 009,8	35	1 834,3	62,7	4,4	0,01
2015	1 827,7	70	3,8	676,9	37	1 076,8	58,9	4	0,3

Avec le départ des agents les plus chevronnés, soit en retraite soit en collectivité, se pose désormais la question du maintien ou du renouvellement de l'expertise que le ministère revendique, ainsi que les capacités à assurer une animation et un conseil de qualité auprès des instructeurs des communes ou des EPCI, tout particulièrement en ADS. La prise en charge de l'instruction des autorisations d'urbanisme par des EPCI de taille croissante, le niveau de recrutement des responsables de ces services et la mise sur le marché d'outils de veille juridique tels que Lexisnexis doivent amener la DHUP à repenser la place des services de l'État dans le système d'acteurs locaux, leur outillage et la production qui est attendue d'eux dans ce contexte.

Dans la mise en œuvre des réformes, les démarches de GPEEC ont essentiellement porté sur la prospective des départs en retraite des agents touchés par les réformes de l'ADS et de l'ATESAT, réalisée à partir de VISIO M-Postes, exercice complété et fiabilisé au cours des entretiens avec les agents.

<sup>62</sup> Ont été pris en compte pour 2012 les emplois-types suivants : « chef de l'ADS », « responsable de centre instructeur ADS », « instructeur ADS », « instructeur fiscalité ADS », auxquels ont été ajoutés pour 2015 « responsable animation/formation et veille juridique ADS » et « responsable de l'expertise et du conseil en ADS »

Il est indéniable que l'exercice opérationnel conduit pour ces agents a introduit une culture de la GPEEC au sein des services : la projection des départs en retraite des agents (1/3 des personnels des DDTM en Bretagne) a favorisé les réflexions sur l'identification des compétences critiques et l'attractivité des postes à pourvoir de façon prioritaire (Isère, DREAL Bretagne, Picardie). Des échanges réguliers au sein du réseau GPEEC (Bretagne) ont débouché sur la décision de préparer le plan régional de développement des compétences (PRDC).

Les interlocuteurs de la mission se demandent comment construire une politique de compétences et y faire adhérer les agents quand on n'a pas de visibilité sur la stratégie ministérielle. Les cas, de nombreuses fois cités, d'agents repositionnés de l'ingénierie publique vers l'ADS ou la conduite d'opération bâtiment, missions remises en cause par la suite illustrent ce pilotage « à vue ».

Tout en étant conscients des contraintes qui président aux orientations stratégiques du ministère, les artisans de la gestion prévisionnelle des ressources humaines appellent de leurs vœux la définition d'un socle de missions stable sur une durée de 3 à 5 ans, qui seule peut permettre d'élaborer une politique de gestion des personnes et des compétences.

### **3. Les impacts des réformes pour l'État et les collectivités restent à évaluer**

#### **3.1. La qualité des autorisations d'urbanisme : un enjeu partagé entre les communes et l'État.**

##### **3.1.1. Les communes et les EPCI se sont organisés pour assumer les missions transférées au titre de l'ADS**

###### *3.1.1.1. Compte tenu de leur taille, les communes ont majoritairement choisi la mutualisation au sein des EPCI*

Si l'internalisation des missions transférées au niveau de la filière ADS représente la solution la plus naturelle pour les grandes communes ou les EPCI regroupés autour d'une ville-centre suffisamment importante, elle se révèle peu adaptée pour des communes de petite taille, car coûteuse et source de fragilité, en cas d'absence d'un agent. Tout en étant attachées aux compétences qui leur reviennent en matière d'application du droit des sols et d'instruction des permis, la très grande majorité des communes ont fait le choix de se tourner vers leur EPCI de rattachement et leur ont confié l'instruction de la totalité de leurs actes ou bien seulement des plus complexes (permis de construire, permis d'aménager).

L'association des maires ruraux de France souligne en effet les atouts de cette délégation au regard de l'isolement du maire et du besoin d'expertise juridique face à une réglementation de plus en plus complexe. Le recours à un EPCI permet, en outre, une distance et une prise de recul par rapport à la pression des pétitionnaires.

Dans certains cas, les communautés de communes ou d'agglomération disposaient déjà de services étoffés (ainsi la CA de Metz-Métropole, qui a structuré un service de 23 agents sur l'ensemble de la filière ADS), mais dans la majorité des cas elles ont procédé à des recrutements pour faire face à cet accroissement de tâches.

La communauté de communes des collines du Nord Dauphiné (Isère) a créé un service commun dédié à l'ADS, auquel adhèrent 9 communes sur 10. Deux agents instructeurs de la DDT de l'Isère ont été recrutés par détachement, répondant ainsi à la volonté des élus de disposer de l'expertise existante et d'assurer une continuité au niveau de l'instruction des dossiers.

La communauté de communes du pays du Grésivaudan (Isère), comportant 46 communes, a recruté 4 instructeurs en provenance d'un autre service intercommunal ou en externe.

Un syndicat mixte a été créé en 2015 au niveau du pays de Vesoul et du Val de Saône (70), pour assurer l'instruction de l'ADS. 15 communes y adhèrent à ce jour ; un service intégré a été constitué à cet effet. Par ailleurs, des réflexions sont lancées pour englober d'autres domaines : planification, ingénierie financière.

La communauté de communes de Morlaix (22) a créé de toutes pièces en 2015 un service d'instruction de l'ADS, et recruté à sa tête un agent de catégorie B de la DDTM du Finistère, réalisant ainsi un réel transfert de compétences. Elle instruit les actes de 26 des 27 communes de son territoire, regroupant 67 000 habitants.



Les prestations d’instruction sont généralement facturées aux communes adhérentes par l’EPCI qui a pris en charge l’instruction, généralement sous forme de participation au coût de production de l’acte (mais la CA de Metz Métropole assure gratuitement ce service).

### 3.1.1.2. Certains conseils départementaux apportent leur soutien aux communes en matière d’ADS

Certains conseils départementaux conduisent une politique volontariste en matière d’appui aux communes rurales et s’appuient souvent sur des agences techniques départementales (ATD). 42 départements sont dans ce cas. Lorsque les agences interviennent en matière de droit des sols, leur rôle se limite le plus souvent à des actions de formation<sup>63</sup>. Néanmoins, un sondage réalisé pour la mission par l’assemblée des départements de France (ADF) en juin 2016, indique que sur 27 des agences ayant répondu, 7 avaient pris l’instruction du droit des sols.

Le tableau ci-après apporte quelques éclairages sur trois agences :

Critères / Agences	« ATIP » (67)	« ATD 88 »	« Ingénierie 70 »
Année de démarrage	2016	2014	2011
Motivations	Loi NOTRe	Fin ATESAT	Fin subdivisions Équipement
Forme juridique	Syndicat mixte	EPA	EPA
Communes adhérentes / total communes	403/518	259/511	376/543 dont 99 sur l’ADS
Budget annuel	4,5 M€	700 K€	853 K€
Facturation	ADS : 2€/hab.	90 K€ ADS	ADS/acte
Effectifs totaux de l’agence	80 agents	10,5 ETP	15 agents
Effectifs originaires des. DDT(M)	1 directeur	1 instructeur ADS	3 (DDE) et 4 (DDT)

Ce recours à un « outil » départemental peut étonner de prime abord, mais certains maires ruraux estiment que le risque de tutelle est désormais plus fort de la part des EPCI que des conseils départementaux. En outre, les agences disposent d’implantations infra-départementales, ce qui constitue un atout.

Ainsi, quels que soient les échelons territoriaux auxquels s’effectue l’instruction des autorisations d’urbanisme, les interlocuteurs de la mission ont souligné leur souhait de disposer d’un appui des services de l’État, en particulier en matière de veille juridique et de conseil pour des projets complexes, surtout dans les zones concernées par des problématiques de risques naturels ou par les lois relatives à la montagne et au littoral.

<sup>63</sup> Source : étude menée en 2015 par Adeline Broc, sous l’égide d’Ingeniéry et de politech’Tours (université François Rabelais, Tours).

### **3.1.2. La filière ADS en DDT(M) se structure progressivement pour contribuer à l'amélioration de la qualité des autorisations d'urbanisme**

#### *3.1.2.1. L'instruction du gouvernement du 3 septembre 2014 a redéfini les priorités des services en matière d'ADS*

Prenant en compte les responsabilités restituées aux communes et aux EPCI par la loi ALUR, cette instruction précise le rôle des services de l'État en posant les bases d'une redistribution des fonctions et des métiers.

Elle rappelle « *les missions réglementaires* » qui doivent être exercées par les DDT(M) :

- instruction des permis de compétence État ou des autorisations d'urbanisme pour le compte de certaines communes, production de l'avis conforme du préfet pour certains projets ;
- gestion de la fiscalité de l'urbanisme ;
- mise en œuvre de la police de l'urbanisme et supervision.

Elle insiste sur la nécessité de renforcer certaines missions :

- le conseil en amont et l'expertise pour des projets ou situations complexes, nécessitant de mobiliser des compétences techniques, juridique et d'ingénierie financière en matière de fiscalité de l'urbanisme...
- l'animation et l'information auprès de deux réseaux :
  - celui du droit des sols, comprenant d'une part les services de l'État, pour les tâches résiduelles qui lui sont dévolues, y compris l'instruction des permis dans les communes pouvant encore relever de l'État, d'autre part les élus et instructeurs des collectivités ;
  - celui des professionnels qui interviennent dans la filière ADS : architectes, urbanistes, géomètres, paysagistes, notaires, lotisseurs ;
- la veille juridique et jurisprudentielle, en vue de garantir la bonne compréhension et l'application des nouvelles dispositions législatives et réglementaires et la diffusion d'une doctrine claire et homogène.

À l'occasion de réunions d'information réciproque avec leurs réseaux locaux, mais aussi en développant des lieux d'échange<sup>64</sup>, les services de l'État doivent organiser le dialogue et la remontée d'information, diffuser la mise à jour des dispositions législatives et réglementaires et veiller à la transmission des bonnes pratiques, y compris celles qui peuvent être identifiées dans d'autres départements.

#### *3.1.2.2. L'appui aux collectivités en matière d'animation et de conseil doit être renforcé rapidement et durablement*

À la lumière des entretiens menés par la mission auprès des DDT(M) et des collectivités locales, les attentes exprimées par leurs services portent notamment sur les aspects suivants :

---

<sup>64</sup> Par exemple sous forme de sites internet.

- notes de doctrine du ministère ;
- données sur les prescriptions contenues dans les PPRi (les communes ne les connaissent pas) ;
- ateliers thématiques pour former les agents recrutés dans les communes et EPCI ;
- accompagnement en matière de structuration du service et d'informatique ;
- aide organisationnelle et communication des bases de données<sup>65</sup>.

Bien que cette mission soit considérée comme devant être renforcée, on observe jusqu'ici une diminution des effectifs qui lui sont consacrés, à partir des données d'activité fournies par SALSA

Le tableau suivant indique l'évolution du nombre d' ETPT consacrés à l'animation :

Nbre ETPT/année	2012	2013	2014	2015	2015/2012
Animation	214	194	187	179	
Évolution (en%)		- 9 %	- 4 %	- 4 %	- 16 %

Source : SALSA

Ce constat nécessite cependant d'être nuancé car une autre source, VISIO-M Postes donne au contraire une évolution positive, à partir de l'observation des postes occupés par les agents : l'emploi-type de « Responsable animation, formation et veille juridique ADS » (AUP013) ayant été introduit dans le répertoire des métiers en 2014, on observe l'émergence de cette **fonction exercée à part entière**. Néanmoins la différence d'effectifs interroge sur le renseignement des enquêtes et appelle un suivi plus rigoureux des moyens consacrés à cette mission.

Nombre de postes relevant de l'emploi-type AUP013	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2015/2012
	0	+ 1	+ 26	+ 27

Source : VisioM-Postes

*5. Définir et valoriser les fonctions d'animation et de conseil en affirmant explicitement leur rôle d'appui aux agents de la filière ADS, qu'ils soient en DDT(M) ou en collectivités locales, et identifier clairement les ETP correspondant à ces fonctions dans les bases de suivi des effectifs, afin d'améliorer leur pilotage et la gestion des compétences.*

### *3.1.2.3. Le cadre dans lequel s'exercent les missions de contrôle devrait être mieux formalisé et les contrôles réellement effectués*

Deux missions de contrôle sont exercées par les DDT(M), dans le cadre ou en accompagnement de la filière ADS : le contrôle de légalité et la police de l'urbanisme.

<sup>65</sup> la mission a rencontré un responsable de centre instructeurs d'une communauté de communes qui déplorait la difficulté, voire l'impossibilité, d'obtenir de la DDT les documents d'urbanisme numérisés ou la localisation des servitudes sur les territoires communaux.

## Le contrôle de légalité : une mission facultative mais souvent exercée

Le contrôle de la légalité des autorisations d'occupation du sol est une mission relevant du préfet et non de la filière ADS. Toutefois un avis technique peut être demandé par le préfet à la DDT(M) pour éclairer l'avis de ses services sur les autorisations d'urbanisme. Le cadre de cette prestation ne fait l'objet d'aucune formalisation dans la circulaire du 4 mai 2012 relative à l'organisation de l'ADS dans les services déconcentrés de l'État. De plus l'instruction du 3 septembre 2014 indique qu'elle « n'est pas une mission de la filière ADS ». Logiquement, cette activité ne devrait pas être intégrée dans les évaluations du BBZ au titre du programme 135.

Dans les faits, nombre de DDT(M) consacrent une certaine part de leurs effectifs au contrôle de légalité, ce qui apparaît dans SALSA (ETPT effectifs extrapolés sur une année).

Nb d'ETPT/année	2012	2013	2014	2015	2013/2015
Contrôle de légalité	n.c.	63	66	90	
Évolution en %			+ 5 %	+ 36 %	+ 43 %

Source : SALSA

Les DDT(M) sont amenées à intervenir selon des modalités très variables en termes de mobilisation et d'organisation des ressources, de critères d'orientation des dossiers et de modes de collaboration avec les préfetures. Une typologie de situations peut s'esquisser, à travers les cas rencontrés par la mission :

1<sup>er</sup> cas : le contrôle de légalité est exercé par la DDT pour le compte de la préfecture mais les agents restent dans les locaux de la DDT(M), généralement positionnés au sein du bureau des affaires juridiques (BAJ) du secrétariat général de la DDT(M), mais pas exclusivement.<sup>66</sup> ;

2<sup>ème</sup> cas : la préfecture garde la main sur le contrôle de légalité, et confie une partie de ses dossiers à la DDT(M) selon des critères qu'elle définit seule ;

3<sup>e</sup> cas : le contrôle de légalité est entièrement effectué en préfecture, mais parfois avec des agents de la DDT(M).

Faute d'un cadre clair précisant les attentes et obligations de chacun, des tensions et des frustrations sont exprimées entre préfetures et DDT(M) : une préfecture estime que la DDT(M) ne contrôle pas assez d'actes, une autre DDT(M) reçoit une très faible part des dossiers contrôlés et ne connaît pas les critères qui légitiment leur transmission, malgré l'existence de réunions semestrielles et la tenue d'un tableau de bord partagé.

Au vu de ces éléments on peut s'interroger sur l'intérêt pour le MLHD de maintenir l'exercice d'une mission qui n'est pas compensée financièrement par le ministère de

<sup>66</sup> Dans les Côtes d'Armor, le contrôle de légalité revenant à la DDTM est effectué par 4 agents à mi-temps (soit 2 ETP au total), localisés dans les unités territoriales (UT), qui vont chercher leurs dossiers à la préfecture pour les traiter dans leurs propres locaux. Le responsable du service Planification, logement et urbanisme (SPLU) de la DDTM, auquel sont rattachées les UT, déclare ne pas avoir de visibilité sur l'activité exacte de ces agents en matière de contrôle de légalité. En fait, les agents chargés du contrôle de légalité sont sur des postes mixtes, comportant également des missions liées à la fiscalité de l'urbanisme.

l'intérieur et qui semble susciter un certain nombre d'insatisfactions réciproques. Or, tant la DHUP que les DDT(M) semblent attachées à la poursuite de cette mission. En effet, outre qu'il a permis de repositionner un certain nombre d'instructeurs, le contrôle de légalité reste un enjeu pour le maintien d'une maîtrise juridique des DDT(M) qui sont appelées à instruire de moins en moins d'actes, tandis qu'il leur est demandé de renforcer leur activité en matière d'animation et de conseil.

D'ailleurs, la DHUP inscrit les ETP consacrés au contrôle de légalité dans son BBZ et affiche même un objectif de 150 ETP pour 2017.

La mission considère que si les DDT(M) et les préfetures trouvent un avantage à poursuivre leur collaboration, il conviendrait néanmoins que cela s'exerce dans un cadre formalisé précisant les attendus de chacun, les critères de sélection des dossiers à examiner et les moyens humains consacrés.

*6. Préciser, dans une instruction conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère du logement et de l'habitat durable, le rôle imparti aux DDT(M) et les conditions de leur intervention (conventions, mise à disposition d'agents...) en matière de contrôle de légalité avec en annexe des conventions-types sur les modalités d'appui des DDT(M) aux préfetures dans l'exercice du contrôle de légalité.*

## **La supervision de la police de l'urbanisme**

La police de l'urbanisme est régie par les articles L. 461-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme. Elle est exercée par le préfet ou l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire, d'aménager ou de démolir, telle que définie par l'article L. 422-1 du code 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 avec une autorisation d'urbanisme.

Lorsque les communes ou leurs groupements instruisent les autorisations d'urbanisme, les agents de l'État assermentés pour exercer la police de l'urbanisme effectuent seulement un contrôle de supervision qui porte sur l'effectivité de la police de l'urbanisme exercée par les maires.

Les procès verbaux, une fois dressés par les collectivités ou le cas échéant par les fonctionnaires assermentés de l'État<sup>67</sup>, sont transmis au ministère public. Des protocoles d'accord peuvent être établis avec le Parquet. L'instruction du 3 septembre 2014 fournit dans ses annexes 5 et 6 un modèle de protocole et des éléments pour une stratégie départementale en termes de contentieux.

La police de l'urbanisme est exercée de façon très variable dans les départements visités : au sein du bureau des affaires juridiques ou dans le service en charge de l'ADS. Selon les cas, cette mission occupe un agent à temps partiel ou plusieurs agents. Dans ce dernier cas, cela permet un suivi régulier avec les parquets du département ; malheureusement, les moyens réduits de ceux-ci rendent difficiles des poursuites systématiques.

La mission a également rencontré des DDT(M) conscientes de l'importance de cette mission mais qui n'y ont pas encore affecté de moyens. À défaut, certaines développent des fonctions d'animation du réseau des maires pour sensibiliser les élus aux enjeux de la police d'urbanisme plutôt que de maintenir des effectifs en interne. La

<sup>67</sup> Lorsqu'il est commissionné par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme, selon l'autorité compétente (article L. 480-1 du code de l'urbanisme).

poursuite des réductions d'effectifs étant susceptible de fragiliser l'exercice de ce type de mission, un suivi des moyens consacrés et des méthodes de supervision adoptées par les DDT(M) devrait être mis en place.

Une fiche d'emploi-type ayant été créée (contrôleur/supervision police de l'urbanisme – AUP015), VISIO M dénombre 6 ETP dédiés à cette mission en 2015 (l'emploi-type n'existait pas auparavant) mais il est vraisemblable que ce chiffre sous-estime la réalité.

*7. Instituer dans SALSA un indicateur d'activité permettant d'organiser un suivi des moyens consacrés à l'exercice des missions de supervision de la police de l'urbanisme.*

### **3.1.3. La fiscalité de l'urbanisme emploie beaucoup d'effectifs pour une faible valeur ajoutée et ses conditions d'exercice devraient être optimisées**

*3.1.3.1. La réforme de la taxe d'aménagement et l'instruction de l'ADS par un plus grand nombre de communes ont conduit à une augmentation significative de la charge de travail des DDT(M)*

#### **Une mission exercée depuis 1970**

Le Code de l'urbanisme précise (L. 331-19) que les agents du ministère chargé de l'urbanisme sont seuls compétents pour liquider les taxes liées à l'urbanisme et à l'aménagement<sup>68</sup>. Au moment de l'instauration de la taxe locale d'équipement (TLE) en 1967, c'était le rôle des services fiscaux mais l'expérience s'étant révélée peu concluante, la mission a été confiée aux DDE et désormais aux DDT(M) ou aux unités territoriales de la DRIHL<sup>69</sup> en Île-de-France. En 2007, la TLE s'appliquait dans près de 16 000 communes.

#### **Les DDT(M) sont confrontées à l'augmentation du nombre d'actes traités et à leur médiocre fiabilité**

Depuis le 1er mars 2012<sup>70</sup>, la fiscalité de l'urbanisme a connu d'importants changements en particulier le remplacement de la taxe locale d'équipement (et de plusieurs autres taxes ou participations) par la taxe d'aménagement. Il s'agit d'une réforme importante, conçue dans un but de simplification. Elle élargit le champ des éléments taxables (cf. panneaux photovoltaïques, emplacements de parking à ciel ouvert) et introduit le principe d'une redevance forfaitaire par type de « construction » ou d'éléments liés à la construction, sur laquelle communes et départements vont déterminer des taux d'imposition.

À cette occasion les services de l'État ont été désignés comme seuls légitimes pour effectuer le calcul des taxes, mettant fin à la faculté donnée aux communes « autonomes » (i.e. : qui instruisaient déjà les autorisations d'urbanisme) d'exercer cette compétence. La DHUP estime que cela a concerné un millier de communes

---

<sup>68</sup> cf. article R. 331-9 du Code de l'urbanisme ; article L. 255 A du Livre des procédures fiscales : « la TA est liquidée et recouvrée en vertu d'un titre de recette délivré par le responsable chargé de l'urbanisme dans le département ».

<sup>69</sup> Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

<sup>70</sup> Instaurée par la [loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010](#) (article 28)

environ, sans doute parmi les plus importantes. Il est donc indéniable que cette réforme a eu un impact sur la charge de travail des services des DDT(M).

Cette dernière s'est également accrue du fait de la méconnaissance des effets de cette réforme dans les services communaux. Les DDT(M) signalent notamment :

- la mauvaise qualité des dossiers des pétitionnaires transmis par les communes aux DDT(M), qu'ils soient incomplets ou incorrectement renseignés ;
- des délibérations des communes ou EPCI pour fixer les taux de taxes non conformes qu'il faut leur demander de reprendre.

### **L'outil de gestion, non performant, a engendré des retards conséquents**

Dans 4 des 6 DDT(M) visitées on constate un important retard accumulé dans le traitement des dossiers depuis la mise en œuvre de la réforme en 2012.

Les causes de ces retards tiennent pour partie aux allers et retours engendrés par l'incomplétude des dossiers, mais aussi à l'obligation qu'ont les services de re-saisir les données, les autorisations d'urbanisme étant instruites dans les communes ou les EPCI avec des logiciels qui ne sont pas compatibles avec WIN ADS 2007, outil qui servait aux agents du ministère pour l'instruction et le calcul des taxes. La DDTM du Pas-de-Calais estime que ce travail de double saisie consomme l'équivalent d'1,7 ETP par an. L'application devant accompagner la réforme de mars 2012, bien que livrée en juin 2012, n'a pas été utilisée immédiatement par les services qui attendaient le raccordement à Chorus ; celui-ci n'est intervenu qu'en juin 2013. Aujourd'hui, certaines interfaces promises sont toujours attendues et les services expriment un fort mécontentement vis-à-vis des sous-performances de cet outil.

*8. Consolider la version finale et la mise en place des dernières fonctionnalités d'ADS 2007, avec une vision d'ensemble État/Collectivités locales et revoir les fonctionnalités d'ADS 2007 en matière d'entrée des données, afin de permettre l'interfaçage avec des systèmes d'information utilisés par les collectivités locales.*

#### *3.1.3.2. Des moyens en augmentation sensible ont été affectés à cette mission depuis 2012*

Face à l'accroissement des tâches des DDT(M), les effectifs ont été significativement renforcés, comme l'illustre le tableau suivant, établi à partir de SALSA :

<b>Nombre d'ETPT / année</b>	2012	2013	2014	2015
Activité Fiscalité	238 <sup>71</sup>	337	410	497

Source : SALSA

Cette évolution apparaît également dans VISIO M (ETPE recensés à partir des fiches de postes rattachées à l'emploi-type « instructeur de fiscalité ») :

<b>Nombre d'ETPE / année</b>	2012	2013	2014	2015
Instructeur de fiscalité AUP012	43	89,7	146,1	320,5

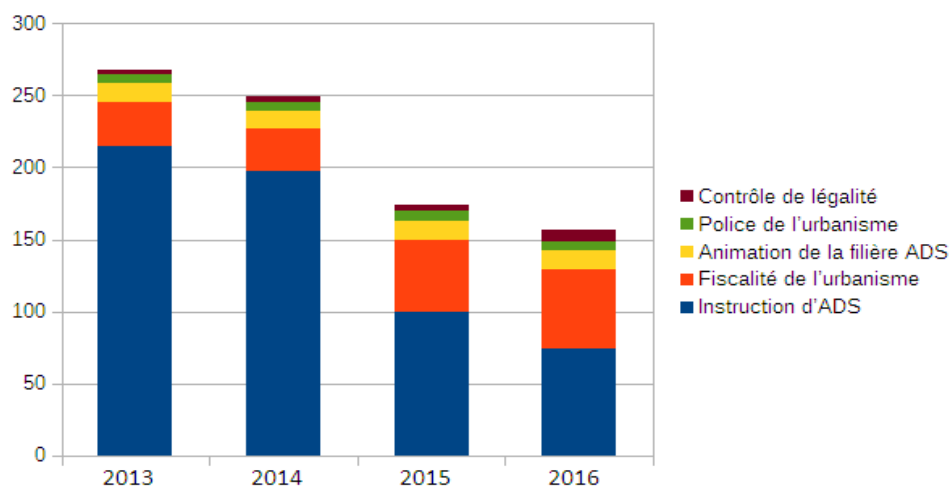
Source VISIO-M Postes

<sup>71</sup> Ce nombre est probablement sous estimé : en effet, la fiscalité de l'urbanisme était à l'époque souvent exercée par les instructeurs en même temps que l'ADS, et c'est plutôt cette seconde activité qui était renseignée dans SALSA.

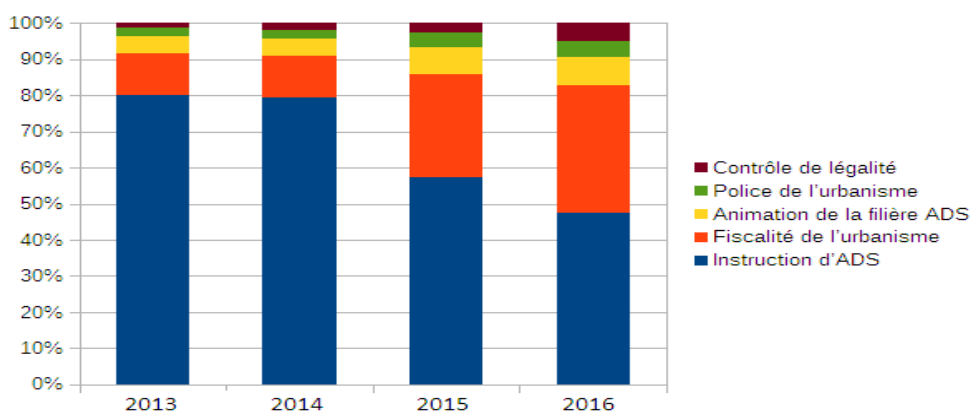
En termes d'ETP, la fiscalité de l'urbanisme est devenue la mission la plus importante de la filière ADS dans la majeure partie des DDT(M) rencontrées par la mission<sup>72</sup>.

Les graphiques suivants récapitulent et confirment globalement les éléments précédents observés dans les différentes composantes de la filière ADS. Ils indiquent pour l'ensemble consolidé des 6 DDT(M) rencontrées, l'évolution en nombre, puis en structure par activité des effectifs (ETP) consacrés à la filière ADS au cours de la période 2013 –2016.

### Évolution des effectifs de la filière ADS dans 6 DDT(M) de 2013 à 2016



### Évolution en structure de la filière ADS pour 6 DDT(M)



<sup>72</sup> Sauf dans une DDT(M) où la fiscalité est gérée par un unique agent – qui doit néanmoins être prochainement renforcé par un demi-ETP.



### 3.1.3.3. Des tâches dont l'utilité apparaît moins convaincante lorsque la taylorisation du processus ne sollicite plus les compétences des agents

#### Un processus lourd

Les principales étapes de la gestion de la taxe d'aménagement, qui constitue la partie prépondérante de la masse financière collectée, font apparaître quatre catégories d'intervenants : les collectivités locales (communes, département et région dans le cas particulier de l'Île-de-France), les pétitionnaires, le pôle fiscalité de la DDT(M), la DDFiP.

Les étapes de gestion sont principalement concentrées au niveau de la DDT(M) ; la DDFiP n'intervenant qu'en fin de circuit, pour le recouvrement (cf tableau « les étapes de gestion de la fiscalité » en annexe 6 et « cartographie du processus » en annexe 7).

#### Des démarches pour améliorer l'efficacité de la procédure

Des démarches entreprises dans 2 des DDT(M) visitées sur le processus de calcul des taxes apportent un éclairage intéressant sur les problèmes engendrés par les circuits de papier et les malentendus et mécontentements que la procédure occasionne pour les élus, les pétitionnaires<sup>73</sup> mais aussi pour les agents, selon les retours faits par les agents dans le cadre des démarches LEAN<sup>74</sup> et auprès de la mission..

Afin de remédier à un certain nombre de dysfonctionnements, des initiatives ont été prises :

- actions de communication menées sous forme de réunions associant les élus, les sous-préfets, la DDFiP et la DDT(M), pour aborder les difficultés et y remédier ;
- démarches LEAN visant à supprimer les « irritants » et gagner en productivité.

#### Un métier peu valorisant

Le repositionnement sur la fiscalité de l'urbanisme, qui permettait de garder un emploi dans la filière ADS et d'utiliser une partie des compétences déjà détenues en matière de droit de l'urbanisme, a été vécu par beaucoup comme un « déclassement ».

Les conditions de travail se sont révélées assez vite peu favorables : pression liée aux importants retards qui restent à résorber, agressivité des pétitionnaires, lieu de travail subi.

Les directives adressées par la DHUP visant à accélérer l'instruction (en évitant de recalculer les surfaces) et les ratios produits par la DGALN dans le cadre du BBZ<sup>75</sup> ou dans le cadre de démarches d'analyse du processus avec la méthode LEAN, peuvent

<sup>73</sup> Le mécontentement manifesté par les élus et/ou les pétitionnaires, est lié en grande partie à un manque d'information sur la forte augmentation des taxes, découverte très longtemps après le dépôt de la demande d'autorisation

<sup>74</sup> Le lean management (= « sans gras, sans gaspillage ») est importé du Japon et expérimenté dans une vingtaine de DDT(M). Il vise à analyser les processus et identifier les « irritants » et les moyens de gagner du temps en repensant les circuits des dossiers et le temps consacré à chacun. Voir « Actes des mercredis de l'INET : peut-on manager autrement dans l'administration avec le lean management ? » (Pantin, 28 mars 2012)

Certains axes de simplification (circuits des documents, archivage) sont bien acceptés, d'autres, qui consistent à diminuer le temps d'instruction (comme la vérification des surfaces taxables) ou le contrôle, sont mal vécus par les agents qui y voient un facteur d'inégalité de traitement potentiel entre les contribuables.

parfois déboucher sur une vision très « taylorienne » des tâches à accomplir et participent à la dévalorisation du métier de « fiscaliste », alors même que, comme le rappelle le rapport du CGEDD<sup>76</sup>, « le travail d'analyse du fiscaliste n'est pas à négliger et la part d'interprétation dans l'analyse d'un dossier peut parfois être importante ».

En effet, le caractère déclaratif de la fiscalité de l'aménagement rend nécessaire une fonction de contrôle qui s'exerce :

- en amont, avant la taxation ou lors de la taxation ;
- a posteriori, au niveau des justificatifs et de la constatation des constructions.

Cependant, la poursuite de la réduction des effectifs dans certaines DDT(M) contraint à diminuer les moyens affectés aux missions de contrôle, aussi bien au moment du calcul des surfaces taxables que dans les constatations in situ.

Si cette tendance devait se confirmer, il y aurait alors lieu de s'interroger sur le bien fondé de maintenir cette mission en DDT(M), puisque c'est précisément la connaissance de la réglementation et la capacité à la faire appliquer qui ont légitimé le transfert du calcul de la taxe des services fiscaux vers les DDT(M). Cependant, un retrait des DDT(M) ne permettrait plus d'offrir aux agents une alternative aux missions d'instructions supprimées, ce qui constitue un risque social qui mérite d'être évalué.

A ce stade, la mission envisage deux scénarios :

- maintien du calcul de la taxe en DDT(M) : afin de rendre les fonctions plus attractives, les agents chargés des calculs participeraient aux contrôles in situ selon un plan de contrôle élaboré par leur direction ;
- dématérialisation de la fiscalité de l'urbanisme, à l'instar d'un nombre désormais important d'impositions (impôt sur le revenu par exemple) qui sont traités via internet par les services fiscaux, tout en confiant le contrôle aux DDT(M).

9. *Conduire dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) une étude de faisabilité sur les impacts de la dématérialisation de la fiscalité de l'urbanisme, en termes de possibilités techniques, d'amélioration économique de la chaîne de traitement et d'emploi.*

---

<sup>75</sup> Les services estiment que le ratio d'activité fixé dans le BBZ en 2014, soit 1000 dossiers par agent et par an sous-estime le temps passé compte tenu notamment de l'incomplétude des dossiers et du temps passé à répondre aux réclamations (entretiens). Le ratio a été revu pour 2015 : il est considéré qu'un agent consacre en moyenne 52mn sur un dossier « simple » et 77mn sur un « dossier complexe ».

<sup>76</sup> Rapport n°009746-01 « Processus de liquidation de la taxe d'aménagement par les services de l'État chargé de l'urbanisme ».

## 3.2. Le retrait de l'ingénierie publique puis de l'ATESAT engendre de fortes disparités sur le territoire

### 3.2.1. Face au retrait de l'État, les EPCI et les conseils départementaux prennent la relève

#### 3.2.1.1. Les responsabilités croissantes confiées aux communes nécessitent une technicité dont elles disposent rarement en interne

La France compte encore plus de 31 000 communes rurales, au sens de l'INSEE<sup>77</sup>, leurs ressources ne leur permettent généralement pas de disposer de personnels qualifiés dans les domaines techniques. Les élus sont en outre confrontés à des exigences croissantes de la part de leurs administrés en termes de qualité et de sécurité des infrastructures mises à leur disposition.

Aux responsabilités historiques des communes (gestion des infrastructures, voirie, assainissement...), viennent s'ajouter des préoccupations nouvelles telles que l'habitat, le maintien des commerces, mais aussi la sécurité des ouvrages d'art (lorsqu'elles en ont la propriété) et, depuis début 2016, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), ces deux missions ayant été transférées aux communes et aux EPCI à fiscalité propre par la loi MAPTAM<sup>78</sup>. La capacité effective à exercer ces responsabilités est au cœur même des démarches de renforcement des intercommunalités, en termes de compétences et de périmètre.

Une étude commandée par l'AdCF, l'ADF et le CNFPT<sup>79</sup> en 2014<sup>80</sup>, montre que les établissements de coopération intercommunale montent en puissance en termes d'ingénierie : les trois quarts de ceux qui ont été enquêtés exercent des compétences dans ce domaine. Toutefois, la taille, et les caractéristiques géographiques jouent : les EPCI de moins de 10 000 habitants n'ont pas pris de compétence en matière d'ingénierie, alors que le cas est rare pour ceux de plus de 20 000 habitants. On constate cette absence en particulier dans des structures sans ville-centre important (c'est le cas d'EPCI de taille significative en zone rurale), ou recouvrant des franges urbaines. Ces EPCI disposent souvent de moyens financiers relativement faibles et peinent, de par leur localisation, à attirer des ingénieurs territoriaux, même lorsque ils disposent d'un budget suffisant pour les rémunérer<sup>81</sup>. Selon l'AMRF « *compte tenu des moyens à leur portée directe, certains présidents d'EPCI déclarent ne pas pouvoir assurer telle ou telle compétence faute du concours de l'État* ».

Ainsi, le recours aux EPCI ne règle pas entièrement le problème des zones peu denses<sup>82</sup> et il existe encore des « zones blanches » en matière d'ingénierie, Dans ces conditions, l'appui des départements et des structures qu'ils ont mises en place constitue un recours bienvenu pour les communes.

---

<sup>77</sup> Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

<sup>78</sup> Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

<sup>79</sup> Centre national de la fonction publique territoriale.

<sup>80</sup> « Territoires ingénieurs : l'ingénierie au service de l'autonomie locale » (2014)

<sup>81</sup> Entretien avec l'association des maires ruraux de France (AMRF)

<sup>82</sup> Notamment dans la bande de territoire dite « diagonale du vide », allant de la Meuse aux Landes et fortement marquée par sa faible densité démographique, ou encore dans les zones de montagne.

### 3.2.1.2. L'offre de service des départements : une couverture du territoire encore limitée

L'intervention des départements en appui des communes ou des EPCI en matière d'ingénierie territoriale est légitimée par l'article 94 de la loi NOTRe : «*Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restructuration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, une assistance technique dans des conditions déterminées par convention* ».<sup>83</sup>

D'après une enquête réalisée sous l'égide de l'ADF<sup>84</sup>, 59 départements<sup>85</sup> avaient, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, organisé une offre d'ingénierie à destination des territoires, et 16 départements avaient engagé une réflexion à ce sujet. Ce chiffre est significatif de la volonté des conseils départementaux de se positionner : ils vont, selon les cas, jusqu'à présenter une offre d'« ingénierie englobante », couvrant de larges domaines d'intervention auprès des autres collectivités locales (EPCI, Pays, communes). Ils complètent souvent leur expertise réglementaire obligatoire par un appui global aux stratégies territoriales, notamment sous forme de conseil en amont des projets. Leur positionnement est variable selon les cas<sup>86</sup> :

- un rôle de « chef de file », voire d'« autorité coordinatrice » auprès de communes « démunies », par principe de subsidiarité, favorisé par un contexte à dominante rurale (par exemple en Haute-Saône), mais pas exclusivement (Bas-Rhin) ;
- un rôle plus en retrait, concentré sur le noyau dur de l'ingénierie technique (cas de l'Aude).

Si 18 départements fonctionnent en régie, les structures d'appui sont principalement des agences techniques départementales (ATD), ayant un statut d'établissement public administratif (26) ou de syndicat mixte (5), ou encore des sociétés publiques locales (SPL), actuellement au nombre de 6. Ces structures ont parfois été créées bien avant les réformes relatives à l'ADS et à l'ATESAT. Le fait générateur a été, dans certains cas, la « disparition » des DDE et de leurs subdivisions territoriales.

Les **agences technique départementales**<sup>87</sup> interviennent en majeure partie dans des domaines d'ingénierie technique, sous forme de conseil dans tous les cas, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage dans 85 % des cas et de maîtrise d'œuvre dans seulement 33 % des cas, dans le souci de ne pas nuire à l'offre concurrentielle dans les départements où elle est présente, et de ne se substituer à l'offre privée qu'en cas de carence de cette dernière<sup>88</sup>. L'ingénierie développée par les ATD est essentiellement routière, avec des compétences peu ouvertes sur les politiques d'aménagement ou les enjeux d'accessibilité.

Les **sociétés publiques locales (SPL)**, créées en 2010, sont compétentes en particulier pour réaliser des opérations d'aménagement d'intérêt général. Dans la

---

<sup>83</sup> Article L 1111-10 du Code général de collectivités territoriales

<sup>84</sup> Il s'agit des éléments les plus récents communiqués à la mission par l'ADF.

<sup>85</sup> Sur 87 ayant répondu à l'enquête.

<sup>86</sup> Source : « Territoires Ingénieurs », ADF-AdCF, CNFPT, 2014

<sup>87</sup> Voir en annexe n°8 les données portant sur un échantillon d'agences départementales

<sup>88</sup> Source : étude menée en 2015 par Adeline Broc, sous l'égide d'Ingeniery et de PolitechTours.

pratique, elles interviennent davantage pour les petits équipements techniques (VRD) que sur des projets urbains. Les situations sont diverses selon les lieux, les territoires et les interlocuteurs. Peu armées pour faire de la maîtrise d'œuvre, elles font plutôt de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Toutefois, les missions d'AMO étant insuffisamment rémunérées, les SPL peuvent difficilement soumissionner. Les SPL, intervenant dans le champ de l'ingénierie le font dans les départements suivants : Isère, Loire-Atlantique, Oise, Sarthe, Var et Vendée<sup>89</sup>.

Le recours aux conseils départementaux ne règle cependant pas tout : d'une part la fragilité financière dans laquelle certains se trouvent du fait de l'accroissement des dépenses sociales peut les inciter à limiter leur intervention dans des domaines qui ne relèvent pas de compétences obligatoires<sup>90</sup>.

En outre, le risque que les conseils départementaux ou leurs opérateurs aient une approche sélective des communes ou des projets ne peut être exclu, « en fonction de leurs priorités propres, voire de la sensibilité politique des exécutifs », comme l'a indiqué un élu rencontré par la mission.

### *3.2.1.3. La faiblesse de l'offre privée dans les départements ruraux*

#### **L'offre privée s'avère très hétérogène selon les territoires.**

Dans le Bas-Rhin, un nombre important de bureaux d'études répondent aux appels d'offres en matière d'ingénierie ; aucune collectivité locale ne souligne de difficultés pour trouver un bureau d'études. En revanche, en Haute-Saône, la capacité d'études est très faible localement. L'offre des bureaux d'études privés peut même être totalement absente dans certaines zones, caractérisées notamment par leur faible densité. Il serait d'ailleurs utile de pouvoir disposer d'un état des lieux de l'offre publique et privée sur le territoire. L'hétérogénéité de l'offre d'ingénierie, d'un département à l'autre, risque d'accentuer les inégalités territoriales, et met en évidence qu'une alternative à l'approche « universaliste » et d'impartialité que représentaient les services de la DDT n'a pas été trouvée à ce jour.

### **3.2.2. L'offre de l'État reste à construire**

#### *3.2.2.1. L'organisation territoriale de l'ingénierie d'État est en cours de redéfinition*

**La circulaire du ministre de l'intérieur du 16 février 2016 aux préfets de région et de département, sur la réforme de l'échelon infra-départemental de l'État** donne des orientations sur le rôle des sous-préfets.

L'arrondissement (dont les contours sont susceptibles d'être reconfigurés) est présenté comme le cadre de référence de l'« animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État »<sup>91</sup>, Les sous-préfets sont amenés à travailler d'une part avec des équipes positionnées à l'échelon infra-départemental, d'autre part avec l'appui permanent des équipes départementales. C'est dans ce cadre que peut

---

<sup>89</sup> Source : document de l'assemblée des départements de France : « État de l'offre d'ingénierie publique des départements » avril 2014

<sup>90</sup> D'autant que la loi NOTRE a mis fin à la clause de compétence générale des départements

<sup>91</sup> Charte de la déconcentration, article 7.

s'inscrire la collaboration entre les sous-préfectures et les DDT(M), selon deux modalités :

- le lien direct avec les responsables de pôles ou d'unités territoriaux lorsqu'ils existent, ou avec des agents dépendant directement de la direction ou de services du siège, mais positionnés en sous-préfecture ;
- l'accès aux services du siège.

Publiée le mois suivant, la **DNO du 10 mars 2016 sur l'ingénierie d'État dans les territoires**, cosignée par les ministres de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales a fait le constat d'un « *besoin d'État de la part des élus locaux, des chefs d'entreprises et des responsables associatifs : les territoires veulent un État facilitateur, garant de l'égalité des territoires et de la mise en œuvre des priorités nationales ; un État qui « rende possibles » les projets et qui énonce en amont les conditions de leur faisabilité* ».

Elle développe les différents rôles que peut jouer l'État - expert, incitateur ou facilitateur - et précise qu'il revient à l'État « *de s'assurer que l'offre d'ingénierie locale, de nature publique ou privée, est organisée de façon à satisfaire les besoins des territoires et particulièrement des collectivités territoriales, notamment des plus petites* ».

A cette fin il est demandé au corps préfectoral de définir les modalités d'organisation les plus adaptées (en recourant à des délégations inter-services, des pôles de compétences, ou autres solutions) et de procéder à une cartographie des acteurs, en concertation avec les collectivités territoriales<sup>92</sup>.

Au moment où la mission a effectué ses déplacements (avril-mai), les DDT(M) rencontrées n'avaient pas encore été associées à cet exercice de recensement.

### 3.2.2.2. L'ATESAT et le nouveau conseil au territoire (NCT)

Avec la mise à l'agenda des enjeux environnementaux à l'occasion du Grenelle de l'Environnement et la fin de l'ingénierie publique, les DDE devenues DDT(M) ont été invitées à développer des activités d'expertise, de conseil et d'aide à l'émergence de projets au détriment des activités de prestation. C'est dans ce contexte qu'a été forgé le concept de « nouveau conseil au territoire » qui n'a longtemps été défini qu'à travers des documents de travail, notamment ceux remis aux DREAL et DDT(M) dans les comités de suivi des réformes ADS et ATESAT<sup>93</sup>.

Le terme de « nouveau » conseil aux territoires a d'abord été mal perçu dans les services déconcentrés, car le conseil est une fonction qui était exercée depuis longtemps par les services du siège et les arrondissements, voire les subdivisions. Mais, les documents élaborés par la DHUP éclairent les différences avec l'ATESAT : les domaines d'intervention du NCT sont élargis aux risques, à l'environnement, à la transition énergétique.

Les intervenants ne sont plus les mêmes : alors que l'ATESAT faisait appel à des profils de techniciens de catégorie B ou C, généralement situés dans les entités territoriales (subdivisions avant leur disparition, puis pôles ou unités territoriales), le NCT mobilise des équipes pluridisciplinaires faisant intervenir des services du siège,

---

<sup>92</sup> À noter que le CEREMA a réalisé une expérimentation de recensement de l'offre d'ingénierie dans le département du Puy de Dôme. Cette expérimentation a été pilotée par la DHUP, en lien avec le SPES, la DREAL, la DDT, le CVRH de Clermont-Ferrand. Ce même type de démarche a été lancée dans les régions Champagne-Ardenne (avant la création des nouvelles régions) et en Normandie.

<sup>93</sup> Dossier : fiches de cas explicitant ce que pourrait être le NCT

voire des acteurs extérieurs aux DDT(M), comme les DREAL ou le CEREMA<sup>94</sup>. En tout état de cause, les profils d'agents de l'État requis pour cette mission correspondent à des qualifications et des catégories différentes de celles de l'ATESAT : catégorie A+, A ou B+, éventuellement spécialisés dans des domaines particuliers.

Enfin, les prestations sont gratuites, et sont effectuées au gré de la demande des élus, hors cadre conventionnel.

Ce n'est qu'au terme d'un long processus qu'une **note technique relative à la mise en œuvre du nouveau conseil aux territoires** est parue sous timbre du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère du logement et de l'habitat durable, datée **du 7 juillet 2016**.

Elle donne aux services de grandes marges de souplesse pour s'organiser en fonction des enjeux locaux et des initiatives pilotées par le ministère de l'Intérieur (maisons de l'État par exemple) et suggère trois cas de figure :

1. établir que chaque agent dispense du conseil et imputer une part de NCT dans le temps de chaque ETP ;
2. afficher le NCT comme une posture particulière avec un (ou des) poste(s) dédié(s) à cette nouvelle posture afin de disposer d'une porte d'entrée clairement lisible pour les collectivités territoriales ou les porteurs de projets ;
3. confier au référent territorial le rôle de porte d'entrée du NCT en lui permettant d'assumer également d'autres missions (application du droit des sols, police de l'eau, etc.).

Ces options sont très concordantes avec les organisations que la mission a rencontrées sur le terrain :

- la DDTM du Finistère a mis en place une organisation importante, mobilisant 8 ETP répartis sur 18 agents, localisés au siège comme dans les pôles d'aménagement territoriaux (PAT), avec la participation de l'architecte et du paysagiste conseils ;
- la DDT du Bas-Rhin a mis en place une structure rattachée à la direction, comportant un responsable (catégorie A) et trois « délégués » localisés à proximité immédiate de chaque sous-préfecture ;
- la DDTM des Côtes d'Armor a mis en place une structure de réflexion, basée sur un fonctionnement en mode projet, associant l'ensemble des agents ; elle élabore des scénarios réorganisant le réseau territorial et son avenir, en lien avec les nouveaux arrondissements des préfectures ;
- la DDT de Haute-Saône, continue de proposer une offre « au fil de l'eau ».

Cette note technique était attendue depuis plus de deux ans par les services. La publication successive de deux textes<sup>95</sup> visant à éclairer l'action de l'État sur les territoires interroge sur la concertation pratiquée entre les différents ministères impliqués dans la problématique de l'aménagement du territoire<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Dans le cadre de ses missions définies aux articles 44 et 45 de la loi du 29 mai 2013, le CEREMA « peut prêter concours, dans ses domaines de compétences, aux services déconcentrés de l'État dans leurs missions d'assistance aux collectivités territoriales, notamment pour des raisons de solidarité nationale ou pour la mise en œuvre des politiques publiques ».

<sup>95</sup> DNO ingénierie de l'État et note technique sur le nouveau conseil au territoire

<sup>96</sup> Il s'agit des ministères de l'intérieur, de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales (MATRCT), de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et du logement et de l'habitat durable (MLHD)

### 3.2.2.3. Cette offre restructurée permettra-t-elle de répondre aux besoins des collectivités ?

#### L'éloignement du terrain

Alors que les besoins basiques des communes et de leurs groupements ne sont pas assurés de trouver une réponse, les domaines susceptibles d'être couverts par le NCT sont définis par l'État, ciblés sur les situations complexes et appelés à mobiliser des expertises pas toujours disponibles aux échelons de proximité, voire nécessitant de solliciter des structures extérieures aux DDT(M) (DREAL, CEREMA, autres comme dans le cadre du dispositif AIDER<sup>97</sup>...). Ce choix de l'État, qui met l'accent sur ses politiques prioritaires risque néanmoins de transformer les DDT(M) en simples « front office », et de les éloigner progressivement des collectivités. Or la connaissance des territoires est un atout majeur du MEEM et en demeure une composante constitutive.

#### Les appels à projet ou à manifestation d'intérêt (AMI)

La mise en œuvre des politiques publiques à travers l'allocation de subventions s'effectue de plus en plus sous la forme d'appels à projet et d'AMI<sup>98</sup>. Ces choix, imposés par la baisse des moyens d'intervention de l'État, sont lourds de conséquences : d'une part les délais de réponse sont si courts qu'ils permettent difficilement d'élaborer un projet ex-nihilo ; de ce fait, ce sont les communes qui avaient déjà un projet dans les cartons qui peuvent être retenues, bénéficiant d'un effet d'aubaine. D'autre part, la subvention n'est versée qu'une seule fois, alors que des projets ambitieux ont généralement besoin d'être soutenus dans la durée.

Par ailleurs, les dotations pour le développement local, et notamment la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)<sup>99</sup>, distribuées par les préfets pour accompagner les projets, devraient pouvoir être un levier pour déterminer une stratégie territoriale qui donnerait du sens à l'action de l'État, conforterait les compétences techniques des services et éviterait les politiques du coup par coup qui les déstabilisent.

Il n'était pas dans la commande de la mission d'évaluer finement les conséquences de la fin de l'ATESAT et il est vraiment prématuré de porter un jugement sur les effets des textes publiés en 2016. Tout au plus peut-on faire le constat que les conséquences des réformes mettant fin aux missions d'ADS et d'ATESAT sur les territoires ruraux n'ont pas été anticipées et il faut souhaiter que l'état des lieux demandé aux préfetures permette de dessiner une offre d'ingénierie qui réponde pleinement aux enjeux d'égalité évoqués en préambule de la DNO du 10 mars 2016.

---

<sup>97</sup> Le dispositif AIDER (Appui Interministériel au Développement et à l'Expertise en milieu Rural) est piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires et mobilise des haut-fonctionnaires issus du CGEDD, du CGAAER et du CGEFI. Dans des territoires en déficit de moyens humains en ingénierie de projet, des équipes dédiées et spécialisées de fonctionnaires d'État seront placées auprès d'élus locaux volontaires pour expérimenter le dispositif, afin de les appuyer dans l'élaboration ou la mise en œuvre d'un projet de territoire.

<sup>98</sup> Une illustration parmi d'autres : l'appel à projets lancé en 2014 par l'ANAH et le commissariat général à l'égalité des territoires pour la revitalisation des centres-bourgs, qui se différencie des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (d'une durée de 3 à 5 ans) telles qu'elles étaient conduites jusqu'au début des années 2000.

<sup>99</sup> Fusion de la dotation globale d'équipement des communes et de la dotation de développement rural.



## Conclusion

Cette mission avait pour objet l'évaluation des conditions de mise en œuvre dans les services de la suppression de l'ATESAT, dans la continuité de la fin de l'ingénierie publique, d'une part, et de la redéfinition des missions ADS, reprises pour une large part par les collectivités territoriales, d'autre part. Ces deux réformes s'inscrivaient dans la poursuite de la décentralisation et dans une politique affirmée de réduction des effectifs des ministères concernés.

Ces deux réformes avaient des objectifs différents, mais aussi de nombreux points communs essentiellement liés à leurs répercussions sur la diminution des effectifs, les pertes de compétence qu'elles pouvaient créer et le climat social induit au sein des services, mais aussi par la réorganisation territoriale qu'elles imposaient.

Aujourd'hui ces réformes arrivent à leur terme et le bilan de leur mise en place est globalement positif. Cette réussite n'exclut pas un certain nombre de faiblesses et d'interrogations.

Les réformes de l'ATESAT et de l'ADS, en ce qui concerne les personnels, ont été menées dans de bonnes conditions par les services du ministère. Tant au niveau national, qu'au niveau local, les équipes RH se sont fortement mobilisées et des dispositifs d'accompagnement diversifiés et complémentaires ont été mis en place, ce qui a permis de repositionner les agents concernés dans des conditions que la mission juge satisfaisantes, compte tenu de l'ampleur des réformes.

Il n'empêche que les répercussions humaines de ces réformes, psychologiques et sociologiques, ont été sous-estimées. La mission a mis en évidence un climat social où la résignation, le découragement et la perte de confiance dans l'avenir de nos ministères prennent une place croissante. Il faudra y apporter des réponses concrètes.

De plus, il ne faut pas en inférer que ces réformes soient totalement achevées à ce jour, elles conduisent aussi nécessairement à s'interroger sur le rôle de l'État dans les territoires.

La « filière ADS » continue à se justifier, au moins pour trois raisons :

- l'État reste garant de l'application des lois, et en particulier du code de l'urbanisme et se doit donc d'apporter les conseils nécessaires aux collectivités locales dans des conditions à définir plus précisément ;
- si les personnels du ministère continuent à traiter de la fiscalité de l'urbanisme, les procédures devraient être simplifiées et automatisées ;
- dès lors que certaines préfectures confient le contrôle de légalité aux directions départementales des territoires, mission essentielle pour une application effective de la loi, ces directions ont besoin de maintenir des personnels compétents et d'établir un plan de contrôle pour dissuader les « contrevenants ».

La suppression de l'ATESAT ne signifie pas que les services de l'État n'ont plus de rôle en matière d'expertise au profit des collectivités, comme l'a précisé le Président de la République dans son discours au congrès des maires en 2012. Il convient maintenant d'assurer une application pratique de cette orientation dans les directions départementales, sur la base du « nouveau conseil aux territoires ».

Enfin, les tentatives de repositionnement des agents concernés par ces réformes ont montré toutes les difficultés à passer d'une fonction publique à une autre et même, plus simplement, d'un ministère à un autre. Les modalités des rémunérations et des régimes indemnitaires sont sources d'incompréhension pour les agents, entre la fonction publique territoriale et l'État, entre le ministère de l'agriculture et le MEEM. La mission a pu relever un sentiment d'injustice au vu des différences de rémunération, pour un même travail effectué...

Un réel travail interministériel est urgent, nécessaire, pour améliorer cette situation, et rendre possibles et effectives les mobilités.

**Françoise Gadbin**




Inspectrice générale  
de l'administration du  
développement durable

**Pascaline Tardivon**



Inspectrice  
de l'administration du  
développement durable

**Charles Helbronner**



Ingénieur en chef  
des ponts, des eaux  
et des forêts

# Annexes

## 1. Lettre de mission du 11 février 2016 (noté à tort 2015)

CGEDD n° 010538-01



MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

La ministre

Paris, le 11 FEV. 2015

Madame la Vice-Présidente,

Les décisions engagées il y a près de trois ans de mise en extinction de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de redéfinition du périmètre en matière de mise à disposition pour l'application du droit des sols (ADS) avec simultanément reconfiguration de la filière, ont nécessité pour leur mise en œuvre une forte implication des services concernés et le repositionnement de nombreux agents.

Au moment où ces processus arrivent à leur terme, il me paraît souhaitable de procéder à une évaluation des conditions de leur mise en œuvre, au regard, tant des dispositifs mobilisés que des reconfigurations et des repositionnements d'agents auxquels ils ont conduit.

Lors du comité technique ministériel du 1er octobre dernier, il a été décidé de confier au Conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD) le soin de procéder à une évaluation des conditions de la mise en œuvre de ces réformes dans les services.

Je souhaite que le CGEDD puisse engager rapidement cette évaluation.

Pour l'ensemble de vos travaux, vous disposerez du matériel déjà constitué dans le cadre des groupes de travail tenus sur le sujet, ainsi que des documents et circulaires spécifiques diffusés à cette occasion ; vous veillerez tant à recueillir l'avis des organisations syndicales représentées au comité technique ministériel, auxquelles vos conclusions seront restituées, qu'à associer les services concernés par la conduite de ces réformes : directions départementales des territoires - et de la mer (DDT-M), directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et centres de valorisation des ressources humaines (CVRH).

Madame Anne-Marie LEVRAUT  
Vice-Présidente du Conseil général  
de l'environnement et du développement durable  
MEDDE-MLETR  
Tour Séquoia  
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Hôtel de Castries - 72, rue de Varenne - 75700 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22  
[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

Vous pourrez également vous appuyer en tant que de besoin, au sein du Secrétariat Général, sur les services de la direction des ressources humaines (DRH) et ceux du service du pilotage et de l'évolution des services (SPES) pour accomplir votre mission, ainsi qu'au sein de la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature, sur ceux de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des Paysages (DHUP).

Je souhaite pouvoir bénéficier des premiers éléments de votre rapport avant le 1<sup>er</sup> avril 2016.

Je vous prie de recevoir, Madame la Vice-Présidente, l'expression de ma meilleure considération.



Sylvia PINEL

**Copie à :**  
Madame la Directrice des ressources humaines (DRH)  
Monsieur le Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)  
Monsieur le Chef du service du pilotage et de l'évolution des services

## 2. Liste des personnes rencontrées de mars à juillet 2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
<b>Administrations centrales (MEEM-MLHD)</b>				
Pache	Yannick	DGALN/SAGP/SDP	Chef du bureau des emplois et des compétences	11 mars
Soleille	Pastèle	DGALN/DHUP/QV	Sous-directrice de la qualité du cadre de vie	15 mars
Brie	Patrice	DHUP/QV	Adjoint à la sous-directrice	15 mars
Dutilleux	Viviane	DHUP/QV5	Cheffe du bureau de l'ADS et de la fiscalité associée	
Coste	Jean-Michel	DHUP/QV	Chargé d'études	15 mars
Weick	Paul	SG/DRH/FORCQ	Sous-directeur de la formation, des compétences et des qualifications et directeur du CMVRH	22 mars 9 août
Caron	Philippe	SG/SPES	Chef du service du pilotage et de l'évolution des services	23 mars
Bouchaud	Tanguy	SPES/PPST	Sous-directeur du pilotage et de la performance des services et des tutelles	23 mars
Guibert	Marie	SPES/PPST	Chef du bureau du pilotage et de l'animation des services et des réseaux	23 mars
Neiertz	Nicolas	DRH/PPS	Sous-directeur du pilotage, de la performance et de la synthèse	31 mars
André,	Sylvie	DRH/PPS	adjointe au sous-directeur de sous-direction du pilotage, de la performance et de la synthèse	31 mars 9 août
Bertrand,	François	DHUP/AD	sous-directeur de l'aménagement et du développement-durable	15 avril
Avezard	Cécile	DRH	Directrice des ressources humaines	9 Août
<b>Organisations syndicales</b>				
Le Lock	Laurent	FSU	Représentant (DDT Deux-Sèvres)	1 avril
Sinou	Claude	FSU	Représentant (DDTM Finistère)	1 avril
Combrouze	Francis	FNEE – CGT	SG de l'UFE – Équipement	4 avril
Pelé	Jocelyne	FNEE – CGT	Représentante (DDTM Côtes-d'Armor)	4 avril
Achard	Jeannine	FNEE – CGT	Représentante (DDT Rhône)	4 avril
Viallat	Isabelle	UNSA	SG adjointe de l'UNSA Développement Durable	14 avril
<b>Associations d'élus au niveau national</b>				
Georges	Marie-Cécile	AMF : Associations des maires de France	Chef du service Intercommunalité et territoires	21 mars
Fourneau	Nathalie	AMF	Chargé de mission – Ville, Urbanisme, Habitat et Transports	21 mars

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Masson	Florence	AMF	CdM Ville, Urbanisme, Habitat et Transports	21 mars
Monzani	Pierre	ADF :Assemblée des départements de France	Délégué général	29 mars
Eloire	Benjamin	ADF	Chargé de mission	29 mars
Portier	Nicolas	ADCF : Assemblée des Communautés de France	Délégué général	31 mars
Schmit	Philippe	ADCF	Délégué général adjoint chargé des instances nationales, de l'action régionale et de l'urbanisme.	31 mars
Gouttebel	Yves	Association des maires ruraux de France	Président de l'association des maires ruraux du Puy-de-Dôme	4 juillet
Szabo	Cedric	AMRF	Directeur	4 juillet
<b>Région Nord – Pas-de-Calais -Picardie</b>				
Lattraye	Anne Lorraine	SGAR	Chargée de mission auprès du préfet de région. Ancienne cheffe du service urbanisme du Pas-de-Calais	21 avril
Grammont	Eliane	SGAR NPDCP	Directrice de la Plateforme RH	21 avril
Gourio	Yann	Dreal NPDC	Directeur adjoint	21 avril
Winocq	Arnaud	Dreal NPDC	Responsable Stratégie et pilotage régional	21 avril
Demagny	Jean-Marie	Dreal Picardie	Directeur adjoint	21 avril
Thoumy	Thierry	Dreal Picardie	Responsable qualité, pilotage, GPEEC,	21 avril
Arnould	Jean-Michel	CVRH Arras	Directeur	20 avril
Quignon	Stéphanie	CVRH Arras	Conseillère mobilité carrière et chef de projet de la réforme ADS	20 avril
<b>Département du Pas-de-Calais (62)</b>				
Dewas	Mathieu	DDTM 62	Directeur	20 avril
Clément-Ziza	Sophie	DDTM 62	Cheffe du service urbanisme	20 avril 26 mai
Kuc	Line	DDTM 62	Chargée de mission « renfort » auprès du SG	20 avril
Vanhoutte	Ludovic	DDTM 62	CGT	26 mai
Clemence	Mickaël	DDTM 62	CGT	26 mai
Lemille	Delphine	DDTM 62	ancien contrôleur en police de l'urbanisme	26 mai
Merchez	Karine	DDTM 62	ancienne instructrice ADS	26 mai
Théry	Eric	DDTM 62	ancien instructeur ADS	26 mai
<b>Région Alsace -Champagne -Ardennes – Loraine (ACAL) Meurthe-et-Moselle (54) ???</b>				
Konieczny	Marcel	CVRH de Nancy	Directeur du CVRH	21 avril

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Roehrig	Emmanuelle	CVRH de Nancy	Responsable du pôle Parcours professionnel	21 avril
Choné	Marie	CVRH de Nancy	Conseillère mobilité	21 avril
Letroublon	Bénédicte	CVRH de Nancy	Conseillère mobilité	21 avril
Krier	Jean-Pierre	CVRH de Nancy	Conseillère mobilité	21 avril
Laheurte	Renauld	Dreal ACAL	Directeur adjoint	22 avril
Dal Canton	Karine	Dreal ACAL	Chargé de mission	22 avril
<b>Département du Bas-Rhin (67)</b>				
D'Issernio	Jean-Philippe	DDT Bas-Rhin	Directeur	21 avril
Revel	Arnaud	DDT 67	Directeur adjoint	21 avril
Rivière	Michel	DDT 67 / SG	SG adj. Responsable ressources humaines	21 avril
Laforêt	Jean-Yves	DDT 67 / SG	Chargé de mission GPEEC	RdV tél.
Ackermann	Corine	DDT 67	Responsable de l'atelier des délégués	21 avril
Lanoix	Christiane	DDT 67	Responsable du bureau de Séléstat	21 avril
Pilet	Sylvie	DDT 67	Responsable du bureau de Haguenau	21 avril
Lang	Lucien	DDT 67	Responsable du bureau de Saverne	21 avril
Nejib	Amara	DDT 67 / SEGE	Adjoint à la responsable du service environnement et gestion des espaces	21 avril
Goldschmidt	Joël	DDT 67	Responsable du pôle ADS	21 avril
Conrad	Isabelle	DDT 67	Responsable de l'unité d'instruction des autorisations d'urbanisme	21 avril
Samso	Sabine	DDT 67	Responsable de l'unité Fiscalité de l'urbanisme	21 avril
<b>Département de la Moselle (57)</b>				
Rivière		Ex DDT 57	Responsable ADS	22 avril
Brousse	Régis	Metz Métropole	Responsable du pôle Urbanisme -Gestion du Droit des Sols	22 avril
<b>Région Bretagne</b>				
Meyzie	Bernard	Dreal Bretagne	Directeur adjoint	4 mai
Diserbeau	Catherine	Dreal Bretagne	Responsable de la mission pilotage et animation régionale	4 mai
Courtade	Ludovic	Dreal Bretagne	Responsable du pôle ressources humaines régional	4 mai
Oellers	Alain	PFRH SGAR Bretagne	Directeur Plateforme d'appui interministériel à la gestion des RH	4 mai
Breton	Virginie	CVRH Nantes	Conseillère RH	RdV tél.
<b>Département du Finistère (29)</b>				



Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Charreton	Philippe	DDTM Finistère	Directeur	26 avril
Bourdon	Henri	DDTM 29	Directeur adjoint	26 avril
Lucas	Maryvonne	DDTM 29	Médecine de prévention – Sud 29	26 avril
Parenthoine	Sylvie	DDTM 29	Médecine de prévention – Nord 29	26 avril
Autret	Gwenaëlle	DDTM 29/PAT, (Pôles Aménagt et Territoire)	Arrondissement de Morlaix : NCT	26 avril
Corre	Micheline	DDTM 29 / PAT	Arrondissement de Morlaix : Planification	26 avril
Philippe	Danielle	DDTM 29 / PAT	Arrondissement de Morlaix : Planification	26 avril
Riou	Dominique	DDTM 29 / PAT	Arrondissement de Morlaix :ADS	26 avril
Loutouzic	Yann	DDTM 29 / PAT	Arrondissement de Morlaix : Source des pollutions diffuses	26 avril
Théveny	Nelly	Communauté de communes de Morlaix	Responsable de la cellule ADS	26 avril
Le Moullec	Dominique	CC de Morlaix	Chef du service aménagement	26 avril
Vionnet	Annick	DDTM 29	Secrétaire Générale	27 avril
Dolmazon	Annick	DDTM 29	Chargée de mission GPEEC	27 avril
Lavigne	Maryse	DDTM 29	CGT – SEB	27 avril
Riou	Joël	DDTM 29	CGT – SA/PCAD	27 avril
Crenn	Jacques	DDTM 29	FSU – SHC	27 avril
Sinou	Claude	DDTM 29	FSU – PAT Quimper	27 avril
Arzel	Christian	DDTM 29	UNSA – SHC	27 avril
<b>Département des Côtes-d'Armor (22)</b>				
Lambert	Pierre	Préfecture 22	Préfet	28 avril
Fallon	Gérard	DDTM Côtes-d'Armor	Directeur	28-29 avril
Martineau	Michel	DDTM 22	Directeur adjoint	28-29 avril
Capitaine	Raymond	DDTM 22	Secrétaire général	28 avril
Corouge	Jean-François	DDTM 22/MOTDDP	Chargé de mission foncier Pilote de l'équipe projet	28 avril
Nicolas	Elizabeth	DDTM 22/SE	Ex ADS ; Secrétariat	28 avril
Le Gall	Laurence	DDTM 22/DML	Ex ADS ; Secrétariat	28 avril
Dessoliers	Myriam	DDTM 22/SG	Ex ADS ;Secrétariat médecin de prévention	28 avril
Le Guillou	Gilbert	DDTM 22/UT Lannion	Ex ADS, SADR – Unité compétitivité de l'agriculture	28 avril
Le Deuff	Stéphane	DDTM 22	Ex ATESAT	28 avril

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Claireaux	Nicolas	DDTM 22/UT Dinan	Ex ATESAT - SADR – Unité compétitivité de l'agriculture	28 avril
Ferran	Christine	DDTM 22	Ex ATESAT	28 avril
Broudic	Laurent	DDTM 22/SG	Ex ATESAT ; Pôle risques sécurité	28 avril
Riaudel	Gildas	DDTM 22/SE	Ex ATESAT ; Unité politique territoriale de l'eau et de l'	28 avril
Blejean	Lydie	DDTM 22	Ex ATESAT	28 avril
Richter	Franck	DDTM 22	Chef d'Unité Territoriale de Dinan	28 avril
Guihaire	Jean-Paul	DDTM 22	Chef de la mission territoriale du pays de Saint-Brieuc	28 avril
Leclercq	Nathalie	DDTM 22	UNSA	29 avril
Pansart	Nadine	DDTM 22	UNSA	29 avril
Spychala	Chantal	DDTM 22/SG	Chargée de mission stratégie, performance et qualité	29 avril
Ribieras	Claude	Saint-Brieuc Agglomération	Directeur général adjoint	29 avril
Diboues	Chantal	Saint-Brieuc Agglo.	Instructrice ADS	29 avril
Lambert	Roland	DDTM 22	Chef du service planification logement urbanisme	17 mai
Le Pottier	Françoise	DDTM 22/SPLUI	Chef d'unité application du droit des sols	17 mai
Le Medec	Elizabeth	DDTM 22/SG	Chef d'unité gestion des ressources humaines	17 mai
Pele	Jocelyne	DDTM 22	CGT	17 mai
Lefeuvre	Isabelle	DDTM 22	FO	17 mai
Le Guillard	Jean-François	DDTM 22	FO	17 mai
<b>Région Auvergne-Rhône-Alpes</b>				
Roland	Dominique	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	préfiguration du service Pilotage, animation, ressources humaines	22 avril
Viénot	Sébastien	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	ancien responsable du service Animation régionale en Rhône-Alpes	22 avril
Julhiard	Marie-Paule	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Ancienne chargée de mission du CVRH de Clermont-Ferrand	27 mai
Perrin	Gérard	DDT de l'Ain	Directeur départemental	20 mai
Louveau	Catherine	DDT de la Creuse	Ancienne secrétaire générale de la DDT de l'Isère	18 mai
<b>Département de l'Isère (38)</b>				
Bozonnet	Marie-Claire	DDT Isère	directrice départementale	11 mai
Roy	Aurélie	DDT 38 / SG	Secrétaire générale	10 mai
Ladreyt	Olivier	DDT 38 / SG	Chef du bureau des affaires juridiques au SG	10 mai

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Chabert	Catherine	DDT 38/SASE	Cheffe du pôle urbanisme et planification	10 mai
Kaepelin	Louis	DDT 38/SASE	Adjoint du chef de Service Aménagement sud-est	10 mai
Rajezakowsk	Pierre	DDT 38/SANO	Adjoint au chef du service Aménagement nord-ouest	10 mai
Beaugelin	Renée	DDT 38/SANO		11 mai
Bibas	Frédérique	DDT 38	CGT	11 mai
Dupeyron	Véronique	DDT 38	CGT	11 mai
Cogne	Pierre-Alain	DDT 38	UNSA	11 mai
Maqueret	Pierre-Alain	DDT 38	Ancien responsable du centre instructeur de Vizille	11 mai
Labrousse	Valérie	DDT 38	Ex instructrice du centre de Voiron	10 mai
Berton	Stéphane	DDT 38/SG	Chef du bureau des RH	10 mai
Vallantin	Jacqueline	DDT 38	Conseillère de gestion	10 mai
Poirot	Véronique	DDT 38/SAET	Adjointe du chef de service application du droit des sols, études et transversalité	10 mai
Avezou	Bruno	DDT 38/SAET	chef du bureau de l'ADS et de la fiscalité de l'urbanisme	10 mai
Dejoint	Cedric	DDT/38/SANO	Chargé d'études, ancien responsable de centre instructeur ADS	10 mai
Coste de Champeyron	Anne	Préfecture	Secrétaire générale adjointe	10 mai
Bouvet	Françoise	Préfecture	Directrice de la coordination interministérielle	10 mai
Simon	Catherine	Préfecture	cheffe du bureau des territoires	11 mai
Fontaine	Chloé	Communauté de communes des vallons de la Tour		31 mai
Milesi	Nicolas	Communauté de communes du pays du Grésivaudan	Chef du service urbanisme	17 juin
<b>Département de la Haute-Saône (70)</b>				
Poncet	Thierry	DDT Haute-Saône	Directeur	9 juin
Lachat	Vincent	DDT 70	Chef du service Urbanisme, habitat et construction	10 juin
Barret	Véronique	DDT 70	CFDT	10 juin
Girard	Ghislaine	DDT 70	CFDT	10 juin
Pierre	Claude	DDT 70	CFDT	10 juin
Rattaire	Christophe	DDT 70	CFDT	10 juin
Roussel	Christine	DDT 70	Solidaires	10 juin

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Schär	Pascal	DDT 70	UNSA	10 juin
Valentini	Pascal	Conseil départemental	Agence départementale : Ingénierie 70 - Responsable technique	9 juin
Luthringer	Virginie	SM du Pays de Vesoul et du val de Saône	Directrice du syndicat mixte	9 juin
Beauval	Violette	SM du Pays de Vesoul et du val de Saône	Chargée de mission instruction	9 juin
<i>Autres</i>				
Lhuissier	Bruno	CEREMA	Directeur des politiques publiques, des programmes et de la production	26 juin
Curé	Christian	CEREMA	Directeur territoires et villes	4 juillet
Czechowski	Sylvain	CEREMA	Département urbanisme et habitat	4 juillet
Vigoureux	Alexandre	Fédération des EPL	Responsable du département juridique	30 mai
Deluc-Charles	Isabelle	Fédération des EPL	Responsable Pôle inter-métiers	30 mai
Poirier	Florian	Fédération des EPL	Responsable Pôle collectivités locales	30 mai

### 3. Les dispositifs de formation et de professionnalisation<sup>100</sup>

#### ➤ Pour les agents de la filière ADS

À ce jour, les agents de la filière bénéficient de formations initiales « prise de poste » pour les chefs ADS, pour les instructeurs, auxquelles s'ajoutent des formations particulières pour la liquidation des taxes et le contrôle fiscal. Le dispositif est complété localement par les formations continues des CVRH qui répondent à la demande des agents et des services.

Ces formations sont reprises et enrichies pour créer un véritable parcours de professionnalisation avec un tronc commun relatif au droit de l'urbanisme et aux demandes d'autorisation. Ce parcours de professionnalisation ADS est une offre structurée d'actions de formation qui couvre l'essentiel des compétences nécessaires aux missions des services déconcentrés de l'État dans ce domaine, missions anciennes et missions revues.

Cette offre structurée permet à chaque agent qui le souhaite de construire un parcours de professionnalisation individualisé en fonction des missions qui lui sont assignées et de ses compétences propres. Il est recommandé à chaque agent de faire tout d'abord un point sur ses compétences pour ensuite établir un parcours de formation sur 6 ou 12 mois.

L'ensemble de l'offre de formations présenté dans ce parcours de professionnalisation est mis en œuvre au sein des 10 CVRH en maîtrise d'ouvrage locale et adapté au public attendu.

Un module spécifique de renforcement des compétences générales en administration (droit administratif, politiques publiques...) est également proposé pour permettre une meilleure intégration dans de nouvelles missions.

Des formations en matière de planification et d'aménagement (formation de base et consolidation des compétences) seront également organisées.

#### ➤ Pour les agents de la nouvelle filière du conseil aux territoires

La mutation des missions nécessite de passer d'une approche à dominante opérationnelle à une approche plus stratégique, relevant du conseil intégré.

Afin de recréer une dynamique et une identité métier fortes, le dispositif général de constitution de la nouvelle filière s'appuiera donc sur :

- la constitution de réseaux métier, tant au niveau national qu'au niveau régional, qui permettra, en continu, d'échanger sur les pratiques développées localement et de diffuser méthodes et savoir-faire;
- un parcours de formation collectif, qui sera élaboré avec le concours du CMVRH après une analyse approfondie des nouveaux besoins en compétences (exemple : organisation administrative, évolution des politiques publiques, techniques de concertation...).

---

<sup>100</sup>Extrait de SPES/RH 2013 LA PROFESSIONNALISATION DES AGENTS DES FILIERES ADS ET CONSEIL AUX TERRITOIRES + document DGALN/QV5 en date du 18 juin 2013+ document présenté au comité de suivi du 13 avril 2015)

La qualification des agents intégrant la filière pourra également être plus individualisée, pour tenir compte de leur formation initiale et de leurs expériences professionnelles antérieures. Cet accompagnement, dispensé sur la base du volontariat des agents, s'appuiera sur des entretiens individualisés (entretien de formation, bilan de compétences...) et valorisera le tutorat et/ou le compagnonnage.

- **D'autres dispositifs pourraient être mobilisés pour, cette fois-ci, consolider dans la durée les compétences des agents.** Par exemple, la DGALN a mis en place, depuis déjà plusieurs années, des formations diplômantes de niveau master 1, dites diplômes universitaires (DU), en coopération entre CVRH et universités. Trois d'entre eux : le DU analyse territoriale et aménagement durable (Toulouse), le DU économie et aménagement durable des territoires (Nancy) et le DU aménagement, environnement et développement durable de l'urbain au rural (Rouen) permettraient un apport en connaissances et en méthodes aptes à renforcer l'exercice d'un conseil à haute valeur ajoutée.

#### 4. Cas anonymisés, évoqués en Bretagne, éclairant les difficultés d'interprétation entre services

CGEDD – juin 2016

##### Dossier n°1 : un calcul sur l'allongement du trajet défavorable à l'agent

**Au 30 septembre 2016 : suite à une conférence téléphonique avec l'AC, en attente d'élément de réponse sur l'interprétation des textes.**

- Sur son ancien poste, à Guingamp, l'agent avait **12mm AR par jour**. Il habitait très près de son lieu de travail.
- Sur son nouveau poste à Saint-Brieuc, il doit prendre sa voiture pour aller à la gare de Guingamp, puis il arrive à la gare de Saint-Brieuc et se rend à pied à la DDCS soit **1H42 AR par jour**, c'est-à-dire un **allongement de 1H30**.
- Ce dossier de demande de PRS est remonté au PSI sur cette base de calcul reposant sur la durée (réf à l'arrêté du 4 novembre 2008) à savoir, il s'agit d'un **allongement du trajet > 1H20** correspondant à **un montant de 8000€**.

**Le PSI retient le kilométrage et non la durée** (l'arrêté précisant entre 40 et 80km = 3000€). L'arrêté propose de retenir l'une **ou** l'autre disposition. De plus, l'article 2 dit que : « *pour les usagers des transports en commun, l'allongement du trajet est exprimé en kilomètres, soit en minutes, en retenant l'option la plus favorable à l'agent* ».

- Rappel : cet agent en poste à Guingamp en ADS prend un poste à la DDCS à Saint-Brieuc prévu initialement pour le 5 janvier 2015, mais à la demande du service d'accueil il prend ses nouvelles fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2014, **avec un arrêté d'affectation au 01/12/14**. (et pm : l'arrêté de restructuration de la DDTM date du 2 janvier 2015).
- **Le 5 décembre 2014**, une décision du directeur (DDTM 22) précise en son article 2 que l'agent est affecté à la DDCS à compter du 5 janvier 2015.
- **Le 24 août 2015**, le dossier de demande de PRS est envoyé au PSI.
- **Le 29 octobre 2015**, le PSI adresse un courrier à la DDTM sur l'irrecevabilité de la demande de PRS au motif que malgré la décision du directeur, l'arrêté d'affectation est en date du 01/12/14.
- **Finalement, le PSI transmet le dossier à la TG avec 3 mois de retard** et avec un calcul sur la base du kilométrage donc une prime de 3000€.
- Le délai important de la transmission à la TG conduit celle-ci à demander des pièces complémentaires, car celles fournies n'étaient plus valables (par exemple la carte de transport qui justifie de la distance était trop vieille)

**L'agent obtiendra une prime de 3000€ et non 8000€.**

**Dossier n°2: Toujours bloqué mais en attente qu'une information soit adressée aux comptables de la part de la direction générale des finances publiques (Réf. Courrier du 18 avril 2016, voir en fin de note)**

- Cet agent est en poste ADS à Dinan et anticipe le repositionnement en prenant un nouveau poste **au SADR à Saint-Brieuc à compter du 01/01/2014**, donc avant l'arrêté de restructuration en date du 2 janvier 2015.
- Son arrêté d'affectation est transmis au PSI, seul habilité à rentrer dans Réhucit.
- Il est alors précisé à l'agent que sa demande de PRS serait faite dès que l'arrêté de restructuration sortira (dossier qui est mené en parallèle).
- Elle déménage avant janvier 2015.
- Puis un an après sa prise de poste, elle fait valoir son **droit de remords** et prend un nouveau poste comme **secrétaire du médecin de prévention toujours à la DDTM à Saint-Brieuc à compter du 01/01/2015**.
- Un nouvel arrêté d'affectation est pris mais en indiquant comme point de départ DINAN de manière à être en cohérence avec l'arrêté de restructuration du 2 janvier 2015 et permettre à l'agent de bénéficier de la PRS.
- Le 20 avril 2015, la DDTM 22 adresse au PSI un dossier de demande de PRS sur la base du nouvel arrêté d'affectation.
- Le PSI adresse un courrier le 12 mai 2015 qui conclut : « *Dans ces conditions, la demande de PRS de Me... ne me paraît pas recevable* ». Le PSI fait état des 2 arrêtés d'affectation.
- Le SG/DDTM22 alerte le directeur qui se met en relation avec le Dreal adjoint.
- Finalement, le PSI adresse à la TG la demande.
- **La TG répondra sur la non éligibilité de l'agent à la perception de cette indemnité...**(voir mail du 17 juin 2015). La TG fait état également des 2 affectations qui amène à conclure que le PSI a envoyé à la TG tous les éléments en sa possession...
- Le SG/DDTM22 informe le GAP/32, le chef de bureau GAP/3, et le ROR (appel tél). Un message du 7/12 2015 est adressé au DRH adjoint.
- **Ce dossier a aussi fait l'objet d'un courrier du préfet 22.**
- **Une réponse est apportée le 18 avril 2016** par la directrice adjointe du cabinet du ministère de la fonction publique. Elle termine son courrier en disant : « *Dans la mesure où le comptable ne peut exercer qu'un contrôle sur pièce sans faculté d'investigation, ces divers éléments de contexte doivent être apportés par l'ordonnateur au comptable via la **production d'un certificat administratif** attestant que le changement de résidence de l'agent et bien dû à l'opération de restructuration en question.*  
*La direction générale des finances publiques a confirmé à mes services qu'une information dans ce sens allait être adressée aux comptables.* »
- **Cette conclusion laisse espérer un dénouement positif à cette époque...** Toutefois à la date de mi-septembre 2016, plus de 5 mois après, rien a bougé.

*Le Secrétaire Général de la DDM22 a rencontré le PSI Dreal le 23 septembre 2016. La demande de la DDTM22 est de représenter le dossier de Mme D à la trésorerie avec les pièces justificatives signées du DDTM.*



## 5. Exemple de questionnaire réalisé par la DDTM 22 avec l'appui du CVRH (Nantes)

### Accompagnement des réformes de l'ATESAT et de l'ADS à la DDTM des Côtes d'Armor

#### Entretien individuel de bilan des repositionnements effectués en .....

#### GRILLE DE RESTITUTION

Prénom – NOM :

Corps / Grade :

Service / Unité :

Libellé du poste :

Date d'affectation dans le poste :

Nom du référent :

Date de l'entretien :

#### Q1 – Quelles sont vos principales missions dans votre nouveau poste ?

#### Q2 -Diriez-vous que l'accueil dans vos nouvelles fonctions a permis votre bonne intégration dans le service ?

Suffisamment     Moyennement     Insuffisamment     Pas du tout

- Pourquoi ? En quoi ?

#### Q3 – Diriez-vous que votre cadre de travail est bien défini ?

Suffisamment     Moyennement     Insuffisamment     Pas du tout

- Pourquoi ? En quoi ?

#### Q4 – Comment avez-vous vécu votre adaptation à votre nouveau poste ?

Facilement     Moyennement     Difficilement     Très difficilement

- Pourquoi ? En quoi ?

**Q5 – Aujourd’hui, vous sentez-vous opérationnel dans l'exercice de votre nouveau métier ?**

---

Suffisamment                       Moyennement                       Insuffisamment                       Pas du tout

- Pourquoi ? En quoi ?

**Q6 – Pour la suite, de quoi auriez-vous besoin pour être plus à l'aise ?**

---

**Q7 – Citez 2 à 3 points forts et 2 à 3 points faibles caractérisant les conditions dans lesquelles s'est déroulé votre changement de poste**

---

**Q8 – En conclusion, comment qualifieriez-vous votre nouvelle situation professionnelle ? (donnez 3 à 5 adjectifs)**

---

**Suites : le référent est là pour vous accompagner personnellement**

---

- Besoins apparus, conseils suggérés, démarches entreprises à la suite de l’entretien par l’agent ou par le référent :
- Nouveau contact convenu :

**Synthèse globale de l'entretien, avec premiers conseils et suites à donner :**

Ce document est confidentiel ; son usage est laissé à la discrétion de l'agent. Le référent le transmettra à la responsable de l'équipe d'accompagnement personnalisé chargée de réaliser la synthèse anonyme.

## 6. Tableau : « Étapes de gestion de la fiscalité »

Les étapes de gestion de la fiscalité	Collectivités	Pétitionnaires	DDT(M)	DDFiP*
Fixation des bases d'imposition			X	
Fixation des taux par les collectivités	X			
Dépôt du dossier		X		
Contrôle en amont			X	
Liquidation			X	
Contrôle a posteriori			X	
Émission d'un titre de perception			X	
Lettre d'information au pétitionnaire			X	
Traitement informatique ADS 2007			X	
Traitement informatique Chorus*				X
Règlement		X		
Recouvrement				X
Versement aux collectivités				X
Encaissement	X			

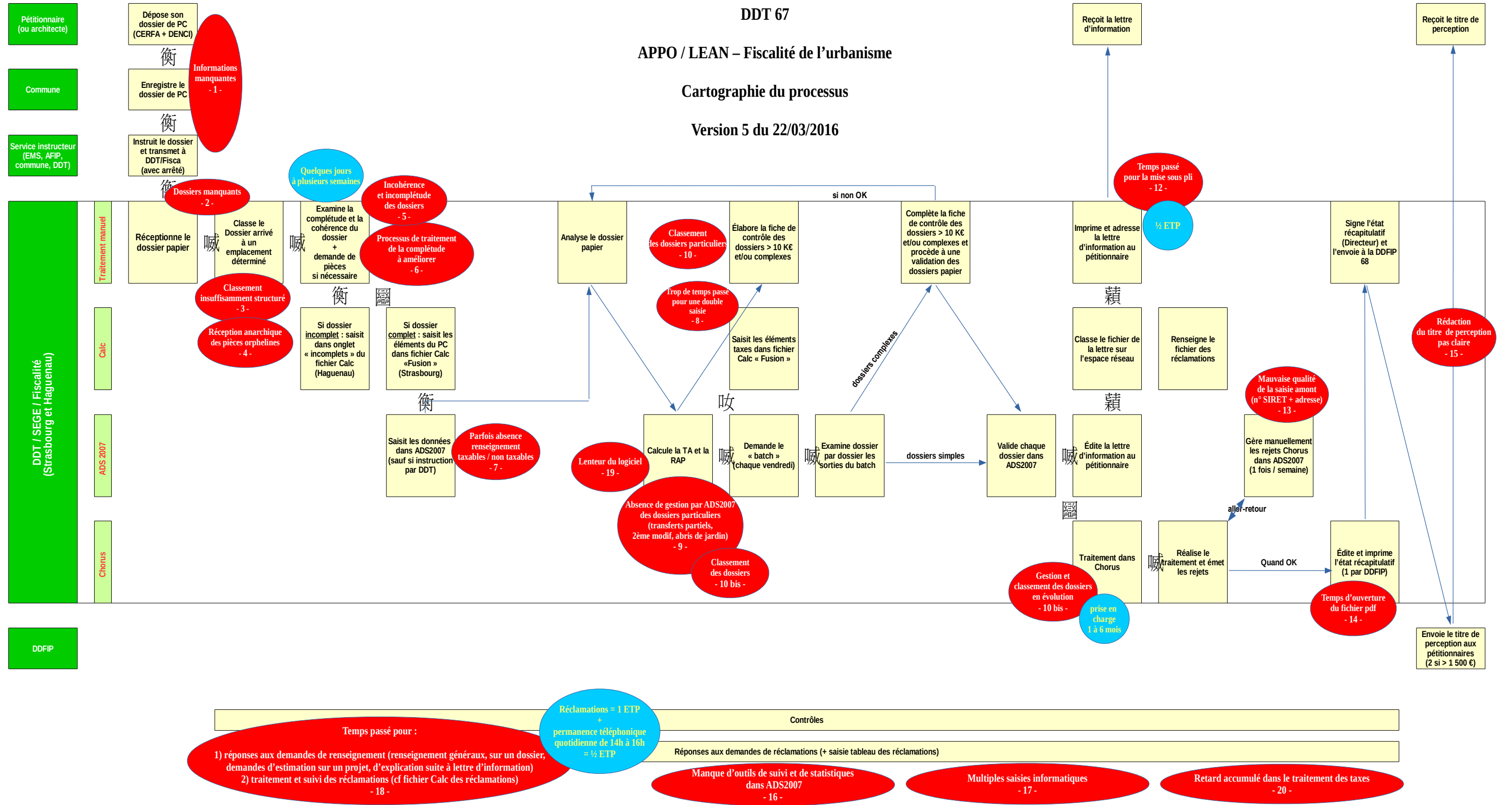
\* Le traitement par Chorus transite par une plateforme au niveau de la DGFIP, qui redistribue les flux retraités entre les DDFiP.

\* \* \*

L'exemple de la page suivante illustre le processus de la fiscalité de l'urbanisme.

Il a été réalisé par la DDT du Bas-Rhin (67)

## 7. DDT 67 – APPO / LEAN – Fiscalité de l'urbanisme « Cartographie du processus »



## 8. Enquête réalisée avec notamment l'appui de l'assemblée des départements de France – ADF

Critères / Agences	ATIP	ATD 88	ADAC 37	Ingénierie 70
Année de démarrage	2016	2014	2009	2011
Motivation	Loi NOTRe	Fin ATESAT	Aide aux CL	Fin subdivisions
Forme juridique	Syndicat mixte	EPA	EPA	EPA
Gouvernance – CA		10 CD/10 RC <sup>(1)</sup>	10 CD/10 RC	10 CD/10 RC
ADS	***	*	Non	**
Domaines couverts en ingénierie	Aménagement et autres, par exemple : Aide aux choix de BE	Voirie – Eau et Assainissement Bâtiment	Voirie – Eau et Assainissement Divers urbanisme.	Voirie – Eau et Assainissement .
Modes d'intervention (aménagement.)	AMO	AMO – MOE Études préalables	Apparenté AMO Études préalables	AMO - MOE
Nombre d'adhérents sur le nbre total de communes par département	403 adhérents sur 518 communes	259 adhérents sur 511 communes	249 adhérents sur 277 communes	347 adhérents sur 549 communes
Budget annuel	4,5 M€	700 K€	400 K€	853 K€
Financement CD		240 K€ (cotisation)	250 €	35 K€
Cotisations communes	1,5 M€	160 K€	150 €	116 K€
Facturation	Forfait mission	210 K€ pour l'AMO	Non	ADS / acte Amgt. barème
Nombre d'effectifs	80	10,5 ETP	9	15
Effectifs par catégories		Majoritairement catégories B	Divers A	Majoritairement catégories B
Effectifs originaires des DDE/DDT(M)	1 (directeur)	1 instructeur ADS	Non	4 (DDE) 3 (DDT(M))

(1) RC : Représentant des Communautés de Communes et des Communes

## 9. Lettre de FO à la vice-présidente de CGEDD refusant de rencontrer la mission



Paris, le 4 avril 2016

Conseil général de l'environnement  
et du développement durable (CGEDD)  
Madame la Vice-Présidente du CGEDD  
Tour Séquoia  
92055 La Défense cedex

**Objet :** mission d'évaluation sur la mise en œuvre  
du retrait de l'État des activités qu'il  
exerçait au titre de l'ATESAT et de l'ADS

**n/Réf. :** GC/JH n° 16101

**PJ :** communiqué FEETS-FO du 21.11.2012  
communiqué FEETS-FO du 14.04.2015

Madame la Vice-Présidente,

Nous avons été invités à rencontrer les membres de votre Conseil dans le cadre de la mission d'évaluation sur la mise en œuvre du retrait de l'État des activités qu'il exerçait au titre de l'ATESAT et de l'ADS qui leur a été confiée.

Notre organisation a été amenée à s'exprimer très régulièrement et largement sur ce sujet, que ce soit à l'amont de la décision de ces retraits par la Ministre de l'époque, Mme. Cécile Duflot, que tout au long du dialogue social mis en place, mais après coup ... pour donner l'illusion de l'accompagnement de ce qui s'est révélé être un plan social sans les moyens qu'il appelait.

Tout ce que nous avons pu dire et écrire tout au long de ce processus, tant pour ce qui concerne le délitement de l'appui des services techniques de l'État auprès des collectivités auquel conduiraient ces retraits que de l'abandon des personnels dans une marche forcée les excluant de fait, pour le plus grand nombre, des rares et modestes garanties qui leur étaient annoncées s'est malheureusement vérifiée.

FEETS-FO, 46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris – Tél. 01 44 83 86 20 email : [contact@feets-fo.fr](mailto:contact@feets-fo.fr)

La mise en place de cette mission d'évaluation nous paraît s'inscrire dans un même dévoiement de la vocation anticipatrice du Conseil que vous présidez et à la disposition duquel nous avons toujours le souci de répondre à ses invitations dans un cadre normal.

La mission qui lui est ici confiée nous paraît cependant rechercher une sorte de blanc-seing sur cet héritage laissé par Mme. Duflot à Mme Pinel, sa successeure, au moment où cette dernière laissait à son tour un nouveau legs de même nature au travers de son instruction du 10 février dernier organisant le désengagement des missions de conduite d'opération sur le volet bâtiment.

En fait, ce processus d'abandon de missions visait, de notre point de vue, à servir de ballon d'essai dans la perspective de plus vastes désengagements de missions historiques du ministère, comme en témoigne la prise en mains, le 10 mars dernier par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales conjointement avec le ministre de l'intérieur, de l'orientation sur l'ingénierie de l'État dans les territoires.

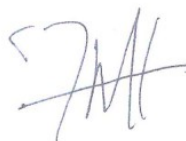
C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de vous reporter à nos abondantes publications qui se sont malheureusement révélées prémonitoires tout au long de ce premier processus d'abandons, de l'amont de leur décision à l'abandon, par l'administration, de son processus d'accompagnement.

A cet effet, vous trouverez ci-joint :

1. notre communication lors du 95ème Congrès des Maires et Présidents de Communautés de France (à l'issue duquel le Président de la République en personne nous répondait),
2. notre compte-rendu de la dernière réunion du Comité de suivi (laissé en plan le 13 avril 2015).

Je vous prie de croire, Madame la Vice-Présidente, en l'assurance de ma haute considération.

Le Secrétaire général



Jean HEDOU

**Copies :**

Madame Françoise Gadbin  
Monsieur Jean-Marie Carteirac  
Madame Pascaline Tardivon  
Monsieur Charles Helbronner

FEETS-FO, 46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris – Tél. 01 44 83 86 20 email : [contact@fcets-fo.fr](mailto:contact@fcets-fo.fr)

## 10. Liste des missions énumérées dans le décret du 27/09/02

Il s'agit du décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 relatif à l'assistance technique fournie par les services de l'État au bénéfice des communes et de leurs groupements et pris pour l'application du III de l'article 1er de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier. Il énumère la liste des missions :

« La mission de base de l'assistance technique fournie aux communes et aux groupements de communes est la suivante :

1° Dans le domaine de la voirie, telle qu'elle est définie aux articles L. 111-1, L. 141-1 et L. 161-1 du code de la voirie routière :

- l'assistance à la gestion de la voirie et de la circulation ;
- l'assistance, pour l'entretien et les réparations de la voirie, à la programmation des travaux, à la conduite des études, à la passation des marchés de travaux et à la direction des contrats de travaux ;
- l'assistance à la conduite des études relatives à des ouvrages d'art intéressant la voirie ou liés à son exploitation ;
- l'assistance à la définition des compétences à transférer à un groupement de communes;

2° Dans les domaines de l'aménagement et de l'habitat :

- le conseil sur la faisabilité d'un projet ainsi que sur les procédures et démarches à suivre pour le réaliser.

La mission de base de l'assistance technique fournie aux groupements de communes comprend en outre :

- le conseil pour l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire du groupement ;
- l'assistance pour l'élaboration de politiques d'intervention en matière d'habitat ;
- l'assistance à la mise en place d'un service technique.

Les missions complémentaires susceptibles d'être prévues dans la convention sont les suivantes :

- l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ;
- l'assistance à l'élaboration de programmes d'investissement de la voirie ;
- la gestion du tableau de classement de la voirie ;
- l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie dont le coût unitaire prévisionnel n'excède pas 30 000 EUR (hors TVA) et dont le montant cumulé n'excède pas 90 000 EUR (hors TVA) sur l'année ».



## **11. Note de la DGALN de novembre 2016 sur l'avancement de la mise en œuvre de la NCT, suite au rapport d'évaluation des réformes ATESAT et ADS**

Suite à l'envoi par Cécile Duflot, Ministre, d'un courrier aux organisations syndicales relatives aux précisions attendues par celles-ci sur les missions qui relèveront du « Nouveau » Conseil aux Territoires (NCT), la sous-direction Aménagement Durable (AD) a constitué un groupe de travail national qui a tenu sa première séance le 16 mai 2014.

Composé de représentants de DDT(M), DREAL, de la sous direction de la qualité du cadre de vie (QV), du bureau de l'emploi et des compétences de la DGALN, du CMVRH, de CVRH, du Cerema, du SG/SPES, ce GT a oeuvré, dans un premier temps et à défaut de pouvoir en donner une définition unique, de lister sur la base d'un travail de recensement de DDT(M) qui avaient anticipé les réformes de l'ATESAT puis de l'ADS et/ou d'actions d'accompagnement de projets afin de définir si ces actions relevaient ou non du NCT et ainsi mieux cerner ce que le NCT n'est pas.

Il s'est vite avéré nécessaire d'organiser des rencontres avec les acteurs en charge au quotidien de cette nouvelle mission en cours de déploiement d'où l'organisation de cinq séminaires inter-régionaux qui se sont tenus à Tours (juillet 2014), Arras (septembre 2014), Aix-en-Provence (octobre 2014), Toulouse (novembre 2014) et Nancy (décembre 2014). Au total, y ont participé près de 500 personnes, toutes catégories confondues (C à A+) et de structures différentes (DREAL, DDT-M, administration centrale, Cerema, CMVRH/CVRH), DIR. Ces cinq séminaires ont tous eu le même format. Au-delà des trois témoignages du matin, les world-café de l'après-midi ont permis de questionner les quelques 500 participants, avec une évolution du questionnement entre chaque séminaire, sur des points comme les attentes des agents vis-à-vis de l'administration centrale, les besoins en formation, leurs organisations, les sujets à prioriser, les relations avec le corps préfectoral mais aussi les autres acteurs de l'ingénierie, etc. Il en est ressorti plusieurs grands axes de travail qui sont devenus la feuille de route de la sous-direction AD sur le sujet du NCT pour les deux années qui ont suivi. Tous les actes des séminaires sont consultables sur la page intranet de la DGALN dans la rubrique « Nouveau conseil aux territoires ».

Les deux principales demandes / attentes issues de ces séminaires inter-régionaux concernaient :

- la question de la légitimité,
- la formation.

1° ) Sur la question de la légitimité, et comme les cite le rapport page 60, deux textes ont été publiés en 2016 sur la question de l'accompagnement des porteurs de projet par les services de l'État :

- la directive nationale d'orientation (DNO) interministérielle sur l'ingénierie de l'État dans les territoires du 10 mars 2016 signée par le Premier Ministre, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités locales. Mais au-delà des signataires, la DNO précitée est suivie conjointement par les Ministères du Logement et de l'Habitat Durable et le Ministère de l'Intérieur et a été co-écrite avec le Ministère de l'Agriculture, le Ministère de la Culture, le Ministère de l'Environnement, la Direction générale des outre-mers, la Direction générale des Entreprises, le Ministère en charge de la Santé et des Affaires Sociales, le Ministère en charge de la Jeunesse et des Sports et le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires.

- la déclinaison ministérielle de cette DNO qui répond aussi à une demande « interne », la note technique relative à la mise en œuvre du Nouveau Conseil aux Territoires du 7 juillet 2016. La rédaction de cette note technique, pilotée par le bureau de l'aménagement opérationnel durable (AD4), celle-ci a été concertée avec le groupement des DDT(M), des DREAL, le CMVRH, le Cerema, les services du Secrétariat Général et mis à la consultation des organisations syndicales par deux fois (été 2015 et printemps 2016).

Ces deux documents prévoient, aux échelles régionales et départementales, de disposer d'une stratégie d'intervention, en lien/concertation avec les autres acteurs compétents en ingénierie y compris, dans la mesure du possible, l'ingénierie privée. A ce jour, pour aider les services déconcentrés MEEM/MLHF à construire cette cartographie des acteurs, la DGALN pilote l'action du Cerema financée en inter-DG qui doit, en s'appuyant sur trois territoires expérimentaux (le département du Puy-de-Dôme, l'ex-région Champagne-Ardenne et la Normandie), permettre la production d'un guide méthodologique (une première version de ce guide paraîtra au printemps 2017).

Le Ministère de l'Intérieur est régulièrement invité aux COPIL de cette action expérimentale.

2° ) Sur la question de la formation, la DGALN a intégré le NCT dans le cadre du plan national de formation (PNF) dès 2015 avec une première formation déployée dès mars 2015 dans les 10 CVRH (pas de pré-positionnement des CRVH, la DGALN a souhaité qu'elle soit déployée dans tous les CVRH en priorisant dans les candidatures les agents issus des filières ADS et ATESAT pour les accompagner dans leur changement de poste).

A ce jour, tous les CVRH ont mené ou au moins débuté cette formation voire en sont à une seconde session. Près de 250 agents de toute catégorie ont assisté à ces sessions de formation (3 modules de 2 jours : connaissance des collectivités, territorialisation des politiques publiques et posture) avec une participation hétérogène des ex-agents ADS et ATESAT en fonction des CVRH (à Tours en mars 2015, 100 % d'ex-agents ADS et ATESAT, Arras près de 80 % de participants issus du réseau planification territoriale).

Un recensement des besoins en formation a été fait à l'occasion de chacune de ses sessions afin de construire le PNF des années à venir.

En 2016, ce PNF s'est élargi à d'autres types de formation dont deux fortement attendues : l'ingénierie financière et l'aide à l'émergence de projets de territoires avec un volet nécessaire de diagnostic/connaissance des territoires. Pour 2017, nouvelle extension du champ à l'appui au montage de projets complexes, la revitalisation des centres-bourgs (volet habitat), le budget des collectivités, le financement des équipements publics, des formations volontairement transverses, les autres formations ciblées sur une thématique/politique publique étant porté par les directions d'administration centrale concernées.

Mais d'autres actions ont été aussi mises en œuvre ou sont en cours de construction :

- participation active de la sous-direction AD au plan national de développement des compétences (PNDC) de la DGALN, notamment sur la posture, et l'identification des compétences critiques,
- contribution dans le cadre de la mise à jour du répertoire interministériel des métiers (RIME) pour intégrer cette nouvelle posture de l'État dans l'accompagnement en amont des projets ou l'aide à l'émergence de projets ou de stratégies globales d'intervention puis une intégration à venir / une actualisation des fiches emploi-type du répertoire ministériel des métiers avec une fongibilité des catégories pour intégrer les savoirs, savoir-faire et savoir-être des agents comme critères au même titre que les catégories,
- participation de DDT(M) à un groupe de travail mis en place par la DMAT (Ministère de l'Intérieur) sur l'ingénierie de l'État dans les territoires avec la possibilité de

mutualiser certaines actions, notamment en termes de formation et/ou partages d'expériences,

- poursuite des travaux de cartographie des acteurs compétents en matière d'ingénierie au niveau national afin de compléter/mettre à jour les annexes de la DNO interministériel sur l'ingénierie de l'État dans les territoires,

- déploiement en 2017 d'un outil national de capitalisation sur le NCT, en particulier sur la posture des agents et partage via une cartographie collaborative, etc.,

- refonte de la formation diplômante de Rouen (niveau licence 3) qui devient le DU « Conseil, Territoires en transition et Habitat » et pourrait se prolonger par un DU de niveau master 1 sur l'aménagement durable en milieu rural,

- travaux de rédaction pour la traduction réglementaire dans le CGCT des dispositions de l'article 94 de la loi NOTRe dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) sur l'assistance technique des départements étendu aux champs de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

## 12. Glossaire des sigles et acronymes

ADAC	Agence Départementale d'Aide aux Collectivités
ADF	Assemblée des Départements de France
AdCF	Assemblée des Communautés de France
ADS	Application du Droit des Sols
AIDER	Appui Interministériel au Développement et à l'Expertise en milieu Rural
ALUR	Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AMF	Association des Maires de France
AMI	Appel à projet ou à Manifestation d'Intérêt
AMO	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
AMRF	Association des Maires Ruraux de France
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
APPO	Amélioration Participative de la Performance des Organisations
ATD	Agences Techniques Départementales
ATESAT	Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire
ATGC	Aide Technique à la Gestion Communale
ATIP	Agence Territoriale d'Ingénierie Publique
BAJ	Bureau des Affaires Juridiques
BBZ	Budget Base Zéro
BE	Bureau d'Études
BRH	Bureau des Ressources Humaines
BRIEP	Bourses Régionales Interministérielles de l'Emploi Public
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CA	Communauté d'Agglomération
CAP	Commission Administrative Paritaire
CC	Communauté de Commune / Carte Communale
CD	Conseils Départementaux
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CGEFI	Contrôle Général Économique et Financier
CEREMA	Centre d'Études et d'Expertises sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CIA	Complément Indemnitaire d'Accompagnement
CIFP	Centres Inter-régionaux de Formation Professionnelle
CL	Collectivités Locales
CLD	Congé de Longue Durée
CMVRH	Centre Ministériel de Valorisation des Ressources Humaines
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CVRH	Centres de Valorisation des Ressources Humaines
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDEA	Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
DDEAL	Direction Départementale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DDFiP	Direction Départementale des Finances Publiques
DDT	Directions Départementales des Territoires
DDTM	Directions Départementales des Territoires et de la Mer
DETR	Dotations d'Équipement des Territoires Ruraux
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DIR	Direction Interdépartementale des Routes
DML	Délégation à la Mer et au Littoral
DNO	Directive Nationale d'Orientation
DREAL	Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRIHL	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
EPA	Établissement Public d'Administratif
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPL	Établissements Publics Locaux
ETP	Équivalent Temps Plein
ETPE	Équivalent Temps Plein Emploi
ETPT	Équivalent Temps Plein Travaillé
FORCQ	Formation, Compétences, Qualifications
FPE	Fonction Publique d'État
FPT	Fonction Publique Territoriale
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences
GUEPARH	Gestion Unifiée et Partagée des Ressources Humaines
IDV	Indemnité de Départ Volontaire
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
MAP	Missions d'Évaluation de Politiques Publiques ou Modernisation de l'Action Publique
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MATRCT	Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités Territoriales
MDFP	Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable des Transports et du Logement
MEEDDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
MEEM	Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer
METL	Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
MLET	Ministre du Logement et de l'Égalité des Territoires
MLETR	Ministre du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité
MLHD	Ministère du Logement et de l'Habitat Durable
MOC	Maîtrise d'Ouvrage relevant d'une administration Centrale
MOD	Maîtrise d'Ouvrage Déconcentrée

MOE	Maîtrise d'œuvre
MURCEF	Mesures Urgentes de Réformes à Caractère Économique et Financier
NBI	Nouvelles Bonifications Indiciaires
NCT	Nouveau Conseil au Territoire
NOTRe (loi)	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OPA	Ouvriers des Parcs et Ateliers
PAT	Pôles Aménagement et Territoire
PC	Permis de Construire
PFR	Prime de Fonction et de Résultat
PFRH	Plate-Forme des Ressources Humaines
PLUi	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPRi	Plan de Prévention du Risque d'Inondation
PSI	Pôle Support Intégré
PRS	Prime de Restructuration de Service
RAP	Rapport Annuel de Performance
RCT (loi)	Réforme des Collectivités Territoriales
REATE	Réforme de l'Administration Territoriale
ReHuCIT	Ressources Humaines Informatisées et Territorialisées
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RH	Ressources Humaines
RIME	Répertoire Interministériel des Métiers de l'État
RNU	Règlement National d'Urbanisme
SADR	Service Agriculture et Développement Rural
SALSA (enquête)	Système d'Agrégation en Ligne du Suivi d'Activité
SIG	Système d'Information Géographique
SG	Secrétariat Général
SGAR	Secrétaire Général aux Affaires Régionales
SIRH	Système d'Information des Ressources Humaines
SM	Syndicat Mixte
SPES	Service du Pilotage et de l'Évolution des Services

SPL	Sociétés Publiques Locales
TA	Taxe d'Aménagement
TG	Trésorerie Générale
TLE	Taxe Locale d'Équipement
TSDD	Techniciens Supérieurs du Développement Durable
UT	Unités Territoriales
VNF	Voies Navigables de France
VRD	Voirie et Réseau Divers



