

N° 004723-01

avril 2006

Méthodologie pour le suivi des recommandations résultant des évaluations de politiques publiques

Rapport établi par
Bruno MÉGRET, ingénieur en chef des ponts et chaussées



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004723-01

Méthodologie pour le suivi des recommandations résultant des évaluations de politiques publiques

établi par

Bruno MÉGRET,
ingénieur en chef des ponts et chaussées

Destinataires

Monsieur le Secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer

Madame la Directrice et Messieurs les Directeurs d'administration centrale

note à l'attention de

Monsieur le Secrétaire général
du ministère des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer

Madame la Directrice
et Messieurs les Directeurs d'administration centrale

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 21 AVRIL 2006

Rapport n° 004723-01 : **Méthodologie pour le suivi des recommandations
résultant des évaluations de politiques publiques**

Par note du 20 juillet 2005, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques du ministère, j'ai souhaité que soit réalisé un travail de synthèse et de réflexion méthodologique à partir du corpus des évaluations lancées depuis 1999, afin de préparer le suivi des propositions résultant de ces évaluations.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi à cet effet par M. Bruno MÉGRET, ingénieur en chef des ponts et chaussées.

L'apport de ce travail est d'établir une typologie des propositions faites à l'issue des évaluations et des critères pour sélectionner celles qui justifient un suivi plus attentif compte tenu de leurs enjeux et de leur faisabilité. Il pourra en être utilement tenu compte dans la procédure d'examen des suites qui va être mise en œuvre dans le cadre du comité d'évaluation du ministère.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Signé

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 004723-01

| | |
|--|------|
| - le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer | 4 ex |
| - le haut-fonctionnaire de défense | 1 ex |
| - la directrice générale du personnel et de l'administration | 1 ex |
| - le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction | 1 ex |
| - le directeur général des routes | 1 ex |
| - le directeur général de la mer et des transports | 1 ex |
| - le directeur général de l'aviation civile | 1 ex |
| - le directeur de la sécurité et de la circulation routières | 1 ex |
| | |
| - le vice-président du CGPC | 1 ex |
| - la présidente et les présidents de section du CGPC | 7 ex |
| - les secrétaires de section du CGPC | 7 ex |
| | |
| - M. MÉGRET | 1 ex |
| | |
| - archives CGPC | 1 ex |

Méthodologie pour le suivi des recommandations résultant des évaluations de politiques publiques

Sommaire

| | |
|--|-----|
| Introduction | P 4 |
| Première partie : Élaboration d'une méthodologie | P5 |
| I - Examen des différents rapports d'évaluation | P5 |
| 1-1 – Des rapports très différents les uns des autres..... | P5 |
| 1-2 – Sur l'action des DDE dans le domaine de la sécurité routière : une quinzaine de recommandations..... | P6 |
| 1-3 – Sur l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols : une quarantaine de recommandations très précises..... | P7 |
| 1- 4 – Sur la politique de l'État en faveur des transports collectifs urbains de province : cinq propositions stratégiques..... | P7 |
| 1-5 – Sur la politique d'innovation routière du ministère : un véritable programme d'une cinquantaine de propositions..... | P8 |
| 1- 6 – Sur la connaissance des territoires par les services du ministère de l'Équipement : dix principes d'action | P9 |
| 1-7 – Sur la politique du logement dans les villes nouvelles : un vade-mecum d'une vingtaine de principes | P9 |
| 1- 8 – Sur la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique : sept orientations générales | P10 |
| 1- 9 – Sur la formation initiale et continue du ministère de l'équipement : une cinquantaine de mesures très fouillées constituant un plan complet de restructuration..... | P11 |
| 1-10 – Des propositions de nature et de portée très diverses | P11 |
| II - La typologie des recommandations | P11 |
| 2-1 – La nature des mesures | P12 |
| 2-2 – La portée des propositions | P12 |
| 2-3 – Les acteurs concernés..... | P13 |
| 2-4 – Le type des actions proposées | P13 |
| 2-5 – L'ampleur des moyens nécessaires | P14 |
| 2-6 – Les délais de mise en œuvre | P14 |
| 2-7 – Synthèse : facilité de réalisation et importance des effets attendus | P14 |

| | |
|--|-----|
| III - La méthodologie | P16 |
| 3-1 – L'identification des mesures | P16 |
| 3-2 – La qualification des recommandations | P17 |
| 3-3 – L'analyse globale des propositions | P17 |
| 3-4 – La sélection des mesures | P17 |
| 3-5 – La rédaction d'une fiche de suivi | P17 |
| Conclusion | P18 |
| | |
| Deuxième partie : Application à trois rapports | P19 |
| | |
| Première application | P19 |
| sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols | |
| I - Identification et qualification des mesures | P19 |
| <i>A - Les orientations générales</i> | P19 |
| <i>B - Les mesures proprement dites</i> | P20 |
| II - Analyse des propositions | P29 |
| III – Sélection des mesures | P32 |
| IV – Fiche de suivi | P35 |
| | |
| Deuxième application | P38 |
| sur l'évaluation concomitante de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique | |
| I - Identification et qualification des mesures | P38 |
| <i>A - Les orientations générales</i> | P38 |
| <i>B - Les mesures proprement dites</i> | P39 |
| II - Analyse des propositions | P43 |
| III – Sélection des mesures | P44 |
| IV – Fiche de suivi..... | P46 |
| | |
| Troisième application | P47 |
| sur l'évaluation de la politique de l'État en faveur des transports urbains de province | |
| I - Identification et qualification des mesures | P47 |
| II - Analyse des propositions | P50 |
| III - Sélections des mesures | P51 |
| IV – Fiche de suivi | P52 |

Méthodologie pour le suivi des recommandations résultant des évaluations de politiques publiques

Introduction

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques du ministère qui est actuellement définie par la décision ministérielle du 18 février 2005, créant le comité d'évaluation du ministère, en remplacement du conseil ministériel de l'évaluation créé en 2000. D'après les textes qui la régissent, cette instance « propose chaque année au ministre un programme d'évaluation, veille à sa mise en œuvre, en dresse un bilan annuel et assure le suivi des propositions résultant des évaluations réalisées. »

C'est pour faciliter l'exécution de la mission de suivi que le présent travail a été commandé par lettre du Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées en date du 20 juillet 2005. L'objectif est de proposer au Comité d'évaluation une méthodologie permettant d'assurer au mieux le suivi des recommandations figurant dans les rapports d'évaluation qu'il a commandés. Il s'agit pour cela d'élaborer « une typologie des propositions formulées en conclusion des rapports d'évaluation » et d'imaginer une méthodologie pour « aider le comité d'évaluation à sélectionner pour chaque évaluation, les quelques recommandations dont il sera demandé en priorité aux directions d'administration centrale d'indiquer quelles suites leur ont été données. »

Dans la pratique ce travail consiste à examiner huit rapports d'évaluation et, dans un deuxième temps, à appliquer la méthode à trois des rapports concernés.

Les rapports étudiés sont les suivants : l'évaluation de l'action des DDE dans le domaine de la sécurité routière ; l'évaluation de l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols ; l'évaluation de la politique de l'État en faveur des transports collectifs urbains de province ; l'évaluation de la politique d'innovation routière du ministère de l'équipement ; l'évaluation de la connaissance des territoires par les services du ministère de l'équipement ; l'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles ; l'évaluation de la formation initiale et continue du ministère de l'équipement ; l'évaluation concomitante de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique.

Les rapports à traiter sont : l'évaluation de l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols ; l'évaluation concomitante de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique ; l'évaluation de la politique de l'État en faveur des transports collectifs urbains de province.

Première partie : Élaboration d'une méthodologie

Pour réaliser cette méthodologie, il sera procédé, dans un premier temps, à un examen synthétique des différents rapports d'évaluation afin notamment d'examiner la nature ainsi que la portée des recommandations qu'ils contiennent. Dans un deuxième temps une typologie détaillée de l'ensemble des préconisations sera précisée. Dans une troisième partie la méthodologie sera définie et proposée.

I - Examen des différents rapports d'évaluation

1-1 – Des rapports très différents les uns des autres

Les huit rapports d'évaluation, qui entrent dans le champ de ce travail, constituent un échantillon relativement représentatif de l'activité d'évaluation qui peut être menée au sein du ministère. Ils concernent ses principaux domaines de compétence comme les routes, le logement, le droit des sols ou les transports. Ils portent à la fois sur des actions menées en direct par des services, comme l'action des DDE en matière de sécurité routière, mais aussi sur des politiques qui mobilisent de nombreux d'intervenants, comme les transports collectifs urbains de province. Ils s'intéressent à des problèmes de fonctionnement interne comme la formation initiale et continue au sein du ministère mais aussi à des questions où le rôle des services est plus incitateur comme la recherche et l'innovation. Ils examinent également des questions plus directement liées à la mutation du ministère et à celle de son environnement. Ainsi en est-il de la modernisation de l'ingénierie publique ou de la connaissance des territoires par le ministère.

Bien que très divers dans leurs objets, tous ces rapports font appel à une méthodologie comparable. Il s'agit de réunir des informations par le biais d'enquêtes statistiques et par des campagnes d'interview et de les faire analyser par une instance d'évaluation constituée de personnalités choisies pour leurs compétences et représentatives du secteur étudié.

Ces travaux, qui mobilisent des informations à la fois riches et abondantes, débouchent sur des synthèses et des recommandations qui sont souvent de nature et de portée très différentes. Ainsi, certains rapports présentent-ils une série détaillée de propositions concrètes visant à améliorer de façon pratique le fonctionnement actuel du ministère. D'autres livrent au contraire des orientations stratégiques très générales. Certains poussent leurs recommandations jusqu'à mettre sur pied un véritable plan d'action. D'autres enfin, proposent une sorte de vade-mecum de recommandations pratiques et stratégiques à destination des acteurs concernés lesquels ne sont d'ailleurs pas toujours liés au ministère.

Cette diversité, qui se trouve en partie justifiée par la nature très disparate des sujets traités, ne facilite pas le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations. Elle rend par ailleurs plus ardue la mise au point d'une typologie et d'une méthodologie communes pour assurer ce suivi.

Aussi est-il nécessaire de passer en revue ces différents rapports.

1-2 – Sur l'action des DDE dans le domaine de la sécurité routière : une quinzaine de recommandations

Le rapport étudié visait à évaluer l'implication des DDE en matière de sécurité routière dans le cadre de leurs métiers traditionnels et en premier lieu dans celui de la conception, de la réalisation et de l'aménagement des infrastructures. L'objectif de cette évaluation était de mesurer les conditions dans lesquelles les DDE prennent en considération la sécurité routière, les leviers qu'elles actionnent à cette fin et les freins qui s'opposent à leur action.

Le rapport met en évidence un manque de clarté dans la politique de sécurité routière telle qu'elle est ressentie au niveau des DDE. Il dénonce également une difficulté de positionnement vis-à-vis des Conseil généraux et une capitalisation insuffisante des connaissances. Enfin, il souligne que les politiques sectorielles devraient être améliorées ainsi que le mode de fonctionnement des Cellules départementales d'exploitation et de sécurité (CDES).

S'agissant des voies de progrès proposées, elles représentent une quinzaine de recommandations visant pour l'essentiel à professionnaliser la sécurité routière dans les DDE. Ces propositions, qui portent parfois sur des points précis faciles à mettre en application, constituent pour le reste des recommandations d'ordre stratégiques et comportementales à mettre en œuvre au plan central ou à adapter et à décliner concrètement sur le terrain par les DDE.

1-3 – Sur l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols : une quarantaine de recommandations très précises

L'évaluation concernée avait pour objet d'apprécier la manière dont les services déconcentrés remplissent leur rôle vis-à-vis de l'État, des collectivités locales, des professionnels et des usagers s'agissant de l'application du droit des sols. Elle devait évaluer notamment la qualité et la quantité du travail fourni. Elle devait aussi analyser l'organisation des services, qu'il s'agisse du pilotage et du contrôle de l'instruction, de la structuration des centres de production, de la formation et du recrutement des agents.

Le rapport fait état d'un manque de visibilité de la stratégie de l'État, d'une activité localement peu valorisée et de lacunes à combler pour assurer une application homogène du droit. Il indique également l'existence de difficultés dans la répartition des compétences avec les collectivités ainsi que dans l'accueil du public et des professionnels. Il évoque par ailleurs les problèmes de l'organisation des moyens et du respect des délais. Il souligne les difficultés propres à l'exercice du métier d'instructeur et dénonce enfin certaines impasses dans la mise en œuvre des dispositifs de contrôle.

Pour ce qui est des propositions, le rapport préconise la définition et la mise en œuvre d'une véritable stratégie pour l'exercice des activités d'application du droit des sols dans les services du ministère de l'équipement, ainsi que la promotion d'une approche globale du service à l'utilisateur. De façon plus précise, le rapport dresse la liste d'une quarantaine de recommandations généralement très précises visant à la fois les questions d'organisation interne des services, mais aussi celles des relations avec les autres partenaires que ce soient les collectivités locales ou les professionnels. Il propose également un certain nombre de mesures en matière de formation, de recrutement et de déroulement de carrière pour les agents concernés, ainsi qu'une approche globale du service à l'utilisateur passant notamment par la simplification et la clarification des conditions d'applications du droit.

1-4 – Sur la politique de l'État en faveur des transports collectifs urbains de province : cinq propositions stratégiques

L'objectif de ce rapport était d'évaluer l'efficacité de la politique du ministère dans la mise en œuvre de la priorité donnée aux transports collectifs urbains. Limitée aux transports urbains de province, cette évaluation concernait le niveau de mobilisation des services du ministère dans la mise en œuvre des instruments propres aux transports collectifs. Elle devait aussi examiner la prise en charge par les autorités décentralisées de la politique menée par l'État et juger de la pertinence et de l'efficacité des outils du ministère.

Le rapport constate que l'offre en matière de transports collectifs urbains s'est fortement accrue depuis trente ans et, qu'à ce titre, la politique de l'État a été un succès. Pour autant il estime que ce succès n'est que sectoriel car, faute de cohérence, cette augmentation s'est effectuée sans répercussions importantes sur l'économie globale des systèmes locaux de déplacement. Le rapport considère qu'il est difficile de prolonger les

pratiques antérieures de l'État au motif qu'elles étaient trop structurées par l'affectation de subventions peu aptes à favoriser la cohérence des politiques locales de déplacement. L'État doit, selon lui, chercher à orienter et à évaluer les actions des collectivités locales afin qu'elles répondent à ses ambitions globales.

En matière de recommandations le rapport fait cinq propositions stratégiques globales. Il insiste notamment sur la nécessité de placer, parmi les dossiers prioritaires locaux, celui des transports et déplacements urbains. Il préconise que l'État passe des contrats d'objectifs et non des contrats de moyens avec les collectivités territoriales et que ses aides financières soient réservées à des opérations qui engagent le long terme et qui créent un effet de levier et d'entraînement. Le rapport propose également que l'État développe son rôle d'animateur pour rapprocher les différents acteurs concernés mais aussi de référent sur les questions techniques et conceptuelles notamment par l'évaluation à posteriori des politiques locales.

1-5 – Sur la politique d'innovation routière du ministère : un véritable programme d'une cinquantaine de propositions

Le rapport visait à apprécier l'efficacité de la politique d'innovation du ministère en analysant les retombées techniques et économiques de cette politique au regard de son coût. Il devait également s'intéresser à l'efficacité et à la faisabilité des procédures d'aides et d'incitation à l'innovation en identifiant les modalités les plus efficaces au regard du cadre juridique actuel.

Le rapport a rappelé la tradition et les succès du ministère en matière d'innovation routière. Une efficacité qui venait notamment de la forte coordination entre un maître d'ouvrage quasiment unique, la Direction des routes, s'appuyant sur un réseau scientifique et technique de qualité, et des entreprises en expansion. Il a ensuite dénoncé un essoufflement et une fragilisation du dispositif d'innovation en constatant que l'avance de la technique routière française s'effrite. La Direction des routes n'est plus le seul maître d'ouvrage et les nouveaux intervenants n'ont pas encore pris le relais. Par ailleurs, le rapport évoque des procédures de soutien à l'innovation devenues aujourd'hui trop spécialisées et trop dispersées. Il fait état d'un risque de décrochage à moyen terme.

S'agissant des recommandations, le rapport avance une cinquantaine de propositions qui constituent globalement un véritable programme pour relancer l'innovation routière au sein du ministère. Il propose notamment un partenariat pour l'innovation avec les autres maîtres d'ouvrage, la redynamisation de l'innovation par la demande, l'instauration d'un sigle commun à toutes les procédures d'innovation française. Il évoque aussi le développement de la performance et de la valorisation. Il propose de tirer parti du nouveau code des marchés publics et de créer de nouveaux lieux d'innovation. Enfin il propose de mieux définir le cadre de développement de l'innovation par les entreprises et de développer les « scanning tour » ainsi que la communication sur l'innovation.

1-6 – Sur la connaissance des territoires par les services du ministère de l'Équipement : dix principes d'action

L'évaluation concernée visait à analyser la contribution des services à la connaissance des territoires et l'utilisation qui en est faite, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'État ou de la participation aux initiatives de développement des acteurs locaux. Il s'agissait notamment de connaître la production des services et l'utilisation qui en est faite, d'évaluer le positionnement stratégique des services, leur organisation et les moyens utilisés, ainsi que les partenariats mis en place à tous les niveaux.

Le rapport indique d'emblée qu'il ne porte pas sur l'évaluation d'une politique car aucune politique de la connaissance des territoires n'a été formellement définie au sein du ministère. Il constate une corrélation entre la capacité des services à connaître leur territoire et le rôle qu'ils y jouent. Les données produites par les services, en général de bonnes qualités, sont progressivement mises en cause par la décentralisation des activités supports, alors que les échanges de données avec les autres administrations et le monde économique sont limités et posent souvent des problèmes financiers aux services. Quant au traitement des données, il est le fait de petites cellules parfois actives mais livrées à elles-mêmes. Le rapport note enfin une prise de conscience de l'importance du sujet pour la légitimité à venir des services du ministère.

Pour ce qui est des recommandations, le rapport propose quelques « théorèmes » pour mettre sur pied une véritable politique de la connaissance des territoires dans le cadre du « chantier » ouvert à ce sujet par le ministère. Il souligne combien il est important que l'État ne délaisse pas ses fonctions territoriales et fasse preuve de professionnalisme dans la connaissance des territoires. Un professionnalisme qui passe par une organisation rigoureuse et un recrutement adapté. Il préconise également que les DRE animent cette politique sans « impérialisme » avec le soutien de l'administration centrale et que les DDE cherchent à fédérer auprès du préfet la connaissance territoriale des services de l'État. Enfin, le rapport souligne l'importance d'orienter la connaissance en fonction des impératifs de l'action et de conserver un minimum de compétences dans les études pour pouvoir recourir à des expertises extérieures en ne sous-traitant que ce que l'on maîtrise.

1-7 – Sur la politique du logement dans les villes nouvelles : un vade-mecum d'une vingtaine de principes

Cette évaluation se situe à l'intersection de deux politiques publiques pilotées par l'État, celle du logement et celle des villes nouvelles. L'objectif était d'analyser la politique du logement s'agissant des types d'habitat réalisés, de ses relations avec les espaces et équipements publics, de son insertion dans la ville et de son appropriation sociale. Il s'agissait d'aborder la question de la construction de logements sous ses aspects quantitatifs, mais aussi d'examiner les principaux facteurs qui ont réellement sous-tendu cette production et de s'intéresser enfin à l'attractivité de l'habitat, à sa gestion et à ses modes de peuplement.

Le rapport fait le point sur les trois grandes périodes de développement des villes nouvelles et sur les invariants qui les caractérisent. Il en ressort notamment que l'habitat dans les villes nouvelles franciliennes a fortement participé à la structuration urbaine de la région avec une proportion élevée de logements sociaux. Le rapport souligne par ailleurs l'intérêt de la maîtrise publique d'un foncier à coût réduit, l'utilité des marges de manœuvre des opérateurs comme garant de la qualité des opérations, et le bénéfice qui résulte de la création d'emplois et de la réalisation d'équipements publics en même temps que la construction des logements.

S'agissant de la partie constructive, le rapport propose un vade-mecum d'une vingtaine de principes à l'intention des acteurs de l'aménagement et de la construction de logement. Le rapport insiste sur la nécessité de définir conjointement le projet urbain et la politique de l'habitat en privilégiant la cohérence et le caractère évolutif de l'urbanisme. Il préconise une politique foncière anticipatrice, le couplage de l'habitat et des emplois ainsi que la livraison des logements lors de la mise en service des équipements. En matière de gestion, il recommande l'utilisation de l'outil public d'aménagement et donne enfin quelques indications pour mieux assurer la mixité sociale et favoriser l'attachement des habitants à leur quartier.

1-8 – Sur la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique : sept orientations générales

L'évaluation portait sur la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique. Il s'agissait d'analyser les évolutions dans les services, leur conformité aux orientations nationales et locales, l'évolution des produits d'ingénierie, la création de synergie entre administrations et services techniques, les évolutions des relations avec les professionnels privés enfin les incidences sur les relations managériales et l'évolution des métiers.

L'évaluation a mis en évidence un besoin « d'ingénierie pour les politiques publiques » et une demande d'appui technique par les communes. Cette demande évolue rapidement sous l'effet de l'intercommunalité et de la décentralisation et la réponse à lui apporter doit, elle aussi, évoluer. Les services ont beaucoup investi pour moderniser l'activité d'ingénierie publique, mais le rapport souligne qu'il reste du chemin à parcourir pour privilégier les missions à forte valeur ajoutée et pour mieux mobiliser le réseau scientifique et technique. Quant à l'ingénierie de coproduction entre l'État et les collectivités, l'évaluation estime qu'elle constitue une nouvelle modalité d'intervention.

En matière de recommandations, le rapport propose sept orientations générales visant à donner des perspectives claires aux services et à faire face à une forte évolution de contenu. Il préconise de mobiliser des ressources adaptées et de mieux utiliser les compétences. Il recommande également de restructurer en conséquence l'organisation territoriale et de porter une attention forte aux évolutions à venir. Pour cela il propose d'agir avec détermination sur la formation et l'évolution des compétences et de

renforcer le pilotage de l'ingénierie publique.

1-9 – Sur la formation initiale et continue du ministère de l'équipement : une cinquantaine de mesures très fouillées constituant un plan complet de restructuration

L'évaluation visait à apprécier les processus d'élaboration de la commande et de l'offre de formation au sein du ministère de l'équipement, à évaluer la qualité des actions de formation, à mesurer ses effets et à s'interroger sur son organisation, ses moyens humains et financiers ainsi que sur le dialogue social lié à cette politique.

Le rapport a souligné l'importance de la formation pour le ministère de l'équipement, compte tenu des nouveaux défis qu'il doit relever. Il souligne le caractère très important et bien structuré du dispositif de formation au sein du ministère. Il dénonce cependant la faiblesse du pilotage d'ensemble et le manque de formalisme dans l'élaboration de la commande. Il regrette l'absence d'évaluation des acquis de la formation à l'issue des stages comme dans les services en condition de travail.

S'agissant des recommandations, le rapport présente un ensemble très fouillé d'une cinquantaine de mesures constituant par elles-mêmes un plan complet de restructuration de la formation au sein du ministère. Il recommande un pilotage fort et équilibré entre le niveau national et régional. Il propose des méthodes pour rationaliser la commande et améliorer la qualité de la formation ainsi que pour mieux apprécier les effets de celle-ci. L'objectif est de professionnaliser l'ensemble de la chaîne de la formation.

1-10 – Des propositions de nature et de portée très diverses

On le voit, les recommandations formulées à l'issue des différents rapports étudiés sont de nature et de portée très diverses. Leur nombre varie d'une demi-douzaine à une cinquantaine. Certaines sont d'ordre stratégiques, d'autres visent des actions très concrètes, certaines s'adressent au petit groupe des décideurs nationaux, d'autres concernent les exécutants sur le terrain, certaines constituent un véritable plan de réforme, d'autres visent à de simples améliorations. Et bien sûr leurs implications en terme de calendriers, de financements et d'intervenants sont également très disparates. Aussi est-il nécessaire de tenter d'établir une typologie des recommandations en fonction de tous ces critères.

II - La typologie des recommandations

Pour pouvoir effectuer dans de bonnes conditions le suivi des propositions résultant des rapports d'évaluations, il est essentiel de pouvoir les cerner de façon rationnelle et systématique. Six critères peuvent être à cet égard définis. Ils portent sur la nature des mesures, la portée des propositions, les acteurs concernés, le type d'actions proposées, les moyens nécessaires et les délais de mise en œuvre.

2-1 – La nature des mesures

Il convient d'abord de classer les mesures selon leur nature. Et on peut, à cet égard, distinguer trois catégories :

- les mesures d'ampleur stratégique
- les mesures d'ordre général
- les mesures d'application concrète

La distinction entre ces trois catégories porte en quelque sorte sur le degré de précision des mesures proposées, sur le détail dans lequel elles entrent pour leur mise en œuvre.

La mesure de portée stratégique propose un objectif général et ne précise pas les moyens à mettre en œuvre et encore moins les modalités concrètes pour le réaliser. Ainsi en est-il par exemple de la proposition faite en matière de sécurité routière lorsque le rapport évoquant « une mutation conceptuelle » propose que « le concept central relatif aux infrastructures pourrait être celui de "lisibilité de la route". »

En revanche, la mesure d'application concrète se définit naturellement comme une proposition portant directement sur un moyen à mettre en œuvre pour atteindre un objectif visé par ailleurs. Ainsi en est-il dans le rapport sur l'application du droit des sols lorsqu'il est indiqué que « les formulaires doivent impérativement être actualisés. » De même on peut considérer que l'organisation de « scanning tour » proposée dans le rapport sur l'innovation routière fait partie des mesures d'application concrète.

Ces deux catégories établies, il demeure néanmoins nécessaire d'en définir une troisième, intermédiaire entre les deux précédentes : celle des mesures d'ordre général. Il s'agit de mesures qui ne relèvent pas à proprement parler des objectifs mais qui, tout en étant de l'ordre des moyens, sont suffisamment générales pour qu'elles ne puissent être mis en œuvre en l'état. Pourrait rentrer dans cette catégorie, la proposition, faite dans le rapport sur la formation au sein du ministère, selon laquelle « les modes d'apprentissages doivent être diversifiés et formalisés : compagnonnage, tutorat, alternance, formation assistée par ordinateur, formation à distance en plus des stages classiques. »

2-2 – La portée des propositions

Il s'agit ici d'établir une classification des mesures proposées selon l'importance des effets qu'on peut en attendre. Et, à cet égard, on peut distinguer deux catégories :

- les mesures à fort enjeu
- les mesures à enjeu ordinaire

Certaines propositions figurant dans les rapports d'évaluation peuvent avoir des conséquences importantes sur les politiques menées, voire conduire à une réorientation

au moins partielle de celles-ci. Elles peuvent aussi modifier l'équilibre entre les différents intervenants, créer de nouvelles instances ou simplifier une situation complexe. Ces mesures entreront dans la catégorie des mesures à fort enjeu. Ainsi peut-on citer dans ce registre la proposition faite dans le rapport sur la politique du logement dans les villes nouvelles visant à « confier aux agglomérations la définition et la gestion de la mixité sociale dans l'habitat. »

En revanche beaucoup de recommandation ont une portée plus limitée et visent à accompagner, améliorer ou conforter des situations établies ou des politiques déjà engagées. Elles constitueront la catégorie des mesures à enjeu ordinaire.

2-3 – Les acteurs concernés

Les mesures proposées doivent par ailleurs pouvoir être classifiées selon les acteurs qu'elles concernent. Vu du point de vue du ministère, elles seront en effet d'autant plus faciles à mettre en œuvre qu'elles concerneront des instances dépendant de l'équipement. De même, les préconisations pourront se concrétiser d'autant plus facilement qu'elles mettent en jeu un nombre limité d'acteurs. Il est clair qu'il est plus facile de mettre en œuvre une proposition concernant exclusivement un service de l'administration centrale que de diffuser une réforme qui doit être appliquée dans tous les services territoriaux des DDE. Aussi convient-il de classifier les mesures en fonction de la proximité de l'acteur concerné par rapport au centre, ou à la tête, du ministère. Dans cet esprit, la classification suivante pourrait être retenue :

- les acteurs non publics
- les collectivités territoriales
- les autres ministères
- les directions départementales de l'équipement
- les services de l'administration centrale

2-4 – Le type des actions proposées

Il faut également effectuer une classification des préconisations figurant dans les différents rapports en fonction du type d'action proposée.

À cet égard, il convient d'établir une première catégorie concernant toutes celles qui exigent, pour leur mise en application, une modification des textes en vigueur que ce soit la réglementation ou à fortiori, la législation. La mise en œuvre en sera plus lourde ou, en tous cas, plus longue.

La seconde catégorie concerne les recommandations qui, pour être mises en œuvre, nécessitent des mesures administratives. Celles-ci peuvent être très diverses et d'importance inégale. Il paraît cependant difficile d'établir des subdivisions trop fines qui alourdiraient considérablement la typologie. Ces mesures peuvent en effet concerner une réorganisation des services, la diffusion d'une circulaire, la mise en œuvre d'un plan informatique, des actions de formation, l'affectation de personnel, et tout ce qui concerne le fonctionnement courant les services : accueil du public, formulaire

administratif, communication.

Enfin on peut établir une troisième catégorie de mesures qui concernent le comportement des acteurs concernés. Il s'agit des décisions et des orientations que les cadres dirigeants du ministère sont invités à prendre ou des consignes et de l'état d'esprit que les agents d'exécutions sont censés adopter. Ainsi en est-il par exemple dans le rapport concernant l'application du droit du sol, de la mesure indiquant que « des contrôles systématiques de conformités doivent être mis en œuvre dans les zones à forts enjeux. »

Au total la classification retenue pourrait donc être la suivante :

- les mesures législatives et réglementaires
- les mesures administratives
- les mesures comportementales

2-5 – L'ampleur des moyens nécessaires

La question des moyens est bien sûr essentielle pour la mise en œuvre des recommandations figurant dans les rapports d'évaluation, celles qui exigent des engagements budgétaires ayant évidemment moins de facilités à entrer en application que d'autres plus économiques. Aussi peut-on classer les propositions en trois catégories selon qu'elles nécessitent des crédits supplémentaires, des personnels nouveaux ou qu'elles peuvent être appliquées à moyens constants.

- les mesures nécessitant des crédits supplémentaires
- les mesures nécessitant des personnels nouveaux
- les mesures à moyens constants

2-6 – Les délais de mise en œuvre

Enfin une classification doit être établie selon que les mesures préconisées peuvent être mises en œuvre dans un délai rapide ou bien au contraire n'être appliquées que progressivement ou à moyen terme. Pour fixer les idées, le court terme pourrait correspondre à une durée d'un an, au maximum de deux, le moyen terme, quant à lui s'étendre entre deux et cinq années.

- les mesures de moyen terme
- les mesures de court terme

2-7 – Synthèse : facilité de réalisation et importance des effets attendus

Au final on peut donc retenir six critères de classification des mesures proposées, chacun d'entre eux débouchant sur deux, trois ou quatre catégories. L'ensemble de cette typologie permet notamment d'évaluer de façon plus ou moins synthétique, à la fois la facilité de réalisation de la mesure concernée et l'ampleur de ses effets.

Il est en effet très utile de pouvoir répondre à deux questions opérationnelles : cette mesure est-elle importante ? Est-elle facile à mettre en œuvre ? Car bien sûr ce sont les préconisations les plus importantes dont il faut le mieux suivre la mise en œuvre mais il faut aussi suivre celles dont rien n'aurait du empêcher l'application rapide.

Le dispositif retenu peut à cet égard être schématisé sous la forme d'un tableau très simple, croisant la classification des mesures avec leur facilité d'application d'une part et l'importance de leurs effets attendus d'autre part. Il va de soi qu'une telle approche est très schématique et simplificatrice et doit être prise avec beaucoup de recul.

| Tableau 1 | Facilité de réalisation | | | Importance | |
|---|--------------------------------|-------|-----------|-------------------|---------|
| | facile | moyen | difficile | ordinaire | majeure |
| La nature des mesures | | | | | |
| les mesures d'ampleur stratégique | | | X | | X |
| les mesures d'ordre général | | X | | | |
| les mesures d'application concrète | X | | | | |
| La portée des propositions | | | | | |
| les mesures à fort enjeu | | | | | X |
| les mesures à enjeu ordinaire | | | | X | |
| Les acteurs concernés | | | | | |
| les acteurs non publics | | | X | | |
| les collectivités territoriales | | | X | | |
| les autres ministères | | X | | | |
| les directions départementales de l'Équipement | | X | | | |
| les services de l'administration centrale | X | | | | |
| Le type d'actions proposées | | | | | |
| les mesures législatives et réglementaires | | | X | | |
| les mesures administratives | | X | | | |
| les mesures comportementales | | X | | | |
| L'ampleur des moyens nécessaires | | | | | |
| les mesures nécessitant des crédits supplémentaires | | | X | | |

| | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|
| les mesures nécessitant des personnels nouveaux | | X | | | |
| les mesures à moyens constants | X | | | | |
| Les délais de mise en œuvre | | | | | |
| les mesures de moyen terme | | X | | | |
| les mesures de court terme | X | | | | |

III - La méthodologie

La méthodologie proposée peut se dérouler selon une procédure en cinq étapes

3-1 – L'identification des mesures

La première étape du travail consiste à identifier de façon précise les propositions figurant dans le rapport d'évaluation étudié. Ces rapports présentent en effet assez souvent leurs recommandations sous une forme littéraire qui conduit à enchaîner la succession des propositions de façon cohérente et logique dans un texte global qui ne se prête pas toujours à une analyse détaillée. De surcroît elles sont naturellement intégrées dans un plan logique en parties et sous parties et il est essentiel pour faire une analyse cohérente de disposer d'une liste de recommandation se situant toutes au même niveau.

Il convient donc de décortiquer les textes. Pour cela il faut tout d'abord distinguer les orientations générales, qui apparaissent généralement dans l'introduction, dans la conclusion ou sous la forme du plan et des titres de paragraphes, des mesures proprement dites qu'il convient d'identifier une à une. On procèdera donc en deux temps : les orientations générales d'abord, les mesures proprement dites ensuite.

Pour les orientations générales, elles sont en générales en quantité limitées, elles se suffisent à elles-mêmes et peuvent donc être traitées sans travail préalable.

Pour les mesures proprement dites un travail d'analyse approfondi doit être mené. Il faut à cet effet isoler chaque mesure spécifique en la dotant d'un titre court et d'un numéro.

Se pose à ce sujet la question de savoir jusqu'à quel niveau de détail on doit pousser ce travail de spécification. Certaines mesures constituent parfois un ensemble de sous mesures qui sont elles-mêmes décomposées en une succession d'initiatives ponctuelles. Compte tenu de l'objectif final qui est de sélectionner quelques recommandations seulement, il est convenu ici de ne pas aller dans un détail qui conduirait à des listes de propositions supérieures à la cinquantaine.

3-2 – La qualification des recommandations

La seconde étape du travail d'analyse consiste à reprendre chacune des propositions dûment identifiées et à la qualifier selon les six critères qui ont été définis ci-dessus. Ces critères étant indépendants les uns des autres, c'est donc a priori par rapport à chacun d'entre eux qu'il faut classer les propositions retenues.

3-3 – L'analyse globale des propositions

Sur la base de ce travail de classification il est alors possible d'obtenir une vision globale des propositions au regard de l'ensemble des critères proposés. On peut par exemple connaître l'ensemble des mesures concernant les seules Directions de l'équipement et celles qui concernent les administrations centrales ou d'autres acteurs. On peut repérer toutes celles qui ne nécessitent pas de moyens particuliers par rapport à celles qui exigent, en revanche, des crédits ou des personnels supplémentaires. On peut aussi connaître les mesures qui portent sur des enjeux importants et celles dont l'objet est plus limité.

3-4 – La sélection des mesures

Afin d'aider le Comité d'évaluation dans sa tâche la quatrième étape consiste à faire une proposition de sélection des mesures dont il conviendrait de demander quelle suite leur a été donnée. À cet égard deux types de mesures pourraient être sélectionnés :

— Celles qui sont les plus faciles à mettre en œuvre et dont il serait regrettable qu'elles ne l'aient pas été alors qu'elles n'exigeaient à priori que des moyens et des efforts limités.

— Celles dont l'enjeu est important et qui méritent donc d'être menées à bien quelles que soient les difficultés.

3-5 – La rédaction d'une fiche de suivi

Fort de tous ces éléments, pourrait alors être rédigée une fiche synthétique de suivi.

Ce document devrait comporter une première partie consacrée aux orientations générales dont il serait demandé aux services si elles ont été suivies.

La deuxième partie devrait porter sur une sélection des mesures importantes susceptibles de faire l'objet d'une interrogation des administrations centrales.

Une troisième partie devrait lister une série de recommandations plus ponctuelles et plus faciles de mises en œuvre sur l'exécution des quelles les services seraient interrogés.

Encore faut-il replacer les éléments précédents dans le contexte de l'action évaluée, et le cas échéant, des opérations de suivi déjà conduites et des mesures déjà prises par les services. Il s'agit également de corriger, si besoin est, les effets pervers qui pourraient s'introduire dans la démarche en raison du caractère relativement mécanique de

la méthode utilisée. Cette démarche peut d'ailleurs conduire à fusionner l'une ou l'autre des parties ci-dessus mentionnées.

III - conclusion

Cette méthodologie présente l'avantage d'une approche systématique et multicritères. Mais comme toutes les méthodes de ce type, elle présente aussi l'inconvénient d'être très mécanique et d'ignorer le contexte dans lequel s'insèrent les éléments qu'elle analyse. Les résultats de cette méthode doivent donc être modulés, adaptés et corrigés en fonction de la connaissance qu'ont des problèmes ceux qui l'utilisent.

Dès lors qu'elle est prévue pour constituer une aide au Comité d'évaluation elle peut cependant avoir tout son intérêt, puisqu'au final, c'est le Comité qui sélectionne les mesures dont il veut obtenir le suivi.

On peut en conclusion formuler deux remarques :

Il pourrait être intéressant, pour faciliter la mise en œuvre de cette méthode, de demander aux rédacteurs des rapports d'évaluation qu'ils intègrent en amont, lors de l'élaboration de leur rapport, les critères définis plus haut afin qu'ils puissent qualifier eux-mêmes leurs recommandations. Qui mieux, en effet, que les auteurs des propositions peuvent en évaluer la portée, la nature et les différentes implications ?

Enfin une dernière question se pose, d'ordre plus général : Lorsque des recommandations sont faites, qui vont dans le sens d'une inflexion de la politique précédemment menée, peut-on valablement demander aux services quelle suite ils leur ont donnée, si aucune validation politique ou hiérarchique n'a été entre-temps apportée à ces inflexions ? La méthode décrite ci-dessus ne prend pas en compte cet aspect du problème.

Deuxième partie : Application à trois rapports

Première application

Application de la méthodologie au rapport sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols

I - Identification et qualification des mesures

Les textes figurant en italique sont ceux du rapport

S'agissant de l'analyse et de l'identification des mesures, il convient de distinguer les orientations générales, qui apparaissent sous la forme du plan et des titres de paragraphes, des mesures proprement dites qu'il convient d'identifier une à une. On procèdera donc en deux temps : les orientations générales, les mesures proprement dites.

A - Les orientations générales

Il s'agit des orientations suivantes :

1 - La définition et la mise en œuvre d'une stratégie pour l'exercice des activités d'application du droit des sols dans les services du ministère

11 - Clarifier les responsabilités respectives des communes et des services de l'État

12 - Indiquer des perspectives claires et crédibles pour la mise à disposition

13 – Reconnaître et expliciter les enjeux du travail d'instruction et clarifier sa portée

Pour l'administration centrale : le développement de la fonction d'animation nationale de la DGUHC doit être renforcé en particulier sur le champ de la compétence collective.

Au sein des services déconcentrés : l'importance de l'activité d'application du droit des sols doit être reconnue

14 - Promouvoir la gestion prévisionnelle des emplois et une stratégie de formation, d'organisation et de moyens techniques.

Pour l'administration centrale : conduire une réflexion approfondie sur les diverses formes d'organisation possible pour l'instruction par les services déconcentrés. Recommander la constitution de structures d'instruction suffisamment étoffées pour rompre l'isolement de l'instructeur. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois. Renforcer la qualification et la formation des instructeurs, améliorer les outils dont ils disposent.

Pour les services déconcentrés : promouvoir des « démarches qualité » internes.

2 - Promotion d'une approche globale de service à l'usager en matière d'application du droit des sols

21 - Développer la qualité de conseil en amont

22 - S'engager sur les délais

23 - Améliorer l'information et faciliter le travail des professionnels

24 - Renforcer la sécurité juridique des opérations, simplifier et clarifier les conditions d'application du droit.

Diffuser largement à l'occasion de toute modification législative ou réglementaire des documentaires d'information.

Lever un certain nombre d'incertitudes. Alléger le recours à la justice.

B - Les mesures proprement dites

La liste des mesures identifiées et leur qualification peut s'établir comme suit :

1 - Revoir les conventions de mises à dispositions des agents de l'État

Clarifier les responsabilités respectives des communes et des services de l'Etat.

Les conditions de la mise à disposition des agents des services de l'État pour l'instruction des actes d'urbanisme sont définies dans des conventions dont certaines n'ont pas été actualisées depuis 1983. Le moment paraît donc venu de les revoir. Les nouveaux textes devraient comporter des précisions sur les responsabilités respectives en matière d'accueil du public et d'information préalable. Dès lors que le dépôt de demande s'effectue toujours en mairie, il semble normal, pour les communes qui ont une taille suffisante, que le premier accueil et l'information préalable soient de la responsabilité de la mairie. Il devrait en être de même pour l'examen de la recevabilité du dossier. Ces textes pourraient, en matière d'instruction, comporter des engagements des services instructeurs, sur l'indication aux pétitionnaires de délais fiables, modulables en fonction des moyens disponibles pour l'instruction et du nombre de consultations requises. Ils pourraient indiquer que l'assistance juridique est à la charge des communes puisqu'elles disposent de polices d'assurance le prévoyant le plus souvent.

Ils devraient, enfin, rappeler que les agents des services de l'Etat, mis à disposition des communes ne peuvent en aucun cas contribuer à la préparation d'une décision illégale.

Des instructions claires doivent, par ailleurs être données aux services sur le caractère de certaines missions des services de l'Etat dont l'exercice doit rester tout à fait indépendant de celles qui sont effectuées dans le cadre de la mise à disposition: définition des risques majeurs, contrôle de légalité, constats de conformité.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et les DDE, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

2- Définir au plan national, le seuil de population au-delà duquel il n'est pas raisonnable que l'instruction soit assurée par les services de l'Etat

Indiquer des perspectives claires et crédibles pour la mise à disposition.

Il convient de sortir de l'ambiguïté actuelle qui conduit à "recommander" aux directions départementales de l'Équipement de proposer aux communes qui en ont les moyens de reprendre l'instruction des actes d'urbanisme sans qu'une directive claire ait été donnée au plan national. Si aucun texte législatif ne permettait de clarifier cette situation il faudrait que soit défini, au plan national, le seuil de population au-delà duquel il n'est pas raisonnable que l'instruction soit assurée par les services de l'Etat. Une phase transitoire d'accompagnement devrait, dans ce cas, être ménagée pour permettre aux communes qui le souhaitent de continuer à bénéficier de l'assistance technique des services de l'Etat dans les premiers temps de la reprise de l'instruction par leurs propres services.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type législatif ou réglementaire, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

3 - Renforcement de la fonction d'animation nationale de la DGUHC

Ce renforcement passe par une formalisation de l'organisation et du pilotage de cette compétence collective : identification des experts disponibles, diffusion et capitalisation de l'innovation juridique, utilisation des nouvelles technologies, animation de réseaux. Il implique également l'identification des difficultés rencontrées par ceux qui sont chargés d'appliquer le droit des sols et la promotion d'outils de doctrine sur les aspects les plus complexes : la qualité architecturale et paysagère, la prévention des risques naturels ou technologiques, le traitement des questions relatives à la pollution des sols ou au ruissellement des pluies. L'objectif doit être de diffuser une doctrine et de permettre la production mutualisée d'outils d'aide à l'instruction pour éviter aux DDE de tout produire par elles-mêmes de manière disparate.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

4 – Renforcer la réglementation en matière de prévention du risque d'inondation

Sur certains points, par exemple en matière de prévention du risque d'inondation, ce renforcement implique un travail réglementaire complémentaire: ainsi, même si la

circulaire du 30 avril 2002 a contribué à limiter les constructions derrière les digues, bien des points restent à clarifier. C'est à une échelle pertinente, au regard des risques encourus, souvent à l'échelle du Bassin dans le cas des inondations, que la définition des règles de doctrine doit s'établir en concertation entre services de l'Etat et en informant largement les élus concernés. La DGUHC devrait prendre, conjointement avec le ministère de l'écologie et du développement durable, des initiatives en ce sens.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et un autre ministère, de type législatif ou réglementaire, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

5 - Développer les contrôles hiérarchiques et le conseil au sein des services déconcentrés.

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

6- Former les instructeurs

Les instructeurs doivent être formés à la connaissance des enjeux locaux de l'urbanisme et à l'analyse du contexte dans lequel s'inscrit un projet; ils doivent également être formés à l'appréciation des enjeux économiques des projets.

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

7 – Organiser des contrôles de conformités systématiques

Des contrôles de conformité systématiques doivent être mis en œuvre, dans les zones à forts enjeux.

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

8 – Travailler en réseau avec les autres services de l'État

Le travail en réseau avec les autres services de l'Etat consultés doit être formalisé. Pour les dossiers importants la pratique de réunions inter-services, en amont, doit être systématisée.

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les autres ministères, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

9 – Développer les réunions de travail entre instructeurs, SDAP, architectes ou paysagistes conseils

Des séances collectives et périodiques de travail entre instructeurs et SDAP, architectes ou paysagistes conseils sont à développer (présentation du dossier par l'instructeur, avis donné en séance de l'ABF, du paysagiste conseil).

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les autres

ministères, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

10 – Passer des conventions avec les CAUE

L'appui qui peut être apporté par les CAUE doit être défini par convention.

Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les autres ministères, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

11 - Recommander la constitution de structures d'instruction étoffées

Conduire une réflexion approfondie sur les diverses formes d'organisation possible pour l'instruction par les services déconcentrés. Recommander la constitution de structures d'instruction suffisamment étoffées pour rompre l'isolement de l'instructeur.

Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne les DDE et l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

12 - Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois.

Engager une réflexion prospective sur les personnels affectés à l'application du droit des sols, la gestion prévisionnelle de leurs emplois et de leurs compétences. Beaucoup de départs en retraite dans de petites subdivisions vont, en effet, poser de réels problèmes de remplacement.

Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

13 - Valoriser les carrières de spécialistes de l'application du droit des sols

Reconnaître et valoriser les carrières de spécialistes de l'application du droit des sols, ouvrir les métiers de l'ADS à des urbanistes.

Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

14 – Renforcer la qualification des personnels

Renforcer la qualification, notamment juridique, des personnels de ce domaine par l'affectation d'agents de catégorie B et A plus nombreux. Développer la formation initiale, définir et mettre en œuvre des programmes de formation continue. Promouvoir des échanges d'expérience au niveau national.

Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser avec des personnels nouveaux dans le moyen terme.

15 - Organiser un service central de soutien juridique

Organiser un service central de soutien juridique dans le domaine de l'urbanisme du type "questions-réponses" mutualisées. Actualiser les guides méthodologiques. Publier les cours de formation.

Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser avec des crédits supplémentaires dans le moyen terme.

16 - Mieux utiliser les technologies informatiques

Mieux utiliser les nouvelles technologies : mettre à disposition des instructeurs une banque de données informatiques, permettre le transfert des comptes de taxes à la trésorerie générale par messagerie, permettre l'actualisation plus rapide du logiciel WINADS, instaurer des passerelles informatiques entre ce logiciel et celui des Services Départementaux de l'Architecture et du Patrimoine, permettre son ouverture vers le contrôle de gestion et l'inclusion de données spécifiques à chaque territoire. Mettre en réseau les différents sites d'instruction. Développer les systèmes d'information géographique (SIG).

Mesure d'application concrète, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et les DDE, de type administratif, à réaliser avec des crédits supplémentaires dans le moyen terme.

17 – Éditer un guide de recommandations

Capitaliser les nombreuses initiatives et "bonnes pratiques" facilitant l'application du droit des sols et éditer des recommandations.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

18 – Généraliser les réseaux ADS

Veiller à ce que les instructeurs de tous les départements aient la possibilité d'être membres d'un réseau ADS.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

19 - Organiser des bilans réguliers entre les élus et les responsables du droit des sols

Organiser des bilans réguliers entre les élus et les responsables du droit des sols dans les subdivisions pour évaluer la qualité du service rendu en matière d'application du droit des sols.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les collectivités locales, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

20 – Élaborer une méthode pour la sélection des dossiers à soumettre au contrôle de légalité

Mettre au point avec les services de la préfecture des méthodes concertées de sélection des dossiers examinés au titre du contrôle de légalité.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type

comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

21 - Organiser une formation interne

Organiser une formation interne à partir des enseignements qui peuvent être tirés des contentieux les plus récents.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

22 - Instaurer un guichet unique d'information à l'échelle des communes

Un guichet unique d'accueil et d'information devrait être instauré, là où il n'existe pas encore, à l'échelle des communes, pour délivrer les informations de base, les formulaires, indiquer les démarches à accomplir, fournir une liste de professionnels susceptibles d'apporter les appuis nécessaires, aider à la constitution de dossiers complets.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les collectivités locales, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

23 - Organiser au niveau du service instructeur un conseil aux usagers au-delà du premier accueil

Une fonction de conseil en amont aux usagers doit, au-delà du premier accueil, être organisée, par le service instructeur, pour inciter les pétitionnaires à recueillir, avant le dépôt d'une demande de permis des informations sur les servitudes liées aux terrains.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les collectivités locales, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

24 - Améliorer les délais de délivrance du certificat d'urbanisme d'information préalable

La récente création d'un certificat d'urbanisme de simple information préalable doit s'accompagner d'un effort particulier d'amélioration des délais de délivrance ce qui permettrait à ce document plus fiable et plus complet de remplacer l'actuelle note de renseignements.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

25 – Actualiser les formulaires

Les formulaires doivent impérativement être actualisés. Leur lisibilité doit être améliorée. Ils pourraient être différenciés selon leur objet (clôture ou construction neuve). Ils devraient être mis en ligne, sous une forme actualisée c'est à dire avec des mises à jour régulières.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

26 – Établir une liste de contacts aptes à fournir des conseils

Une liste de contacts permettant aux pétitionnaires comme aux services instructeurs de disposer des conseils nécessaires devrait être établie à l'échelle de chaque département.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type administratif, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

27 – Renforcer les informations sur le droit des sols dans le site du CIRA

Le site du CIRA sur le service public et le moteur de recherche devraient être renforcés dans le domaine de l'application du droit des sols.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

28 – Fournir en ligne des informations sur les projets instruits et les autorisations délivrées

Pour prévenir les contentieux une meilleure information sur les autorisations devrait être donnée en permettant leur affichage par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pendant l'instruction, les tiers devraient pouvoir disposer d'informations sur les caractéristiques principales du projet.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type administratif, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

29 - Modifier le délai de 15 jours sur les conditions de recevabilité

Les conditions de recevabilité ne sont pas satisfaisantes, le délai de 15 jours est difficilement tenu, il est donc nécessaire de le modifier.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

30 - Les délais d'instruction doivent être connus, clairs, prévisibles et respectés

Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

31 - Assurer sur le même dossier la cohérence entre les délais d'instruction et ceux des autres procédures concomitantes

Une cohérence doit être assurée entre les délais d'instruction et ceux d'autres procédures concomitantes sur le même dossier (ouverture de surfaces commerciales, instruction de permis et autorisation de la commission compétente par exemple).

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les autres ministères, de type comportemental, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

32 - Étudier la possibilité d'intégrer dans le permis de construire toutes les autorisations administratives.

□ Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et d'autres ministères, de type législatif et réglementaire, à réaliser à moyens constants, dans le moyen terme.

33 - Sensibiliser les professionnels sur les conséquences des dossiers incomplets.

Les professionnels doivent être sensibilisés sur les conséquences en termes de délai de l'envoi de dossiers incomplets.

□ Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les professionnels, de type administratif, à réaliser à moyens constants, dans le moyen terme.

34 – Réduire le nombre de pièces obligatoires à fournir

Les demandes d'envoi de pièces complémentaires doivent être groupées. Les imprimés de demande doivent être simplifiés et le nombre de pièces obligatoires à fournir limité.

□ Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et les DDE, de type administratif, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

35 - Améliorer l'information des professionnels

L'information des professionnels sur les évolutions du droit des sols doit être améliorée, en particulier par l'organisation de réunions thématiques, associant plusieurs métiers.

□ Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

36 – Animer des réseaux de professionnels

Une attention particulière doit être apportée à l'animation de façon continue des réseaux de professionnels.

□ Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les professionnels, de type comportemental, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

37- Compléter la réglementation

Régler les problèmes oubliés par le droit: pollution des sols, récupération et régulation des eaux de pluie.

Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type législatif et réglementaire, à réaliser à moyens constants, dans le moyen terme.

38 - Réexaminer le régime de la déclaration de travaux

Réexaminer le régime de la déclaration de travaux, dont l'instruction pourrait être faite par les collectivités territoriales et en changer le nom puisqu'il s'agit d'une demande d'autorisation et non d'une simple déclaration.

Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type législatif et réglementaire, à réaliser à moyens constants, dans le moyen terme.

39 - Harmoniser les sigles de zonages

Harmoniser la signification des lettres utilisées pour les zonages dans les documents d'urbanisme qui ne sont pas uniformisées sur l'ensemble du territoire.

Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, les DDE et les collectivités locales, de type administratif, à réaliser à moyens constants, dans le moyen terme.

40 - Mieux gérer les cas délicats par la concertation avec les élus et l'intervention de la hiérarchie

Organiser avec les élus une concertation étroite et fournir un appui approprié de la hiérarchie pour une application satisfaisante du droit lorsque celui-ci laisse une marge d'appréciation au décideur ou lorsqu'un projet nécessite une adaptation mineure.

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les collectivités locales, de type comportemental, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

41 - Développer des procédures de médiation

Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

42 - Instaurer un régime d'amendes contraventionnelles

Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type législatif et réglementaire, à réaliser à moyens constants, dans le moyen terme.

43 - Définir une politique de contrôle de légalité centrée sur les enjeux majeurs

Mesure d'application concrète, à enjeu ordinaire, concerne les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants, dans le court terme.

II - Analyse des propositions

| Tableau 2 | Nature des mesures | | | Portée des mesures | | Acteurs concernés | | | | Type d'actions | | | Moyens nécessaires | | | Délais | | |
|--|---------------------|---------------|----------------------|--------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|------|-------------------------|------------|---------------|--------------------|-------------------------|---------------------|------------------|-------------|-------------|
| | Ampleur stratégique | Ordre général | Application concrète | Fort enjeu | Enjeu ordinaire | Non publics | Collectivités territoriales | Autres ministères | DD E | Administration centrale | Législatif | administratif | comportemental | Crédits supplémentaires | Personnels nouveaux | Moyens constants | Moyen terme | Court terme |
| 1 - Revoir les conventions de mises à dispositions des agents de l'État | X | | | X | | | | | X | X | | X | | | | X | | X |
| 2 - Définir au plan national, le seuil de population au-delà duquel il n'est pas raisonnable que l'instruction soit assurée par les services de l'Etat | X | | | X | | | | | | X | X | | | | | X | | X |
| 3 - Renforcement de la fonction d'animation nationale de la DGUHC | X | | | X | | | | | | X | | X | | | | X | | X |
| 4 - Renforcer la réglementation en matière de prévention du risque d'inondation | X | | | X | | | | X | | X | X | | | | | X | X | |
| 5 - Développer les contrôles hiérarchiques et le conseil au sein des services déconcentrés | | X | | | X | | | | X | | | X | | | | X | | X |
| 6 - Former les instructeurs | | X | | | X | | | | X | | | X | | | | X | | X |
| 7 - Organiser des contrôles de conformités systématiques | | X | | | X | | | | X | | | X | | | | X | | X |
| 8 - Travailler en réseau avec les autres services de l'État | | X | | | X | | | X | X | | | X | | | | X | | X |
| 9 - Développer les réunions de travail entre instructeurs, | | X | | | X | | | X | X | | | X | | | | X | | X |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|--|---|---|---|---|---|---|---|--|--|---|---|---|
| 28 - Fournir en ligne des informations sur les projets instruits et les autorisations délivrées | | | X | | X | | | X | | | X | | | X | | X |
| 29 - Modifier le délai de 15 jours sur les conditions de recevabilité | | | X | | X | | | X | | | X | | | X | | X |
| 30 - Les délais d'instruction doivent être connus, clairs, prévisibles et respectés | | X | | | X | | | X | | | X | | | X | | X |
| 31 - Assurer sur le même dossier la cohérence entre les délais d'instruction et ceux des autres procédures concomitantes | | X | | | X | | | X | X | | X | | | X | | X |
| 32 - Étudier la possibilité d'intégrer dans le permis de construire toutes les autorisations administratives | | X | | | X | | | X | | X | | | | X | X | |
| 33 - Sensibiliser les professionnels sur les conséquences des dossiers incomplets | | | X | | X | X | | X | | | X | | | X | X | |
| 34 - Réduire le nombre de pièces obligatoires à fournir | | X | | | X | | | X | X | | X | | | X | | X |
| 35 - Améliorer l'information des professionnels | | | X | | X | | | X | | | X | | | X | | X |
| 36 - Animer des réseaux de professionnels | | | X | | X | X | | X | | | X | | | X | | X |
| 37- Compléter la réglementation | X | | | | X | | | | X | X | | | | X | X | |
| 38 - Réexaminer le régime de la déclaration de travaux | | X | | | X | | | | X | X | | | | X | X | |
| 39 - Harmoniser sigles de zonages | | X | | | X | | X | X | | | X | | | X | X | |
| 40 - Mieux gérer les cas délicats par la concertation avec les élus et l'intervention de la hiérarchie | | | X | | X | | | X | | | X | | | X | | X |
| 41 - Développer des procédures de médiation | | X | | | X | | | X | | | X | | | X | | X |
| 42 - Instaurer un régime d'amendes contraventionnelles | | X | | | X | | | | X | X | | | | X | X | |
| 43 - Définir une politique de contrôle de légalité centrée sur les enjeux majeurs | | | X | | X | | | X | | | X | | | X | | X |

Au total, l'ensemble des propositions se définit comme suit :

| Tableau 2 bis | Nature des mesures | | | Portée des mesures | | Acteurs concernés | | | | | Type d'actions | | | Moyens nécessaires | | | Délais | |
|---------------|---------------------|---------------|----------------------|--------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|-----|-------------------------|----------------|---------------|----------------|-------------------------|------------|------------------|-------------|-------------|
| | Ampleur stratégique | Ordre général | Application concrète | Fort enjeu | Enjeu ordinaire | Non publics | Collectivités territoriales | Autres ministères | DDE | Administration centrale | Législatif | Administratif | Comportemental | Crédits supplémentaires | Personnels | Moyens constants | Moyen terme | Court terme |
| Récapitulatif | 5 | 19 | 19 | 12 | 31 | 2 | 5 | 6 | 29 | 19 | 6 | 19 | 18 | 2 | 1 | 40 | 12 | 31 |

Au vu de ce tableau de synthèse on peut donc faire les constatations suivantes :

- Les propositions sont d'ordre général ou d'application concrète, cinq d'entre elles seulement (11%) sont d'ampleur stratégique.
- L'essentiel des mesures représente un enjeu ordinaire, 27% seulement sont à fort enjeu.
- L'essentiel des mesures concerne les DDE (67%) et l'administration centrale (44%), seulement 6 mesures sur 43 impliquent les autres administrations et 5 mesures les collectivités locales.
- Six mesures exigent un dispositif réglementaire, les autres sont à égalité des mesures de type administratif ou comportemental.
- L'écrasante majorité des mesures (40 sur 43) peut être mise en œuvre à moyens constant.
- Plus des deux tiers des mesures sont par ailleurs susceptibles d'être mises en œuvre dans le court terme.

III – Sélection des mesures

Pour sélectionner les propositions dont il sera demandé d'effectuer le suivi, il convient de repérer celles qui sont les plus importantes et celles qui peuvent être le plus facilement mises en œuvre. Pour cela on peut dresser le tableau suivant en s'inspirant de la grille du tableau 1 et des informations fournies par le tableau 2.

| Tableau 3 | Nature des mesures | | | Portée des mesures | | Acteurs concernés | | | | Type d'actions | | | Moyens nécessaires | | | Délais | | Sélection | | | |
|--|--------------------|-----------|-----------------------|--------------------|-----------|-------------------|---------------------------|-------------|-------|---|---------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------|---------------------|-------------|-----------|-----------|---------------------|-----------------|--|
| | A m p l e u r | O r d r e | A p p l i c a t i o n | F o r t e | E n j e u | N o n | C o l l e c t i v i t é s | A u t r e s | D D E | A d m i n i s t r a t i o n c e n t r a l e | L é g i s l a t i f | a d m i n i s t r a t i f | c o m p o r t e m e n t a l | C r é d i t s | P e r s o n n e l s | M o y e n s | M o y e n | C o u r t | I m p o r t a n c e | F a c i l i t é | |
| Importance de la mesure : importance majeure : IM importance ordinaire : IO Facilité de réalisation : réalisation facile : RF réalisation moyenne : RM réalisation difficile : RD Qualification de la mesure : mesure importante : I mesure facile : F | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 - Revoir les conventions de mises à dispositions des agents de l'État | IM | | | IM | | | | | RM | RF | | RM | | | | RF | | RF | | I | |
| 2 - Définir au plan national, le seuil de population au-delà duquel il n'est pas raisonnable que l'instruction soit assurée par les services de l'Etat | IM | | | IM | | | | | | RF | RD | | | | RF | | RF | | | I | |
| 3 - Renforcer la fonction d'animation nationale de la DGUHC | IM | | | IM | | | | | | RF | | RM | | | RF | | RF | | | I | |
| 4 - Renforcer la réglementation en matière de prévention du risque d'inondation | IM | | | IM | | | RM | | RF | RD | | | | | RF | | RM | | | I | |
| 5 - Développer les contrôles hiérarchiques et le conseil au sein des services déconcentrés | | RM | | | IO | | | RM | | | | RM | | | RF | | | RF | | | |
| 6 - Former les instructeurs | | RM | | | IO | | | RM | | | | RM | | | RF | | | RF | | | |
| 7 - Organiser des contrôles de conformités | | RM | | | IO | | | RM | | | | RM | | | RF | | | RF | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--------|----|----|--|----|--------|--------|----|--|--|--------|--|----|--------|----|--|--------|---|
| systematiques | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 - Travailler en réseau avec les autres services de l'État | | R M | | IO | | | R M | R M | | | | R M | | | RF | | | RF | |
| 9 - Développer les réunions de travail entre instructeurs, SDAP, architectes ou paysagistes conseils | | R M | | IO | | | R M | R M | | | | R M | | | RF | | | RF | |
| 10 - Passer des conventions avec les CAUE | | R M | | IO | | | R M | R M | | | | R M | | | RF | | | RF | |
| 11 - Recommander la constitution de structures d'instruction étoffées | | R M | | IM | | | | R M | RF | | | R M | | | RF | | | RF | I |
| 12 - Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois | | R M | | IO | | | | | RF | | | R M | | | RF | | | R M | |
| 13 - Valoriser les carrières de spécialistes de l'application du droit des sols | | R M | | IO | | | | | RF | | | R M | | | RF | | | R M | |
| 14 - Renforcer la qualification des personnels | | R M | | IM | | | | | RF | | | R M | | | R M | | | R M | I |
| 15 - Organiser un service central de soutien juridique | | R M | | IO | | | | | RF | | | R M | | RD | | | | R M | |
| 16 - Mieux utiliser les technologies informatiques | | | RF | IM | | | | R M | RF | | | R M | | RD | | | | R M | I |
| 17 - Éditer un guide de recommandations | | | RF | IO | | | | | RF | | | R M | | | | RF | | RF | F |
| 18 - Généraliser les réseaux ADS | | | RF | IO | | | | R M | | | | R M | | | | RF | | RF | F |
| 19 - Organiser des bilans réguliers entre les élus et les responsables du droit des sols | | | RF | IO | | RD | | R M | | | | R M | | | | RF | | RF | |
| 20 - Élaborer une méthode pour la sélection des dossiers à soumettre au contrôle de légalité | | | RF | IO | | | | R M | | | | R M | | | | RF | | RF | F |
| 21 - Organiser une formation interne | | | RF | IO | | | | R M | | | | R M | | | | RF | | RF | F |
| 22 - Instaurer un guichet unique d'information à l'échelle des communes | | | RF | IO | | RD | | R M | | | | R M | | | | RF | | RF | |
| 23 - Organiser au niveau du service instructeur un conseil aux usagers au-delà du premier accueil | | | RF | IO | | RD | | R M | | | | R M | | | | RF | | RF | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----|--------|----|----|----|--------|--------|----|--------|--|--|----|--|--------|--|---|
| 24 - Améliorer les délais de délivrance du certificat d'urbanisme d'information préalable | | RF | IO | | | R M | | | R M | | | RF | | RF | | F |
| 25 - Actualiser les formulaires | | RF | IO | | | R M | | | R M | | | RF | | RF | | F |
| 26 - Établir une liste de contacts aptes à fournir des conseils | | RF | IO | | | R M | | | R M | | | RF | | RF | | F |
| 27 - Renforcer les informations sur le droit des sols dans le site du CIRA | | RF | IO | | | | | RF | R M | | | RF | | RF | | F |
| 28 - Fournir en ligne des informations sur les projets instruits et les autorisations délivrées | | RF | IO | | | R M | | | R M | | | RF | | RF | | F |
| 29 - Modifier le délai de 15 jours sur les conditions de recevabilité | | RF | IO | | | | | RF | R M | | | RF | | RF | | F |
| 30 - Les délais d'instruction doivent être connus, clairs, prévisibles et respectés | | R M | IO | | | R M | | | R M | | | RF | | RF | | |
| 31 - Assurer sur le même dossier la cohérence entre les délais d'instruction et ceux des autres procédures concomitantes | | R M | IO | | | R M | R M | | R M | | | RF | | RF | | |
| 32 - Étudier la possibilité d'intégrer dans le permis de construire toutes les autorisations administratives | | R M | IM | | | R M | | RF | RD | | | RF | | R M | | I |
| 33 - Sensibiliser les professionnels sur les conséquences des dossiers incomplets | | | RF | IO | RD | | R M | | R M | | | RF | | R M | | |
| 34 - Réduire le nombre de pièces obligatoires à fournir | | R M | IM | | | R M | | RF | R M | | | RF | | RF | | I |
| 35 - Améliorer l'information des professionnels | | | RF | IO | | R M | | | R M | | | RF | | RF | | F |
| 36 - Animer des réseaux de professionnels | | | RF | IO | RD | R M | | | R M | | | RF | | RF | | |
| 37 - Compléter la réglementation | IM | | | IM | | | | RF | RD | | | RF | | R M | | I |
| 38 - Réexaminer le régime de la déclaration de travaux | | R M | | IM | | | | RF | RD | | | RF | | R M | | I |
| 39 - Harmoniser sigles de zonages | | R M | | IO | RD | R M | | RF | R M | | | RF | | R M | | |

IV – Fiche de suivi

La fiche de suivi peut dès lors s'établir comme suit :

Ministère
des transports,
de l'équipement
du tourisme
et de la mer

Conseil général
des ponts et chaussées

Évaluation de l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols

Fiche de suivi

L'évaluation concernée avait pour objet d'apprécier la manière dont les services déconcentrés remplissent leur rôle vis-à-vis de l'État, des collectivités locales, des professionnels et des usagers s'agissant de l'application du droit des sols. Elle devait évaluer notamment la qualité et la quantité du travail fourni. Elle devait aussi analyser l'organisation des services, qu'il s'agisse du pilotage et du contrôle de l'instruction, de la structuration des centres de production, de la formation et du recrutement des agents.

Le rapport fait état d'un manque de visibilité de la stratégie de l'État, d'une activité localement peu valorisée et de lacunes à combler pour assurer une application homogène du droit. Il indique également l'existence de difficultés dans la répartition des compétences avec les collectivités ainsi que dans l'accueil du public et des professionnels. Il évoque par ailleurs les problèmes de l'organisation des moyens et du respect des délais. Il souligne les difficultés propres à l'exercice du métier d'instructeur et dénonce enfin certaines impasses dans la mise en œuvre des dispositifs de contrôle.

Face à ce constat, le rapport liste une série importante de recommandations dont il serait souhaitable de savoir quel sort leur a été réservé par les services. Il conviendrait plus précisément de connaître les suites données aux points suivants :

1 – S'agissant des orientations

- Quelles sont les mesures qui ont été prises pour définir et mettre en œuvre une véritable stratégie du ministère pour l'application du droit des sols par ses services ?
 - En particulier, qu'a-t-on fait pour clarifier les responsabilités respectives des communes et des services de l'État ?
 - Qu'a-t-on fait pour donner des perspectives claires et crédibles pour la mise à disposition ?
 - Dans quelle mesure la fonction d'animation nationale de la DGUHC dans ce domaine a-t-elle été renforcée ?
 - Quelles mesures ont été prises au sein des services déconcentrés pour que l'importance de

l'activité d'application du droit des sols soit mieux reconnue ?

- Quelles sont les mesures qui ont été prises pour promouvoir la gestion prévisionnelle des emplois et développer une stratégie de formation, d'organisation et de moyens techniques ?
- Quelles initiatives ont été prises pour rechercher les meilleures formes d'organisation possible pour l'instruction par les services déconcentrés et notamment pour les étoffer suffisamment afin de rompre l'isolement de l'instructeur ?
- Dans quelle mesure une gestion prévisionnelle des emplois a-t-elle été mise en place ?
- Qu'a-t-on fait pour renforcer la qualification et la formation des instructeurs et améliorer les outils dont ils disposent ?
- Quelles sont par ailleurs les dispositions qui ont été prises pour assurer une approche globale de service à l'utilisateur en matière d'application du droit des sols ?
- En particulier qu'a-t-il été fait pour développer la qualité de conseil en amont, pour pouvoir s'engager sur les délais et améliorer l'information et le travail des professionnels ?
- Enfin quelles initiatives ont été prises pour renforcer la sécurité juridique des opérations, simplifier et clarifier les conditions d'application du droit ?

2 – S'agissant des recommandations importantes

- Les conventions de mises à dispositions des agents de l'État ont-elles été réactualisées ?
- Un seuil de population au-delà duquel il n'est pas raisonnable que les services de l'État assure l'instruction a-t-il été défini au plan national ?
- Qu'a-t-il été entrepris pour renforcer la réglementation en matière de prévention du risque d'inondation ?
- Quelles mesures ont été prises pour renforcer la qualification des personnels ?
- Quelles initiatives ont-elles été prises pour mieux utiliser les technologies informatiques ?
- Quelles démarches ont été engagées pour intégrer dans le permis de construire toutes les autorisations administratives ?
- Quelles mesures ont été prises pour réduire le nombre de pièces obligatoires à fournir ?
- Le régime de la déclaration de travaux a-t-il été réaménagé ?
- Un régime d'amendes contraventionnelles a-t-il été instauré ?

3 – S'agissant des recommandations ponctuelles

- Un guide de recommandations a-t-il été édité ?
- A-t-on généralisé les réseaux ADS ?
- Une méthode pour la sélection des dossiers à soumettre au contrôle de légalité a-t-elle été mise en place dans les DDE ?
- A-t-on développé la formation interne des instructeurs ?
- Dans quelle mesure a-t-on amélioré les délais de délivrance du certificat d'urbanisme d'information préalable ?
- Les formulaires ont-ils été actualisés ?
- A-t-on établi dans chaque DDE une liste de contacts aptes à fournir des conseils ?
- A-t-on renforcé les informations sur le droit des sols dans le site du CIRA ?
- Où en est-on de la mise en ligne des informations sur les projets instruits et les autorisations délivrées ?
- A-t-on pu modifier le délai de 15 jours sur les conditions de recevabilité ?

- Quelles initiatives ont été prises pour améliorer l'information des professionnels ?
- Les procédures de médiation ont-elles été développées ?
- A-t-on mis en place dans les DDE une politique de contrôle de légalité centrée sur les enjeux majeurs ?

Deuxième application

Application de la méthodologie au rapport sur l'évaluation concomitante de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique

I - Identification et qualification des mesures

Les textes figurant en italique sont ceux du rapport

S'agissant de l'analyse et de l'identification des mesures, il convient de distinguer les orientations générales, qui apparaissent, en l'occurrence, dans la conclusion du passage sur les recommandations, des mesures proprement dites qu'il convient d'identifier une à une. On procèdera donc en deux temps : les orientations générales, les mesures proprement dites.

A - Les orientations générales

L'évaluation a bien mis en évidence un besoin « d'ingénierie pour les politiques publiques » et une demande d'appui technique adressée à nos services par les communes ou leurs groupements. Cette demande évolue dans son contenu et par conséquent la réponse à lui apporter doit, elle aussi, évoluer. Le PMIP l'avait largement pressenti et anticipé et sa mise en œuvre sur le terrain l'a concrétisé sur bien des points. Aller plus loin et plus vite dans les évolutions nécessaires pourrait résumer le défi à relever :

- les attentes des élus évoluent rapidement sous les effets de l'intercommunalité et de la décentralisation, mais la demande de solidarité reste forte;

- les services ont beaucoup investi pour moderniser l'activité d'ingénierie publique, il reste du chemin à parcourir pour privilégier délibérément les missions à forte valeur ajoutée et les plus convergentes avec celles de l'État. Cette évolution suppose une mobilisation plus forte du réseau scientifique et technique ;

- les choix politiques quant au positionnement et au dimensionnement de l'ingénierie publique pour tiers restent à faire. Ils interfèrent avec la nécessaire réorganisation des services territoriaux de l'État qui accompagnera la décentralisation

- une ingénierie de coproduction entre l'État et les collectivités locales constitue une modalité nouvelle et émergente d'intervention; il faudra gérer sa coexistence et les transitions nécessaires avec les formes plus classiques d'intervention. Il peut en résulter un rapprochement, souhaitable par ailleurs, de l'ingénierie pour compte propre et de l'ingénierie pour compte de tiers.

Donner des perspectives aux services en dépit de nombreux facteurs d'incertitude est nécessaire. Mettre en place un dispositif permanent d'écoute des bénéficiaires, probablement en coopération avec l'AMF, constituerait un outil essentiel pour piloter à l'avenir cette activité et les évolutions à conduire.

B - Les mesures proprement dites

La liste des mesures identifiées et leur qualification peut s'établir comme suit :

1 – Donner des perspectives claires aux services

Il convient de fixer le plus tôt possible des perspectives claires et des objectifs à l'encadrement et aux équipes. Ces perspectives ne peuvent évidemment pas être définies indépendamment d'un projet d'ensemble pour le ministère dont on perçoit l'urgence et la nécessité. Mais elles en font partie et la fonction d'appui technique aux collectivités locales ne doit pas être considérée comme une simple variable d'ajustement, même si chacun conçoit bien que dans un tel projet la hiérarchisation des missions peut amener à revoir qualitativement et quantitativement le potentiel humain qu'on dédie à cette fonction.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

2 – Faire face à une forte évolution de contenu

On a pu constater que les besoins exprimés par les maires de prestations nouvelles d'assistance et conseil se superposent bien aux politiques nationales prioritaires, il s'agit de domaines tels que : l'environnement et le développement durable, la sécurité routière, la prévention des risques naturels et technologiques, le développement des territoires en difficulté, la sauvegarde des territoires fragiles, la prévention des crises et les mesures post-crisis, et la rénovation urbaine (habitat et transports collectifs). De même ils réclament le retour des capacités à donner des avis d'expert et à innover dans les domaines des ouvrages d'art, du génie civil et du génie urbain.

Par ailleurs, il ne fait pas de doute que le contenu même de l'activité d'ingénierie publique sera profondément modifié en poursuivant et en amplifiant l'évolution

amorcée par le PMIP de 1999. L'enquête a révélé une attente forte d'assistance à maîtrise d'ouvrage aujourd'hui non satisfaite qui se situe autant dans le domaine de la connaissance des procédures et de la médiation avec d'autres administrations que dans le strict domaine technique (définition de cahier des charges d'un équipement). L'expression ensemblier a quelque fois été utilisée.

La diffusion et la valorisation des organismes techniques (guides méthodologiques ou de bonnes pratiques) comme par exemple celle du CERTU fait évidemment partie de cette AMO au sens large. Leur élaboration associe d'ailleurs de plus en plus des techniciens des collectivités locales dont l'expérience est irremplaçable pour améliorer l'« état de l'art ».

Les préfets ont de leur côté insisté fortement sur l'apport des services vis à vis de politiques publiques nationales dont la mise en œuvre est de plus en plus décentralisée. Mais symétriquement de nombreux élus (communaux ou non) constatent que ces politiques, souvent transversales aux répartitions de compétences, conduisent pour leur mise en œuvre à une sorte de « coproduction » entre différents niveaux de collectivités publiques, l'État pouvant se trouver en position soit de partenaire soit de fédérateur de l'action publique. L'appui technique à « une maîtrise d'ouvrage collective » prend alors un autre sens que celui d'une simple prestation.

Ce champ nouveau est encore largement à explorer et à construire ; il pose incontestablement un problème d'évolution des compétences. En effet, le ministère de l'Équipement se trouve parfois dans la situation, que certaines interviews ont bien illustré, de ne pouvoir répondre à des demandes faute d'avoir ou d'être capable de mobiliser les compétences adaptées et symétriquement il a la tentation de rechercher une clientèle correspondant aux missions ou tâches que les personnels en place savent exécuter, avec une valeur ajoutée parfois contestable, et au prix d'une prise de risque contentieuse importante

Des économies de temps et donc de coûts pour les bénéficiaires sont à rechercher dans un rééquilibrage des responsabilités des acteurs entre maîtrise d'œuvre et entreprises. Le passage du marché à prix unitaire au marché à prix global et forfaitaire est probablement une voie de progrès.

Parallèlement et dans le même esprit, il faut signaler dans le champ de l'ingénierie pour compte propre, une forte attente de prestations de conduites d'opérations de bâtiments des ministères constructeurs, tels que l'Intérieur et la Justice.

De nouveaux protocoles exigeants et précis viennent d'être conclus avec le ministère de l'Équipement. Les services sont amenés maintenant à s'engager sur les objectifs et les moyens pour des opérations souvent lourdes, longues à réaliser et complexes, d'où des besoins nouveaux de moyens.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

3 - Travailler davantage en réseau pour s'appuyer sur l'ensemble des ressources du ministère

Des ressources adaptées et une meilleure utilisation des compétences

Ces nouvelles attentes s'expriment souvent par un besoin d'une expertise pointue ou d'une réponse globale sur un sujet précis. Il sera exceptionnel que la réponse puisse être apportée au niveau de la subdivision, ni même du département. Il y a donc une

urgence très grande à développer des capacités de travailler davantage en réseau pour s'appuyer sur l'ensemble des ressources existant dans d'autres départements, au niveau régional ou interrégional (CETE), au niveau central (organismes techniques centraux) et dans d'autres ministères. Ce n'est pas encore suffisamment dans la culture du ministère qui a toujours conjugué proximité et autonomie territoriale.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

4 - Mieux inclure le réseau scientifique et technique et encourager le partenariat avec le privé

Savoir reconnaître les limites de ses propres compétences et savoir faire appel à d'autres, y compris dans le secteur privé, est le premier pas. Organiser à partir du niveau territorial une réponse composite en veillant à la qualité et aux délais du service rendu est pour beaucoup un nouveau métier. En particulier, le PMIP visait prioritairement les services déconcentrés territoriaux. Le nouveau projet devra mieux inclure le réseau scientifique et technique, et ses compétences. Il devra, pour les compétences manquantes encourager le partenariat avec le privé en définissant une forme juridique simple pour les offres conjointes publiques - privées.

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et le privé, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

5 - Encourager la constitution de pôles départementaux avec des services déconcentrés d'autres ministères

Restructurer l'organisation territoriale

Au cours des années passées les transferts de compétences vers les départements ont permis de vérifier qu'il est possible de maintenir une nouvelle proximité, (au sens de la disponibilité), auprès des collectivités locales tout en réduisant le nombre des subdivisions.

Les conséquences prévisibles de la nouvelle décentralisation, mais aussi l'idée qu'il n'y a de compétence collective qu'avec une certaine masse critique, amène à revoir profondément notre implantation territoriale et donc la manière d'assurer la proximité et la mémoire territoriale.

Là encore, les activités d'ingénierie publique ne sont qu'un aspect de la question mais doivent être prises en compte.

Le rapprochement avec des services déconcentrés d'autres ministères (agriculture notamment) dans le cadre de pôles départementaux fait partie des solutions à encourager.

La diversité des situations locales (taille du département, importance variable des problèmes urbains, contexte géographique et climatique) plaide pour sortir des schémas uniformes et pour aller vers une géométrie variable.

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne les DDE et les autres ministères, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

6 – Porter une attention forte aux évolutions de la demande liées à la création

des intercommunalités

Porter une attention forte aux évolutions

L'assistance technique de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT, ex ATGC) qui n'a pu être évaluée dans ces nouvelles modalités mérite une attention particulière.

Elle ne représentait dans la définition antérieure qu'environ 10% de l'activité d'ingénierie. Mais comme l'évaluation l'a montré cette assistance est perçue comme importante et nécessaire pour beaucoup de petites communes qui ne disposent pas de moyens techniques propres surtout dans les petits départements où l'offre d'ingénierie privée est faible ou inexistante. Elle est en outre associée dans l'esprit de beaucoup à la proximité géographique. Cette fonction, qui constitue un droit pour les communes concernées doit être remplie. Mais la demande est susceptible d'évoluer à l'avenir avec le développement des intercommunalités. L'appui à la mise en œuvre de ces coopérations fait d'ailleurs partie des prestations au sens large de l'ATESAT. Dans un certain nombre de cas, ces intercommunalités se doteront de moyens propres qui viendront relayer les services de l'Équipement. Il est apparu extrêmement difficile de prévoir la nature et le rythme des évolutions à venir et leur impact sur la demande adressée aux services. Un suivi attentif de ces évolutions doit donc être mis en place afin d'assurer un pilotage le plus en temps réel possible de cette activité.

□ Mesure d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale et les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

7 - Mettre en place des programmes de formation à de nouveaux métiers

8 - Assouplir certaines règles de gestion de carrière pour mieux valoriser et développer ces compétences spécifiques

9 - Recruter des compétences plus diversifiées

Agir avec détermination sur la formation et l'évolution des compétences

Tous ces changements prévisibles portent en eux-mêmes une nécessité permanente d'adaptation des compétences, plusieurs moyens sont envisageables pour cela :

- tout d'abord comme indiqué au point n° 3 élargir le réservoir de compétences en travaillant en réseau et donc constituer des équipes pluridisciplinaires mobilisant les compétences internes utiles et disponibles et, si nécessaire, du secteur privé ;

- en second lieu en mettant en place des programmes de formation à de nouveaux métiers ;

- en troisième lieu, en assouplissant certaines règles de gestion de carrière pour mieux valoriser et développer ces compétences spécifiques;

- enfin en agissant sur les profils de recrutements, à l'occasion des départs à la retraite. Nous avons besoin de compétences plus diversifiées (par exemple sur les aspects économiques, sociaux, environnementaux) et les tâches d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de coproduction nécessiteront plus de personnel d'encadrement et moins de personnel d'exécution

Une réflexion et des actions communes avec le MAAF pourraient être envisagées.

□ Mesure 7 : d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

□ Mesure 8 : d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le court terme.

□ Mesure 9 : d'ordre général, à enjeu ordinaire, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

10 – Renforcer le pilotage de l'ingénierie publique

Les évolutions ci-dessus conduisent à recommander un pilotage renforcé tant au niveau central qu'au niveau local :

- pilotage stratégique tout d'abord. Il s'inscrit naturellement dans celui du projet pour le ministère dans son ensemble mais il présente aussi quelques spécificités. La plus importante est évidemment la nécessité d'avoir un dispositif permanent d'écoute des bénéficiaires et de l'environnement : la mesure des attentes et de la qualité des réponses qu'on leur apporte est au cœur de ce dispositif. La gestion prévisionnelle des compétences fait aussi partie de ce pilotage stratégique;

- pilotage opérationnel qui sera plus tourné vers les aspects économiques (coûts et prix) et la qualité de nos prestations. Il faut en particulier que la mesure des temps passés et l'évaluation des coûts réels des prestations deviennent un outil d'amélioration de nos pratiques que les agents doivent s'approprier à tous les niveaux.

La remontée des informations permettant de bien connaître les évolutions en cours, en découle au niveau départemental comme au niveau central.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

II - Analyse des propositions

| Tableau 4 | Nature des mesures | | | Portée des mesures | | Acteurs concernés | | | | | Type d'actions | | | Moyens nécessaires | | | Délais | |
|-----------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------|---|---------------------------------|-------|---|---------------------|---------------------------|-----------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|
| | A m p l e u r s t r a t é g i q u e | O r d r e g é n é r a l | A p p l i c a t i o n c o n c r è t e | F o r t e n j e u | E n j e u o r d i n a i r e | N o n p u b l i c s | C o l l e c t i v i t é t e r r i t o r i a l e s | A u t r e s m i n i s t è r e s | D D E | A d m i n i s t r a t i o n c e n t r a l e | L é g i s l a t i f | a d m i n i s t r a t i f | c o m p o r t e m e n t a l | C r é d i t s s u p p l é m e n t a i r e s | P e r s o n n e l s n o u v e a u x | M o y e n s c o n s t a n t s | M o y e n t e r m e | C o u r t t e r m e |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|--|---|---|---|--|---|---|--|--|---|---|---|
| 1 - Donner des perspectives claires aux services | X | | | X | | | | | X | | | | X | X |
| 2 - Faire face à une forte évolution de contenu | X | | | X | | | | | X | | | | X | X |
| 3 - Travailler davantage en réseau pour s'appuyer sur l'ensemble des ressources du ministère | X | | | X | | | | X | X | | | X | X | X |
| 4 - Mieux inclure le réseau scientifique et technique et encourager le partenariat avec le privé | | X | | | X | X | | | X | | | | X | X |
| 5 - Encourager la constitution de pôles départementaux avec des services déconcentrés d'autres ministères | | X | | | X | | | X | X | | | | X | X |
| 6 - Porter une attention forte aux évolutions de la demande liées à la création des intercommunalités | | X | | | X | | | | X | | | | X | X |
| 7 - Mettre en place des programmes de formation à de nouveaux métiers | | X | | | X | | | | X | | | | X | X |
| 8 - Assouplir certaines règles de gestion de carrière pour mieux valoriser et développer ces compétences spécifiques | | X | | | X | | | | X | | | | X | X |
| 9 - Recruter des compétences plus diversifiées | | X | | | X | | | | X | | | | X | X |
| 10 - Renforcer le pilotage de l'ingénierie publique | X | | | X | | | | | X | | | | X | X |

Au total, l'ensemble des propositions se définit comme suit :

| Tableau 4 bis | Nature des mesures | Portée des mesures | Acteurs concernés | Type d'actions | Moyens nécessaires | Délais |
|----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|--------|
|----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|--------|

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|-------------------|-----------------------------|---------------------|---|---------------------------------|-------|---|---|---------------------------|-----------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|
| | A m p l e u r s t r a t é g i q u e | O r d r e g é n é r a l | A p p l i c a t i o n c o n c r è t e | F o r t e n j e u | E n j e u o r d i n a i r e | N o n p u b l i c s | C o l l e c t i v i t é t e r r i t o r i a l e s | A u t r e s m i n i s t è r e s | D D E | A d m i n i s t r a t i o n c e n t r a l e | L é g i s l a t i f e t r é g l e m e n t a i r e | a d m i n i s t r a t i f | c o m p o r t e m e n t a l | C r é d i t s s u p p l é m e n t a i r e s | P e r s o n n e l s n o u v e a u x | M o y e n s c o n s t a n t s | M o y e n t e r m e | C o u r t t e r m e |
| Récapitulatif | 4 | 6 | | 4 | 6 | 1 | | 1 | 7 | 8 | | 6 | 4 | | | 10 | 8 | 2 |

Au vu de ce tableau de synthèse on peut donc faire les constatations suivantes :

- Les propositions sont de portées générales ou stratégiques, aucune d'entre elles n'est d'application concrète.
- 40% au moins des mesures sont à fort enjeu.
- L'essentiel des mesures concerne le ministère et de façon équivalente les DDE et l'administration centrale.
- Aucune mesure n'exige à priori de dispositif réglementaire, 60% des propositions sont de type administratif, 40% de type comportemental.
- Les mesures sont par ailleurs toutes susceptibles d'être mises en œuvre à moyens constant et pour la plupart dans le moyen terme et non dans le court terme.

III – Sélection des mesures

Pour sélectionner les propositions dont il sera demandé d'effectuer le suivi, il convient de repérer celles qui sont les plus importantes et celles qui peuvent être le plus facilement mises en œuvre. Pour cela on peut dresser le tableau suivant en s'inspirant de la grille du tableau 1 et des informations fournies par le tableau 4.

| Tableau 5 | Nature des mesures | Portée des mesures | Acteurs concernés | Type d'actions | Moyens nécessaires | Délais | Sélection |
|------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|--------|-----------|
|------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------|--------------------|--------|-----------|

| <p>Importance de la mesure : importance majeure : IM importance ordinaire : IO Facilité de réalisation : réalisation facile : RF réalisation moyenne : RM réalisation difficile : RD Qualification de la mesure : mesure importante : I mesure facile : F</p> | Amplieur | stratégie | général | Application | Fort enjeu | Enjeu ordinaire | Non publics | Collectifs territoriaux | Autres ministères | DDE | Administration centrale | Législatif | réglementaire | administratif | comportemental | Crédits supplémentaires | Personnels nouveaux | Moyens constants | Moyen terme | Court terme | Importance | Facilité |
|--|----------|-----------|---------|-------------|------------|-----------------|-------------|-------------------------|-------------------|-----|-------------------------|------------|---------------|---------------|----------------|-------------------------|---------------------|------------------|-------------|-------------|------------|----------|
| 1 - Donner des perspectives claires aux services | IM | | | IM | | | | | | | RF | | RM | | | | RF | RM | | I | | |
| 2 - Faire face à une forte évolution de contenu | IM | | | IM | | | | | | | RF | | RM | | | | RF | RM | | I | | |
| 3 - Travailler davantage en réseau pour s'appuyer sur l'ensemble des ressources du ministère | IM | | | IM | | | | | RM | RF | | | | RF | | | RF | RM | | I | | |
| 4 - Mieux inclure le réseau scientifique et technique et encourager le partenariat avec le privé | | | | | IO | RD | | | RM | | | | | RF | | | RF | RM | | | | |
| 5 - Encourager la constitution de pôles départementaux avec des services déconcentrés d'autres ministères | | | | IO | | | | RM | RM | | | | | RF | | | RF | RM | | | | |
| 6 - Porter une attention forte aux évolutions de la demande liées à la création des intercommunalités | | | | IO | | | | | RM | RF | | | | RF | | | RF | RM | | | F | |
| 7 - Mettre en place des programmes de formation à de nouveaux métiers | | | | IO | | | | | | | RF | | | RF | | RM | | | RM | | F | |
| 8 - Assouplir certaines règles de gestion de carrière pour mieux valoriser et développer ces compétences spécifiques | | | | IO | | | | | | | RF | | | RF | | RM | | | RF | | F | |

de l'intercommunalité et de la décentralisation et la réponse à lui apporter doit, elle aussi, évoluer. Les services ont beaucoup investi pour moderniser l'activité d'ingénierie publique, mais le rapport souligne qu'il reste du chemin à parcourir pour privilégier les missions à forte valeur ajoutée et pour mieux mobiliser le réseau scientifique et technique. Quant à l'ingénierie de coproduction entre l'État et les collectivités, l'évaluation estime qu'elle constitue une nouvelle modalité d'intervention.

Face à ce constat, le rapport liste une série de recommandations générales dont il serait souhaitable de savoir quel sort leur a été réservé par les services. Il conviendrait plus précisément de connaître les suites données aux points suivants :

1 – S'agissant des orientations et des recommandations importantes

- Quel dispositif a été mis en place pour détecter et mieux prendre en compte les attentes nouvelles des élus liées aux effets de l'intercommunalité et de la décentralisation ?
- Quelles initiatives ont été prises pour que les services privilégient plus délibérément les missions à forte valeur ajoutée et les plus convergentes avec celles de l'État ?
- Qu'a-t-il été entrepris pour assurer une plus forte mobilisation du réseau scientifique et technique ?
- Quels choix ont été validés quant au positionnement et au dimensionnement de l'ingénierie publique pour tiers ?
- Comment est gérée la coexistence entre les nouvelles modalités d'ingénierie de coproduction État - collectivités locales et les formes plus classiques d'intervention ? Et quel rapprochement a pu être réalisé entre l'ingénierie pour compte propre et l'ingénierie pour compte de tiers ?
- A-t-on pu mettre en place un dispositif permanent d'écoute des bénéficiaires, en coopération avec l'AMF, pour piloter cette activité et les évolutions à conduire ?
- Quelles perspectives et quels objectifs clairs ont été donnés aux services ?
- Quelles mesures ont été prises pour faire face à une forte évolution de contenu ?
- Quelles initiatives ont été prises pour travailler davantage en réseau et mieux s'appuyer sur l'ensemble des ressources du ministère ?
- Quelles dispositions ont été adoptées pour renforcer le pilotage de l'ingénierie publique ?

2 – S'agissant des recommandations ponctuelles

- Des programmes de formation aux nouveaux métiers ont-ils été mis en place ?
- Dans quelle mesure a-t-on pu assouplir certaines règles de gestion de carrière pour mieux valoriser et développer les compétences spécifiques ?
- Quelles initiatives ont été prises pour recruter des compétences plus diversifiées ?

Troisième application

Application de la méthodologie au rapport sur l'évaluation de la politique de l'état en faveur des transports urbains de province

I - Identification et qualification des mesures

Les textes figurant en italique sont ceux du rapport

Contrairement à d'autres rapports d'évaluation, il n'y a pas lieu de distinguer ici les orientations générales des mesures proprement dites. Avec cinq recommandations seulement celles-ci font à la fois office d'orientations générales et de mesures proprement dites.

1 - Inciter les collectivités territoriales à mieux placer les transports et déplacements collectifs urbains parmi leurs priorités

Mise sur agenda local [l'Etat régaliien]

Des procédures nationales, suffisamment souples dans leur conception et mise en œuvre pour respecter les espaces-temps des collectivités territoriales, doivent continuer à régulièrement remettre parmi les dossiers locaux prioritaires celui des transports et déplacements urbains. Le contrôle de légalité constitue à cet égard une utile sonnette de rappel, l'Etat central devant pour ce faire transmettre les consignes ad hoc à ses services déconcentrés.

Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, les DDE et les collectivités locales, de type administratif et comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

2 – Passer des contrats d'objectifs avec les collectivités territoriales pour le financement de leur système de déplacement

Contrats [l'Etat financeur]

Dès lors que l'Etat assume une politique nationale des transports nécessairement déclinée localement, des contrats d'objectifs - et non de moyens - doivent être passés avec les collectivités territoriales, ces partenariats étant validés par des évaluations à posteriori. Par soucis de cohérence, ces contrats doivent être passés au plan étatique comme au plan local par des entités intersectorielles, aptes à prendre en considération l'ensemble des éléments afférents au système de déplacement (en la matière, l'Etat peut se servir des projets territoriaux dans les départements, expressions de son point de vue sur les territoires).

Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, les DDE et les collectivités locales, de type administratif, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

3 – Réserver les aides financières de l'État à des opérations à effet d'entraînement

Effets de levier et d'entraînement [l'Etat financeur]

Les aides financières de l'État doivent être réservées à des opérations créant des « chemins de dépendance », autrement dit des opérations décisives qui engagent le long terme, et ne présentant par ailleurs pas une forte « rentabilité » politique. C'est en

particulier le cas des premières lignes de TCSP dans les villes moyennes. Ce peut également être le cas d'innovations organisationnelles. À contrario, les effets de légitimation jusqu'à présent fournis par les subventions étatiques sont à rechercher auprès d'autres acteurs, dans une vision renouvelée des processus décisionnels locaux. Parallèlement, les éventuelles aides à l'innovation industrielle doivent être déconnectées des interventions du ministère de l'Équipement concernant la planification et l'organisation des TCU.

□ Mesure d'ampleur stratégique, à fort enjeu, concerne l'administration centrale, de type administratif et comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

4 – Recentrer les services de l'État sur leur fonction d'animateur des différents acteurs

Médiation [l'Etat animateur]

Des fonctions de normalisation technique ou d'harmonisation (systèmes tarifaires, interconnexion, etc.) parfois dévolues à l'État paraissent facilement pouvoir être transférées à des instances plus légitimes à agir en ce sens, parce que directement intéressées à une amélioration de l'économie des systèmes : le Gart ou l'UTP, singulièrement.

En revanche, l'État doit par ses services déconcentrés continuer à assumer la fonction de personne ressource, pour faciliter des rapprochements entre acteurs, par exemple lorsque des questions de coordination d'échelles sont en jeu. Tutelle de la SNCF, il a à rappeler à la compagnie ferroviaire les efforts qu'elle doit déployer dans le cadre de ses contraintes financières pour tenir son rôle d'acteur urbain de la mobilité.

□ Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

5 – Rendre le ministère plus présent dans l'élaboration, l'évaluation et la diffusion des schémas conceptuels et des techniques de transport collectif urbain

Référentiels [l'Etat politique et savant]

Par leur expertise, l'État, ses services déconcentrés, ses services techniques, doivent participer à l'évolution des « référentiels », des schémas cognitifs, des systèmes d'observation et d'acquisition des connaissances qui sous-tendent l'action. Pour concrétiser ces ambitions, la prise en charge directe d'évaluations à posteriori de politiques locales est indispensable (les évaluations de type suivi, « monitoring », restant de la responsabilité des maîtres d'ouvrage). Dans le même esprit, la parole de l'État doit se faire entendre plus fortement, selon de multiples façons: établissement de "porter à connaissance", associations entre services de l'Etat et des collectivités locales, production et diffusion d'indicateurs, etc. Ces propositions concernent directement la politique de la DPSM du ministère de l'Équipement.

□ Mesure d'ordre général, à fort enjeu, concerne l'administration centrale et les DDE, de type comportemental, à réaliser à moyens constants dans le moyen terme.

II - Analyse des propositions

| Tableau 6 | Nature des mesures | | | Portée des mesures | | Acteurs concernés | | | | | Type d'actions | | | Moyens nécessaires | | | Délais | |
|--|--------------------|---------|-------------|--------------------|-----------|-------------------|---------------|------------|----|----------------|------------------|---------------|---------------|--------------------|------------|-----------|--------|-------|
| | Amplieur | Ordre | Application | For | enjeu | Non | Collectivités | Autres | DD | Administration | Législatif | Administratif | Compartmental | Credits | Personnels | Moyens | Moyen | Court |
| | stratégique | général | concrète | enjeu | ordinaire | publics | territoriales | ministères | DE | centrale | et réglementaire | | | supplémentaires | nouveaux | constants | terme | terme |
| 1 - Inciter les collectivités territoriales à mieux placer les transports et déplacements collectifs urbains parmi leurs priorités | X | | | X | | | X | | X | X | | X | X | | | X | X | |
| 2 - Passer des contrats d'objectifs avec les collectivités territoriales pour le financement de leur système de déplacement | X | | | X | | | X | | X | X | | X | | | | X | X | |
| 3 - Réserver les aides financières de l'État à des opérations à effet d'entraînement | X | | | X | | | | | | X | | X | X | | | X | X | |
| 4 - Recentrer les services de l'État sur leur fonction d'animateur des différents acteurs | | X | | X | | | | | X | X | | X | | | | X | X | |
| 5 - Rendre le ministère plus présent dans l'élaboration, l'évaluation et la diffusion | | X | | X | | | | | X | X | | X | | | | X | X | |

des schémas conceptuels et des techniques de transport collectif urbain

Au total l'ensemble des propositions se définit comme suit :

| Tableau 6 bis | Nature des mesures | | | Portée des mesures | | Acteurs concernés | | | | | Type d'actions | | | Moyens nécessaires | | | Délais | |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------|---|---------------------------------|-------|---|---|---------------------------|-----------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|
| | A m p l e u r s t r a t é g i q u e | O r d r e g é n é r a l | A p p l i c a t i o n c o n c r è t e | F o r t e n j e u | E n j e u o r d i n a i r e | N o n p u b l i c s | C o l l e c t i v i t é s t e r r i t o r i a l e s | A u t r e s m i n i s t è r e s | D D E | A d m i n i s t r a t i o n c e n t r a l e | L é g i s l a t i f e t r é g l e m e n t a i r e | a d m i n i s t r a t i f | c o m p o r t e m e n t a l | C r é d i t s s u p p l é m e n t a i r e s | P e r s o n n e l s n o u v e a u x | M o y e n s c o n s t a n t s | M o y e n t e r m e | C o u r t t e r m e |
| Récapitulatif | 3 | 2 | | 5 | | | 2 | | 4 | 5 | | 3 | 3 | | | 5 | 5 | |

Au vu de ce tableau de synthèse on peut donc faire les constatations suivantes :

- Les propositions sont d'ordre stratégique ou général, aucune d'entre elle n'est d'application concrète.
- Toutes les mesures sont à fort enjeu.
- Toutes les mesures concernent l'administration centrale, quatre sur cinq les DDE et deux les collectivités territoriales.
- Trois mesures sont de type administratif et trois autres de type comportemental.
- La totalité des mesures peut être mise en œuvre à moyens constant dans le moyen terme.

III - Sélections des mesures

Pour sélectionner les propositions dont il sera demandé d'effectuer le suivi, il convient de repérer celles qui sont les plus importantes et celles qui peuvent être le plus facilement mises en œuvre. Pour cela on peut dresser le tableau suivant en s'inspirant

de la grille du tableau 1 et des informations fournies par le tableau 6.

| Tableau 7 | Nature des mesures | | | Portée des mesures | | Acteurs concernés | | | | Type d'actions | | | Moyens nécessaires | | | Délais | | Sélection | | | |
|--|--------------------|-----------|-----------------------|--------------------|-----------|-------------------|---------------------------|-------------|-------|-----------------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------|---------------------|-------------|-----------|-----------|---------------------|-----------------|--|
| | A m p l e u r | O r d r e | A p p l i c a t i o n | F o r t e | E n j e u | N o n | C o l l e c t i v i t é s | A u t r e s | D D E | A d m i n i s t r a t i o n | L é g i s l a t i f | a d m i n i s t r a t i f | c o m p o r t e m e n t a l | C r é d i t s | P e r s o n n e l s | M o y e n s | M o y e n | C o u r t | I m p o r t a n c e | F a c i l i t é | |
| <p>Importance de la mesure : importance majeure : IM importance ordinaire : IO</p> <p>Facilité de réalisation : réalisation facile : RF réalisation moyenne : RM réalisation difficile : RD</p> <p>Qualification de la mesure : mesure importante : I mesure facile : F</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 – Inciter les collectivités territoriales à mieux placer les transports et déplacements collectifs urbains parmi leurs priorités | IM | | | IM | | | RD | | RM | RF | | RM | RF | | | RF | | RM | | I | |
| 2 – Passer des contrats d'objectifs avec les collectivités territoriales pour le financement de leur système de déplacement | IM | | | IM | | | RD | | RM | RF | | RM | | | | RF | | RM | | I | |
| 3 - Réserver les aides financières de l'État à des opérations à effet d'entraînement | IM | | | IM | | | | | | RF | | RM | RF | | | RF | | RM | | I | |
| 4 – Recentrer les services de l'État sur leur fonction d'animateur des différents acteurs | | IO | | IM | | | | | RM | RF | | | RF | | | RF | | RM | | I | |

considère qu'il est difficile de prolonger les pratiques antérieures de l'État au motif qu'elles étaient trop structurées par l'affectation de subventions peu aptes à favoriser la cohérence des politiques locales de déplacement. L'État doit, selon lui, chercher à orienter et à évaluer les actions des collectivités locales afin qu'elles répondent à ses ambitions globales.

Face à ce constat, le rapport liste une série de recommandations générales dont il serait souhaitable de savoir quel sort leur a été réservé par les services. Il conviendrait plus précisément de connaître les suites données aux points suivants :

- Quelles mesures ont été prises pour mieux inciter les collectivités territoriales à placer les transports et déplacements collectifs urbains parmi leurs priorités ?
- Quelles initiatives ont été prises pour que le financement des systèmes de déplacement soit assuré dans le cadre de contrats d'objectifs avec les collectivités territoriales et que ces aides financières soient réservées à des opérations qui engagent le long terme et qui créent un effet de levier et d'entraînement ?
- Quelles mesures ont été adoptées pour que les différents acteurs concernés puissent mieux s'appuyer sur l'ensemble des ressources du ministère et travailler davantage en réseau ?
- Dans quelle mesure les services de l'État ont-ils été invités à recentrer leur action sur une fonction d'animateur pour rapprocher les différents acteurs concernés ?
- Quelles initiatives ont été prises pour rendre le ministère plus présent dans l'élaboration, l'évaluation et la diffusion des schémas conceptuels et des techniques de transport collectif urbain ?

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