

n° 005032-01

octobre 2007

Audit du programme "aménagement, urbanisme et ingénierie publique" (AUIP)

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 005032-01

Audit du programme AUIP

établi par

Brigitte Mazière

inspectrice générale de l'équipement

Jean-René Brunetière

ingénieur général des ponts et chaussées

Michel Juffé

conseiller du vice-président

Octobre 2007



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Conseil général des ponts et chaussées
Le Vice-Président

La Défense, le 10 octobre 2007

Signale

M. le Ministre d'Etat,
Ministre de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables

Objet : rapport d'audit du programme AUIP

En accord avec votre prédécesseur, le CGPC a lancé au début de 2007 des audits sur les deux principaux « programmes de politique » de l'ex-ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Le but de cette procédure novatrice était de pouvoir informer le Ministre des forces et faiblesses des principaux programmes mis en oeuvre par son administration, de lui donner tous les atouts pour le dialogue interministériel, par exemple dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, même si une telle procédure n'était pas prévue lorsque nos audits ont été lancés.

Vous trouverez, ci-joint, le rapport portant sur le programme « Aménagement, Urbanisme et Ingénierie publique » préparé par Mme Brigitte MAZIERE, MM. Jean-René BRUNETIERE et Michel JUFFE.

Ce rapport aboutit à un certain nombre de conclusions fortes sur lesquelles je souhaite attirer votre attention :

- la mise en oeuvre aux niveaux départementaux et régionaux de la politique d'aménagement durable, telle qu'elle a été souhaitée par le Président de la République, nécessite un renforcement quantitatif et surtout qualitatif important des moyens qui lui sont consacrés ;

- une telle hausse n'est envisageable, dans le cadre des contraintes économiques globales fixées par le Gouvernement, que par la forte diminution, voire l'abandon, d'un certain nombre de tâches traditionnelles des anciens services de l'Equipement et d'abord des prestations fournies aux communes au delà de celles pour lesquelles la Loi a ouvert aux collectivités locales un droit strictement défini (ADS et ATESAT).

Si cette voie me paraît la seule permettant de donner une réelle consistance à la notion d'aménagement durable des territoires, il ne faut pas se dissimuler qu'elle comporte de nombreuses difficultés aussi bien avec un certain nombre d'élus ruraux pour lesquels le recours aux services des DDE constituait un soutien commode et souvent sous-tarifé au mépris de la Loi, que vis-à-vis de nos personnels pour lesquels cette mutation des objectifs de l'Etat représentera une nouvelle mobilisation de compétences, dont certaines à acquérir, et souvent une mise en cause de l'implantation géographique.

L'orientation qui est proposée par les rapporteurs nécessite donc, et ils en sont conscients, une phase approfondie de mise au point. Je considère en revanche, avec eux, qu'un tel travail ne pourra réellement être mené que quand vous en aurez fixé l'orientation générale.

En ce qui concerne le caractère public à donner ou non au rapport joint, il est juridiquement possible de considérer qu'il s'agit d'un travail préparatoire à la révision générale des politiques publiques et que, par conséquent, ce document est non communicable au sens de la Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à l'accès aux documents administratifs. Je pense néanmoins que dans l'hypothèse où vous prescrieriez un approfondissement des conditions de mise en oeuvre des orientations proposées, il serait nécessaire d'informer les organisations syndicales de l'existence de ce rapport et de ses principales orientations.



Claude MARTINAND

Liste de diffusion du rapport n° 005032-01

- le Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables
- le Directeur du cabinet du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)
- les Directeurs adjoints du cabinet du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)
- le Secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD)
- le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- la Directrice générale du personnel et de l'administration
- le Vice-Président du conseil général des ponts et chaussées
- la présidente et les présidents de section du conseil général des ponts et chaussées

Rapport de l'audit du programme AUIP

Table des matières

SYNTHÈSE.....	5
PRÉAMBULE.....	9
La commande.....	9
Le contexte.....	9
1. LA NATURE ET LES CONTENUS DU PROGRAMME AUIP.....	10
1.1 Un programme composite et en forte interrelation avec d'autres programmes à visée territoriale.....	10
1.1.1 Un programme composite.....	10
1.1.2 De fortes interrelations avec d'autres programmes.....	11
1.2 L'appréciation des diverses activités du programme.....	14
1.2.1 L'aménagement et l'urbanisme.....	14
1.2.2 L'application du droit des sols (ADS).....	17
1.2.3 L'ATESAT et le conseil gratuit aux collectivités territoriales.....	18
1.2.4 L'ingénierie publique concurrentielle	19
1.2.5 Les constructions publiques pour l'Etat	20
2. LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME.....	22
2.1 Les objectifs et les indicateurs du « Projet annuel de performances » (PAP) dans le cadre de la loi de finances pour 2007.....	22
2.2 La conduite du programme.....	24
2.2.1 Les rôles de la direction de programme.....	24
2.2.1.1 Le pilotage : le dialogue de gestion entre la DGUHC et les DRE.....	24
2.2.1.2 Les relations entre la DGUHC, les services déconcentrés et les établissements publics.....	24
2.2.2 Le partage des rôles entre le SG, la DGUHC et la DGPA.....	25
2.3 L'implication des services déconcentrés et du RST dans le programme AUIP.....	26
2.3.1 Les DRE, DDE et DDEA.....	26
2.3.2 Le réseau scientifique et technique	27
2.4 Les moyens du programme.....	28
2.4.1 Les personnels en place.....	28
2.4.2 L'évolution des effectifs.....	29
2.4.3 La difficile adéquation qualitative missions – moyens.....	30
2.4.4 Le niveau d'exigence des missions et les qualifications.....	30
2.4.5 Les moyens financiers.....	32
3. RECOMMANDATIONS.....	33

3.1 Affirmer l'importance d'un programme intégrateur « aménagement durable des territoires » et de ses articulations étroites avec des programmes sectoriels à fort impact territorial.....	33
3.1.1 Le coeur du programme : l'intelligence des territoires.....	33
3.1.2 Les programmes sectoriels à fort impact territorial faisant appel à cette « intelligence des territoires ».....	34
3.2 Assumer clairement les responsabilités et les rôles de l'Etat dans cette perspective	38
3.3 Les implications sur les ressources et la mise en oeuvre du programme, et ses relations aux programmes connexes.....	39
3.3.1 Les compétences et les métiers.....	39
3.3.2 Le devenir des prestations pour compte de tiers.....	41
3.3.3 Les redéploiements indispensables.....	42
3.3.4 La mobilisation du réseau scientifique et technique (RST) et du réseau de formation....	44
3.3.5 L'organisation des services déconcentrés.....	45
3.3.6 Le pilotage du programme et l'organisation de la DGUHC.....	46
3.4. Un texte fondateur et fédérateur pour exprimer le sens, les finalités et les conditions de mise en oeuvre du futur programme ADT en relation avec tous les programmes contribuant à l'aménagement durable des territoires.....	47
ANNEXE 1 CAHIER DES CHARGES DE L'AUDIT.....	49
ANNEXE 2 LISTE DES AUDITEURS.....	58
ANNEXE 3 PERSONNES ET SERVICES RENCONTRÉS.....	60
ANNEXE 4 Répartition des ETP dans les services déconcentrés	63

SYNTHESE

SYNTHÈSE

Dans le cadre des audits de programme lancés en 2007 par le CGPC, le programme AUIP a été audité, entre février et juin 2007, à travers tous les services concernés, par une forte équipe du CGPC. Par suite de la création du MEDAD et de la mise en route de la révision générale des politiques publiques, le planning initial a été fortement resserré afin de rendre disponibles les principales conclusions. Des approfondissements pourront être nécessaires en fonction des orientations retenues.

Le programme AUIP est un programme composite :

- d'une part une politique publique « aménagement des territoires » intrinsèquement liée à d'autres politiques publiques, telles que la prévention des risques, le logement, la rénovation urbaine, la protection des espaces et de la biodiversité, les modes de déplacements, etc.
- d'autre part, un ensemble d'activités, elles-mêmes de diverses portées, bien qu'assemblées sous le terme « d'ingénierie publique », (ou d'ingénierie d'appui territorial) allant des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les petites communes à du conseil en planification territoriale.

Or, tant l'évolution des priorités de l'ancien ministère de l'équipement, renforcée par la création du MEDAD, que l'effet de la 2^e vague de décentralisation, conduisent les services déconcentrés du ministère et une partie de son réseau scientifique et technique **à se recentrer sur la mise en oeuvre des politiques publiques liées à l'aménagement et au développement durables des territoires.** Ainsi, il peut être déduit des attentes d'autres directions de programme et des collectivités territoriales, que ce programme est conduit à exercer pleinement une double fonction :

- de *fédérateur et modérateur* de programmes sectoriels, rôle qu'il peut d'autant mieux tenir qu'il développe par lui-même une compréhension approfondie des différents facteurs d'évolution des territoires, que l'on peut résumer sous le terme d' « **intelligence des territoires** »
- de *chef d'orchestre* de la mise en oeuvre territoriale de ces programmes, veillant à l'unité de principe (équité territoriale, cohésion sociale, accès aux services essentiels, etc.) dans la diversité des situations locales et des adaptations voire des inventions qu'elles permettent ou suscitent.

Par « intelligence des territoires » il faut entendre : 1) la constitution, l'échange et l'harmonisation de *connaissances* ; 2) l'établissement de *diagnostics territoriaux* et des exercices de *prospective*, hiérarchisant les problèmes et *mettant en évidence des alternatives éventuelles* ; 3) la proposition de *choix intelligibles* et à leur soumission au *débat* collectif. Cet ensemble d'activités vise à intégrer, aux échelles pertinentes, des politiques et des actions sectorielles, telles que la prévention des risques, le maintien de la biodiversité... Elles sont au service d'une plus grande cohésion de l'action de l'Etat dans les territoires, d'une capacité de prescription mieux argumentée et par suite plus convaincante et susceptible d'être réellement appliquée, donc d'*une plus grande efficacité de la dépense publique*.

Les moyens que le programme mobilise aujourd'hui pour l'intelligence des territoires comme pour la mise en oeuvre coordonnée de ces diverses politiques publiques restent très insuffisants, en quantité et surtout en qualité. Sur un total de 18.800 agents estimés affectés au

programme en 2006, au plus environ 3.800 travaillent sur des missions relevant de l'aménagement et de l'urbanisme, alors que plus de 12.400 sont prestataires de services aux collectivités territoriales, dont près de 5.200 au titre de l'ingénierie concurrentielle. Les crédits d'études locales sont modiques : 4,6 M€ pour 2007.

Dans ce contexte **plusieurs évolutions paraissent indispensables :**

- **le recentrage du programme sur sa partie « AU », qui gagnerait à être renommée « aménagement durable des territoires »**, et le renforcement des liens du programme avec, notamment, les programmes portant sur la consommation énergétique, le maintien de la biodiversité, la sûreté et la sécurité, la qualité du cadre de vie, le logement et la rénovation urbaine...
- **le renforcement qualitatif de l'ADS et des constructions publiques pour l'Etat**, tous deux mieux orientés vers l'aménagement durable des territoires
- l'engagement, en concertation avec les collectivités territoriales, d'une **politique de transfert des prestations de solidarité** (ATESAT) vers les départements ou les structures intercommunales, selon un rythme et des conditions financières négociées.

La mise en oeuvre de ces choix stratégiques, dans le cadre des fortes contraintes sur les finances publiques, n'est possible qu'à la condition d'une **diminution rapide de l'ingénierie concurrentielle** au profit des collectivités territoriales. Cette évolution exigera la définition d'un plan d'accompagnement dont les modalités sont à définir avec les organisations syndicales et les collectivités territoriales.

La conduite du programme ainsi rénové et rééquilibré implique les moyens suivants :

- La production d'un texte fédérateur exprimant les finalités et les conditions de mise en oeuvre du programme « aménagement durable des territoires » en relation avec l'ensemble des programmes contribuant à l'aménagement des territoires
- La création d'un organe de coordination des programmes fortement interconnectés au programme ADT
- La création ou l'extension, dans chaque DDE (ou DDEA), d'un atelier dédié à « l'aménagement durable des territoires » ; ces ateliers fonctionnant en réseau entre eux, avec les organismes scientifiques et techniques du MEDAD et du MAP et avec les milieux professionnels de l'aménagement (agences d'urbanisme, services techniques des villes, bureaux d'études...)
- Le recrutement ou la reconversion, par tous moyens utiles, de professionnels des territoires (tels que géographes, juristes et sociologues de l'habitat, urbanistes et paysagistes, économistes des territoires...) ; la forte sollicitation des centres de recherches, d'études et d'expertise (centre de recherches des écoles, CETE, CERTU...) dans ces domaines
- A cet effet, dans le respect des objectifs de réduction des effectifs de la fonction publique d'Etat, une évolution des effectifs du programme sur la période 2006-2011, conduisant à une diminution globale de 2940 unités (-3,51 % par an), avec une augmentation de 1600 unités en catégorie A, principalement dans les fonctions d'aménagement durable des territoires et pour conforter l'ADS et les constructions publiques pour l'Etat

- Les objectifs et les indicateurs du programme ADT gagneront à être précisés par concertation entre direction du programme et services déconcentrés, et modulés selon la diversité des territoires concernés ; cette concertation nourrira le « dialogue de gestion » destiné à ajuster objectifs et moyens.

RAPPORT

PRÉAMBULE

La commande

Lors du comité permanent du CGPC du 16 novembre 2006, il a été question de lancer en 2007 des audits de programmes. Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction s'est dit demandeur d'un tel audit concernant le programme AUIP. Le cahier des charges de cet audit a fait l'objet d'une décision du vice-président en date du 22 février 2007.

Il s'agissait, au-delà d'un état des lieux, d'appréhender la « dynamique du programme », son référentiel (corpus de textes à appliquer), sa relation à d'autres programmes et missions (au sens de la LOLF), son pilotage à divers niveaux, les moyens mis en oeuvre et notamment les compétences mobilisées (annexe 1, cahier des charges).

L'audit s'est appuyé sur une large documentation et plus encore sur un vaste ensemble d'entretiens – conduits par une trentaine de personnes du CGPC (liste en annexe 2) - auprès de 10 DRE, de 17 DDE (à quoi s'ajoutent des observations formulées par 15 autres DDE), de 15 directions d'administration centrale, de quelques services du RST, de quelques préfets et de leurs services, de quelques élus, ainsi que de réunions avec les sous-directions, bureaux et missions concernés de la DGUHC, de la DGPA et du SG (liste des entretiens en annexe 3).

Le contexte

Cet audit s'est déroulé dans une période particulière, marquée par trois événements de première importance pour le sujet qui nous occupe :

- La seconde phase de la décentralisation, qui s'est traduite en 2006 par des transferts de moyens importants aux collectivités territoriales et par une restructuration lourde des services de l'ancien ministère de l'équipement, tandis que les progrès de l'intercommunalité signent un stade plus avancé de maturité de la décentralisation
- Les premières créations de DDEA, commencées en janvier 2007, en cours d'évaluation et dont on peut espérer la généralisation
- La création du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables en mai 2007, et la tenue d'un « Grenelle de l'environnement » en octobre 2007.

Ces changements majeurs en un temps réduit donnent aux services concernés par le programme AUIP une nette orientation vers « l'aménagement durable » des territoires, concrétisant ainsi une longue évolution des priorités de ces services. Les constats et les propositions qui suivent s'inscrivent dans ces perspectives.

1. LA NATURE ET LES CONTENUS DU PROGRAMME AUIP

1.1 Un programme composite et en forte interrelation avec d'autres programmes à visée territoriale

1.1.1 Un programme composite

Selon la doctrine qui inspire la LOLF, un programme doit correspondre à une « politique publique ». Le programme « Aménagement, urbanisme, ingénierie publique » (AUIP), appartenant à la mission interministérielle « politique des territoires » et dirigé par le DGUHC, ne correspond pas à une « politique publique » unique.

- L'« aménagement et urbanisme » désigne un domaine d'intervention, un champ d'activité, dans lequel s'expriment des politiques publiques portées par plusieurs ministères (intérieur, agriculture, logement et ville, travail et solidarité...) en quête de synthèse territoriale.
- L'ingénierie publique (à entendre ici comme l'ingénierie publique *pour compte de tiers*) est un mode d'intervention, une pratique, en aucun cas une politique.
- Ce « programme » n'est pas autonome. Il est étroitement lié à d'autres programmes (traitant d'aménagement des territoires, de prévention des risques de toute nature, de protection de l'environnement, de logement et de politique de la ville, de déplacements...)¹.

Cette dispersion des enjeux et ce manque d'homogénéité sont ressentis comme une difficulté sur le terrain, et un élément de fragilité du programme AUIP, parfois qualifié de « fourre-tout ».² De plus, une grande disparité entre territoires appelle des analyses et des actions – et par suite des moyens – fortement diversifiés, donc des priorités variées dans la mise en oeuvre des politiques.

On peut distinguer, telles que formulées dans le programme, au moins cinq types d'activités³ qui ont chacune leur logique propre et qui sont rassemblées « pour ordre » dans ce programme faute d'une autre localisation budgétaire :

- La planification territoriale aux différentes échelles, au travers du « porter à connaissance » et de la procédure d'association ; on peut y inclure l'essentiel de l' « urbanisme de risque », de la protection du patrimoine architectural, paysager, touristique et de l'action en faveur de l'environnement, ainsi que l'intervention dans les grandes opérations d'aménagement ou d'infrastructures.
- Les autres interventions en matière d'aménagement et d'urbanisme, de natures très diverses, parmi lesquelles on peut mentionner particulièrement :
 - la contribution à la politique du logement, de la ville et de la rénovation urbaine
 - le conseil aux collectivités publiques en matière d'aménagement et l'accompagnement de leurs initiatives et de leurs projets.

¹ L'article L-121-1 du code de l'urbanisme montre cette *connexité* des politiques publiques en question.

² On trouvera en annexe 4 des extraits de compte-rendus d'entretiens, *présentés dans le même ordre que le rapport*.

³ La circulaire du 29 mars 2007 concernant l'ingénierie d'appui territorial propose une conception très englobante de l'ingénierie (conseil en aménagement, aide à la maîtrise d'ouvrage en matière de risques, appui aux collectivités rurales notamment en matière d'habitat, service constructeur pour l'Etat, mise en oeuvre de la politique de rénovation urbaine...), en tant que « atout professionnel et technique pour mettre en oeuvre de manière efficiente les politiques publiques » ; l'équipe d'audit considère que c'est trop prêter à l'ingénierie et propose un autre regroupement des activités, dans la perspective du recentrage du programme qu'elle propose ensuite.

- L'application du droit du sol (ADS) qui s'exerce au profit des petites communes ainsi que pour le compte de l'État.
- L'ingénierie publique au profit d'intérêts divers de l'État : constructions publiques pour les autres ministères, mais aussi intervention dans le domaine des bases aériennes, des infrastructures maritimes, voire des infrastructures terrestres.
- L'ingénierie commandée et rémunérée par d'autres que l'Etat, qu'on peut subdiviser en :
 - ingénierie concurrentielle – sous forme de maîtrise d'oeuvre ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage - auprès des communes et de leurs groupements qui accèdent difficilement aux ressources du marché privé de l'ingénierie, mais aussi pour des communes plus importantes, pour les régions (lycées), les départements, les hôpitaux, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou RFF (en effet, les prestations des CETE pour ces sociétés sont imputées au programme AUIP)
 - aide technique de l'Etat au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire (ATESAT) au profit des petites communes dépourvues de moyens propres et n'accédant pas aux moyens d'un EPCI de taille suffisante.

Deux préoccupations essentielles soutiennent le programme :

- La promotion des politiques de l'État sur le territoire, au moins dans les aspects qui ne sont pas spontanément pris en charge par les collectivités territoriales et leurs émanations
- La solidarité traditionnellement assumée par l'État envers les 32.000 communes trop petites – même groupées en intercommunalités - pour se doter de moyens propres, et souvent trop isolées pour que les prestataires privés s'intéressent à des projets de taille souvent très modeste (en particulier pour l'étude et l'établissement des documents d'urbanisme, l'ADS, par la mise à disposition gratuite des services déconcentrés par conventionnement suivant les dispositions des articles L.121-7 et L.421-2-6 du code de l'urbanisme).

La première préoccupation est manifestement pérenne, en expansion parfois forte sur certains thèmes (la prévention et la gestion des risques, le « développement durable » dans ses aspects de protection de l'environnement, de cohésion sociale...). La particularité du sujet est que ces enjeux sont aussi inscrits dans d'autres programmes que le programme AUIP, et portés (à l'exception des questions d'habitat) par d'autres directions d'administration centrale que la DGUHC.

La seconde a, au dire de la plupart des personnes rencontrées, un caractère non pérenne : le développement des structures intercommunales conduit les collectivités territoriales et leurs groupements à se doter progressivement de moyens propres, avec toutefois des exceptions pour les zones peu peuplées du territoire.

1.1.2 De fortes interrelations avec d'autres programmes

Les enjeux liés à l'aménagement durable des territoires sont pour une bonne part inscrits dans d'autres programmes que AUIP et portés par d'autres DAC que la DGUHC (exception faite du logement). Ceci concourt au manque de clarté et de lisibilité des finalités du programme AU, ce que la création récente du MEDAD appelle à repenser. Ainsi, alors que le projet annuel de performance (PAP) AUIP comporte 6 objectifs et 13 indicateurs (cf. infra), on peut compter au moins 32 objectifs et 57 indicateurs (voir annexe 5), répartis dans 12 programmes différents, qui s'imposent à l'action des services lorsqu'ils exercent dans le cadre du programme AUIP, sans compter les interventions qui participent à la mission « transports ». Ces programmes sont :

- Développement et amélioration de l'offre de logements
- Équité sociale et territoriale
- Rénovation urbaine
- Prévention des risques et lutte contre les pollutions
- Gestion des milieux et biodiversité
- Information géographique et cartographique
- Conduite et pilotage de l'agriculture
- Administration territoriale
- Aménagement du territoire
- Concours spécifique et administration
- Interventions territoriales de l'État
- Conditions de vie outre-mer.

Les entretiens avec d'autres directions de programme ou directions d'administrations centrales⁴ ont permis de repérer de nombreuses proximités entre le programme AUIP et ces programmes, qui désignent autant de champs d'action et de progrès pour l'aménagement durable des territoires. C'est ainsi que, par exemple :

- Entre **AUIP et DAOL** les interfaces sont nombreuses et indispensables pour mener à bien les politiques relevant du logement et de la rénovation urbaine : mener une politique foncière très en amont avec les collectivités territoriales ; assurer la faisabilité opérationnelle des projets, par la conduite des procédures opérationnelles (en liaison avec les communes) ; procéder si nécessaire à l'adaptation des documents d'urbanisme ; organiser le pilotage des projets, la passation des contrats, le choix des prestataires ; assurer l'ADS « de manière qualitative et éclairée »
- Pour la bonne conduite du **programme national de rénovation urbaine**, l'impact des actions « aménagement et urbanisme » est déterminant : mener de bons diagnostics, intégrer les projets dans les agglomérations, prendre en compte les aspects économiques et sociaux et les problèmes de déplacements, faciliter la concertation avec les communes, établir un lien avec la politique de la ville...
- Pour le programme « **prévention des risques et lutte contre les pollutions** », il est besoin d'experts à même d'opérer des démarches de synthèse regroupant : des connaissances des aléas et des vulnérabilités, des réseaux, d'aménagement, de procédures, d'exercice de l'ADS adapté aux contextes des secteurs soumis à des risques... et pas seulement des conducteurs de procédures dédiées aux risques (PPR). Les services doivent être capables de proposer des solutions ne gelant pas les secteurs très urbanisés, des dispositions innovantes pour éviter le « tout ou rien », des dialogues constructifs entre urbanisme et risques, faisabilité politique et vulnérabilité acceptable pour les populations. C'est notamment pour cela que la direction de l'eau estime que scinder entre divers programmes le domaine des risques « est une aberration », qui ne permet pas un traitement global et adapté à la multiplicité des aléas et des situations locales.

⁴ Le DGUHC lui-même au titre du programme DAOL, le délégué interministériel à la ville, le directeur général de l'ANRU, le directeur de la prévention des pollutions et des nuisances, le directeur de l'eau, le directeur de la nature et des paysages, le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, le directeur de la sécurité civile et de la défense (ministère de l'intérieur), le directeur général des collectivités locales (ministère de l'intérieur), le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, le secrétaire général du ministère de l'agriculture, le directeur général de la forêt et des affaires rurales, le délégué interministériel à la ville.

- Pour le programme « **gestion des milieux et biodiversité** », la qualité des paysages et la protection de la biodiversité font « partie intégrante du programme AUIP ». En effet, « le plan d'action urbanisme et maintien de la biodiversité » fait partie des 10 plans nationaux approuvés. Or jusqu'à présent, le volet « urbanisme » de ce plan ne comporte que peu ou pas de renseignements au regard des indicateurs retenus ; de la même manière la direction de la nature et du patrimoine n'est pas au courant du contenu des « porter à connaissance » dans le domaine de la biodiversité. La coopération entre ces programmes est donc à l'évidence à renforcer.
- La direction en charge de **l'évaluation environnementale** est associée au pilotage des DTA, ses actions de lutte contre le réchauffement climatique et l'effet de serre sont étroitement liés aux modes de déplacement, aux formes d'extension urbaine, aux modes constructifs, ainsi qu'à la fiscalité de l'urbanisme. L'accomplissement de ces objectifs se décline en particulier dans le contenu des SCOT et des PLU. La production en commun par la DGUHC et la D4E (études économiques et évaluation environnementale) de deux circulaires relatives au littoral illustre parfaitement la complémentarité des préoccupations.
- Pour le secrétariat général et la **direction générale de la forêt et des affaires rurales** du ministère de l'agriculture, le clivage entre « urbain » et « rural » est aujourd'hui fortement résorbé, une part importante des ménages s'établissant en milieu rural et travaillant en ville. En revanche les espaces péri-urbains concentrent des problèmes multiples et cumulés (déplacements, habitat, équipements, emplois, sécurité, qualité du cadre de vie...). Une articulation plus étroite sur quelques sujets préoccupants est donc souhaitée : par exemple, l'utilisation économe de l'espace, la préservation de secteurs productifs (en péri-urbain notamment), la protection et la valorisation de vastes espaces naturels aux fortes potentialités (économiques et écologiques). Les SCOT sont jugés très déficitaires sur le devenir des espaces agricoles et naturels, productifs ou non.

L'aspect « aménagement et urbanisme » du programme est aussi sollicité par des questions telles que :

- L'intégration des grandes infrastructures de **transport** dans les territoires qu'elles traversent, l'accompagnement du développement qu'elles ont vocation à susciter. Les interlocuteurs externes attendent une vision prospective de l'Etat sur ces sujets.
- L'évolution de l'offre en matière de **tourisme** confrontée à la difficile équation entre attractivité et préservation des espaces, à la qualité des équipements touristiques, à l'obsolescence de stations touristiques comme les stations de ski de moyenne montagne..., et aux difficultés de faire respecter les dispositions de la loi littoral au regard des pressions foncières de certains secteurs.

Tous les responsables de programme rencontrés attendent des « prestations » des services oeuvrant dans le programme AUIP, souvent avec des exigences pressantes, que ce soit en protection de l'environnement, en prévention et gestion des risques ou en contribution à la cohésion sociale dans l'habitat. La plupart considère que le potentiel en place dans les DDE est une ressource nécessaire pour les intérêts dont ils ont la charge.

Leurs relations à la DGUHC sont très variables, ainsi que l'appréciation de son utilité. L'opinion dominante est celle d'une présence insuffisante de la DGUHC sur les objectifs dont ils ont la charge. Ils souhaiteraient un dialogue sur la mise en forme des objectifs transmis par la DGUHC aux responsables de BOP, sur l'allocation des moyens aux différents objectifs, et un retour plus clair sur les réalisations des services⁵. En revanche, ils n'ont qu'une perception assez vague du rôle de « pivot » ou d'« assembleur de politiques publiques » que la DGUHC, en tant que pilote du programme AUIP, peut ou pourrait avoir par rapport à toutes ces politiques sectorielles.

⁵ Les directions du ministère de l'intérieur semblent avoir moins d'attentes envers la DGUHC, leur lien avec les services déconcentrés passant directement par les préfets.

*

* *

De l'examen des contours et contenus du programme AUIP et de ses interrelations étroites avec d'autres programmes, il résulte que *la situation du programme et de sa direction apparaît très particulière dans le concert des programmes contribuant au développement et à l'aménagement durable des territoires*. Nous sommes loin du cas de figure où à un ensemble d'objectifs publics de l'État, constitué en « politique publique » correspond un ensemble de moyens bien identifiés et dédiés à ses seuls objectifs.

Le programme AUIP, à travers ses différentes activités, est en réalité l'objet d'une double attente, même si elle n'est pas toujours explicite, tant dans les services centraux que dans les services déconcentrés, par les divers interlocuteurs :

- un *fédérateur et modérateur* d'exigences sectorielles, portées par les programmes ci-dessus évoqués, rôle qu'il peut d'autant mieux tenir qu'il développe par lui-même une compréhension approfondie des différents facteurs d'évolution des territoires, que l'on peut résumer sous le terme « intelligence des territoires » (dont une définition sera détaillée dans la partie 3, recommandations) ; ce rôle va être sûrement facilité par la présence au sein d'un même ministère, le MEDAD, d'une grande partie des directions porteuses de ces programmes, ainsi que par la création des DDEA.
- un *chef d'orchestre* de la mise en oeuvre territoriale de ces programmes, veillant à l'unité de principe (équité territoriale, cohésion sociale, accès aux services essentiels, etc.) dans la diversité des situations locales et des adaptations voire des inventions qu'elles permettent ou suscitent. Ceci correspond à une attente très forte des collectivités territoriales, qui s'est également exprimée à l'occasion de la création des DDEA.

1.2 L'appréciation des diverses activités du programme

Nous pouvons à présent examiner en détail les diverses activités du programme, à la lumière de ce qui précède, nos constats étant fortement fondés sur les remarques émanant des services déconcentrés concernés et des préfets (voir annexe 4, extraits d'entretiens).

1.2.1 L'aménagement et l'urbanisme

Le cœur de métier des services d'aménagement et d'urbanisme de l'Etat trouve sa cohérence dans l'ambition d'aménagement durable des territoires, dont le champ prend sa pleine dimension avec la nouvelle configuration du MEDAD, et avec la création de DDEA, qui portent au premier rang de leur préoccupation l'aménagement de *toutes les sortes* de territoires.

Les activités en question comprennent notamment :

- l'établissement de directives territoriales d'aménagement sur certaines parties du territoire qui l'exigent⁶ ; plus largement une aide à la mise en cohérence des actions d'aménagement au niveau régional
- la participation à la planification territoriale (« porter à la connaissance », association...) et aux documents de planification sectoriels sur les déplacements, l'eau, le logement (PDU, SDAGE et SAGE, PLH et PDH)
- la contribution à la protection des patrimoines naturels et culturels
- la prévention des risques (PPRT, PPRN...)
- la préparation à la survenue des crises, et la participation à leur gestion
- le conseil gratuit en *aménagement* aux collectivités territoriales, notamment à l'occasion de l'émergence de projets locaux
- la participation aux opérations d'intérêt national (grandes infrastructures et aménagements induits)
- la contribution à la politique de la ville, au-delà des seuls aspects de l'habitat
- les actions à caractère pédagogique en faveur du développement durable.

Ces activités s'élargissent, avec la création de DDEA, notamment aux questions d'aménagement rural, de police de l'eau, et de protection et mise en valeur des espaces naturels.

Au service de ces activités existent deux fonctions transversales :

- les études générales
- la contribution à la connaissance des territoires sous ses diverses formes, et la diffusion d'informations territoriales.

Sur ces activités, qui restent en tout ou en partie de la responsabilité de l'Etat, nos services déconcentrés sont attendus par les préfets et les partenaires de l'Etat au-delà de ce qu'ils sont capables d'apporter avec leurs moyens actuels. Pour prendre quelques exemples :

- L'Etat peut alimenter la réflexion sur l'évolution à moyen et à long terme des territoires à une échelle intercommunale, interdépartementale ou interrégionale, et nos services sont souvent démunis de moyens de réflexion et surtout de crédits d'études.
- Si les problèmes d'aménagement qui se posent à l'intérieur d'un périmètre de SCOT peuvent être appréhendés par les collectivités territoriales, ce n'est plus le cas hors de ce périmètre. La « rurbanisation » porte sur des étendues beaucoup plus vastes que les agglomérations, les collectivités territoriales n'ont pas les instruments pour réguler la répartition spatiale de la construction dans une perspective de développement durable (par exemple, 40% des constructions récentes de maisons individuelles sont implantées dans des communes de moins de 1.500 habitants).
- Dans la politique de rénovation urbaine, il est clair qu'aujourd'hui on attend une capacité de proposition autonome de l'Etat et, de la part des services déconcentrés d'aménagement, une analyse

⁶ Sur des territoires qui connaissent des situations particulières (offre foncière restreinte, sur fréquentation, besoins insatisfaits en logements sociaux, déficits d'équipements structurants...), qui demandent une démarche à large échelle géographique, des investissements financiers importants, des synthèses pour harmoniser des points de vue divergeant, etc. l'Etat peut établir des directives de cadrage des documents d'urbanisme locaux pour « fixer les orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur [...] les objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et paysages » (article L.111-1-1 du code de l'urbanisme)

qualitative des projets locaux dans toutes leurs dimensions : insertion urbaine, impact économique, gestion urbaine, etc. De plus, les questions de requalification des quartiers ne se situent pas toujours au sein des secteurs « traités » par le PNRU et ce sont les procédures de droit commun qu'il faut alors mettre en oeuvre.

- Faute de compétences suffisantes en hydrologie et en aménagement, les PPRI sont le plus souvent conçus comme des objets en soi et trop rarement replacés dans une réflexion globale d'aménagement. Nombre de problèmes pourraient être évités dans les communes ne disposant pas de PPR si les mesures *ad hoc* en urbanisme étaient prises en temps voulu et si l'ADS était mieux exercée.
- Nos services sont attendus également dans la gestion de crise, où les réorganisations récentes peuvent faire naître quelques zones d'incertitude dans l'organisation générale. Un audit particulier est en cours sur ces sujets.

L'opinion la plus partagée est que, sur les sujets actuellement les plus sollicités pour l'Etat au niveau territorial, il est nécessaire de conduire une *réflexion plus approfondie et plus en amont*. La situation actuelle ne le permet que rarement : les services déconcentrés n'ont que peu de capacités d'études générales. Les coupes annuelles successives dans le budget des études et l'inexistence dans de nombreux services de capacités de conduite d'études rendent l'Etat territorial peu apte à saisir les enjeux dans leur multidimensionnalité. C'est ainsi que trop souvent les « porter à connaissance » et autres instruments d'analyse des territoires sont réduits à leur plus simple expression : l'identification de servitudes et de contraintes, le respect de la législation... cantonnant souvent les services à un rôle de contrôleurs plutôt que d'éclaireurs.

Certaines DDE se sont cependant pourvus de « pôles », de services ou de missions dédiées à une meilleure compréhension des territoires. C'est notamment le cas des huit DDEA où des cellules de valorisation commune des données ont été créées, esquissant ainsi des unités « d'intelligence des territoires ».

Par ailleurs, la connaissance des territoires a été ces dernières années reconnue comme un enjeu important par l'ensemble des services du ministère. Au niveau central, des actions sont entreprises pour améliorer l'accès aux données ou pour les mettre en cohérence (notamment entre le cadastre et l'IGN).

Il nous apparaît donc que la compréhension des interrelations entre politiques sectorielles, que la réflexion sur les spécificités des divers territoires, que la saisie des grands enjeux à diverses échelles, que l'harmonisation ou tout au moins la compatibilité entre diverses priorités et principes d'aménagement, que l'analyse des évolutions passées et leur mise en perspective... constituent une forte attente et *doivent faire l'objet d'un investissement important dans les activités des services déconcentrés* – et plus encore dans la perspective d'un seul service départemental de l'Etat dévolu à l'aménagement et au développement durable des territoires, les futures DDEA. C'est la réponse à cette attente que nous désignons par « intelligence des territoires », une expression entendue aussi chez quelques-uns de nos interlocuteurs.

1.2.2 L'application du droit des sols (ADS)

L'activité **d'application du droit des sols** mobilise environ 4.300 agents, essentiellement dans les DDE et DDEA.

On peut y distinguer six volets d'importance inégale :

- L'instruction des autorisations dont la compétence est dévolue à l'Etat, en raison de la nature même de la demande, par l'article L.421-2-1 (a, b, c) du code de l'urbanisme

- L'instruction des autorisations dans les communes dépourvues de documents d'urbanisme dont la signature revient au préfet, en application de l'article L.421-2 (b) du code de l'urbanisme ; ces communes sont au nombre de 17.500
- L'instruction des autorisations pour le compte des maires des petites communes n'ayant pas pris la responsabilité d'instruction, dans le cadre de la mise à disposition gratuite (article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme)
- Le contrôle de légalité des actes d'ADS
- Le traitement du contentieux
- La fiscalité de l'urbanisme (TLE et autres taxes rattachées, redevance d'archéologie préventive) exercée aujourd'hui par les DDE au nom de l'Etat, y compris quand l'instruction des actes est communale et le produit des taxes affecté aux communes.

Sur 2 millions d'actes instruits par an, dont 450.000 permis de construire, les DDE en instruisent 75%. Le nombre de permis de construire délivrés au nom de l'Etat est de l'ordre de 100.000, et comprend 20 à 30% de permis situés dans des communes soumises au règlement national d'urbanisme car ne disposant ni de PLU ni de carte communale.

On ne dispose pas de statistique précise sur la répartition de la charge de travail entre ces activités, la nomenclature SAM (suivi des activités du ministère) ne donnant aucun sous-détail de l'activité « ADS ». Néanmoins, on peut avancer :

- en se fondant notamment sur les nombres d'autorisations de différents types, que l'activité se répartit entre 30 % au nom de l'Etat et 70 % pour le compte des communes. La charge de travail correspondant à ces permis est à peu près équivalente à celle de l'instruction pour compte de tiers, les permis de la compétence stricte de l'Etat étant généralement plus complexes à instruire
- que le contrôle de légalité, le contentieux et la fiscalité de l'ADS mobilisent moins de dix agents par service.

Dans de nombreuses DDE, les équipes d'ADS sont en reconstruction, notamment sous l'effet d'une forte réduction des implantations infra-départementales. Un certain nombre d'agents ont préféré changer de mission que de lieu d'exercice, de sorte que les équipes comportent une bonne proportion de néophytes, pour lesquels des formations et des compagnonnages ont généralement été mis en place. Ces équipes doivent en outre préparer l'application de nouvelles règles d'instruction des autorisations de construire entrant en vigueur au 1er octobre 2007.

Dans cette situation de réformes cumulatives, il aurait été prématuré de porter un jugement sur l'efficacité de cette activité.

On peut cependant observer :

- que l'instruction des dossiers d'ADS est réalisée dans les DDE avec une grande économie de moyens, voire une insuffisance quantitative et en niveau de compétence : les deux tiers des agents sont de catégorie C (administratifs à 90 %), dépourvus de compétences en architecture et urbanisme, et souvent confrontés à des dossiers qui nécessitent appréciation. Les dispositifs de formation continue du ministère, la forte implication des agents et l'organisation en équipes

remédient partiellement à ces limitations. Or, les collectivités qui exercent la compétence en ADS se dotent de moyens à la fois plus nombreux et plus qualifiés en urbanisme⁷

- que de nombreux organigrammes de DDE restent fragiles et vulnérables aux diminutions d'effectifs : malgré l'effort sans précédent de réorganisation et de regroupement des forces qui a été accompli, on doit sans doute prévoir dès 2008 des réajustements comprenant quelques nouveaux regroupements d'équipes parvenues au-dessous des tailles critiques.

Les services de l'Etat se sont plus ou moins efforcés ces dernières années de convaincre les collectivités d'assurer par leurs moyens propres l'exercice de cette compétence. Ils étaient d'autant plus motivés dans cet exercice que la DDE garde les moyens lorsqu'elle transfère la tâche. Le mouvement de transfert, en l'état actuel du droit, trouve une limite. Il nous semble que les services conserveront une activité d'ADS à un niveau proche de l'actuel. Continuer cette prestation pour les petites communes dans des services de l'Etat semble s'imposer. En effet :

- l'Etat garde une compétence et une activité dans ce domaine, une part des autorisations restant de la compétence du préfet
- la législation qu'il s'agit d'appliquer est toute entière orientée vers l'aménagement durable et les finalités de cette activité sont cohérentes avec la vocation centrale des services
- les équipes viennent d'être réorganisées et une réforme se met en place : il y a lieu de stabiliser le nouveau système et de le rendre aussi efficace que possible, plutôt que d'envisager de nouveaux bouleversements.

Il ne s'agit pas de plaider pour un *statu quo* durable, puisqu'il reste souhaitable qu'à terme la grande majorité des communes exercent leurs prérogatives par leurs moyens propres, mais d'assurer, pour une période indéterminée, la stabilité d'un service essentiel au meilleur rapport qualité/coût possible.

1.2.3 L'ATESAT et le conseil gratuit aux collectivités territoriales

L'ATESAT (selon le décret du 27 septembre 2002) qui occupe 1790 agents, a fait l'objet d'une priorité marquée dans la période récente. C'est une prestation de solidarité envers les petites communes, souvent pauvres et isolées. Elle est appréciée par les communes qui en bénéficient. Le maintien de cette activité dans les conditions actuelles pose deux sortes de problèmes :

- bien qu'elle comprenne l'aménagement et l'habitat, force est de constater qu'elle est majoritairement orientée vers des petites voiries, et qu'elle est désormais coupée du coeur de métier des DDE, et que celles auront du mal à entretenir ce savoir-faire
- elle apparaît comme un palliatif à l'insuffisante organisation de la solidarité locale, et engendre une inégalité entre les communes qui recourent à cette formule et celles qui paient elles-mêmes ce type de prestations. Dans la mesure où ces prestations sont largement sous-tarifées, on peut l'interpréter en partie comme une contribution de l'État au *statu quo*.

L'assistance et le conseil gratuits aux communes sont un vecteur de la promotion des politiques de l'État. Les sujets traités à cette occasion touchent souvent à la protection de l'environnement, à la prévention des risques, à l'habitat, à la cohésion sociale, à la sécurité routière, à l'accessibilité des handicapés, et rejoignent ainsi l'essentiel des préoccupations du MEDAD.

⁷ Les communes disposent d'agents en B et B+ pour l'instruction, encadrés par des A et A+ ; au ministère 70% des instructeurs sont en C et la proportion des A infime. Les agents des communes instruisent en moyenne 270 actes par an contre 500 pour ceux de l'Etat (*Rapport sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'équipement, des transports, du logement du tourisme et de la mer dans le domaine de l'application du droit des sols*, juin 2003). Le nombre de permis de construire instruit par agent s'établit à 53 dans les communes et à 143 dans les DDE (*Audit de modernisation sur l'impact de la décentralisation sur le MTETM*, juillet 2007)

Il convient donc de distinguer soigneusement ces deux types de prestations quant à l'évolution des services rendus aux collectivités territoriales.

1.2.4 L'ingénierie publique concurrentielle

L'ingénierie concurrentielle mobilise 5.300 personnes, dont 4.000 environ dans les DDE. Ses prestations sont en général appréciées des communes petites et moyennes. À l'occasion de la décentralisation, des moyens trop dispersés ont souvent été regroupés en équipes mieux structurées. Les relations avec les services correspondants des DDAF sont généralement excellentes, et le système de répartition des commandes efficace. Les moyens en personnel dédiés à l'ingénierie concurrentielle sont majoritairement de catégorie B (2600 agents) et C (2100 agents), professionnellement compétents dans le domaine des travaux de VRD, moins investis dans l'assainissement (domaine couvert traditionnellement par les DDAF).

La productivité de cette activité n'est pas aujourd'hui à son optimum. Ceci est dû autant aux récentes réorganisations et aux perturbations qu'elles ont engendrées, qu'à une démoralisation de personnels pour lesquels la seule perspective est celle du déclin. En effet, au cours des dernières années, ces services ont connu une décroissance très rapide de leurs moyens et chacun s'attend à ce que cette diminution continue. Quelques DDE (comme celles de la Lozère ou des Vosges) ont réussi à maintenir un service qui donne satisfaction, mais dans la plupart des départements, les élus locaux regrettent que le service soit de plus en plus souvent contraint de décliner leurs demandes d'intervention.

Depuis une dizaine d'années, et de manière beaucoup plus insistante ces 4 ou 5 dernières années, le ministère de l'équipement, comme celui de l'agriculture, a fortement encouragé une évolution de l'ingénierie publique (dite maintenant « ingénierie d'appui territorial ») vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Cette forme d'intervention paraissait plus proche de la vocation de l'État à orienter, conseiller, impulser plutôt qu'à exécuter des missions qui peuvent être confiées à des prestataires privés. Les résultats restent décevants :

- hors constructions publiques, la proportion d'affaires traitées en AMO oscille entre 15 et 35 % de l'activité d'ingénierie concurrentielle
- les interventions en AMO ne se situent pas plus en amont des opérations que les autres prestations d'ingénierie concurrentielle
- la valeur ajoutée de ces interventions est souvent modeste. Il s'agit souvent de tâches administratives comme la rédaction de cahiers des charges en vue du recours à des prestataires privés
- les opérations réussies classées dans la rubrique AMO et qui ont apporté une grande valeur ajoutée ont en général mobilisé les cadres supérieurs de la DDE. La valeur ajoutée en termes de politiques publiques tient surtout à la partie « conseil gratuit et assistance » de la prestation. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les moyens consacrés à ce conseil gratuit sont comptabilisés dans l'AMO (auquel cas ils participent au déséquilibre financier de ces prestations) ou intégrés dans la rubrique « conseil de base aux collectivités locales » ou « aide à l'émergence de projets ».

Si l'on ajoute que la légitimité de l'ingénierie concurrentielle est fortement mise en cause dans le contexte national (notamment par les préfets) et européen (elle fausserait la concurrence), on ne voit pas comment ce type d'activité peut être durablement maintenu dans les services de l'Etat. Aux yeux de la plupart des responsables de l'ancien ministère de l'équipement, elle est la source principale des redéploiements futurs vers les activités centrées sur l'aménagement durable des territoires. Son retrait est admis voire demandé par la grande majorité des services déconcentrés audités.

Une justification parfois évoquée au maintien de l'intervention de l'État dans cette assistance de proximité se réfère à la possibilité de promouvoir les politiques de l'État au travers de ces actions. *L'audit n'a pas confirmé cette vision des choses* : même si les bureaux d'études des DDE, par exemple lorsque est étudié un réseau d'assainissement, participent à la protection de l'environnement, ils le font dans des conditions fort proches de celle des services techniques des collectivités territoriales.

1.2.5 Les constructions publiques pour l'Etat

Occupant environ 700 personnes, elles constituent un secteur apprécié de l'activité des DDE. Dans la plupart d'entre elles, leurs moyens ont régressé, et certaines compétences ont disparu, amenant le service à refuser la conduite d'opérations d'un indéniable intérêt, par leur complexité ou leur nouveauté.

La présence dans un département ou une région d'une unité capable de conduire des opérations de construction ou de rénovation de bâtiments publics de l'État, comme d'apporter des compétences techniques sur la gestion du patrimoine immobilier se justifie dans le cadre d'une gestion rationalisée du patrimoine public, orientée en particulier vers la performance énergétique, l'accessibilité, etc. Dans ce contexte, les opérations pour les collectivités locales ne se justifient qu'à titre subsidiaire ou du fait d'enjeux particuliers, en matière d'économies d'énergie par exemple. Le domaine hospitalier mérite également d'être pris en considération, du fait des enjeux importants en termes d'environnement et de risque, ainsi que pour la haute technicité de ce type d'opération.

En conclusion, il nous apparaît, de manière concordante pour l'ensemble des services audités, que le programme AUIP est actuellement mal centré et gagnerait à être mieux délimité et sans doute doté d'une nouvelle appellation.

- Sa véritable valeur ajoutée – par rapport aux partenaires de l'Etat – tient à sa capacité de mobilisation et de synthèse de connaissances éparses, de prise en compte plus réfléchie et impartiale des enjeux territoriaux (notamment par une capacité de maintenir des positions à long terme), à des échelles et selon des découpages qui ne sont pas ceux des collectivités territoriales, et avec une capacité (encore trop peu exercée) d'intégrer diverses politiques publiques à des niveaux territoriaux pertinents. Cette capacité est au coeur de ce programme, notamment par le biais des activités désignées comme « aménagement et urbanisme », et se ramifie dans d'autres programmes (prévention des risques, logement, rénovation urbaine, protection de la biodiversité, etc.) dans la mesure où les actions de ces programmes ne peuvent être ni conçues, ni conduites indépendamment les unes des autres.
- Les activités pour compte de tiers doivent être soigneusement distinguées dans leur portée et dans la qualité du service rendu. Avoir renommé l'ingénierie publique « ingénierie d'appui territorial » (IAT) pour exprimer que l'ensemble de l'activité d'ingénierie est le support de diverses politiques publiques *ne nous paraît pas pertinent*, car ce regroupement masque d'importantes disparités dans la nature et la portée de ses divers composants. C'est ainsi que l'ADS non transférable (soit parce qu'il s'agit d'activités propres de l'Etat, soit parce qu'il est prématuré de chercher à le transférer aux communes) doit être résolument orientée vers une activité de valorisation de l'habitat et d'occupation de l'espace préservatrice des patrimoines et des équilibres écologiques, que le conseil aux communes doit servir aux diverses actions de planification et de développement des territoires et que l'ingénierie concurrentielle doit se réduire fortement dans les meilleures conditions pour les personnels et les services concernés, ainsi que pour les collectivités territoriales.

2. LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME

2.1 Les objectifs et les indicateurs du « Projet annuel de performances » (PAP) dans le cadre de la loi de finances pour 2007

Le PAP 2007 du programme AUIP affiche 6 objectifs et 13 indicateurs.

Objectif 1 : Promouvoir l'aménagement équilibré des territoires

- ✓ Indicateur 1.1 : Taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains dont ceux concernés par une façade littorale
- ✓ Indicateur 1.2 : Taux de pénétration de la planification dans les grands territoires (DTA)

Objectif 2 : Contribuer à une meilleure organisation de l'occupation de l'espace

- ✓ Indicateur 2.1 : Indice de maîtrise spatiale du développement urbain

Objectif 3 : Soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national

- ✓ Indicateur 3.1 : Effet de levier de l'investissement public au sein de ces pôles : montant de l'investissement privé généré par euro public investi par l'Etat
- ✓ Indicateur 3.2 : Création brute d'emplois au sein de ces pôles
- ✓ Indicateur 3.3 : Nombre de logements créés chaque année au sein de ces pôles

Objectif 4 : Assurer aux usagers et aux collectivités locales un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme

- ✓ Indicateur 4.1 : Indicateur de respect des délais
- ✓ Indicateur 4.2 : Indicateur de sécurité juridique
- ✓ Indicateur 4.3 : Taux de satisfaction des élus en matière d'instruction des actes pour l'application du droit des sols.

Objectif 5 : Apporter aux collectivités une assistance pour leur permettre d'exercer leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes

- ✓ Indicateur 5.1 : Indicateur de satisfaction des élus pour les prestations de l'État en ingénierie d'appui territorial.
- ✓ Indicateur 5.2 : Part de l'ingénierie de solidarité dans les interventions pour le compte de tiers.
- ✓ Indicateur 5.3 : Part des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage au regard du total des missions d'ingénierie d'appui territorial

Objectif 6 : Apporter aux autres services de l'État, dans un cadre contractuel négocié, une assistance pour leur permettre de conduire leurs programmes immobiliers

- ✓ Indicateur 6.1 : Coût des prestations des services de l'équipement rapporté au montant des opérations

Ces objectifs et ces indicateurs se répartissent en deux ensembles.

Les trois premiers objectifs concernent les politiques de l'État dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Leurs indicateurs sont estimés pauvres et peu pertinents : « l'aménagement équilibré du

territoire » serait ainsi réduit à la quantité de documents de planification, sans qu'il soit question ni de leur qualité, ni de leurs effets réels, ni de leur articulation avec les différentes politiques publiques sectorielles qui y contribuent. La « meilleure organisation de l'occupation de l'espace » se résumerait à un indice statistique unique. Enfin, on peut remarquer que les indicateurs 3.2 et 3.3 dépendent fort peu des actions engagées par l'Etat au titre de l'AUIP... Leur déclinaison territoriale dans les services déconcentrés du ministère s'avère difficile, car peu pertinente. Aucun indicateur n'existe pour apprécier les aspects qualitatifs des actions ; ils sont certes difficiles à établir.

Les trois autres objectifs concernent les prestations pour compte de tiers. Dans ce type d'activités, le pilotage par objectifs et indicateurs relativement homogènes aux différents niveaux est mieux adapté, le type d'indicateurs choisis (respect des règles, qualité, satisfaction des bénéficiaires, orientation vers les produits définis comme prioritaires...) étant celui propre aux activités de service. Cependant un indicateur manque manifestement : celui de l'équilibre coûts/dépenses des prestations dans le champ concurrentiel, et on le substituerait utilement à l'indicateur n° 6, que la mission du CIAP proposait de supprimer.

Dans les services, les sentiments sont partagés sur la prolifération des indicateurs et leur faible fiabilité. L'utilité première d'un indicateur est pour eux son adaptation à la finalité souhaitée ; pour cela ces indicateurs doivent être cadrés (libellé clair et mode de renseignement précis) et limités en nombre, sans quoi les agents les considèrent comme une tâche inutile et les renseignements mal, « pour ordre », d'autant plus qu'ils sont peu informés sur leurs objectifs et sur les résultats globaux obtenus dans les différents services. Si l'amélioration du système est possible, les indicateurs nationaux du programme sont insuffisants pour le pilotage de niveau départemental ou régional. Certaines activités des services déconcentrés ne correspondent à aucun des indicateurs actuels (études générales, observatoires...).

Consciente de ces difficultés, la DGUHC a amendé la liste inscrite dans la LOLF par des indicateurs complémentaires (notamment des indicateurs de satisfaction des usagers s'agissant des prestations pour compte de tiers). Certains indicateurs (dans le domaine ADS), observent la productivité, la qualification, la formation ou l'organisation des équipes, mais mesurent imparfaitement les aspects qualitatifs et en particulier la pertinence des autorisations délivrées sur les territoires des communes ne disposant pas de documents d'urbanisme.

D'une manière plus générale - et cela explique en grande partie la difficulté à établir des indicateurs nationaux pertinents - le « bon aménagement » ou le « bon urbanisme » ne sont pas par nature susceptibles de faire l'objet d'indicateurs de synthèse nationaux. En effet, dans ce domaine il ne s'agit pas de produire des éléments qu'on peut compter et additionner sur l'ensemble du territoire, mais de combiner et de mettre en cohérence sur un territoire donné des éléments hétérogènes, de gérer des contradictions et de créer les conditions de leur dépassement grâce à des savoir-faire professionnels et relationnels identifiables, d'exprimer et faire partager des choix et des priorités politiques dans le cadre de contraintes de toute nature. Les indicateurs les plus appropriés pour rendre compte de la qualité de ce type d'activités ne peuvent être établis que localement, leur agglomération à d'autres échelles n'est généralement pas pertinente.

Face à de telles interrogations, il n'est pas surprenant que la question de l'établissement et de l'utilisation d'indicateurs régionaux et locaux n'ait pas encore reçu de réponse de principe.

2.2 La conduite du programme

2.2.1 Les rôles de la direction de programme

Le pilotage du programme AUIP est une tâche difficile, en particulier du fait de la structure bipolaire de la DGUHC entre le logement, très accaparant pour l'équipe de direction, et l'urbanisme, très composite. La division des programmes DAOL et RU d'une part, et AUIP de l'autre, situés dans deux missions et dans deux ministères différents ne contribue pas à réduire cette difficulté. Les services AOL et AU sont indépendants, avec peu de lieux d'échanges, alors qu'ils s'adressent aux mêmes services déconcentrés.

La partie « urbanisme » de la direction générale est elle-même divisée en services, sous-directions et bureaux relativement nombreux, ayant chacun une forte tradition d'autonomie et une pratique limitée du travail en commun. La seule structure à caractère horizontal, en lien étroit avec le terrain et à même de disposer d'une vision d'ensemble des activités des services est constituée par la « mission territoriale », mais son rôle manque d'ampleur.

Par ailleurs un déficit de lignes directrices, collectivement partagées au sein de la direction de programme, à l'adresse des services déconcentrés, rend délicate la mise en oeuvre du programme.

2.2.1.1 Le pilotage : le dialogue de gestion entre la DGUHC et les DRE

Avec la LOLF, les services ont inauguré un genre nouveau à l'occasion de la préparation du budget 2007 : le dialogue de gestion (amorcé lors de la préparation du budget 2006). Les DRE ont assez bien vécu la première phase de ce dialogue, qui fut l'occasion d'une écoute réciproque entre services déconcentrés et DGUHC. De cette prise de contact favorable, les services ont espéré une suite en termes d'adéquation la plus fine possible entre les orientations stratégiques et l'allocation des moyens. Ils ont été déçus par le caractère unilatéral des décisions de répartition des effectifs. De fait, quel que soit l'intérêt des discussions de première phase, la réduction des effectifs et les diverses contraintes (non énoncées clairement lors de la première phase et sous-estimées par les services territoriaux et sans doute par la DGUHC) réduisaient fortement la marge de manœuvre de la direction de programme, et la décision unilatérale était inévitable.

2.2.1.2 Les relations entre la DGUHC, les services déconcentrés et les établissements publics

La DGUHC a une production de textes abondante et pas toujours bien coordonnée, ce dont elle a d'ailleurs conscience : « Aucun texte fort et clair donnant aux services des directions et/ou directives d'action n'a été produit par la direction de programme ni par le SG. Mais la DGUHC produit plus de 100 circulaires par an qui ne sont pas hiérarchisées et dont la cohérence n'est pas assurée. » L'instruction cadre ministérielle aux DDE du 28 mars 2007 ne paraît pas - pour les services déconcentrés audités, - combler ce manque, apparaissant plus comme un « catalogue » qu'une orientation aux priorités bien définies.

Elle est perçue comme une direction très juridique : textes à produire et faire appliquer. Le caractère juridique est hypertrophié, les orientations produites par les différents services, sous-directions et bureaux étant très dépendants du bureau juridique en charge du code de l'urbanisme.

Dans la même veine, on relève un excès de relations directes entre les services déconcentrés et les bureaux de la DGUHC, qui court-circuitent souvent les responsables régionaux (RBOP). « Les bureaux de la DGUHC gardent leur fonctionnement traditionnel : enquête directe vers les DDE sans mises en cohérence régionale, répartition fléchée des crédits... »

Les enquêtes demandées par les administrations centrales ne font pas toujours l'objet de retours vers les services :

- Les données SAM 2006 fournies par chacune des DDE et agrégées par les DRE n'ont pas à ce jour (juin 2007) fait l'objet d'une synthèse nationale qui permettrait aux DRE et aux différentes DDE d'une région d'en déduire des éléments pour leur management et la gestion prévisionnelle de leurs effectifs.
- Les DRE et les DDE ne disposent pas des éléments explicatifs des divergences entre les effectifs sur lesquels ils comptaient lors de l'établissement des projets de service et les prépositionnements, ceux notifiés au titre de 2006 et ceux notifiés pour 2007, plus réduits.

Les appréciations peuvent être divergentes : certains services déconcentrés disent ne pas disposer de synthèse des résultats des enquêtes annuelles sur l'IAT menées par la DGUHC depuis plusieurs années ; la DGUHC dit leur avoir fourni des données comparatives depuis 2006.

Enfin, la connaissance par la direction de programme des activités précises des services déconcentrés paraît être éparpillée et sans conception d'ensemble.

Les services de la DGUHC sont eux-mêmes largement conscients de ces défauts du pilotage.

Tout ceci nous paraît relever d'une réelle difficulté d'identification précise du coeur du programme AU par la direction de programme, notamment dû à l'aspect composite de celui-ci, et par suite entraîne *un déficit de compréhension réciproque*, à ce sujet, entre DGUHC et services déconcentrés.

2.2.2 Le partage des rôles entre le SG, la DGUHC et la DGPA

La tâche du pilotage des services déconcentrés par la DGUHC, pour le programme AUIP, est également compliquée parce qu'elle est de fait – sinon en droit – seulement « copilote » de ces services. La structure tricéphale SG/DGPA/direction de programme rend peut-être moins visible le fait que le pilotage opérationnel des services départementaux, dans la structure actuelle, est principalement le fait de la DGUHC.

Le choix de l'ancien ministère de l'équipement a été que les effectifs des services déconcentrés travaillant pour l'AUIP émargent au programme SPPE dont la direction est à la DGPA. Une « action miroir » les recense. La répartition des effectifs entre les différentes « actions miroir » est arbitrée par le secrétaire général, puis le DGUHC, directeur du programme AUIP, répartit les effectifs qui lui sont alloués entre les différents BOP régionaux, après avoir prélevé la part de l'administration centrale et ces effectifs sont notifiés par la DGPA. Les DRE, chefs de BOP, répartissent ensuite les effectifs entre les UO (DDE, CETE, etc.). Si ces procédures ont été respectées dès la première année d'installation du système, il est manifeste qu'elles ne donnent pas satisfaction dans la quantité et qualité des moyens en personnels attribués.

En effet, si l'adéquation quantitative et qualitative des moyens lui revient, ainsi que la commande en matière de formation, d'organisation des services et de modernisation des méthodes, d'animation des réseaux professionnels et de développement de l'expertise, de contrôle de gestion et des relations avec les principaux commanditaires... les personnels qualifiés pour ce genre de tâches sont répartis entre le SG (pilotage des services, tutelle du RST...) et la DGPA (recrutement, formation...) plaçant de fait la DGUHC dans un rôle de dépendance envers ces deux entités.

Autant que l'audit ait pu nous le révéler – puisqu'il ne portait ni sur le SG ni sur la DGPA – il nous a paru que :

- La DGUHC n'est pas encore suffisamment positionnée comme maître d'ouvrage de ses propres moyens concernant le programme AUIP

- Il subsiste une ambiguïté sur le pilotage des services déconcentrés : le SG exerce-t-il un rôle d'arbitrage entre directions de programmes ou est-il une sorte de « super »-pilote pour l'ensemble des programmes, en prise directe sur les services déconcentrés ?
- La DGUHC et le DGPA – étant donné l'importance des défis à relever en termes de gestion prévisionnelle des compétences, plus encore avec la création du MEDAD – sont encore en période de rodage pour une bonne compréhension de leurs attentes mutuelles ; la multiplicité des services chargés de traiter des questions de ressources humaines au sein des deux directions complique le dialogue demande/offre.

Ces difficultés nous paraissent cependant transitoires, car elles sont dues en grande partie à la conjugaison, *sur une très courte période*, de trois changements importants : le déplacement du centre de gravité des DDE des « routiers » vers les « aménageurs » (au sens large incluant l'ADS, la gestion des risques, etc.) ; la gestion en « mode LOLF » ; la réorganisation de l'administration centrale du ministère. Les insatisfactions exprimées par bon nombre de services déconcentrés en matière d'attribution des effectifs en 2007 (voir ci-dessous § 2.4.3 et 2.4.4) peuvent être mise au compte de la rapidité de ces changements, ainsi que de la réelle difficulté de définir les nouveaux métiers liés à l'aménagement durable des territoires.

2.3 L'implication des services déconcentrés et du RST dans le programme AUIP

2.3.1 Les DRE, DDE et DDEA

La grande majorité des DDE s'est réorganisée sur un modèle analogue : entre trois et cinq implantations territoriales principales, avec un principe de séparation entre des unités fonctionnelles et des délégués territoriaux, au contact des communes et représentant l'ensemble de la DDE. La répartition entre services peut varier suivant la taille ou le caractère des départements, mais on peut avancer quelques constantes :

- les 4 « piliers » du ministère⁸ ont assez généralement servi de référence à l'organisation nouvelle
- l'ingénierie publique, parfois complétée par un autre sujet dans les petits départements, est souvent traitée dans un service spécialisé, ce qui limite la portée du souhait de faire passer au travers de l'IP (IAT) les autres politiques de l'Etat. On pourrait en dire de même, dans une moindre mesure, de l'ADS et du service dédié aux risques.

En revanche, il est important de souligner que les services déconcentrés ne se contentent pas, dans certains cas, d'appliquer des directives nationales, notamment en découpant leurs activités selon les catégories mentionnées plus haut. De plus, certaines n'hésitent pas à assembler des activités de plusieurs programmes dans les mêmes structures et/ou objectifs. Ils développent souvent une vision prospective certes limitée mais méritoire, compte tenu de leurs très fortes contraintes, sur leurs objectifs et leur évolution.

Dans ce contexte, la question du découpage des programmes est souvent posée, pas seulement au niveau central, mais surtout au niveau local où les frontières entre programmes sont ressenties comme une contrainte à la fois :

- Peu justifiée : le découpage dû à la LOLF fait s'écarter artificiellement des sujets qui devraient fonctionner ensemble, comme le logement et le foncier, l'AUIP et le tourisme, la prévention des

⁸ L'aménagement et l'urbanisme ; le logement, la politique de la ville et la construction ; l'environnement et les risques ; les déplacements, la sécurité des transports et la gestion des crises.

risques et les documents d'urbanisme, etc. L'AUIP appartient aujourd'hui à une mission qui comporte aussi le tourisme, l'aménagement du territoire et l'aide aux collectivités locales.

- Handicapante : « L'équipe de direction [d'une DDE] s'interroge sur le caractère prédéterminé et contraignant des programmes LOLF et, par voie de conséquence, sur la capacité qu'ont encore les DDE de conduire une démarche départementale ; en effet elle considère que la LOLF institue des programmes quasiment autonomes, leurs règles d'application et leurs moyens étant spécifiquement déterminés ; lorsque le système sera rigidifié, quelle latitude aura encore une DDE pour définir, en rapport avec les caractères du territoire départemental, une stratégie propre ? »
- Recentralisatrice : aux dires de certains préfets, l'implication des services a été suffisante mais la LOLF a pour effet de « recentraliser » et de ne laisser aucune souplesse aux services déconcentrés. Les administrations centrales sont en train de « tout récupérer ». Elles décident de tout et « phagocytent » les DRE. On passe son temps à remplir des tableaux : « c'est une obsession frénétique... une culture du chiffre », affirme l'un d'eux.

Il faut remarquer que certains services déconcentrés nouent des partenariats qui transcendent les limites des programmes, lorsqu'il s'agit notamment des grands enjeux concernant l'eau et l'énergie (susceptibles d'être sources de conflit, au niveau local, national ou communautaire). La création récente du MEDAD multipliera ces partenariats. La création de 8 DDEA l'illustre au niveau départemental et celle de DRIREN au niveau régional.

En effet, la création récente de huit DDEA manifeste une capacité à intégrer localement plusieurs programmes. Certaines ont mis en place deux pôles regroupant, l'un connaissance et diagnostics territoriaux, urbanisme, logement et politique de la ville, et l'autre environnement, eau et risques.

De même, la proximité de services autrefois séparés (urbanisme, économie agricole, valorisation des données, risques...) permet d'accroître la qualité de la concertation concernant la gestion territoriale et le développement local.

Dans certaines, le regroupement dans un seul service opérationnel des missions régaliennes et des capacités d'analyse et de compréhension ayant trait aux territoires a permis également un meilleur positionnement sur quelques grands enjeux tels que la prévention des risques, la consommation d'espace, la protection des milieux et la biodiversité, la maîtrise de la consommation des ressources naturelles.

2.3.2 Le réseau scientifique et technique

Les différents organismes du RST sont l'objet de demandes croissantes sur des thèmes tels que : sûreté et sécurité, renouvellement urbain, évolution des paysages, questions foncières, diagnostics économiques des territoires, habitat. Ils auront à se mobiliser également sur de nouveaux champs : réchauffement climatique, déplacements et consommation énergétique, maintien de la biodiversité, formes urbaines et constructions répondant à des exigences de développement durable, évaluation environnementale.

Cependant, le RST n'apparaît que très ponctuellement sur le champ de l'AUIP dans l'appui aux services, alors que les besoins en méthodologie de diagnostic territorial, en conseil en aménagement, en urbanisme opérationnel et en expertise technique sont importants et urgents...

En particulier les CETE audités ne s'estiment pas suffisamment intégrés dans la dynamique de mise en oeuvre du programme AUIP : ils se situent en « back office » des services et répondent aux commandes qui leur sont passées, même s'ils essaient d'influer sur celles-ci en communiquant sur ce qu'il savent faire ou en participant parfois à l'élaboration des cahiers des charges d'études. Cependant, suite à une réunion de tous les directeurs de CETE avec le DGUIHC (automne 2006), une définition claire des

interventions de chaque CETE dans les domaines du programme AUIP est en cours, notamment sous forme de pôles de compétences.

Le CERTU manque d'orientations de la part des directions d'administration centrale et reste peu à l'écoute des services déconcentrés.

Plus surprenant, à part l'ENTE, les écoles du ministère – et notamment l'ENPC et l'ENTPE – ne sont pas mentionnées par les services déconcentrés, et la direction du programme estime avoir beaucoup de mal à nouer des relations avec elles.

2.4 Les moyens du programme

2.4.1 Les personnels en place

Selon les données issues de SAM (encore imprécises du fait que le système se met en place), en 2006, environ 18 800 agents servaient ce programme, répartis pour leur grande majorité dans les DDE, dont ils sont estimés représenter plus de la moitié des effectifs (et même 80 % hors parcs et services support). Ils se répartissaient entre :

- 2250 agents de catégorie A et A+, à dominante d'ingénieurs (12 %)
- 8050 agents de catégorie B technique, exploitation et administratif (43 %)
- 8500 agents de catégorie C technique, exploitation et administratifs (45 %).

Dans les catégories A et B, les personnels techniques sont issus pour la plupart des écoles du ministère (ENTPE, ENTE) et les personnels administratifs des IRA ou de l'ENTE.

Selon les mêmes données, dans les services déconcentrés, approximativement :

- 2820 agents travaillent dans le cadre de l'action « urbanisme, planification et aménagement »
- 1360 en « appui technique au ministère chargé de l'écologie » (dont la moitié en gestion des eaux)
- 12450 pour « l'appui technique aux collectivités territoriales », dont :
 - 1790 en ATESAT (sans pouvoir faire la part de ce qui relève du conseil gratuit aux collectivités territoriales)
 - 5180 en IP concurrentielle, dont près de 300 pour les constructions publiques des collectivités territoriales
 - 4330 dans l'instruction de l'ADS
- 1930 pour « l'appui technique aux autres ministères », dont 670 pour les constructions publiques.

Ainsi, sous réserve d'une analyse plus fine, *la majorité des effectifs du programme travaille en prestation de services pour des communes et leurs groupements*. Remarquons également qu'une partie des ETP comptabilisés pour l'ATESAT relève de l'aménagement général des petites communes, et une partie des effectifs comptabilisés en ADS relève soit d'obligations envers les communes ne disposant pas de documents d'urbanisme (PLU ou carte communale), soit d'autorisations relevant de l'Etat lui-même.

En revanche, seule une minorité des effectifs des services déconcentrés est affectée à l'ensemble des missions relevant de l'aménagement et de l'urbanisme. Si on additionne les trois rubriques « Urbanisme, planification et aménagement » (2825 agents), « conseil de base aux collectivités locales » (659 agents) et « élaborer, participer aux documents d'urbanisme » (347 agents) de la nomenclature SAM, on regroupe 3831 agents, soit *20,7 % des agents du programme*. Parmi eux, 909 cadres A et A+ (43 % des cadres A et

A+ du programme), dont une large part de l'activité est absorbée par des tâches administratives. Notamment les effectifs sont faibles voire très faibles en matière d'études.

Il faut pourtant prendre avec prudence la répartition entre activités, telle qu'elle est donnée par SAM 2006⁹ :

- La répartition des ETP entre programmes voisins prête à discussion (notamment entre AUIP et DAOL). De plus, peu d'activités en aménagement peuvent être affectées à une politique publique unique, puisqu'il s'agit le plus souvent de concilier les exigences de plusieurs intérêts publics.
- De nombreuses actions sont mixtes : par exemple, une partie de l'« appui technique au ministère chargé de l'écologie » peut relever de la planification, et la mise en oeuvre des « politiques d'aménagement » relever de « l'ingénierie »
- Dans sa version 2006, cette nomenclature distingue d'abord le bénéficiaire public de la prestation (ministère de l'équipement, collectivités territoriales, ministère de l'écologie, autres ministères), puis pour chaque bénéficiaire un sous-détail de logique différente (par mode d'intervention pour les collectivités locales, par domaine d'intervention pour le ministère de l'écologie et les autres ministères).
- Enfin, les catégories n'ont pas été interprétées partout de la même manière, d'autant plus que la nomenclature actuelle ne discerne pas suffisamment certaines activités ou les consolide.

Cela n'empêche pas de considérer que *le décompte des temps passés sur les diverses activités du ministère est indispensable*, même si l'instrument et plus encore son mode d'emploi sont à perfectionner.

2.4.2 L'évolution des effectifs

L'accumulation des réformes simultanées (décentralisation, réorganisation, LOLF...) a rendu pendant deux ans le suivi des effectifs du ministère, et notamment du programme AUIP, particulièrement délicat. Ce n'est qu'à mi 2007 que les comptes commencent à se stabiliser, avec des incertitudes localisées (certains services n'ont pas répondu aux enquêtes SAM). Il n'est pas possible d'assurer la récapitulation de l'évolution des effectifs à compétences inchangées, car les divers instruments de mesure (ISOARD jusqu'en 2002, l'enquête « RH LOLF » de 2004 et 2005, SAM en 2006, les enquêtes de la DGUHC sur l'ingénierie et l'ADS...) ne mesurent pas les mêmes choses. Les recoupements partiels qu'on peut opérer attestent cependant une diminution importante des effectifs des services déconcentrés consacrés aux diverses activités actuellement assimilées au programme l'AUIP au cours des 4 dernières années.

Les services supports n'ont pas diminué en proportion des effectifs opérationnels des services, pour deux raisons :

- les services de l'équipement continuent transitoirement à gérer les agents transférés aux départements ; l'accumulation des réformes a justifié le maintien d'effectifs importants dans les services du personnel et de la comptabilité ; les DIR continuent à bénéficier du support des DDE (cf. rapport d'audit RRN)
- la diminution a porté fortement sur l'ingénierie concurrentielle, qui a perdu plus de 3.000 ETP en 4 ans¹⁰, en partie du fait du redéploiement des activités du ministère, avec le transfert d'une grande partie des routes aux collectivités territoriales. Il n'a pas été possible, au regard des instruments disponibles, de pointer précisément l'évolution des autres activités du programme.

⁹ Les résultats de SAM pour le programme AUIP sont donnés en annexe 5.

¹⁰ Suivant l'enquête DGUHC en DDE : 7415 agents en 2001, 4232 en 2006

2.4.3 La difficile adéquation qualitative missions – moyens

On note l'insatisfaction très répandue dans les services déconcentrés face au discours qui valorise les activités à haute valeur ajoutée alors que les dotations en ETP pour 2007 contredisent souvent cette orientation :

- Certaines DDE se plaignent que le nombre d'agents de catégorie B exploitation est à la hausse alors que celui des catégories B+, A et A+ est à la baisse.
- Une DRE, parmi d'autres, constate une baisse de 5 % pour les catégories A et A+, alors qu'une hausse avait été demandé compte tenu de la faiblesse de ces catégories indispensables pour le programme AUIP, et une hausse de 10 % pour la catégorie B exploitation, alors que la maîtrise d'oeuvre pour le compte des collectivités territoriales subit une forte décroissance. « Le sentiment global des acteurs [locaux] est celui d'un complet décalage entre l'analyse et les orientations d'une part, et les ressources allouées d'autre part. »

Il faut cependant ajouter que les services déconcentrés, même s'ils réclament plus de cadres A et A+, sont plutôt en peine de préciser pour quelles compétences liées au programme AUIP, n'ayant la plupart du temps qu'une vision confuse de ce qui peut constituer le « coeur de métier » lié au programme.

Force est donc de constater que la gestion actuelle des moyens, qui aujourd'hui apparaît, à tort ou à raison, comme un exercice de calcul visant à satisfaire les cibles imposées, souffre d'un manque de clarté dans l'orientation du programme, pour toutes les raisons que nous avons évoquées plus haut.

2.4.4 Le niveau d'exigence des missions et les qualifications

Si l'on recense bien les agents par « macrogrades », on est en revanche beaucoup plus démuné dans l'observation des qualifications et des compétences réelles de ceux-ci.

La disparition de l'activité routière des DDE met en évidence le décalage entre les qualifications disponibles dans ces services et les missions qui leur sont de plus en plus dévolues. Cette inadéquation devient encore plus frappante si l'on fait abstraction de l'ingénierie publique rémunérée. Pour traiter des questions d'aménagement et d'urbanisme, de protection de l'environnement, de risques, de logement, de cohésion sociale et de développement économique, bref, « de développement et d'aménagement durables », les services ne disposent évidemment pas de suffisamment de personnels techniques et administratifs disposant d'une formation de base en ces domaines. Il en résulte :

- une inadéquation en niveau, qui appelle d'urgence un repyramidage des catégories C et B vers les catégories A et B+
- une inadéquation en nature de compétences.

Le pyramidage :

Tant la direction du programme que les partenaires des services soulignent le besoin de capacités de réflexion de haut niveau et en nombre suffisant pour affronter les sujets de plus en plus complexes qui sont ceux de l'aménagement et du développement durables. Or, aujourd'hui, la proportion de cadres A+ et A dans les effectifs du programme n'est que de 12,6 %. Encore faut-il considérer qu'une partie importante (non mesurée à notre connaissance) de ce potentiel se consacre au management des activités, qui a mobilisé beaucoup d'énergie ces dernières années du fait de la LOLF et des réorganisations des services suites aux transferts de personnels.

La palette des compétences :

Les équipes des services déconcentrés sont presque exclusivement composées de fonctionnaires des corps administratifs et techniques de l'ancien ministère de l'équipement. Les personnels techniques ont

été longtemps sollicités pour leurs compétences de « bâtisseurs » et de « managers ». Les personnels administratifs ont des formations initiales plus variées, mais à dominante juridique et de sciences administratives. Les architectes-urbanistes y sont peu nombreux, et depuis la fin du recrutement de contractuels, le réservoir de professionnels des territoires (architectes, géographes, économistes, sociologues, hydrologues, écologues, etc.) s'est presque tari, malgré le recrutement d'ITPE par concours exceptionnels sur titres. Pour les personnels de catégorie B, le même constat de compétences mal adaptées aux nouveaux enjeux apparaît de manière criante.

Bien entendu, les compétences présentes actuellement au sein des DDE et DRE peuvent être mieux valorisées, en prenant mieux en compte l'expérience acquise et l'investissement des personnels en place, à condition de reconnaître cette qualification dans leurs affectations successives (au lieu de s'en tenir à leur grade et corps ou filière d'origine), et d'engager d'importantes actions de formation.

Dans cette perspective, la DGUHC s'est fortement impliquée dans la formation continue dispensée par les CIFP. Elle s'investit également dans l'animation des réseaux professionnels. Elle a, depuis un an, élaboré des listes d'emploi-types pour la mise en oeuvre des programmes AUIP et DAOL, avec des emplois tels que : responsable de pôle géomatique, correspondant ATESAT, chargé de politique et de projet de territoires, responsable de la sécurité juridique des actes, directeur du développement des territoires, etc. Elle a défini notamment un profil de « référent territorial », qui pourrait être le pivot d'une « offre globale d'aménagement soutenable des territoires »¹¹.

Pourtant, au regard des compétences requises dans le domaine AU, *la variété des profils professionnels que les services déconcentrés peuvent mobiliser est aujourd'hui trop restreinte*. Par ailleurs la grande modicité des crédits « libres » ne leur permet pas de recourir à des prestations de spécialistes extérieurs pour compléter leurs propres compétences.

2.4.5 Les moyens financiers

Les crédits inscrits au programme AUIP, gérés par la DGUHC, sont particulièrement modestes (84,7 M€), avec une marge de manoeuvre très réduite. En effet, ils se partagent entre :

- Les grandes opérations d'urbanisme et le soutien aux villes nouvelles, dont les crédits sont engagés dans les contrats de projets (32,3 M€)
- Les frais de personnels et de soutien aux services de l'administration centrale (20,5 M€)
- Les frais de contentieux en urbanisme, ingénierie publique et construction publique (13 M€)
- Les soutiens aux organismes et réseaux professionnels, dont les subventions aux agences d'urbanisme, qui sont reconduites d'année en année, même si pour la première fois en 2007 les DRE sont chargées d'en apprécier la qualité (10,7 M€)
- Les crédits d'études (8,1 M€), répartis en études centrales (3,5 M€) et locales (4,6 M€).

La faiblesse des crédits d'études locales soulève des remarques plutôt vives dans l'ensemble des services déconcentrés rencontrés. Ces crédits tendent à baisser après un pic en 2003 (8,3 M€ disponibles), après avoir fluctué entre 5,7 M€ et 7 M€ les quatre années précédentes. Cette modicité ne permet pas d'organiser au sein des services une politique d'études ; par ailleurs, les compétences de pilotage de

¹¹ Il est précisé : « il leur revient d'être les interlocuteurs privilégiés des collectivités locales, d'assurer une observation constante, une veille active sur un périmètre géographique donné, il s'agit d'analyser et comprendre le territoire, ses acteurs et son fonctionnement en vue de contribuer utilement aux projets, en intégrant les attentes et les besoins, exprimés ou potentiels, des différents élus ou bénéficiaires, et porter de manière pro active les politiques publiques, dans une perspective qui rejoigne la demande sociale. »

telles études sont souvent limitées au seul chef du service aménagement. Il demeure pourtant quelques compétences dans les services, mais elles sont isolées : « de véritables archipels à la dérive ».

Cette situation porte préjudice à l'image des services, et affecte en particulier leur capacité à apporter une réelle valeur ajoutée à l'élaboration des documents de planification (SCOT, PLU, PPR, PLH, PDU, SAGE), ainsi qu'aux réflexions sur le développement urbain.

L'examen de la mise en oeuvre du programme, notamment dans les services déconcentrés nous amène, sans surprise, aux mêmes conclusions que celui de la nature de ce programme : la direction « par les moyens » a tendance à l'emporter sur la direction « par les objectifs », dans la mesure où aucun coeur de programme n'est réellement défini et n'ordonne l'ensemble des réflexions sur sa mise en oeuvre et notamment sur les compétences requises.

3. RECOMMANDATIONS

3.1 Affirmer l'importance d'un programme intégrateur « aménagement durable des territoires »¹² et de ses articulations étroites avec des programmes sectoriels à fort impact territorial

3.1.1 Le coeur du programme : l'intelligence des territoires

Rappelons les objectifs énoncés du programme pour l'« aménagement et l'urbanisme », qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause à l'issue de l'audit : promouvoir l'aménagement équilibré des territoires, contribuer à une meilleure organisation de l'espace, soutenir des pôles de développement urbains d'intérêt national.

Ces divers objectifs énoncés dans le PAP, requièrent pour leur expression territoriale un exercice **d'intégration**, aux échelles pertinentes, **de politiques et d'actions sectorisées**. Celles-ci poursuivent des objectifs multiples, parfois complémentaires, parfois contradictoires ou divergents entre eux, à des échelles spatio-temporelles variées, et impliquant diverses catégories de partenaires. Cet exercice d'intégration nécessite une « intelligence partagée des territoires », qui ne peut se réduire ni à la juxtaposition d'exigences hétérogènes (environnementales, sociales, économiques, etc.), ni au recours à des disciplines diverses (urbanisme, sociologie, économie, droit, etc.) même si celles-ci doivent être sollicitées.

Cette « intelligence des territoires » n'est pas une fin en soi : elle est au service d'une plus grande cohésion de l'action de l'Etat dans les territoires, d'une capacité de prescription mieux argumentée et par suite plus convaincante et susceptible d'être réellement appliquée, donc d'*une plus grande efficacité de la dépense publique*. Certaines opérations d'aménagement, à diverses échelles, ayant entraîné d'importants surcoûts d'usage (contentieux divers, nuisances, dommages) sont là pour montrer l'importance d'une prise en compte soigneuse de tous les aspects du développement d'un territoire. Par ailleurs l'optique de « développement et aménagement durable » qui s'impose à présent aux pouvoirs publics exige un examen beaucoup plus approfondi des actes d'aménagement, prenant en compte les effets à long terme, pour tous usages : habitat, agriculture et sylviculture, consommation d'eau et d'énergie, lutte contre les pollutions, industrie, commerce, loisirs, tourisme, déplacements, services publics, espaces protégés, etc.

Elle consiste principalement :

- A constituer, échanger et harmoniser des *connaissances*. Il s'agit, à partir de données quantitatives et qualitatives, de connaître l'ensemble des aspects de la vie des territoires, des flux qui les traversent, des réseaux qui les desservent, des évolutions prévisibles de leur situation, des risques qui les menacent, des richesses qui les constituent, de leur potentialité de développement, des besoins à satisfaire, des facteurs de stabilité ou de rupture, etc. Ceci repose sur l'acquisition, le rassemblement et l'échange de connaissances tenant à la démographie, à la géographie, à l'économie, à l'histoire, à la culture, aux paysages, à l'écologie... connaissances incluant les interactions avec des espaces proches et lointains.
- A établir des *diagnostics territoriaux et des exercices de prospective*, hiérarchisant les problèmes et *mettant en évidence des alternatives éventuelles*. Il s'agit d'une démarche itérative aux différentes échelles d'espace et

¹² Ce terme d'« aménagement durable des territoires » reflète sans doute mieux les problématiques actuelles que le terme « aménagement et urbanisme » qui comporte redondance (l'urbanisme fait partie de l'aménagement) et qui rend mal compte des interdépendances de plus en plus fortes entre les agglomérations et les espaces ruraux.

de temps : du quartier à l'agglomération, voire à un espace plus vaste (franges méditerranéennes, massif montagneux, aires urbaines, bassins versants...), du long terme jusqu'au court terme de l'action quotidienne. C'est aussi le moment privilégié d'expressions des points de vue de l'ensemble des acteurs concernés par le devenir d'un même territoire.

- A proposer des *choix intelligibles* et à les soumettre au *débat*, afin de conduire les différentes actions d'aménagement durable et équilibré des territoires. Ces propositions, dans la mesure où elles mettent en évidence les dynamiques territoriales permettant de redonner une place prépondérante au sens et aux « contenus » des politiques publiques davantage qu'aux procédures juridiques, techniques ou financières.

Cette intelligence des phénomènes territoriaux est nécessaire au bon exercice des missions et des obligations des services de l'Etat dans l'aménagement des territoires. Elle permet, en particulier, de situer tout acte d'aménagement au sein de territoires plus vastes et dans une temporalité plus longue, afin d'agir de la manière la plus éclairée possible. Certes, dans un contexte de décentralisation plus poussée, les collectivités territoriales ont la responsabilité première de l'aménagement de leurs territoires, mais :

- Nombre de phénomènes se jouent à des interfaces dont seul l'Etat a l'appréhension (interrégional, entre agglomération et espace environnant, transfrontalier...).
- Il appartient à l'Etat de produire sur les territoires une parole cohérente entre les divers intérêts publics dont il est responsable, et de ne pas laisser les collectivités territoriales seules face aux contradictions de politique sectorielles non coordonnées. C'est dans cette optique qu'ont été conçues les directives territoriales d'aménagement (DTA), qu'il conviendrait de développer, ainsi que la conduite d'opérations d'intérêt national (OIN).
- Enfin, au-delà d'un certain niveau de risque ou de dommage, c'est à l'Etat que revient la responsabilité première d'une réponse coordonnée et efficace.

3.1.2 Les programmes sectoriels à fort impact territorial faisant appel à cette « intelligence des territoires »

L'intelligence des territoires n'est pas un exercice isolé ; elle doit éclairer un ensemble de politiques publiques, lesquelles – quel que soit leur regroupement en programmes et missions – doivent *prendre en compte les trois « piliers » du développement durable* (protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique et progrès de la société) par des mesures de *protection* (des patrimoines, des personnes et des biens, des ressources...), d'*équitable répartition* (des services et de leur qualité, des moyens financiers et humains) et de *promotion* (des ressources naturelles, des savoir-faire et des connaissances).

La conscience grandissante d'une exigence de développement durable se manifeste notamment par un accroissement de la demande sociale sur des sujets tels que :

- La consommation énergétique et ses liens étroits avec l'épuisement des ressources non renouvelables et le réchauffement climatique
- Le maintien de la biodiversité et la nécessité de préserver et mettre en valeur des patrimoines territoriaux pour leurs valeurs écologique, économique, culturelle, paysagère ou d'usage pour toutes les populations actuelles et futures
- La sûreté et la sécurité, et en particulier la prévention des risques de toute nature
- La qualité du cadre de vie, notamment pour la rénovation urbaine
- La réalisation d'une offre de logement de qualité pour toutes les populations.

Ces différentes questions ont en commun la même exigence d'intelligence des territoires, garante de la qualité des diverses interventions des services de l'Etat et de la valeur ajoutée qu'ils peuvent apporter aux regards d'exigences nouvelles. En effet, si l'Etat reste garant de l'application des mesures législatives, la qualité de la mise en oeuvre des objectifs, programmes et plans nationaux à fort impact territorial qui en découlent repose sur la capacités des services déconcentrés à analyser, diagnostiquer et préconiser des actions qui prennent en compte les réalités locales dans toutes leurs dimensions.

L'objectif de réalisation **d'économies d'énergie** peut placer les services déconcentrés de l'Etat en position de conseillers des collectivités territoriales et des usagers. Pour y parvenir ils doivent se mobiliser en vue :

- De la conduite d'études et de recherches relatives notamment à la comparaison multicritères entre diverses formes et densités urbaines, divers modes de déplacements, sources d'énergie, modes constructifs, emploi de matériaux moins consommateurs d'énergie, gestion économe du patrimoine collectif

- Du rassemblement de connaissances approfondies des situations locales à différentes échelles portant sur :

- l'importance des échanges entre secteurs agglomérés et espaces périphériques, les divers modes de déplacements (existence ou non de transports en commun), les temps moyens de trajets pour accéder aux équipements et services collectifs, les modes et les fréquences des dessertes pour les déplacements domicile/travail
- l'état et l'évolution des marchés fonciers, des besoins en logements et équipements de toutes natures
- les capacités de densification en secteurs urbains et celles de renouvellement urbain
- l'existence et l'accroissement prévisible des regroupements et synergies inter-communales, l'établissement de plans locaux de l'habitat et plans de déplacements urbains ainsi que les possibilités d'établissement de tels documents à l'échelle de l'agglomération
- les opérations existantes et en projet utilisant des énergies renouvelables (géothermie, énergie solaire, éoliennes...)
- l'utilisation actuelle et envisageable à court et moyen terme de matériaux de construction innovant que ce soit pour l'isolation des bâtiments ou pour la production d'énergie par les bâtiments eux-mêmes.

- De l'établissement de diagnostics et de réflexions prospectives, de capacités de dialogue et d'arbitrage entre objectifs d'aménagement éventuellement divergents et répondant mal aux préoccupations de maîtrise de l'énergie (par exemple la réalisation de constructions nouvelles augmentant déplacements et réseaux sur des terrains mobilisables à court terme et à faible coût...)

- De participations de plus grande qualité aux documents d'urbanisme (DTA, SCOT, PLU) et des autres documents de planification sur les déplacements, le logement, notamment, par exemple pour les PLU, par un examen attentif du projet d'aménagement et de développement durable « qui définit les orientations générales d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune » (article L 123-1 du code de l'urbanisme)

- D'une application d'un droit des sols « pertinent et éclairé » visant à favoriser les réductions de consommation énergétique, en examinant si la localisation de constructions nouvelles ou l'implantation

d'équipements sont économes en consommation d'espaces, de déplacements et de réalisations de réseaux.

Le **maintien de la biodiversité** demande que soient rassemblées et diffusées auprès d'un ensemble d'acteurs aux attentes et niveaux d'informations très variés (experts, services de l'Etat régionaux et départementaux, milieux professionnels et associatifs, populations, élus...) des connaissances relatives à :

- La définition de ceux des espaces qui disposent de qualités et valeurs spécifiques, qu'elles soient écologiques, paysagères, économiques, patrimoniales ou d'usage
- La définition précise de ces valeurs et leur hiérarchie
- Leur fréquentation (pratiques et activités qui s'y exercent)
- L'existence de dispositions actuelles ou à prendre à caractère réglementaire ou contractuel au titre de diverses législations (espaces fragiles en application des dispositions des lois littoral et montagne, espaces « Natura 2000 », réserves naturelles, zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique, zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, parcs naturels nationaux et régionaux...)
- Leur potentialités à long terme (ressources et activités, par exemple existence de biotopes, prairies naturelles, habitats d'espèces menacées ...).

Le plan national pour le maintien de la biodiversité comporte un volet « urbanisme et biodiversité », doté de critères pour évaluer sa mise en oeuvre locale. Celle-ci demande que les activités de toutes natures relevant de l'aménagement durable des territoires y contribuent.

Il s'agit en particulier d'établir des « porter à connaissance » riches de données et de propositions partagées par les services déconcentrés de l'Etat, ne se limitant pas à une liste des protections et servitudes établies, mais apportant une valeur ajoutée lors de l'élaboration des SCOT et PLU, exprimée par exemple par :

- La fourniture d'éléments sur l'existence, la localisation et l'importance d'espaces à préserver sur le long terme, et dont les usages doivent être compatibles avec l'objectif de biodiversité.
- L'examen attentif des plans de développement et d'aménagement durable des PLU (article L 123-1 du code de l'urbanisme), documents préalables de cadrage dans lesquels les collectivités territoriales doivent fixer les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme. Les contenus de ces documents ont à indiquer notamment comment concilier maintien de la biodiversité et développement urbain.
- Des avis sur les choix d'urbanisme et les partages entre secteurs à préserver - ou dont les activités sont spécifiées - et secteurs d'extensions urbaines dans le cadre de l'association de l'Etat aux documents de planification.
- Des capacités à faire valoir des intérêts collectifs à long terme, et d'arbitrage en faisant appel si nécessaire à des expertises externes ou à des études spécifiques.

La nécessité de disposer de démarches « amont » au plus près des situations locales justifie tout spécialement la mobilisation d'intelligence des territoires dans ce domaine, qui demande des choix sur la longue période et des arbitrages difficiles au regard de besoins à satisfaire à court terme.

La **prévention des risques** de toutes natures :

- Fait appel à des connaissances techniques concernant les types de risques, mais plus encore à une compréhension des modes d'habitat et de déplacement, des habitudes à plus ou moins long terme

d'occupation et d'entretien des espaces bâtis et non bâtis, de la perception des risques par diverses catégories de population et des possibilités de sensibilisation, d'éducation et de mobilisation qui s'ensuivent, des coûts et avantages de tel ou tel mode de protection dans le contexte d'une utilisation économe de l'espace

- De plus, pour l'action cohérente et économe sur un territoire donné ou pour des territoires voisins, la prise en compte simultanée, dans une approche convergente, de l'ensemble des risques (naturels, technologiques, sanitaires, liés aux transports et à la circulation routière, etc.) est à développer fortement
- Ne peut négliger les questions de pression foncière, de politique industrielle, de créations d'emplois, et plus globalement de l'économie des territoires sur lesquels les plans de prévention des risques s'inscrivent
- Doit mesurer l'impact environnemental, les incidences économiques et l'acceptation sociale des mesures de prévention concernant tant la réduction des aléas à la source que la réduction de la vulnérabilité des bâtiments, ouvrages et voies de communications.

Il s'agit donc bien d'assembler des connaissances variées et hétérogènes, d'établir des diagnostics et de proposer des solutions acceptables - faisant l'objet de consultation et de débats engageant une pluralité d'expertises - par l'ensemble des acteurs concernés.

La **qualité du cadre de vie pour toutes les populations**, actuelles et futures, prend aujourd'hui une dimension accrue avec le principe de développement durable et l'émergence d'exigences sociétales récentes qui associent souvent qualité et sécurité des espaces privés et publics.

Les services déconcentrés de l'Etat, dans l'exercice de leurs diverses missions, contribuent à préserver et mettre en valeur les paysages bâtis ou naturels qu'il s'agisse de paysages à forte valeur patrimoniale ou d'espaces quotidiens dont la qualité d'usage doit être garantie. Il s'agit notamment :

- de faire valoir cette exigence qualitative lors de l'établissement des documents d'urbanisme, en faisant appel le cas échéant à des spécialistes du domaine (paysagiste et architectes conseils, conduite d'études spécifiques..), en particulier pour « enrichir » les porter à connaissance
- de veiller au respect des législations patrimoniales spécifiques et à leur mise en oeuvre dans des territoires aux caractéristiques très diversifiées : lois sur les sites, les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, lois littoral et montagne, etc.
- de s'assurer que l'ADS prend en compte la dimension paysagère des projets de constructions et qu'en particulier le volet paysager des demandes de permis de construire est renseigné de manière effective.

La répartition équitable de la qualité paysagère entre tous les territoires afin qu'elle puisse bénéficier à l'ensemble des populations relève aussi d'une mission partagée entre collectivités publiques.

La qualité urbaine qu'il s'agisse d'habitat, du traitement d'espaces collectifs ou d'installation d'équipements nécessaires au cadre de vie doit s'adresser à tous les quartiers. Elle est suivant les cas à créer, à protéger ou à restaurer notamment lors des opérations de renouvellement urbain. Pour les services déconcentrés de l'Etat il s'agit de s'assurer que cette préoccupation est suffisamment prise en compte dans les projets de rénovation urbaine, dans l'application du droit des sols ou dans l'exercice de leurs missions d'aide et d'assistance aux collectivités territoriales pour valoriser au mieux et pour tous le patrimoine communal, urbanisé et naturel.

La même « intelligence des territoires » est à mettre en oeuvre pour traiter, par exemple, d'autres problèmes tels que :

- L'équitable répartition des diverses activités et usages, et notamment la répartition des dotations financières territorialisées aux collectivités territoriales et des aides et avantages publics de toute nature aux divers acteurs économiques et sociaux
- L'égalité globale de qualité des services dont les pouvoirs publics ont la responsabilité dans les divers territoires, en particulier l'effectivité du droit au logement ainsi que l'accès aux services publics de proximité, aux moyens de transports et de télécommunications
- La prise en compte des populations fragiles de toutes sortes (réfugiés, personnes sans emploi, personnes handicapées ou isolées...) et l'organisation des solidarités qui dépassent les capacités locales
- La conception et l'utilisation de moyens et modes d'habitation et de transport « intelligents » (économiques, non polluants, sécurisés...)
- La meilleure prise en compte de l'ensemble des usagers dans les aménagements urbains (piétons, cyclistes, enfants, personnes âgées, etc.).

3.2 Assumer clairement les responsabilités et les rôles de l'Etat dans cette perspective

L'État, quelles que soient les délégations de compétences présentes et à venir aux collectivités territoriales, développe ses politiques publiques exprimées dans les divers programmes touchant à l'aménagement durable selon divers modes :

- L'élaboration du cadre général : législation et réglementation, textes de doctrine, documents d'orientation..., s'efforçant ainsi à donner un sens partagé à des actions multiples et sectorisées
- La participation à la planification spatiale. Pour l'Etat, il s'agit de contribuer à l' « intégration » et la mise en cohérence sur un espace donné, indépendamment de ses limites administratives, de nombreux projets des divers acteurs de l'aménagement. La mise en perspective à une échelle spatiale suffisamment large est en effet nécessaire pour éviter des incohérences, déséquilibres ou coûts collectifs non maîtrisés, par exemple la multiplication de petites zones artisanales qui trouvent difficilement preneurs, la réalisation de zones commerciales aux implantations mal réparties ou encore l'inefficacité de systèmes de transports qui ne gèrent pas bien les interfaces, etc. Il le fait :
 - En exerçant ses compétences dans l'établissement des documents d'urbanisme aux différentes échelles territoriales (directives territoriales d'aménagement, schémas directeurs régionaux, SCOT, PLU), et dans les documents sectoriels (PDU, PLH et PDH, SDAGE et SAGE)
 - En assurant lui-même la responsabilité de certains documents d'organisation spatiale, comme les plans de prévention des risques (PPR).
- La conduite des opérations d'intérêt national (grandes infrastructures et grandes opérations d'aménagement)
- La régulation et le financement de l'habitat
- La contribution à la politique de la ville et au renouvellement urbain
- L'application de législations patrimoniales spécifiques (lois sur les sites, les secteurs sauvegardés, les parcs naturels, les espaces remarquables, textes spécifiques à la montagne et au littoral, lois sur l'eau, sur les déchets...) permettant de préserver l'avenir des territoires

- L'application du droit (qu'il s'agisse de l'exercice de pouvoirs de police, du contrôle de légalité, ou des autorisations relevant de la compétence de l'État)
- La constitution et la diffusion de connaissances fondamentales, par la conduite d'études et de recherches et leur valorisation, l'information opérationnelle de synthèse (notamment l'information géographique, et l'organisation et la diffusion des données territoriales produites par différents services de l'Etat et en dehors de l'Etat, nécessaires à tous.

C'est à la lumière de cette compréhension des responsabilités de l'Etat dans l'aménagement durable que doit être réfléchi l'évolution du programme et des services qui le servent.

3.3 Les implications sur les ressources et la mise en oeuvre du programme, et ses relations aux programmes connexes

3.3.1 Les compétences et les métiers

Lorsqu'il s'agit d'exprimer territorialement, au travers des divers rôles de l'Etat, les objectifs du programme AUIP et ceux des programmes sectoriels touchant à l'aménagement durable dans le sens d'une véritable intelligence des territoires, il apparaît nécessaire et urgent d'élaborer une stratégie de refonte des *compétences à haute valeur ajoutée* du ministère. La liste des métiers pertinents dans cette perspective (les « professions du territoire ») est connue : géographes, économistes des territoires, sociologues, juristes de l'habitat, urbanistes, paysagistes, écologues, hydrologues, etc.

L'exercice à mener - *sans doute avec l'ensemble des programmes concernés, tant au niveau des directions que des organes de mise en oeuvre* - devrait comporter un ensemble d'actions à engager à très court terme et à développer sur une assez longue période :

- Décrire la nature des tâches en aménagement en termes de compétences professionnelles requises. Les nomenclatures actuelles, en effet, sont orientées plus vers les fonctions que vers les compétences.
- Mener une évaluation, par service, sur une base commune établie en concertation entre les services gestionnaires et les directions de BOP, des besoins en nombre et en qualification et des qualités et évolutions possibles des personnels en place.
- Entreprendre, sur cette base, des recrutements en nombre de professionnels dans des disciplines peu ou non présentes pour obtenir une palette de compétences spécifiques aux domaines de l'aménagement. Ces recrutements feraient appel à toutes les ressources mobilisables :
 - des concours sur titres dans les corps administratifs et techniques du ministère, à hauteur de plusieurs centaines d'agents pour l'ensemble des services déconcentrés (tous les échos recueillis sur les deux concours organisés dans le passé sur ce mode ont été très positifs)
 - une réforme des épreuves du concours des AUE et une augmentation de leurs effectifs
 - la réaffectation d'agents recrutés par concours et dont la formation initiale ou les emplois antérieurs n'ont pas été assez pris en compte
 - l'accueil en détachement ou par mise à disposition de fonctionnaires d'autres administrations y compris territoriale
 - le recours à des compétences particulières auprès de prestataires externes, à l'image de ce qui existe avec les architectes et paysagistes conseils : interventions contractualisées à fréquence régulière.

- Etablir un plan de gestion des compétences des personnels en place comportant un important volet de requalification pour ceux actuellement utilisés sur des missions qui apparaissent moins prioritaires, tant au niveau national que local, comportant un suivi individualisé des personnels, des actions de formation lourdes, un accompagnement et la recherche de postes de débouché pour ces personnels soit dans l'administration de l'Etat, soit en dehors.

Ce dispositif serait utilement complété par des ouvertures – ou des évolutions des programmes actuellement offerts - de formations initiales et continues de type licence professionnelle et master au sein des écoles du RST du MEDAD, puis des écoles du ministère de l'agriculture et par convention avec d'autres établissements d'enseignement supérieur.

Il faudrait également, afin de limiter les « pertes en ligne » ou la banalisation des emplois, assurer un déroulement de carrière, une valorisation et une gestion fine de ces « nouvelles » compétences. Sans doute, par exemple, la connaissance approfondie d'un territoire nécessite-t-elle une stabilité dans le lieu plus grande que celle qui est jusqu'à présent recommandée aux cadres du ministère.

Par ailleurs il convient de souligner que la nécessité du recours à des compétences externes exige un accroissement important des crédits d'études. De tels crédits – d'un emploi aussi rapide et aussi souple que possible - doivent permettre, tant en France que dans d'autres pays de l'Union européenne :

- d'avoir des contacts suivis avec des centres de ressources tels que des universités et autres centres de recherches, ainsi que des cabinets-conseils
- de faire appel très rapidement à l'expertise nécessaire pour tout événement imprévu survenant sur un territoire.

Cette ambition concernant les compétences doit mobiliser à la fois le SG, la DGPA et la direction de programme, mais celle-ci doit en être clairement désignée comme responsable.

3.3.2 Le devenir des prestations pour compte de tiers

Rappelons que l'estimation SAM indique 8120 ETP pour « l'appui technique aux collectivités territoriales » en ingénierie publique, dont 1.790 en ATESAT et 5.180 en IP concurrentielle.

L'analyse de l'ATESAT (§ 1.2.3) nous conduit à suggérer qu'elle soit reprise, *dans des délais à négocier*, par les intercommunalités, auxquelles seraient proposées des incitations financières (alternatives à la subvention « en nature » actuelle) et qui pourraient reprendre une partie des agents de l'Etat. Une autre solution serait de proposer aux départements volontaires de reprendre cette activité à leur compte ; ceux-ci, en effet, sont devenus la référence en matière de voirie, et sont parfois mieux placés que l'Etat pour susciter des formes de coopérations intercommunales. Certains ont déjà mis en place des structures d'assistance technique aux communes. Notons que la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (art. 73¹³) organise un système de ce type dans un domaine connexe.

¹³ Art. L 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales : « Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. »

Une telle évolution ne peut pas être conduite sans prendre en considération la grande variété des réalités locales :

- Dans beaucoup de cas, ce sont des structures intercommunales qui interviennent dans le cadre de l'ATESAT. Notamment, une partie des communautés de communes ont la taille suffisante pour recruter le ou les agents capables d'assumer ces missions¹⁴. Mais pour d'autres, actuellement trop petites, les formes d'une mise en commun de moyens à une plus grande échelle devront être recherchées.
- Un certain nombre de responsables départementaux ont exprimé leur intérêt pour expérimenter la constitution d'un service d'appui aux communes couvrant notamment les sujets de l'ATESAT, tandis que d'autres sont actuellement moins enclins à s'y engager.
- De plus, il ne faut pas oublier qu'en 2007, 3.269 communes restent isolées, dont 72% de moins de 700 habitants, l'ensemble représentant plus de 6,3 millions d'habitants ; elles peuvent persister à réclamer l'aide de l'Etat.
- Enfin, s'agissant du traitement de problèmes très locaux, rien n'oblige à adopter les mêmes solutions partout. Dans certains territoires – notamment dans les zones à faible densité de population - le maintien du système actuel peut se justifier à plus long terme. Dans d'autres, une forme de transfert pourra trouver un consensus rapide.

Ainsi, autant le sens de l'évolution souhaitable nous paraît clair, autant sa mise en oeuvre devra-t-elle faire place au pragmatisme et à la concertation.

En revanche, le conseil gratuit aux communes traite de protection de l'environnement, de prévention des risques, d'habitat et de cohésion sociale, etc. Cette partie mérite d'être renforcée, sinon en quantité, du moins en niveaux de qualifications.

L'analyse de l'ingénierie publique concurrentielle (§ 1.2.4) met en évidence une alternative entre la décroissance lente jusqu'à extinction, et sa reprise rapide par les collectivités territoriales. Les besoins urgents de professionnalisation des services évoqués ci-dessus nous conduisent à *recommander la seconde option*. C'est en effet la seule qui permette de satisfaire les besoins urgents de l'« intelligence des territoires » :

- recrutement en nombre de professionnels du territoire de catégorie A ou B+
- financement des formations qualifiantes lourdes de centaines de cadres déjà en poste
- reconstitution d'un potentiel suffisant de financement d'études et de prestations intellectuelles externes.

L'analyse de l'application du droit des sols (§ 1.2.2) montre que cette activité se répartit entre 30 % d'actes au nom de l'Etat et 70 % pour le compte des communes, ces deux volets étant d'un poids sensiblement comparable en termes d'ETP mobilisés. A législation constante sur la répartition des compétences, nous recommandons de conforter cette activité dans les DDE et DDEA, en visant à l'amélioration de la qualification des instructeurs, afin de transformer l'ADS en véritable acte d'aménagement.

¹⁴ Au 1er janvier 2007, il existe 2400 communautés de communes, regroupant 33 414 communes, pour une population totale de plus de 54 millions d'habitants. Le nombre moyen de communes regroupées est de 13, avec une moyenne de 10 916 habitants. La variété démographique est considérable puisque le plus petit EPCI compte 172 habitants et le plus grand 163 698. Il faut noter également que si elles ont été longtemps à dominante rurale, sur 29.683 communes appartenant à une communauté de communes, 12.136 sont péri-urbaines, et 16.271 rurales. *Source* : DGCL.

L'activité de constructions publiques gagnera à être développée, que ce soit pour les grosses opérations de constructions neuves ou d'aménagement des différents ministères que pour la gestion technique du patrimoine immobilier. Les efforts à mener en matière de lutte contre le réchauffement climatique imposent une action volontariste des services de l'état, et notamment du MEDAD, pour mieux intégrer ce sujet dans les constructions publiques et au-delà dans tout le secteur du bâtiment. Il en est de même de l'important sujet de l'accessibilité des handicapés qui nécessite une remise à niveau substantielle du patrimoine immobilier.

3.3.3 Les redéploiements indispensables

Le rythme de réduction des effectifs actuel et prévisible dans les prochaines années au rythme des départs en retraite ne permet pas, et de loin, l'indispensable renforcement des services en « professionnels du territoire », en général de catégorie A (ou B+). Le non-remplacement des postes de catégorie C permet juste le maintien en nombre absolu des emplois de catégorie A dans les services déconcentrés et le réseau technique.

Le principal gisement de redéploiements utilisable pour remettre à niveau des services aujourd'hui démunis réside *dans une réduction maîtrisée de l'ingénierie publique rémunérée pour compte de tiers*, en veillant à préserver une capacité d'assistance à maîtrise d'ouvrage à haute valeur ajoutée. C'est un choix douloureux et difficile, au regard de l'utilité et de la pertinence de cette activité, mais il apparaît comme le seul possible au regard des nouveaux enjeux et des contraintes pesant sur les finances publiques.

On peut esquisser une évolution souhaitable des effectifs du programme sur la période 2006-2011 dans les hypothèses suivantes :

- Diminution globale de l'effectif (mesuré en « équivalent catégorie A ») de 2 % par an sur la période (10,6 % en 5 ans)
- Repyramidage des effectifs consacrés aux missions de l'État en aménagement durable.
- Stabilisation en nombre et amélioration du pyramidage de l'effectif consacré à l'ADS (du moins jusqu'à analyse de l'impact de la réforme de l'ADS sur les charges de travail)
- Confortement et repyramidage de l'effectif consacré aux constructions publiques.

Le résultat est illustré par le tableau suivant ¹⁵ qu'il faut considérer comme un premier scénario à affiner en fonction des décisions arrêtées dans le cadre de la RGPP et des suites du Grenelle de l'environnement :

¹⁵ Pour le calcul, on a adopté les coefficient d'équivalence de coût : Coût moyen B = 0,63 x coût moyen A et coût moyen C = 0,5 x coût moyen A

	2006					2011				
	Total	A et A +	B et B +	C	Equiv. A	Total	A et A +	B et B +	C	Equiv. A
		1	0,63	0,5						
Activités de l'Etat en aménagement durable										
Urbanisme, planification et aménagement	2824,7	744,2	1178,8	901,7	2373,9					
Appui technique au ministère chargé de l'écologie	1359,6	263,6	625,9	470,0	1124,6					
Elaborer, participer aux doc. d'urba.	347,0	56,4	164,9	125,7	284,2					
Conseil de base aux collectivités locales	659,3	108,9	332,9	217,5	550,5					
Habitat dans les DOM	61,0	9,6	23,0	28,5	46,8					
Total	5251,6	1182,7	2325,5	1743,4	4379,9	6851	2783	2700	1368	6167,0
Evolution 2006-2011						1599,4	1600,3	374,5	-375,4	1787,1
CP pour compte propre ou autres minist.	671,0	116,1	361,4	193,5	574,3	800	160	440	200	700,0
Evolution 2006-2011						129,0	43,9	78,6	6,5	125,7
Instruire l'ADS	4333,3	176,1	1288,9	2868,3	2899,1	4250	250	2000	2000	3250,0
Evolution 2006-2011						-83,3	73,9	711,1	-868,3	350,9
IP concurrentielle	5175,9	441,5	2641,8	2092,7	4129,6	890	120	470	300	740,0
Evolution 2006-2011						-4285,9	-321,5	-2171,8	-1792,7	-3389,6
Total partiel	15431,83	1916,31	6617,53	6897,99	11982,83	12791	3313	5610	3868	10857
Evolution 2006-2011						-2640,8	1396,7	-1007,5	-3030,0	-1125,8
Evolution 2006-2011 en %						-20,6%	42,2%	-18,0%	-78,3%	-10,4%
Activités détachables du programme										
activités en Régie pour les C.T.	140,3	4,1	14,8	121,5	79,6					
ATESAT	1793,1	55,7	986,6	750,8	1417,7					
Missions Domaine aéroportuaire civil	510,7	53,1	157,7	299,9	360,7					
Missions Dom. aéroportuaire militaire	687,0	79,0	199,0	409,0	482,5					
Total	3131,1	191,9	1358,0	1581,2	2340,5	2831,05	173,53	1227,83	1429,69	2116,2
Evolution 2006-2011						-300,1	-18,4	-130,2	-151,5	-224,3
Evolution 2006-2011 en %						-0,106	-0,106	-0,106	-0,106	-0,106
Total général du programme	18563,0	2108,2	7975,5	8479,2	14323,4	15622,0	3486,5	6837,8	5297,7	12973,2
Evolution 2006-2011						-2940,9	1378,3	-1137,7	-3181,5	-1350,2
Evolution 2006-2011 en %						-18,8%	39,5%	-16,6%	-60,1%	-10,4%
						Taux annuel d'évolution de l'effectif				
							-3,51%			-2,00%

Tableau 1

Dans ce schéma, les effectifs totaux du programme diminueraient en 5 ans de 2940 unités (-3,51 % par an), tandis que les effectifs de catégorie A sur les actions de l'État augmenteraient de 1600 unités.

On ne peut masquer les difficultés d'une telle option, qui n'a pas de précédent strictement comparable, et qui nécessite études et concertations avec toutes les parties prenantes. Il faut ainsi trouver les procédures, les incitations, y compris financières, et les accompagnements (conseil, formation...) nécessaires pour qu'un grand nombre d'agents qualifiés en ingénierie publique puisse exercer des fonctions de leur compétence d'une manière satisfaisante dans un autre cadre que le service déconcentré de l'État (notamment dans les collectivités territoriales). Cela supposera des dépenses de trois types :

- D'investissement, à consentir *en une fois* lors de la réalisation de l'opération : frais de conseil, de formation complémentaire, d'indemnités liées au changement de situation, peut-être quelques dépenses immobilières...

- A caractère permanent (par exemple les compensations de différences de rémunération). Celles-ci devront être imputées au bilan global.¹⁶
- Enfin, il faudra utiliser la « fongibilité asymétrique » pour reconstituer les crédits d'étude à un niveau suffisant.

Tenant compte de ces dépenses, que la mission d'audit n'est pas en situation d'évaluer précisément, le bénéfice du redéploiement sera moins important que ce que décrit le tableau 1, mais restera très substantiel.

3.3.4 La mobilisation du réseau scientifique et technique (RST)¹⁷ et du réseau de formation

Au moment de la constitution du MEDAD et des expériences de fusion DDE-DDAF, il est clair que la notion de « réseau scientifique et technique » doit s'élargir aux organismes de l'ancien ministère de l'écologie et du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce RST élargi fait l'objet de demandes croissantes sur des thèmes parfois nouveaux pour lui tels que : la sécurité, le renouvellement urbain, la prise en compte du paysage dans l'évaluation environnementale, le diagnostic économique des territoires...

Il nous paraît indispensable d'envisager :

- de structurer les activités du RST, et particulièrement des CETE, de manière moins sectorisée, et de doter les équipes de moyens en personnels et en crédits en adéquation avec les attentes des directions de programmes. Ils pourraient pour cela bénéficier des redéploiements évoqués ci-dessus
- d'infléchir les contenus des programmes d'enseignement des élèves des écoles - en particulier ceux de l'ENTE, de l'ENTPE et autant que possible ceux de l'ENPC - pour former des professionnels mieux à même de contribuer à l'aménagement durable des territoires. Les contenus de ces enseignements pourraient être élaborés en concertation avec le RST élargi à l'écologie et à l'agriculture
- de passer des commandes claires et ciblées au RST – et notamment au CERTU - pour le mobiliser davantage dans les domaines de l'aménagement et plus généralement sur des préoccupations récentes : maintien de la biodiversité, développement urbain et consommation économe de l'espace, effet de serre et modes de déplacements... ou sur des sujets de société qui aujourd'hui font débat : mixité sociale, pratiques de l'habitat, rapports à la nature pour des populations résidant majoritairement en ville, présence des services publics dans les espaces ruraux faiblement peuplés, évolution des espaces péri-urbains, vulnérabilités liées à l'urbanisation dense...
- d'accroître la capitalisation des connaissances, leur diffusion et leur échange dans l'ensemble des services du ministère et des ministères porteurs des programmes connexes au programme AUIP, avec l'université, les collectivités territoriales, et autant que possible en direction du grand public
- de renforcer l'appui du RST vers les services déconcentrés et l'alimentation d'informations des services déconcentrés vers le RST.

¹⁶ La comparaison des grilles de rémunération entre les services de l'État et les collectivités territoriales ne fait pas apparaître de différentiel massif et systématique, ce qui limite sans doute la prévision globale de dépense, mais ne fait pas l'économie de l'étude de chaque cas individuel.

¹⁷ La gestion en mode LOLF est pour le RST une difficulté réelle, étant donné la multitude des programmes (constat également établi par l'audit du programme RRN), mais ceci dépasse l'objet de cet audit.

3.3.5 L'organisation des services déconcentrés

Un des thèmes majeurs partagés entre tous les services déconcentrés concerne la connaissance et la compréhension de l'évolution des territoires. Nombre de DRE et de DDE ont mis en place, sous des appellations diverses, des observatoires des territoires ou des cellules de coordination des études. Dans les 8 DDEA créées, des services ont été dédiés à ce thème, sous des appellations diverses. La conduite d'études générales, la contribution à la connaissance des dynamiques urbaines, la capitalisation et la diffusion d'informations actualisées, sont considérées comme des activités transversales indispensables à l'exercice des missions actuelles de l'Etat pour le programme AUIP et pour ses programmes connexes.

Il ne nous est pas possible de nous prononcer sur les activités des DRE – mis à part leur rôle indispensable de contrôle de gestion et de relais entre directions de programmes et services départementaux – tant que le mode de réorganisation des services régionaux (DRAF, DRIRE, DIREN, DRE) n'est pas établi.

Nous proposons la constitution, au sein de chaque DDE(A), d'un **atelier dédié à la production de connaissances ainsi qu'aux études générales**,¹⁸ quelle que soit la taille et la diversité des situations locales de ces services. Les activités et productions de ces ateliers irrigueront l'ensemble des réflexions et actions de l'administration, à un niveau interdépartemental et inter régional, éventuellement interministériel. Nous ne pouvons indiquer une taille optimale de ces services, étant donné la très grande disparité de situations des départements. Par ailleurs il doit être admis – en sus de leur mise en réseau nécessaire – qu'ils peuvent être appelés à oeuvrer en dehors de leur département, notamment pour des opérations d'aménagements qui ne correspondent pas aux découpages administratifs, et pour renforcer les synergies et les échanges d'expériences et de compétences entre services. Ces ateliers permettront aussi de développer des relations avec les milieux professionnels de l'aménagement (agences d'urbanisme, services techniques des villes, bureaux d'études en aménagement...), d'accroître par l'échange et les relais ainsi développés les connaissances collectives des services ainsi qu'une meilleure compréhension réciproque des enjeux territoriaux.

3.3.6 Le pilotage du programme et l'organisation de la DGUHC

Etant entendu que le programme AU(IP) est fortement articulé à une douzaine d'autres programmes, dans diverses missions, et dont il est dans une large mesure un vecteur de mise en œuvre, la création d'un **organe de coordination des programmes** (*comité ou conseil d'orientation et de mise en œuvre de l'aménagement durable*) s'avère souhaitable. Il aurait pour tâches :

- de veiller à l'harmonisation des objectifs des différents programmes dans le domaine de l'ADDT et de les traduire en instructions, méthodes, plans d'action, etc. exécutables par les services affectés au programme AUIP
- d'évaluer les résultats de cette mise en œuvre, en prenant en compte les interférences et complémentarités entre programme, par le biais d'un contrôle de gestion à développer et d'évaluations faisant appel à des experts extérieurs
- de produire des propositions d'évolutions dans le champ et les objectifs des différents programmes.

La direction du programme, la DGUHC en l'état actuel de l'organigramme ministériel, gagnerait à se réorganiser en vue d'un pilotage affirmé et cohérent du programme. Recevant ses partitions des

¹⁸ Durant l'audit, les GEP (groupes d'étude et de programmation), généralisés dans les DDE à partir de 1967, ont été souvent évoqués, pour la richesse de leur caractère pluridisciplinaire et leur capacité à dépasser la production de documents technico-administratifs.

différentes direction de programme qu'elle n'a pas la charge de coordonner, mais avec lesquelles elle doit échanger en permanence, elle devrait exercer le rôle de chef d'orchestre de l'ensemble des services chargés de la mise en œuvre. Pour cela, elle aura besoin d'un *instrument d'observation et d'analyse* qui veille au contrôle de gestion au sens large et nourrisse le secrétariat permanent du comité ci-dessus évoqué. La mission territoriale a dans ce cadre un rôle d'interface extrêmement utile.

Cet observatoire traitera l'ensemble des informations liant la direction du programme aux BOP et UO (objectifs, moyens, réalisations...) et les rendra accessibles à l'ensemble des acteurs des programmes ; notamment les objectifs et moyens d'action de chacun, les données concernant les effectifs et ETP, les expériences en cours (cf. initiatives locales) dans divers services déconcentrés, etc.

Au niveau régional, sans préjuger d'éventuelles réorganisations, la nouvelle configuration du MEDAD et la création des DDEA implique sans doute d'associer dès le prochain exercice les DIREN au dialogue de gestion avec les DDE(A). La fixation d'indicateurs régionaux et départementaux, ou sur tout autre territoire jugé pertinent selon le type d'objectif considéré, doit être encouragé en insistant sur l'adaptation de ces instruments aux particularités de chaque territoire et au projet interministériel de l'Etat sur ce territoire.

Le dialogue de gestion exige également une clarification sur le champ de contraintes au sein duquel il s'exerce. Il gagnera à s'inscrire dans un cadre pluri-annuel où les marges de manoeuvre seront plus étendues. Il pourrait faire l'objet d'un document quasi-contractuel associant orientations et allocations de moyens.

3.4. Un texte fondateur et fédérateur pour exprimer le sens, les finalités et les conditions de mise en oeuvre du futur programme ADT en relation avec tous les programmes contribuant l'aménagement durable des territoires

Lorsque des options auront été prises, conformes ou non aux recommandations esquissées ci-dessus, il sera nécessaire d'adresser aux préfets et aux services un message clair et mobilisateur qui précise, dans le champ de l'aménagement, les responsabilités propres à l'Etat dans ses différentes postures, et qui explicite l'articulation des programmes, forcément nombreux, qui impactent l'aménagement et l'urbanisme dans une finalité de développement durable.

Un tel message comprendrait :

- Un rappel clair et concis des missions et des divers modes d'action des services de l'Etat en matière d'application des lois dans les domaines concernés ;
- Une récapitulation et une mise en perspective des objectifs des différents programmes touchant à la protection, l'aménagement et le développement durable des territoires ;
- Une définition du rôle de chaque structure dans la mise en oeuvre et la mise à jour des missions et programmes (responsables de missions et de programmes, directions d'administration centrale, services déconcentrés, réseau scientifique et technique, établissements publics...), compte tenu des restructurations en cours (DDE-DDAF, DRIRE-DIREN, etc.), accompagnée de directives en termes de compétences à redéployer, acquérir et mobiliser.

ANNEXES

ANNEXE 1 CAHIER DES CHARGES DE L'AUDIT

Les rubriques du présent cahier des charges renvoient au « Référentiel spécialisé des audits ministériels de programme » du CGPC auquel il est demandé de se rapporter.

LA COMMANDE

I) Problématique de l'audit

Examen du processus de conception et de mise en œuvre du programme, et notamment des actions, des objectifs et indicateurs, d'une part, des moyens mis en œuvre d'autre part, aux niveaux du directeur de programme, des BOP et des UO. Il ne s'agit donc pas seulement d'un « état des lieux » ou d'un « diagnostic » instantané, mais de l'appréhension dynamique du programme. Cet examen portera sur :

- les référentiels de l'action : les règles d'action, les objectifs et les indicateurs à l'œuvre à tous les niveaux ; leurs sources, leur élaboration, leur cohérence ;
- la mise en œuvre : réalité des moyens, de leur emploi et de l'organisation, conformité aux référentiels et efficacité de l'action.

Il ne s'agit pas d'une « évaluation de politique publique : les grandes lignes stratégiques des programmes seront considérées comme des acquis et hors du champ de l'examen critique.

II) Constats préalables : spécificités du programme AUIP

Le programme AUIP comporte trois caractéristiques essentielles :

II-1 Au niveau des référentiels :

II-1.1 Les donneurs d'ordre sont de statuts et de niveaux divers :

- au niveau gouvernemental, plusieurs ministres concourent à définir la *politique nationale d'aménagement durable du territoire* et sont en position de donneurs d'ordre dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Dans la configuration ministérielle actuelle, notamment :
 - le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
 - le ministre en charge de l'aménagement du territoire
 - le ministre en charge de l'écologie et du développement durable
 - le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Localement, les autorités préfectorales régionales et départementales, en charge de la traduction locale et de la cohérence de la politique de l'Etat dans leurs territoires sont à mettre au rang des donneurs d'ordre pour les services déconcentrés en charge de l'application des politiques de l'Etat.

- Par ailleurs, le programme couvre une part importante d'activités réalisées pour compte de tiers :

- En ingénierie publique, sont donneurs d'ordre (que ce soit à titre onéreux ou gratuit) :
 - les services et établissements publics de différents ministères dans l'activité de constructions publiques
 - le ministère de la défense (armée de l'air)
 - les collectivités locales et leurs groupements :
 - au titre de l'ATESAT
 - au titre de l'ingénierie concurrentielle, en construction publique, en aménagement et VRD, dans des missions d'AMO, d'études et de réalisation.
- En urbanisme, les communes et leurs groupements sont donneurs d'ordre :
 - Pour l'application du droit des sols
 - Et plus rarement pour la conception du droit des sols.

II-1.2 Les interférences entre les domaines d'action sont constantes, importantes, parfois décisives. Les exemples abondent :

- la réussite des objectifs du programme logement passe notamment par l'action foncière et la gestion du droit des sols
- les enjeux d'environnement traversent toutes les activités du programme
- la conception et l'application du droit des sols doivent obéir à la même intelligence des territoires... de sorte que la véritable cohérence du programme ne peut être attendue ni de l'unité d'action ni de l'unité d'acteurs, mais d'une intelligence partagée des territoires et de leurs problématiques.

Les référentiels qui encadrent l'action des services sont donc la combinaison de sources différentes, dont l'existence, la formalisation et la cohérence méritent examen.

II-2 Au niveau de l'exécution :

L'essentiel de l'activité des DDE (et une part importante de l'activité des DRE) dans leur nouveau format émerge au programme AUIP. La question du pilotage de ces services, de la réalité et de l'affectation des moyens humains et financiers et de l'organisation de leur production (en termes de programmation quantitative et qualitative des moyens, de planification, d'organisation et méthodes, de contrôle de gestion...) doit donc être posée au sein de ce programme et examinée à l'occasion de l'audit. Le responsable du programme AUIP a une importante responsabilité dans le pilotage des DDE, même si sur ce plan la responsabilité de la direction de programme doit s'articuler de manière cohérente avec celles de la DGPA (programme SPPE) et du secrétariat général.

Enfin, ce programme doit prendre en compte l'expérimentation de la fusion entre DDE et DDAF en un seul service départemental de l'Etat chargé de conduire les politiques d'aménagement et de développement du territoire, et ses probables extensions.

III) Thèmes d'investigation

III-1 Les référentiels :

Dans le domaine de l'AUIP, les missions et les objectifs de l'Etat sont définis par un très vaste corpus de lois et de règlements, commentés par un très grand nombre de circulaires et instructions diverses. Il

est hors de portée de l'audit de passer en revue l'ensemble de ce corpus. L'audit se concentrera sur deux points :

- A) l'élaboration des stratégies de l'Etat aux différents niveaux, leur cohérence, leur traduction en objectifs documentés, en orientations, plans et programmes opérationnels
- B) la prise en compte et la traduction à l'usage des niveaux de réalisation des besoins, des demandes et des commandes de l'État et des tiers donneurs d'ordre potentiels.

III-1.1 Questions concernant la stratégie dans les politiques de l'Etat :

La LOLF a renouvelé les modes d'élaboration des stratégies de l'État et de gestion de ses moyens, et l'audit se concentrera sur les problématiques liées à cette nouvelle donne. Il examinera :

- le mode d'élaboration des stratégies opérationnelles à partir des grandes options gouvernementales :
 - mode d'élaboration des projets de PAP, et notamment des objectifs et des indicateurs inscrits dans la LF
 - prise en compte des programmes connexes (par exemple : politique territoriale du ministère de l'intérieur) et insertion du programme AUIP dans la mission « politique des territoires »
 - participation du programme AUIP notamment dans sa partie IP à la réalisation des autres programmes au sein du ministère (routes, sécurité routière, transports, aviation civile, etc.) et hors ministère mais suivi par la DGUHC (notamment les études en lien avec le logement et la politique de la ville)
 - mode de prise en compte des impératifs et des objectifs transversaux aux programmes (Documents de Politique Transversale) et notamment liens avec les autres programmes pilotés par le ministère
- l'articulation avec les orientations des principaux partenaires externes :
 - relations avec les politiques publiques du même champ conduites par les collectivités territoriales
 - insertion et/ou harmonisation des programmes français en matière d'aménagement des territoires, de prise en compte des risques, de logement et d'habitat avec les « programmes » européens
 - prise en compte des programmes transfrontaliers dans les domaines similaires (concernant directement 1/4 des départements français et indirectement sans doute la moitié)
- l'organisation de la prospective et de la veille stratégique, notamment :
 - observation des tendances et repérage des ruptures susceptibles d'influencer ou de déterminer des évolutions stratégiques.

III-1.2 Questions concernant l'écoute des donneurs d'ordre tiers et sa traduction opérationnelle :

Une part majoritaire (en termes de moyens humains) de l'activité des services émergeant au programme AUIP s'exerce pour le compte de collectivités publiques autres que l'Etat ou (notamment en constructions publiques) pour des services de l'Etat étrangers au programme AUIP.

Même si :

- le fait même d'apporter ces contributions fait partie intégrante de la politique de l'Etat (cf. l'ATESAT)
- au travers de ces prestations, les objectifs généraux de l'Etat sont explicitement poursuivis (P. ex. à l'occasion de l'activité d'ADS pour les petites communes)
- le volume d'activité est en diminution sur certains segments de ces activités

il importe que ces activités servent le mieux possible et au moindre coût les objectifs stratégiques des autorités publiques pour lesquels les services de l'équipement opèrent.

L'audit examinera :

- les dispositifs d'écoute des partenaires et de prise en compte de leurs demandes
- les référentiels de qualité et d'efficience en vigueur dans ces domaines
- l'importance de la production et son évolution

Il examinera à l'occasion le mode de traitement des éventuelles contradictions entre les demandes de ces donneurs d'ordre et des politiques de l'État, ainsi que les modalités de transfert des missions auparavant assurées par les services et qui ne le sont plus du fait des nouvelles priorités et des réductions de moyens.

III-1.3 Cohérence entre les diverses actions du programme : en faut-il une ? Si oui, de quelle sorte ?

III-2 Questions de conduite du programme

La pluralité des donneurs d'ordre confère une acuité particulière à la question du pilotage du programme. Comment est organisé le pilotage des services pour répondre aux référentiels de règles et d'objectifs dans le champ AUIP ?

III-2.1 Organisation de la responsabilité du pilotage au niveau central. Organisation de la direction de programme pour viser la performance (coûts/qualité/délais) dans la réalisation du programme. L'administration centrale et le niveau régional sont-ils à même de proposer par types de territoires des déclinaisons des objectifs nationaux affichés ?

III-2.2 Contribution de la direction de programme à l'adéquation missions-moyens

- Tableaux de bord et instruments de suivi des moyens, de leur affectation et de leur utilisation et fourniture d'éléments pour construire les tableaux de bord régionaux et locaux (organisation du recueil des données, fourniture d'informations ou d'objectifs sur les réalisations et sur les moyens (ETP notamment).
- Anticipation de la prise en charge¹⁹ des systèmes supports par la direction de programme²⁰ (RH, MG, SI, budget, contrôle interne hiérarchique et de gestion, etc.).
- Efforts de transformation des métiers (notamment en service déconcentré) pour atteindre au mieux ces objectifs (redéfinition des postes, fonctions et métiers, politique de recrutement de requalification et de perfectionnement des personnels, d'animation des réseaux professionnels,

¹⁹ « les dispositions de la LOLF ne permettent plus que la responsabilité sur les ressources humaines et les moyens budgétaires – en termes de décision – repose, comme c'est le cas actuellement, sur les directions de soutien » (CIAP, rapport d'activité du 2^e cycle d'audits, p. 26)

²⁰ Ce point est très important car il modifie profondément la responsabilité des DP par rapport aux SD qui sont partie intégrante de leur programme. Dans le cas du programme AUIP se pose la question de l'appartenance entière ou non des DDE à ce programme (ex : rattachement des inspecteurs des permis de conduire et, plus largement, de la mission « sécurité routière » des DDE)

etc.). Cette politique doit intégrer non seulement le qualitatif mais aussi le quantitatif et pour toutes les catégories du A++ au C administratif ou exploitation

- Répartition des rôles et des commandes au sein du ministère (y inclus appel au RST, et en particulier au CERTU et aux CETE)

III-2.3 Organisation et fonctionnement des dispositifs contrôle de gestion. Mise en place des processus internes de contrôle et d'audit ; liens avec le dispositif d'évaluation des politiques publiques

- Mise en œuvre des objectifs ; l'audit appréciera
 - le mode d'élaboration et de renseignement des indicateurs,
 - leur qualité (pertinence, utilité, solidité, mesurabilité et vérifiabilité des indicateurs, cf. rappel de la doctrine du CIAP)
 - l'utilisation qui en est faite.
- Examen particulier des indicateurs de « satisfaction des usagers » (pétitionnaires, associations, élus, autres administrations, etc.).
- Rôle spécifique des DRE à ce sujet..

III-2.4 Rôle des DRE dans le pilotage :

- fonctionnement du dialogue de gestion ; Relations entre DP, RP et UO
- rôle des DRE dans la gestion des ressources et l'adéquation missions-moyens quantitative (effectifs, budget...) et qualitative (formation, prospective...) à court et moyen terme
- qualité des instruments utilisés ; tableaux de bord et instruments de suivi des moyens, de leur affectation et de leur utilisation
- planification interministérielle (PASER...)
- préparation et contenu des DCR (en cours d'élaboration durant les travaux de l'audit)
- opérations éventuelles de mutualisation des moyens en AUIP

III-2.5 Organisation au niveau départemental :

- au sein des DDE : organisation du pilotage stratégique (définition et suivi des objectifs et plans d'action) ; système de suivi de gestion : utilisation de SAM, PILOT et autres instruments de suivi des moyens ; tableaux de bord
- plus précisément, les nouvelles tâches assignées au DRE engendrent-elles une plus-value, en particulier pour la cohérence entre directives de la centrale et exigences du terrain ? La restructuration des DDE permet-elle de répondre de façon efficace ?
- en interministériel : réorganisation des services et relations interservices. Planification interministérielle (PASED...)

L'audit mettra en évidence les points forts et les lacunes dans le système d'observation de l'utilisation des moyens et des résultats obtenus. Il prendra en compte que la période récente d'intenses transformations ne permet pas toujours de juger du fonctionnement en régime courant. Il s'attachera à examiner les conditions de mise en place des systèmes dans une optique dynamique.

III-3 Examen des réalisations :

L'audit examinera la conformité des réalisations du programme aux référentiels évoqués ci-dessus et portera appréciation sur l'efficacité de ces actions au regard des intérêts publics poursuivis.

III-3.1 L'audit déterminera dans quelle mesure les systèmes existants de reporting et de contrôle de gestion fournissent les éléments de réponses à ces questions.

III-3.2 Examen des réalisations au regard des objectifs :

L'audit fera le point des résultats obtenus tels que les indicateurs (de la LOLF, mais aussi des niveaux locaux) les décrivent.

III-3.3 examen de l'activité au regard des règles :

L'audit n'a pas vocation à inspecter de manière exhaustive la régularité des actes dans le domaine AUIP. Il pourra cependant repérer les points principaux de fragilité sur ce registre, éventuellement en se référant à des travaux existants (inspections, évaluations).

III-3.4 Examen des impacts du programme :

Au travers des outils de suivi et de tout autre élément d'appréciation (travaux récents du CGPC, entretiens, examen sur place...) l'audit donnera des éléments sur les impacts réels (souhaités ou indésirables) des activités du programme au regard des finalités des politiques publiques poursuivies.

III-4 Thèmes d'examen privilégiés :

L'ampleur et l'hétérogénéité du programme AUIP ne permettent pas de faire porter les investigations sur la totalité des activités. On centrera donc l'examen sur quelques grandes priorités actuelles :

III-4.1 Examen particulier de la question de l'offre de logements : conciliation de la nécessité d'augmenter l'offre de logement et des autres intérêts publics. (protection de l'environnement, économie urbaine, qualité de l'habitat...)

III-4.2 Ingénierie d'appui territorial (ou ingénierie d'élaboration de projet dans le vocabulaire du ministère de l'intérieur) :

- réalité et efficacité de l'orientation vers l'AMO
- efficacité (productivité et qualité) de l'ingénierie concurrentielle
- prise en compte des politiques majeures de l'État à l'occasion de ces activités
- pour l'IAT les DDE disposent-elles d'outils permettant de juger de l'efficacité de l'aide apportée en termes de bien public et d'intérêt général ?

III-4.3 Soutien aux petites communes (ADS, ATESAT...).

- adéquation de l'ATESAT aux besoins des petites communes
- qualité des prestations d'ADS (les services étant en réorganisation, on jugera des mesures prises ou en cours pour assurer la qualité dans la nouvelle organisation)
- quels modes de traitement des divergences avec les élus ? les compromis passés sont-ils acceptables au regard de la qualité du service rendu et des intérêts dont l'État a la charge ?

III-4.4 Prestations pour les autres ministères : l'intervention du MTETM conduit-elle à un gain collectif pour le contribuable par rapport au recours à d'autres prestataires, publics ou privés ?

III-4.5 Planification urbaine et développement durable des territoires : influence réelle du service sur les choix des acteurs? évaluation de la plus-value apportée.

III-4.6 Examen particulier de la question des risques :

- les actions prévention se limitent-elles à la sécurité routière et aux PPR ?
- est-ce que le programme ne s'occupe que de prévention ou bien prend-il en compte l'ensemble de la chaîne du traitement des risques (anticipation, prévention, crise et post-crise) ?
- si oui comment ?

IV) Résultats attendus

Un état des lieux des structures, de l'affectation et de l'emploi des moyens et des dispositifs de suivi et de pilotage en place ou en cours de mise en place.

Une amélioration de la performance globale du programme, éventuellement une recombinaison ou réorganisation du programme lui-même, des modes d'action mieux harmonisés, des objectifs et indicateurs plus adaptés aux missions au travers de l'ensemble des services. En particulier un accompagnement des DDE dans leur reconstruction et des DRE dans leurs nouvelles missions.

En portant des jugements sur l'efficacité des moyens consacrés aux diverses actions à mener la mission ne perdra pas de vue qu'elle travaille sur des services existants, qui ont une histoire et que toute amélioration possible ne peut être mise en oeuvre immédiatement. Elle ne renoncera pas toutefois à indiquer des pistes d'améliorations et des échéances souhaitables ou probables.

PREPARATION ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

DOCUMENTER L'AUDIT

Documentation préalable :

- documentation législative et réglementaire, instructions ministérielles du domaine AUIP : source : DGUHC
- récents rapports d'inspections, enquêtes et audits (y compris Cour des Comptes, etc.) concernant AUIP, DDE et DRE et autres services depuis quelques années ; Source : CGPC
- études sur la mise en œuvre des politiques publiques incluses dans le programme (universitaires, consultants...) : sources DGUHC et CGPC
- LOLF et travaux subséquents (PAP, rapports parlementaires, travaux du CIAP). Sources : CGPC, SG, DGUHC, DGPA.

DEROULEMENT DE L'AUDIT

Echantillon : ensemble des structures de la DGUHC, 20 à 25 DDE (dont quelques futures DDEA résultant de la fusion DDE et DDAF ; expérimentation de rapprochement des services dans le département du Lot) et autres SDD, 6 ou 7 DRE et autres SDR, Préfectures de région et de département, services d'autres ministères, en lien avec le programme (quelques DDAF, quelques DIREN...), des organismes du RST, etc.

Entretiens sur la base de questions différenciées selon les interlocuteurs (DP, BOP, UO, autres ministères, préfetures, autres SD, élus, DGS des collectivités territoriales, etc.) menés par des équipes comprenant autant que possible un inspecteur de MIGT et un membre d'une section concernée.

Réunions de mise en commun des informations et de discussion méthodologique :

- avant le début des investigations
- vers le milieu des travaux
- autour d'un projet de rapport final.

En tant que de besoin, consultation des collègues et missions d'appui du CGPC concernés (en particulier : AUHD, Logement, IAP, Risques naturels et technologiques, etc.)

Les travaux se dérouleront en conformité avec le référentiel commun du CGPC, et notamment :

- Une relecture sera assurée par des membres du CGPC n'ayant pas participé aux travaux (plusieurs relecteurs étant donné la complexité du sujet traité, choisis parmi des spécialistes et des non-spécialistes du champ couvert par le programme AUIP)
- Toutes les conclusions feront l'objet d'une procédure de discussion appropriée
- Le rapport final sera validé par le vice-président du CGPC après consultation du bureau du CGPC
- Le rapport sera publié, en tout ou partie selon les instructions du ministre, sur le site Internet du ministère (CGPC).

Diffusion prévue

1er temps : rapport complet au DGUHC, au SG et au directeur de cabinet du ministre

2e temps : sur autorisation éventuelle du ministre, mise sur le site Internet du ministère de tout ou partie du rapport.

COMPOSITION DE LA MISSION ET CALENDRIER

COMPOSITION DE LA MISSION

Au moins un IG ou chargé de mission par MIGT ; un membre de la VP et au moins un membre de chaque section (toutes sections étant concernées par le programme).

L'équipe est copilotée par Jean-René Brunetière (coordonnateur 9e MIGT), Michel Juffé (conseiller du vice-président), Brigitte Mazière (IGE, 5e section).

CALENDRIER

- Adoption du cahier des charges par le vice-président du CGPC : 15 février
- Investigations en centrale et en services déconcentrés : 15 février au 15 juin

- Pré-rapport : 10 juillet
- Discussion du pré-rapport avec la direction de programme : début septembre
- Projet de rapport final :15 septembre
- Remise du rapport définitif au ministre (cabinet, DGUHC, SG, DGPA, etc.) : 15 octobre

ANNEXE 2 LISTE DES AUDITEURS

Pilotage :

Jean-René Brunetière
Michel Juffé
Brigitte Mazière

Auditeurs des administrations centrales et organismes nationaux :

Jean-René Brunetière
Didier Cauville
Laurence Daude
Wanda Diebolt
Jean-Claude Diquet
Bruno Fareniaux
Madeleine Grancher
Michèle Joigny
Michel Juffé
François Lenoël
Brigitte Mazière
Marc Prévot
Lionel Rimoux

Auditeurs des services déconcentrés :

CGPC Paris :
VP : Michel Juffé
S3 : Jacques Dupaigne
S5 : Paul Checcaglini, Brigitte Mazière, Marc Prévot

MIGT 1 :
Catherine Andarelli
Michel Dumont
Lionel Rimoux
Bernadette Vandevallée

MIGT 2
Jany Auge
Gérard Chiodo

MIGT 3/4
Michèle Joigny
Henri Legendre

MIGT 5

Jean Durand
Jean-Marc de Princé
Jean Storez

MIGT 6

Alain Apostolo
Bernard Dauvergne
Bernard Gourguechon

MIGT 7

Monique Pinaud
Bernard Tronc

MIGT 8

Didier Cauville
André Chognot
Bernard Dauber

MIGT 9

Jean-René Brunetière
François Lenoël

MIGT 10

Philippe Berthollet
Bernard Duru
Michèle Gallot
Jacques Méary
Luc Tixier

MIGT 11

Jean-Pierre Besson
Guy Descombes
Jean-Pierre Maillard

MIGT 12

Firmino Fraccaro
Christian Jamet

ANNEXE 3 PERSONNES ET SERVICES RENCONTRÉS

Personnes rencontrées :

MEDAD

Direction générale du personnel et de l'administration

Hélène JACQUOT-GUIMBAL, Directrice générale

Vincent MOTYKA, Chef du service des effectifs et du budget

François CAZOTTES, Chef du service du personnel, adjoint à la directrice générale

Denis PRIOU, Sous-directeur du recrutement, des concours et de la formation (avec Valérie BAUDERE, Chef du Bureau du pilotage et de la coordination de la formation et Colette VACHON, Bureau des actions de formation)

Laurent TAPADINHAS, Sous-directeur de la gestion des compétences et des effectifs, du budget du personnel et du fonctionnement des services (avec Pascaline TARDIVON, chef du bureau du développement des compétences et des qualifications, Nelly LUCAS et Denis LAISNEY)

Pascale RIBON, Sous-directrice du développement professionnel (avec Marie-Aimée DEANA-COTE, Chargée de mission pour les administrateurs civils, architectes et urbanistes de l'État)

Marie-Christine PERRAIS, Chef de la Mission dialogue et contrôle de gestion

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Alain LECOMTE, Directeur général

Pascal LELARGE, Directeur, adjoint au directeur général

Sylvain BOUCHER, Adjoint aux directeurs

Patrick ALBRECHT, Bruno BARTHEL, Muriel BATIQUE, Alain BOUGNERES, Guy CHAPRON, Marie-Pierre DOIZELET, Jean-Pierre GREGOIRE, Hélène MAYER, mission territoriale

Jérôme ETIFIER, Responsable du pôle de gestion des moyens et des compétences

Christian CURÉ, Sous-directeur de la planification et de l'aménagement (avec Jean-Pierre SIMONET et François AMIOT Chef du Bureau de la planification des territoires urbains et ruraux)

Thierry LEMOINE, Sous-directeur du droit de l'urbanisme (avec Fabienne CORNELOUP, chef du bureau du contentieux de l'urbanisme, Xavier TEBOUL, chef du bureau de l'application du droit des sols, et Philippe BAFFERT, chef du bureau du droit de l'urbanisme)

Marie-Claire GRIMA, Sous-directrice l'observation et des études (avec Martine VERNHES, chef du bureau études locales)

Agnès VINCE, Sous-directrice métiers de l'aménagement (avec Robert COURRET chef du bureau de l'IAT, puis avec Cécile DELEVAUX, chef du bureau réseau professionnel et Anne GRANGÉ, adjoint au chef du bureau)

Jenny PANKOW, Chef de la mission des politiques communautaires territoriales

Secrétariat général

Patrick GANDIL, Secrétaire général (avec Pierre Marx, mission de la modernisation)

Philippe REDOULEZ, chef du service du Pilotage et de la Modernisation (avec Daniel PFEIFFER, Chef du la mission Pilotage des services, Franck AGOGUÉ, Chargé de mission Politiques territoriales, Pierre MARX, mission de la modernisation et Katayoune PANAH-CALMEN, MPS)

Raymond COINTÉ, Chef de la mission de la stratégie

Direction des études économiques et de l'évaluation

Pierre de MONTALIVAUT, Directeur adjoint (avec Bertrand GALTIER, sous-directeur de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques)

Direction de la nature et des paysages

Jean-Marc MICHEL, Directeur

Direction de l'eau

Pascal BERTEAUD, Directeur

Direction de la lutte contre les pollutions et de la prévention des risques

Laurent MICHEL, Directeur

Délégation interministérielle à la Ville

Yves-Laurent SAPOVAL, Délégué (avec Anne DOUVIN et Véronique LEBOUTEILLER)

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

Pierre MIRABAUD, Délégué (avec Jean-Benoît ALBERTINI, Sylvie ESPARRE)

Météo-France

Serge DUVAL, Secrétaire général

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Henri MASSE, Directeur de la sécurité civile (avec Patrice LEFEBVRE, adjoint au sous-directeur de la gestion des risques)

Edward JOSSA, Directeur général des collectivités locales (avec Lionel BUAGAD, adjoint pour l'urbanisme)

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Alain MOULINIER, Directeur général de la forêt et des affaires rurales

Dominique SORAIN, Secrétaire général

Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports

Anne-Marie BROCAS, Directrice de la recherche, des études et de l'évaluation sociale (avec Stéphane Le BOULER, chef de la mission recherche)

ANRU

Philippe VAN DE MAELE, Directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (avec Claude DOUSSIET et Marie DEFAY)

Agences d'urbanismes

Louis-François REITZ, Directeur de l'agence Lorraine-Nord

Jérôme GRANGE, Directeur de l'agence de Grenoble

Services déconcentrés

DRE Auvergne
DRE Basse-Normandie
DRE Franche-Comté
DRE Ile-de-France
DRE Languedoc-Roussillon
DRE Lorraine
DRE Midi-Pyrénées
DRE Nord-Pas-de-Calais
DRE Pays-de-la-Loire
DRE Poitou-Charentes

DDE Calvados (14)
DDE Charente-Maritime (17)
DDE Doubs (25)
DDE Hérault (34)
DDE Haute-Loire (43)
DDE Lozère (48)
DDE Nord (59)
DDE Orne (61)
DDE Hautes-Pyrénées (65)
DDE Sarthe (72)
DDE Savoie (73)
DDE Yvelines (78)
DDE Tarn (81)
DDE Vosges (88)
DDE Essonne (91)
DDE Martinique (972)
DDE Guyane (973)

CETE Sud-Ouest
CETE Nord Picardie

CIFP de Nancy

ENTE -Valenciennes

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