



Le droit des sols : une filière et une chaîne au service des territoires

La filière « droit des sols » est en expansion. La fin de la mise à disposition des services de l'État, conjuguée à la montée en puissance des intercommunalités, des PLUi et de la géomatique, induit un développement des postes d'instructeur et la mise en place de centres instructeurs mutualisés. Pour autant, il est souhaitable de progresser dans le domaine des formations et dans la valorisation de la chaîne du droit des sols.

AUX ORIGINES DE L'INSTRUCTION DES PERMIS DE CONSTRUIRE

Le métier d'instructeur de permis de construire dans le bloc communal n'est pas nouveau. Ainsi, le décret du 10 août 1946 prévoyait que les communes dotées d'une organisation technique suffisante pouvaient, par arrêté du préfet, se voir confiée l'instruction des permis de construire, en lieu et place des services de l'État. Ce dispositif fut poursuivi par les décrets du 13 septembre 1961 et du 10 juillet 1973. Au sein des DDE, les permis de construire demeuraient pour l'essentiel instruits au siège. Ce n'est que par la circulaire du 17 février 1978 que fut décidé un mouvement de déconcentration dans les 1 200 subdivisions. Les lois de décentralisation de 1982-1983 ne bouleversèrent

pas cette organisation : très majoritairement, les communes ont continué à faire instruire gratuitement les autorisations d'urbanisme par la DDE. L'absence de compensation financière incitait les maires à pratiquer le statu quo.

LA FILIÈRE ADS : DU RAPPORT D'ÉVALUATION DE 2003 AU BOULEVERSEMENT DES ANNÉES 2004-2014

En 2000, les services de l'État comptaient 4 159 agents sur les missions ADS, correspondant à 1 038 centres d'instruction. En juin 2003, un rapport du ministère de l'Équipement faisait le bilan de la filière « droit des sols » et définissait les orientations à retenir en matière d'ADS dans les services déconcentrés. Dès lors, à l'occasion de la loi

du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, un seuil démographique de mise à disposition de la DDE était créé et fixé à 10 000 habitants pour les communes et 20 000 habitants pour les EPCI. Un nouveau rapport ministériel édictait en janvier 2005 les nouvelles orientations en matière d'ADS. Le nombre des centres instructeurs des DDE devait alors diminuer de moitié et conduire à un regroupement des 3 295 équivalents-temps-plein (ETP) affectés en 2005 à la mission ADS. Le nombre de centres instructeurs en DDE a effectivement diminué de 864 en 2005 à 447 en 2010, chaque DDT(M) comptant environ trois à cinq centres. Toutefois, de nombreux centres ne parvenaient pas au seuil, considéré comme critique, de cinq instructeurs. Le mouvement de regroupement des centres

était lancé et il allait s'amplifier. Un programme d'appui national était aussi créé afin d'accompagner les 700 agents de l'État destinés à être redéployés jusqu'en 2013 sur d'autres missions dans le cadre de la RGPP. En parallèle, la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme entrainait en vigueur au 1^{er} octobre 2007. D'autres réformes sont venues depuis lors transformer les habitudes de travail des services instructeurs, tels l'accessibilité des constructions, la taxe d'aménagement, le nouveau régime de la surface de plancher, etc.

La loi ALUR du 24 mars 2014 a parachevé le dispositif en abaissant le seuil démographique à 10 000 habitants au 1^{er} juillet 2015 et en rendant autonomes au 1^{er} janvier 2017 les communes dotées d'une carte communale.

Enfin, le 3 septembre 2014, une instruction gouvernementale redéfinissait les missions de la filière ADS post-ALUR dans les DDT, en insistant sur les missions de conseil, d'expertise et d'animation. Les effectifs ADS du ministère sont désormais de 2 300 ETP en 2015. Ainsi, pour l'animation de la filière ADS, le total des ETPT passait de 214 en 2012 à 178 en 2015. Les effectifs d'instructeurs pour le compte de l'État fondaient fortement de 984 ETPT en 2012 à 219 en 2015. De la même façon, les ETPT d'agents ADS pour le compte des communes subissaient une très forte baisse, de 1 934 ETPT en 2012 à 798 en 2015. Pour le reste, 546 agents étaient affectés sur l'ADS des communes couvertes par le règlement national d'urbanisme et 500 agents sur les missions de fiscalité.

Parallèlement, on assistait à une montée en puissance des centres d'instruction et des métiers de l'ADS dans les collectivités.

UN « REPYRAMIDAGE » DES MÉTIERS DE L'ADS S'EST OPÉRÉ

Au sein du répertoire des métiers du CNFPT, la filière ADS est définie par référence à l'assistant technique et administratif (code ROME M1605) et, dans la fonction publique de l'État, aux instructeurs d'autorisations administratives (code RIME E/M FPETDD07). Les grades sont définis de façon large, puisqu'ils recouvrent les filières techniques et administratives, tant en catégorie B qu'en catégorie C.

Côté État, en 2012, le répertoire des métiers comportait trois items : chef de l'application du droit des sols, responsable de centre ins-

tructeur et enfin instructeur ADS (avec une variante sur la fiscalité de l'urbanisme). L'instruction du 3 septembre 2014 annonçait une refonte de ces profils en 4 fiches type. Si les instructeurs sont majoritairement des agents B et C, en revanche les responsables de services ou de centre instructeur appartiennent à la catégorie A.

Le transfert aux collectivités s'est traduit souvent par des créations de postes en catégorie B, tandis que dans les DDE, les agents de catégorie C constituaient la grande majorité des instructeurs (71,8 %). Les agents de catégorie B y représentaient environ 29 % et les agents de catégorie A étaient quasi absents (0,3 %).

UNE CHAÎNE DU DROIT DES SOLS À VALORISER

Les services instructeurs du droit des sols intègrent dans leurs missions des dimensions de plus en plus nombreuses, et jouent ainsi un rôle de régulation, de pédagogie et de diffusion de la règle d'urbanisme. Ce travail contribue à la définition des projets urbains et immobiliers par une relation privilégiée avec les promoteurs, lotisseurs, architectes et géomètres. Avec l'essor de l'urbanisme de projet, notamment grâce à la modernisation du contenu du PLU et à l'émergence des PUP, la fonction ADS devient stratégique. Elle devient une aide au montage de projets urbains et des PLU. Une meilleure intégration avec la fonction « fiscalité » et la fonction « statistique » reste également à inventer.

UNE NÉCESSAIRE STRUCTURATION DES FORMATIONS INITIALES

L'organisation de la formation d'instructeur est très embryonnaire en France. Il n'existe ni BTS, ni DUT dans ces secteurs et les licences professionnelles sont très peu nombreuses (Bordeaux, Créteil), alors même que les besoins d'instructeurs ADS et d'assistants en urbanisme sont de plus en plus importants. Le rapport Frébault-Pouyet sur les formations à l'urbanisme (2006) préconisait de développer ces filières. En 2013, le Collectif national des jeunes urbanistes (CNJU) formulait une proposition similaire sur le niveau Bac+3 pour former aux professions intermédiaires de l'urbanisme.

UNE FONCTION ADS EN CONSTANTE ÉVOLUTION

L'essor de la géomatique va continuer à moderniser le champ de l'ADS. Ainsi, les

prochaines avancées seront la dématérialisation (remplissage des formulaires, instruction, travail sur le terrain avec tablettes, délivrance des actes...), la montée en charge du Géoportail de l'Urbanisme, la téléconférence avec les pétitionnaires, l'archivage électronique, voire la numérisation des fonds d'archives des permis de construire.

Les centres instructeurs devraient encore monter en puissance côté collectivités, tandis que côté État on pourrait assister à un retour de l'instruction uniquement au siège de la DDT(M), comme avant 1978, clôturant ainsi un cycle de quarante ans.

Il existe de nombreux autres axes de progrès. Outre la certification des processus d'accueil et d'instruction des actes (cf. les démarches pionnières de Nancy et Le Pecq), les services devront mettre en application les nouveaux principes du « droit à l'erreur », du « silence vaut accord » et du « dites-le nous une fois ». Les concours de la fonction publique (techniciens, rédacteur, secrétaire administratif) pourraient inclure des options ADS et les parcours de formation continue pourraient être mutualisés entre les fonctions publiques. En outre, les bonnes pratiques d'organisation et d'instruction mériteraient d'être mieux partagées entre les services instructeurs. Enfin, une évaluation nationale des centres d'instruction serait la bienvenue, afin de disposer d'une vision consolidée des effectifs et des coûts, tant côté État que côté collectivités.



Philippe Bauer