

N° 654

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
*sur les **collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme**,*

Par M. Pierre JARLIER,

Sénateur.

Cette délégation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérissou, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES D'URBANISME : DES COMPÉTENCES EN RÉALITÉ PARTAGÉES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	11
A. DE LA PRÉDOMINANCE DE L'ÉTAT À L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GESTION DE L'URBANISME	11
1. <i>Une compétence initialement centralisée dans notre pays</i>	11
2. <i>Le premier temps du droit des sols : la décentralisation progressive du droit de l'urbanisme</i>	12
B. L'ÉVOLUTION DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES D'URBANISME VERS LA NOTION DE PROJET	13
1. <i>La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 : la volonté de l'État de mieux encadrer la planification urbaine au succès mitigé</i>	13
2. <i>Les apports de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains</i>	14
a) Une révision nécessaire des documents d'urbanisme existants.....	14
b) Un renforcement de la planification stratégique.....	15
c) Un enjeu urbain majeur : le contrôle de l'extension foncière	16
C. L'AUGMENTATION DES CONTRAINTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	17
1. <i>La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II »</i>	17
a) Une incitation à adopter des documents d'urbanisme.....	18
b) Le verdissement du droit des sols	19
c) Le rôle de l'État réaffirmé dans le cadre de la loi Grenelle II.....	22
2. <i>Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme</i>	24
II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT DESORMAIS CONFRONTÉES AU RETRAIT DE L'INGÉNIERIE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'URBANISME	27
A. L'AIDE DES SERVICES DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES D'URBANISME	27
1. <i>Les concours financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales en matière d'urbanisme</i>	27
2. <i>La mise à disposition des services de l'État aux collectivités territoriales</i>	29
a) Dans l'élaboration des documents d'urbanisme.	29
b) Dans l'instruction des actes d'urbanisme	30
c) Une démarche innovante : « la démarche atelier »	32
B. LA DISPARITION PROGRESSIVE DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DE L'ÉTAT	33
1. <i>La réduction des prestations d'ingénierie publique de l'État sous la pression du droit communautaire de la concurrence</i>	33
a) L'ingénierie publique, une longue tradition au bénéfice des collectivités territoriales	33
b) Une remise en cause au niveau communautaire	34
c) Une remise en cause confirmée au niveau national	35

2. La soumission au code des marchés publics des prestations d'ingénierie publique assurées par l'État et les conséquences de la RGPP.....	35
a) La loi MURCEF du 11 décembre 2001, une nouvelle philosophie de l'ingénierie publique.....	36
b) Le recentrage des missions d'ingénierie publique dans le cadre de la révision générale des politiques publiques	37
C. LA DISPARITION DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME	39
1. <i>Un retrait de l'État qui est controversé.....</i>	39
a) L'ingénierie dans le domaine de l'urbanisme.....	39
b) L'ingénierie, symbole d'une responsabilisation ou d'une tutelle de l'État sur des collectivités ?.....	40
c) La situation sur le terrain : la nécessité de suppléer rapidement l'État	41
2. <i>Le rôle de l'État est important et doit être maintenu</i>	43
3. <i>L'inquiétude des élus locaux face au recul de l'État</i>	44
III. PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE ARCHITECTURE TERRITORIALE DE L'INGÉNIERIE EN MATIÈRE D'URBANISME	47
A. UN RECOURS À L'INGÉNIERIE DU SECTEUR PRIVÉ POUR LA CONCEPTION ET LA RÉALISATION DES PROJETS	48
1. <i>Le recours à l'ingénierie du secteur privé en tant que de besoin et dans les limites des attributions de puissance publique.....</i>	48
2. <i>Les difficultés du recours au secteur privé</i>	49
B. L'INTERCOMMUNALITÉ : LA RÉPONSE LA PLUS APPROPRIÉE À UNE INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE EFFICACE.....	50
1. <i>Le cadre de l'intercommunalité est bien adapté à l'urbanisme</i>	50
2. <i>Encourager la mutualisation au niveau intercommunal</i>	52
C. UN RECOURS COMPLÉMENTAIRE À DES OUTILS D'INGÉNIERIE PERFORMANTS ET MUTUALISÉS AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL.....	56
1. <i>L'intervention des conseils généraux</i>	56
a) Les conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE).....	56
b) Les agences d'urbanisme : des outils d'ingénierie publique mutualisés	58
2. <i>Les nouveaux outils d'ingénierie déployés au niveau départemental.....</i>	60
a) Les agences techniques départementales.....	61
b) L'exemple de la SPL : une structure de mutualisation envisageable pour l'aménagement	62
D. L'ECHELLE RÉGIONALE OU INTERRÉGIONALE POUR DÉCLINER LES GRANDES STRATÉGIES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	64
1. <i>Consolider le rôle du CERTU comme instance d'appui aux collectivités en matière d'ingénierie</i>	64
2. <i>Mettre en réseau, à l'échelle régionale ou interrégionale, l'ensemble des acteurs de l'ingénierie territoriale afin de décliner les grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme et d'environnement.....</i>	66
E. DOTER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES « RESSOURCES HUMAINES » NÉCESSAIRES EN MATIÈRE D'URBANISME.....	68
1. <i>Attirer le personnel qualifié de l'État dans les collectivités territoriales et optimiser les compétences</i>	69
a) Les collectivités : un nouvel eldorado pour les ingénieurs de l'État.....	69
b) Mettre en place les conditions d'un transfert de personnels	70
2. <i>La notion d'ingénierie en matière d'urbanisme doit être mieux définie et les métiers qu'elle recouvre mieux identifiés</i>	71

a) Reconnaître les compétences spécifiques des urbanistes à leur juste valeur	71
b) Harmoniser la formation des urbanistes	72
F. OPTIMISER LE FINANCEMENT DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DÉDIÉE À	
L'URBANISME	74
1. Mobiliser une part minimum de la taxe d'aménagement dans un fonds national d'aide à la réalisation des documents d'urbanisme	74
2. Mettre en adéquation la ressource CAUE issue de la taxe d'aménagement avec les besoins des territoires	76
3. La mobilisation possible de fonds communautaires pour les projets d'urbanisme.....	77
CONCLUSION	81
ANNEXES	83
<i>Annexe 1 Recommandations</i>	84
<i>Annexe 2 Liste des personnes auditionnées</i>	86
<i>Annexe 3 Examen du rapport par votre délégation</i>	88

INTRODUCTION

Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme

Le 24 janvier 2012, votre délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation confiait à un groupe de travail composé de nos collègues MM. Yannick Botrel, Joël Labbé, Rachel Mazuir, et piloté par M. Pierre Jarlier, le soin de réfléchir à l'avenir de l'ingénierie publique en matière d'urbanisme.

L'enjeu est de taille car, si le droit de l'urbanisme s'est complexifié, l'État n'assure désormais plus l'ingénierie de proximité. Or, une ingénierie de qualité est le préalable à l'élaboration de projets de territoires cohérents et à leur traduction dans les documents d'urbanisme.

Les collectivités territoriales se retrouvent face à un certain nombre de défis : l'exercice du droit des sols face au désengagement de l'État, la gestion des politiques de planification en lien avec le Grenelle de l'environnement, les politiques locales d'aménagement, etc. En clair, elles doivent répondre à une question simple : comment adapter l'ingénierie publique aux besoins locaux ?

Concrètement, les maires vont être confrontés à court terme à de vraies difficultés, comme l'exercice du droit des sols (gestion des documents d'urbanisme, instruction des autorisations d'urbanisme telles que les permis de construire, les déclarations de travaux, etc.) qui leur incombe désormais, alors que l'État l'assurait encore jusqu'à présent dans de nombreuses collectivités, notamment les plus petites.

Mais ce n'est pas tout puisque les collectivités territoriales vont devoir faire face à d'autres défis en matière d'urbanisme.

Il s'agit notamment des politiques de planification, de plus en plus complexes car nécessitant un nombre croissant de compétences diversifiées en matière de déplacement, d'habitat et de développement durable.

Dans le secteur de l'urbanisme, les moyens d'ingénierie territoriale sont essentiellement issus du privé ou des agences d'urbanisme. Mais sur certaines parties du territoire, les élus sont déjà confrontés à un véritable désert d'ingénierie. Par ailleurs, si en matière d'aménagement les communes du secteur rural bénéficient de l'intervention des services techniques de l'État, ces missions ne sont déjà plus assumées dans le domaine concurrentiel.

Alors, comment répondre, dans ces conditions, aux besoins d'ingénierie des collectivités en matière d'urbanisme ?

Votre délégation est persuadée qu'une nouvelle organisation de l'ingénierie territoriale est nécessaire pour mener à bien les politiques de développement. Déjà, en 2010, sous la plume de notre collègue Yves Daudigny, elle envisageait les collectivités territoriales comme les « *moteurs de l'ingénierie publique*¹ ». Cette considération pose notamment la question du niveau auquel doit intervenir cette ingénierie renouvelée : intercommunal, départemental ou régional ? Dans le cas de l'urbanisme, objet du présent rapport, votre délégation penche pour des solutions à géométrie variable selon les sujets.

C'est-à-dire une ingénierie de « projet » dans laquelle l'ingénierie publique de l'État doit être complétée, d'une part, par l'ingénierie privée et, d'autre part, par une nouvelle ingénierie publique, celle des collectivités territoriales, afin de créer des « bouquets d'ingénierie » correspondant le mieux aux besoins. Ceux-ci s'organisent en trois volets : la planification et les études en amont ; la gestion du droit des sols et les autorisations de construire ; l'aménagement opérationnel.

Pour y répondre, votre délégation vous propose une architecture souple reposant sur deux dimensions complémentaires de l'ingénierie : l'ingénierie stratégique et l'ingénierie opérationnelle.

D'une part, une ingénierie stratégique reposant sur : l'échelle nationale pour la définition des grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme, d'environnement et de développement durable, et l'échelle régionale ou interrégionale pour décliner ces grandes stratégies nationales ;

D'autre part une ingénierie opérationnelle reposant sur : au niveau local, l'échelle intercommunale qui sera vraisemblablement la bonne pour l'exercice du droit des sols et la planification, et au niveau territorial, l'échelle du département ou des grands bassins de vie où devra se traiter la question de l'appui à la planification.

Les propositions que votre délégation dresse à l'intention de l'État et des collectivités territoriales pour les années à venir ne sont toutefois pas sans rencontrer des obstacles. La « redistribution des cartes » de l'ingénierie publique en matière d'urbanisme ne se fera pas sans difficultés.

¹ *Rapport d'information du Sénat n°557 (2009-2010) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, de M. Yves Daudigny, « les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique ».*

Nous devons en effet nous interroger sur l'organisation de l'ingénierie publique à proposer demain en lien avec la clarification des compétences des collectivités. Il faudra aussi tenir compte des moyens humains existants au sein des services de l'État et se poser la question de la possible intégration de ces agents dans les collectivités, car en matière de droit des sols, comme en d'autres, nous ne sommes pas allés au bout de la décentralisation.

Le présent rapport offre donc des perspectives pour répondre rapidement aux enjeux actuels en matière d'ingénierie publique locale.

I. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES D'URBANISME : DES COMPÉTENCES EN RÉALITÉ PARTAGÉES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Alors que le droit de l'urbanisme a connu de nombreuses et fréquentes modifications, avec une tendance à l'accélération depuis une dizaine d'années, **les règles de répartition des compétences entre l'État et les communes sont restées, au contraire, remarquablement stables¹.**

Pour l'essentiel, les communes ont la compétence de droit commun en matière de documents de planification. Si la commune est couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) ou une carte communale, les décisions individuelles sont prises par le maire au nom de la commune. A défaut, les décisions sont prises par le maire au nom de l'État et avec l'accord du service de l'État chargé de l'urbanisme. En cas de désaccord, il revient au préfet le soin d'arbitrer. Mais comme « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation²* », l'État reste chargé des intérêts nationaux. Le préfet détient donc, au-delà du contrôle de légalité, des prérogatives spécifiques au domaine de l'urbanisme, comme par exemple les autorisations pour les projets de l'État, les opérations d'intérêt national, les projets d'intérêt général, la suspension du caractère exécutoire du PLU ou la modification par substitution.

En dépit de cette stabilité dans la répartition des compétences, le contexte législatif et réglementaire a, lui, fortement évolué dans le sens d'une complexification de l'élaboration des documents d'urbanisme (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », et Grenelle de l'environnement), ceux-ci devant désormais intégrer les objectifs du développement durable.

A. DE LA PRÉDOMINANCE DE L'ÉTAT À L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GESTION DE L'URBANISME

1. Une compétence initialement centralisée dans notre pays

La loi n° 324 du 15 juin 1943 sur l'urbanisme est la première d'envergure consacrée à la gestion de l'urbanisme. Ce texte confirme la prédominance de l'État, d'une part, en créant une administration centrale spécifique, la direction de l'urbanisme, au sein de la délégation à l'équipement national et, d'autre part, en instaurant à l'échelon régional des services

¹ Fondamentalement, elles sont toujours celles qu'avaient fixées les lois de décentralisation : loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

² Article L. 110 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 7 juillet 1983 : « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences (...).

extérieurs placés sous l'autorité d'un inspecteur général de l'urbanisme. Par ailleurs, ses pouvoirs se développent en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, des projets intercommunaux établis dans le cadre de « groupements d'urbanisme » regroupant des communes liées par un intérêt commun sont mis en place. Dans les communes de plus de 10 000 habitants sont instaurés des projets communaux dont l'initiative revient au maire et, en cas de carence, au délégué général à l'équipement national. Les dépenses relatives à l'élaboration de ce projet sont prises en charge par l'État. Enfin, la réglementation de l'urbanisme est renforcée. La loi de 1943 pose le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. Mais surtout, le permis de construire est généralisé et unifié et est délivré par le préfet au nom de l'État.

Toutefois, **dans les années 70, la nécessité de donner plus de responsabilités aux élus locaux est apparue.** Ainsi, un projet de loi portant décentralisation de l'urbanisme, déposé au Sénat le 26 juin 1979¹, prévoyait par exemple le transfert aux maires de la compétence de délivrer les permis de construire dans toutes les communes dotées d'un plan d'occupation des sols. Ce texte, qui ne fut pas examiné, devint cependant caduc.

2. Le premier temps du droit des sols : la décentralisation progressive du droit de l'urbanisme

Le transfert des compétences en matière d'urbanisme aux collectivités territoriales s'est fait progressivement à partir des grandes lois de décentralisation. La loi de décentralisation du 7 janvier 1983² donne compétence aux communes et à leurs groupements pour élaborer leurs documents de planification d'urbanisme. Ainsi, depuis le 1^{er} octobre 1984, le maire est compétent pour instruire et délivrer les autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols ainsi que les actes qui leur sont liés : permis de construire, certificat d'urbanisme, certificat de conformité, autorisations de lotissement, permis de démolir, etc.

La loi du 18 juillet 1985³ a été votée dans le but d'encourager les communes à adopter des plans d'occupation des sols, dans un souci d'aménagement du territoire. Aussi l'article 6 de cette loi institue un droit de préemption urbain « *sur l'étendue des zones urbaines et des zones d'urbanisation future, délimitées par les plans d'occupation des sols rendus publics ou approuvés* ».

Cependant, l'État conserve la possibilité d'obliger les communes ou leurs groupements à intégrer, dans leurs documents d'urbanisme, des projets d'utilité publique de l'État ou des autres collectivités territoriales.

¹ *Projet de loi portant décentralisation en matière d'urbanisme, texte n° 443, déposé au Sénat le 26 juin 1979.*

² *Article 58 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.*

³ *Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.*

La loi a également confié à l'État la responsabilité de porter à la connaissance des communes et groupements compétents les « *informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* » selon les dispositions de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

B. L'ÉVOLUTION DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES D'URBANISME VERS LA NOTION DE PROJET

1. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 : la volonté de l'État de mieux encadrer la planification urbaine au succès mitigé

La loi du 4 février 1995¹ d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a institué les **directives territoriales d'aménagement (DTA)**. Cette nouvelle norme intermédiaire résultait des propositions du Conseil d'État dans son étude de 1992 intitulée « *l'Urbanisme, pour un droit plus efficace* ».

L'objectif des DTA était triple. Premièrement, il s'agissait de permettre à l'État de mieux contrôler la planification urbaine décentralisée. En effet, les outils existants, comme les schémas directeurs intercommunaux, n'avaient qu'une utilité très limitée. Deuxièmement, l'État souhaitait compléter les lois Littoral et Montagne. Troisièmement, elles offraient à l'État un instrument lui permettant d'exprimer ses choix stratégiques en matière d'aménagement sur un territoire local. En effet, comme le précise l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme disposant que « *des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement* », ces documents n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble du territoire. Ils sont « *réservés aux parties du territoire présentant des enjeux particulièrement importants en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur²* », où des intérêts contraires doivent être arbitrés. La DTA constituait ainsi à la fois un cadre de référence pour l'ensemble des politiques d'aménagement et d'équipement relevant de sa responsabilité et une norme s'imposant aux documents d'urbanisme des collectivités territoriales.

Aujourd'hui définie à l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme, elle détermine « *les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction*

¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

² Circulaire interministérielle du 23 juillet 1996 relative au lancement des travaux préparatoires à l'élaboration des DTA sur des territoires expérimentaux.

des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines ».

Le projet de DTA est élaboré par l'État « *en association avec la région, le département, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale et les communes non membres d'une de ces communautés qui sont situées dans le périmètre du projet ainsi que les établissements publics mentionnés à l'article L. 122-4. Il est soumis pour avis à ces collectivités territoriales et établissements publics. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de trois mois à compter de leur saisine*¹ ».

Les DTA sont donc établies sous la responsabilité de l'État, ce qu'exprime d'ailleurs la loi du 4 février 1995 disposant : « *les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative* ». Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, les régions peuvent désormais demander à l'État d'élaborer une DTA après consultation de leur conseil économique, social et environnemental. Ce document d'aménagement (après enquête publique depuis la loi SRU du 13 décembre 2000) doit alors être approuvé par décret en Conseil d'État.

La mise en place de ce dispositif s'est cependant révélée lente. Il a ainsi fallu plus de huit ans pour voir instaurer la première DTA en décembre 2003 dans les Alpes-Maritimes, suivie ensuite par sept autres².

2. Les apports de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a apporté des modifications essentielles au droit des sols en **modernisant les documents dont disposaient l'État et les communes afin de répondre aux nouvelles exigences en matière d'urbanisme** : la planification stratégique et le contrôle de l'extension urbaine.

a) Une révision nécessaire des documents d'urbanisme existants

Un consensus sur une nécessaire réforme du droit de l'urbanisme est apparu dans les années 1990. En effet, les documents d'urbanisme dont disposaient l'État et les communes ne répondaient plus à leurs besoins.

¹ Article L. 113-2 du code de l'urbanisme.

² La DTA des Alpes-Maritimes, la DTA des bassins miniers nord-lorrains, la DTA de l'estuaire de la Seine, la DTA de l'estuaire de la Loire, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, la DTA des Bouches-du-Rhône, et la DTA des Alpes du Nord.

Le rapport du Conseil d'État précité soulignait en particulier les faiblesses des schémas directeurs qui n'étaient plus adaptés aux nouveaux enjeux des villes, notamment au développement durable et à la nécessité de limiter l'étalement urbain. Le contenu de ces schémas s'était en effet éloigné de son objectif initial : prévus pour définir les grandes lignes de l'aménagement du territoire, ils sont devenus de plus en plus précis au point d'entrer dans les détails de l'affectation des sols. Ainsi, même les schémas les plus récents étaient devenus inefficaces, voire contreproductifs, car sources de contentieux avec les POS quant à leur compatibilité.

Par ailleurs, **les schémas directeurs n'ont connu qu'un succès mitigé**. Ainsi, le rapport d'information du Sénat « Simplifier et décentraliser : deux défis pour l'urbanisme¹, » soulignait en 2000 « *l'accroissement très modéré entre 1983 et 1999 du nombre total de ces schémas, passant de 177 à 219* ». Seulement 23,5 millions d'habitants, soit 39 % de la population française, habitaient dans une zone sur laquelle s'appliquait un schéma directeur, et à peine 12 % du territoire national était couvert par un de ces documents. Le rapport relevait également que « *la majorité des schémas directeurs existants était désormais obsolète, puisque sur 219 schémas, environ 150 devraient être révisés* ».

b) Un renforcement de la planification stratégique

La « *nécessaire relance des documents de planification* » souhaitée par nos collègues auteurs du rapport précité s'est traduite par la création des schémas de cohérence territoriale (SCOT), lesquels se sont substitués aux schémas directeurs.

Ce changement de nom témoigne de la volonté du législateur d'en faire des instruments de planification stratégique. Ils assurent ainsi, au niveau des agglomérations, la cohérence de l'ensemble des politiques d'urbanisme communales et des politiques sectorielles dans les domaines des déplacements, de l'habitat et des implantations commerciales. Le SCOT détermine en effet les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés.

Selon l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi SRU de 2000, les SCOT ont pour objet, à partir d'un diagnostic préalable, d'établir un projet d'aménagement et de développement durable du territoire et de fixer ensuite les conditions de mise en œuvre de celui-ci. Le SCOT s'inscrit ainsi dans une démarche nouvelle de projet.

¹ Rapport d'information n° 265, « Simplifier et décentraliser : deux défis pour l'urbanisme », M. Louis Althapé, déposé au Sénat le 15 mai 2000.

Témoin de cette nouvelle approche, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), inclus dans le SCOT, doit fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme « *en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile¹* ». C'est pour que le PADD puisse être mis en œuvre que le schéma devra fixer certaines prescriptions quant à l'utilisation de l'espace.

Enfin, les effets juridiques des SCOT sont renforcés par rapport à ceux des schémas directeurs, pour leur permettre une meilleure mise en cohérence des politiques sectorielles à l'échelle de l'agglomération.

c) Un enjeu urbain majeur : le contrôle de l'extension foncière

Le rapport précité du sénateur Louis Althapé constatait que « *malgré la variété des instruments, le processus d'extension urbain est loin d'être jugulé* ». La substitution des plans d'occupation des sols (POS) par les plans locaux d'urbanisme (PLU) à compter du 13 décembre 2000 traduit cette prise de conscience.

En effet, les enjeux d'urbanisme avaient évolué vers le réaménagement de terrains bâtis et la limitation de l'extension des villes. Ainsi, en comparaison avec le POS, **le PLU ne se limite pas à définir le droit des sols mais impose une vision plus stratégique**. Il inclut ainsi un « *projet d'aménagement et de développements durables* », « *définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques* » et « *fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain²* ». Il encadre les opérations d'aménagement urbain dont il constitue désormais le cadre de cohérence. En effet, le règlement, compris dans le PLU, fixe « *les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols³* ». Enfin, « *les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes⁴* ».

L'État continue donc d'avoir un rôle important, en tant que garant des principes qui s'imposent aux documents d'urbanisme. La circulaire du 6 septembre 2001 explicite son rôle⁵.

¹ Article L. 122-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi SRU de 2000.

² Article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

⁴ Article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme.

⁵ Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 06/09/01 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification.

Cette circulaire rappelle que « *la loi a maintenu la possibilité de mise à disposition des services de l'État chargés de l'urbanisme (...) pour l'élaboration, la modification ou la révision des documents d'urbanisme si les collectivités compétentes le demandent* ». Mais elle souligne également que « *l'organisation et le renforcement des services des collectivités locales devraient leur permettre de prendre en charge progressivement la réalisation des documents d'urbanisme et de réduire en conséquence la place de la mise à disposition* ».

C. L'AUGMENTATION DES CONTRAINTES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II »

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », a modifié très largement les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la planification et marque une nette évolution en **renforçant les préoccupations environnementales des documents d'urbanisme**¹.

En ce qui concerne l'impact concret sur le travail des communes ou de leurs groupements, et donc sur leurs moyens financiers et humains, ces évolutions récentes du droit de l'urbanisme se sont traduites par une augmentation du niveau d'exigence.

Désormais, les obligations de prise en compte du développement durable sont plus nombreuses. Les documents supra-communaux à respecter sont eux aussi plus nombreux. Ainsi le SCOT doit respecter, par un rapport de « compatibilité » ou de « prise en compte », les schémas régionaux de continuité écologique, les plans climat-énergie, les chartes de pays, les directives paysages, les chartes de parcs naturels régionaux, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les plans de gestion des risques d'inondation. Enfin, les obligations d'évaluation environnementale ont été étendues².

¹ *Utilisation économe de l'espace, préservation des espaces agricoles, forestiers, naturels, réduction des émissions de gaz à effet de serre, développement des transports collectifs, continuités écologiques, développement des communications électroniques, etc.*

² *L'étude d'impact qui accompagnait un projet de décret à ce sujet indiquait que l'obligation pourrait concerner la moitié des PLU au lieu de 10 % actuellement. Le coût était estimé à 16 millions d'euros par an. Le projet a finalement obtenu un avis favorable de la commission consultative d'évaluation des charges moyennant l'engagement pris par le MEDDTL de revoir ces dispositions.*

a) *Une incitation à adopter des documents d'urbanisme*

La loi portant engagement national pour l'environnement **renforce l'incitation à élaborer un SCOT**, volonté qui se fonde sur le constat du succès mitigé de cet instrument.

En effet, si les communes ou les intercommunalités qui ont adopté ce document en ont retiré des bénéfices en termes de rationalisation de leur projet de développement et d'amélioration des relations intercommunales, force est de constater qu'au 1^{er} janvier 2009, il n'existait que 82 SCOT approuvés, concernant 3 563 communes et 10,5 millions d'habitants.

Aussi, le texte prévoit **une généralisation progressive des SCOT** en étendant, par étapes successives jusqu'en 2017, le nombre des communes concernées par la règle de l'urbanisation limitée. Ainsi la loi Grenelle II modifie l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme et dispose que « *dans les communes qui ne sont pas couvertes au 1^{er} janvier 2017 par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle* ».

Par ailleurs, l'incitation à recourir à des SCOT s'opère également par **le renforcement du caractère prescriptif de ce document**. Ainsi, le SCOT « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique*¹ ».

La loi élargit également les cas où les SCOT peuvent **exiger des plans locaux d'urbanisme de justifier l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau**. L'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme dispose ainsi que le SCOT « *peut (...) imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée (...), la réalisation d'une étude d'impact (...) ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées* ». Par ailleurs, il « *peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter soit des performances énergétiques et environnementales renforcées, soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques* ».

Selon les données transmises par le ministère de l'intérieur et par le ministère de l'écologie, on dénombre, au 1^{er} janvier 2012 : 137 SCOT approuvés couvrant 6 267 communes (86 993 km²) et représentant un peu plus de 17 millions d'habitants.

¹ Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme.

44 SCOT sont en cours d'approbation (projets de SCOT arrêtés), 150 SCOT sont en cours d'étude (délibération sur les objectifs et les modalités de concertation prise) et 59 SCOT sont en projet (périmètre arrêté et/ou établissement public créé seulement).

On dénombre par ailleurs, au 1^{er} janvier 2012 : 17 308 PLU ou POS approuvés, dont 5 883 sont en cours de révision et 2 226 PLU en cours d'élaboration. Ils couvrent 45 % des communes soit plus de 300 000 km², et représentent 57,4 millions d'habitants.

Enfin, s'agissant des cartes communales (CC), on dénombre, au 1^{er} janvier 2012 : 4 439 CC approuvées, dont 380 CC sont en cours de révision, les communes concernées comptant 2,11 millions d'habitants, et 2 265 CC sont en cours d'élaboration. Ces documents d'urbanisme couvrent, selon l'observatoire des territoires de la DATAR, 54,4 % des 36 680 communes françaises¹.

Il convient de souligner que, **dans le respect des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales**, le Grenelle II a édicté, en règle général, des facultés et non des obligations pour les élus locaux. Ainsi en va-t-il des SCOT qui peuvent intervenir en matière d'objectifs de logements, de performances énergétiques et environnementales, de gabarit, de densité minimale, ou encore des PLU qui peuvent fixer une densité minimale près des transports collectifs ou imposer des performances énergétiques ou environnementales. De surcroît, les rapports avec les documents supra-communaux restent des rapports de « prise en compte » ou de « compatibilité » : ils ne sont pas devenus des rapports de conformité.

b) Le verdissement du droit des sols

La loi du 12 juillet 2010 fait aussi du développement durable l'un des paramètres essentiels du droit de l'urbanisme. L'étude d'impact soulignait que le projet de loi devait permettre *« notamment de renforcer la dimension environnementale des documents d'aménagement d'échelle nationale, régionale, et des bassins d'habitat (DTADD, SDRIF, SCOT, PLU, etc.) et de les mettre en cohérence autour de cet objectif fédérateur »*.

De nombreuses dispositions de la loi poursuivent donc la prise en compte des objectifs de développement durable et d'environnement dans les documents d'urbanisme.

¹ Les grandes agglomérations et les zones urbaines sont bien couvertes ainsi que toute la zone des arcs atlantique et méditerranéen. A contrario, les zones plus rurales (Bretagne centre, arrière Pays niçois, Corse, Normandie) et toute la diagonale Nord-est et Sud-ouest sont moins bien dotées en PLU.

Les SCOT ont ainsi intégré les enjeux du développement durable. C'est le cas en matière de consommation de l'espace, puisque ceux-ci ont désormais la possibilité d'arrêter « *des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* ». Par ailleurs, les SCOT peuvent désormais déterminer des zones dans lesquelles l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par des transports en commun.

La loi de 2010 précise également l'insertion des SCOT dans le « millefeuille » normatif en matière de développement durable. Ainsi, les SCOT doivent prendre en compte « *les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent* » et doivent être compatibles notamment avec « *les directives de protection et de mise en valeur des paysages* » ou encore « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (...)*¹ ».

On peut également souligner que l'article L 122-14 du code de l'urbanisme prévoit désormais que l'EPCI chargé de la gestion du SCOT « *procède à une analyse des résultats de l'application du schéma [notamment] en matière d'environnement (...), de maîtrise de la consommation d'espace* ».

Les SCOT, initialement conçus comme un instrument régissant le droit des sols, ont donc été élargis à la protection de l'environnement.

De nouveaux objectifs environnementaux ont également été fixés aux plans locaux d'urbanisme (PLU). Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme précise ainsi que les PLU « *déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs de développement durable (...)* », avant de lister une série d'objectifs.

Le contenu du PLU est donc enrichi. Ainsi, les orientations d'aménagement et de programmation, à caractère obligatoire, intégreront désormais, dans le cas de PLU élaborés au niveau intercommunal, des dispositions relatives à l'habitat et aux transports et elles tiendront lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacements urbains. En outre, le PLU pourra, dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants et programmés, imposer une densité minimale de construction.

Enfin, **l'évaluation en matière environnementale est renforcée**, comme en témoigne le nouvel article L. 121-10 du code de l'urbanisme.

¹ Article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme.

**L'évaluation environnementale dans le cadre de l'article L. 121-10
du code de l'urbanisme**

I - « font l'objet d'une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ainsi que ses annexes et par la présente section :

1° Les directives territoriales d'aménagement et les directives territoriales d'aménagement et de développement durables ;

2° Le schéma directeur de la région d'Île-de-France ;

3° Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur ;

4° Les prescriptions particulières de massif prévues à l'article L 145-7.

II. - « Font également l'objet de l'évaluation environnementale prévue au premier alinéa du I les documents qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local suivants :

1° Les plans locaux d'urbanisme :

a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, précitée, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ;

b) Ou qui comprennent les dispositions des plans de déplacements urbains mentionnés aux articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;

2° Les cartes communales qui permettent la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations mentionnés à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

3° Les schémas d'aménagement prévus à l'article L. 146-6-1 du présent code.
(...) ».

Il est important de souligner qu'en application de ces dispositions du code de l'urbanisme, **un décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement a été publié le 2 mai 2012¹ dans le but d'évaluer les incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.** À l'exception des dispositions relatives aux zones d'action prioritaires pour l'air, les dispositions du décret s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2013.

Or, il s'agit de contraintes très lourdes pour les collectivités car désormais, les projets de plan, schéma, programme ou document de planification susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devront, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale², soit de

¹ Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012.

² Un rapport environnemental est établi, qui rend compte de la démarche d'évaluation, à laquelle le public est par ailleurs associé.

manière systématique, soit après un examen au cas par cas¹ par l'autorité administrative de l'État désignée à cet effet².

Votre délégation est à cet égard inquiète du projet de décret relatif aux évaluations environnementales soumis à la commission consultative d'évaluation des normes le 1^{er} mars 2012. **La liste des documents d'urbanisme dont l'élaboration est systématiquement soumise à évaluation environnementale est considérablement étendue.** Sont ajoutées, en plus des DTA, des SCOT et du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), des schémas d'aménagement régionaux (SAR) et du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), les documents suivants : les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) ; les schémas de secteur des SCOT ; les PLU intercommunaux comprenant celles des dispositions que seul un SCOT peut comporter ; les PLU tenant lieu de PDU ; les prescriptions particulières de massif ; les schémas d'aménagement des plages ; les cartes communales dont le territoire comporte un territoire Natura 2000 ; les PLU dont le territoire comporte un site Natura 2000 ; les PLU couvrant le territoire d'au moins une commune littorale ; les PLU situés en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles (UTN) soumises à autorisation.

Ce renforcement des exigences en matière d'évaluation environnementale nécessite d'autant plus de moyens d'ingénierie pour les collectivités territoriales que les contraintes à leur égard progressent. C'est pourquoi votre délégation est d'avis de mieux prendre en compte les remontées de terrain des élus locaux confrontés à l'inflation et la juxtaposition de textes réglementaires contraignants en matière d'évaluation environnementales.

c) Le rôle de l'État réaffirmé dans le cadre de la loi Grenelle II

La loi Grenelle II a surtout instauré un nouvel outil : **les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD)**, lesquelles doivent permettre une conciliation entre, d'une part, la planification urbaine et, d'autre part, les objectifs de développement durable. Ces directives remplacent les anciennes directives territoriales d'aménagement (DTA).

Ce changement de nom traduit **l'extension du périmètre d'intervention de ces documents**, notamment à la lutte contre la régression des surfaces agricoles, et à la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques.

¹ La procédure de soumission au cas par cas menée par le préfet de département concerne les PLU qui ne sont pas mentionnés dans l'article R.121-14 II et les cartes communales limitrophes d'un territoire Natura 2000.

² Cette autorité peut être le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le préfet de région, le préfet de département ou le préfet coordonnateur de bassin.

Elles sont élaborées, tout comme les DTA, en concertation avec les collectivités locales¹. Cependant, la consultation a été élargie : en effet, en plus des départements et des régions, les communes sont impliquées. L'avis des collectivités et intercommunalités est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de trois mois à compter de leur saisine.

Les DTADD ne sont plus opposables aux SCOT et schémas directeurs. En effet, lors de l'examen au Sénat du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, nos collègues de la commission de l'économie² avait mis en évidence la rigidité des DTA par « *l'opposabilité des DTA, qui conduit les collectivités territoriales à négocier àprement leur contenu de crainte qu'elles ne contiennent des dispositions risquant de contrarier leur propre planification territoriale* ».

Si les DTADD ne sont plus opposables, l'État conserve néanmoins le moyen d'imposer certains de ses projets aux collectivités territoriales, en élargissant aux DTADD la possibilité d'y inscrire des projets d'intérêt général (PIG). Ainsi, l'autorité administrative est autorisée à adopter des PIG nécessaires à la mise en œuvre des DTADD.

Enfin, la loi Grenelle II a étendu le rôle du préfet.

Elle lui permet d'abord de contrôler plus activement la pertinence des périmètres des SCOT. Il doit ainsi approuver le projet de périmètre en amont. L'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme autorise le préfet à demander aux communes et intercommunalités de déterminer un périmètre de SCOT quand il constate, « *notamment du fait d'un nombre important de demandes de dérogations à la règle de l'urbanisme limité, que l'absence de SCOT est de nature à nuire gravement à la cohérence des politiques d'urbanisme (...)* ». Les communes et intercommunalités disposent de six mois pour proposer une délimitation ou une extension du périmètre, faute de quoi, le préfet se substitue à elles et propose son projet, avec avis de la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

Le préfet intervient également à la fin du processus pour valider le contenu du schéma au regard des obligations légales que celui-ci doit respecter.

¹ Pour les directives territoriales d'aménagement, étaient consultés les régions, les départements, les communes chef-lieu d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs (ancienne rédaction de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme).

² Rapport n° 552 sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009.

Par ailleurs, l'éventail des motifs l'autorisant à s'opposer à leur entrée en vigueur est élargi aux enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

En définitive, la loi Grenelle II a confirmé le rôle majeur des documents d'urbanisme dans la mise en œuvre des objectifs du Grenelle, les communes et les EPCI compétents pouvant intégrer ces objectifs dans leur SCOT¹ et/ou PLU² en les articulant avec leur politique locale d'aménagement, de logement et de transport.

2. Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme

Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme est par nature particulier, l'urbanisme ayant été une des premières matières à bénéficier d'un transfert de compétence. Il se situe au croisement de deux complexités, celle du contrôle en lui-même et celle de la matière qui en est l'objet.

D'abord, il touche au droit des sols, c'est-à-dire finalement au droit de propriété qui est sensible et dont les enjeux techniques et juridiques restent fondamentalement lourds.

Ensuite, le contrôle de légalité des actes d'urbanisme décentralisés peut apparaître original, dans la mesure où l'urbanisme est une compétence partagée, ce qui implique que ce contrôle coexiste avec l'exercice de compétences propres à l'État.

Par ailleurs, ce contrôle porte sur une légalité qui s'est considérablement élargie avec les évolutions profondes qu'a connues le droit de l'urbanisme, sous le double effet de l'intégration des questions d'environnement et de développement durable et de l'incidence du droit communautaire sur le droit national. À cet égard, comme l'a très bien analysé notre collègue M. Jacques Mézard dans son rapport fait au nom de notre délégation³, ce type de contrôle souffre directement des conséquences de la RGPP qui a considérablement réduit les moyens affectés à cette mission, notamment en matière de personnels qualifiés.

¹ En application de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, le SCOT peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées. Il peut aussi déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte en transports collectifs.

² En application de l'article L. 123-1-5, 14° du code de l'urbanisme, le PLU peut imposer aux constructions, travaux, installations, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales qu'il définit.

³ Rapport d'information n° 300 (2011-2012) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur « les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales ».

Enfin, ce contrôle s'inscrit dans un domaine où, jusqu'à récemment, l'État apportait un conseil juridique aux collectivités territoriales en mettant à disposition ses services.

Dans une circulaire du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme¹, le ministre de l'Intérieur précise les principaux enjeux auxquels les préfets doivent prêter attention dans le contrôle de légalité des documents d'urbanisme. Il s'agit de **la prise en compte des risques naturels et technologiques, du respect des dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement**, notamment la biodiversité, **de la production de logement** dans le respect du principe de mixité sociale ainsi que du principe **de la gestion économe de l'espace**.

La circulaire rappelle également le **rôle de conseil et d'expert juridique que la préfecture doit jouer**. Ainsi, les préfets doivent faire du conseil juridique « *un axe important pour l'organisation [des] services* » et doivent veiller « *à ce que la communication avec les élus le fasse clairement apparaître* ».

La circulaire précise aussi la manière dont l'État participe à l'élaboration des documents d'urbanisme. Il s'agit tout d'abord du « porter à connaissance », c'est-à-dire de la transmission aux communes et intercommunalités des informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme (article L. 121-2 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, la circulaire indique qu'il « *est souvent opportun d'accompagner le porter à connaissance d'un document constituant une note d'enjeu dans laquelle sont communiqués les enjeux que l'État défend en matière d'urbanisme dans le département* ».

Enfin, la circulaire met en avant **l'association des services de l'État aux procédures d'élaboration de différents documents d'urbanisme**, prévue par la loi, qui doit s'inscrire « *dans une approche globale de concertation active entre les collectivités territoriales et les services de l'État* ».

¹ *Circulaire du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, du secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales et du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme.*

II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT DESORMAIS CONFRONTÉES AU RETRAIT DE L'INGÉNIERIE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'URBANISME

Les services de l'État fournissaient, depuis de nombreuses années, une aide indispensable aux collectivités territoriales à travers la dévolution de moyens financiers et la mise à disposition gratuite de ses services.

Mais ces dernières années, les élus ont constaté, dans leurs territoires, **une réduction progressive et généralisée du champ de l'ingénierie publique de l'État**. Celle-ci résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : le droit européen de la concurrence, les critiques formulées par la Cour des comptes sur la légitimité de l'ingénierie publique de l'État, l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'État, ainsi que la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Ce mouvement – entamé depuis plus de dix ans –, notre collègue M. Yves Daudigny l'a très bien analysé dans son rapport précité consacré à l'ingénierie publique, dans lequel il décrit la situation des milliers de « *communes ou groupements de communes de France qui n'ont pas la capacité d'organiser leurs propres services d'ingénierie* », stigmatisant au passage la « *chronique d'une mort annoncée de l'ingénierie publique d'État* ».

A. L'AIDE DES SERVICES DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES D'URBANISME

La décentralisation de l'urbanisme opérée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État **impliquait que l'État aide les communes et leurs groupements à exercer leurs nouvelles compétences transférées**.

Cela s'est traduit, d'une part, par la dévolution de moyens financiers et, d'autre part, par la mise à disposition gratuite des services de l'État.

1. Les concours financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales en matière d'urbanisme

Depuis le 1^{er} octobre 1983, en application des dispositions¹ de l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983, **les communes et leurs groupements peuvent exercer la compétence d'élaboration et de mise en œuvre des documents d'urbanisme** (SCOT, PLU et cartes communales) et **délivrent, lorsqu'elles disposent d'un document d'urbanisme approuvé, les permis de construire et autres autorisations d'utilisation du sol** en leur nom propre.

¹ Dispositions codifiées dans l'article L. 124-4 du code de l'urbanisme.

Les charges découlant de ces transferts facultatifs de compétences donnent lieu à une **compensation financière** sous la forme de **concours particuliers**¹ au sein de la **dotations générale de décentralisation** (DGD) : le concours particulier de la DGD relatif à l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme, et le concours particulier de la DGD au titre des contrats d'assurance destinés à garantir contre les risques contentieux découlant de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.

Le montant national a été fixé suivant la règle habituelle dite du « coût historique ». En revanche, l'activité d'élaboration des documents d'urbanisme étant essentiellement discontinuée, **l'État a voulu que la répartition entre communes tienne compte des charges**. D'où le caractère spécifique de cette dotation. Elle n'est pas forfaitaire et indépendante de la dépense ultérieure effective comme la plupart des dotations de compensation. Elle n'est pas pour autant un remboursement. Elle n'est pas totalement automatisée sur critères comme la dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle n'est pas à l'appréciation du préfet comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

En fait, **elle combine plus ou moins ces diverses logiques**.

La DGD documents d'urbanisme² est répartie entre les préfets de région selon quatre critères affectés de coefficients fixés par le CGCT : le nombre de logements ayant donné lieu à permis, le nombre de communes sans documents d'urbanisme, le nombre de communes concernées par la loi littoral, la loi montagne, les zones de bruit des aérodromes. Les préfets de région la répartissent entre les préfets de département en tenant compte notamment des mêmes critères mais sans coefficients préétablis. Les préfets de départements la répartissent entre les communes sur avis d'un collège d'élus et au vu en particulier des documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou en projet.

La DGD contrats d'assurance³ est répartie selon trois critères affectés de coefficients fixés par le CGCT : nombre de permis, nombre de logements figurant sur les permis, et population. La signature effective d'un contrat d'assurance est nécessaire. Si le contrat est signé en cours d'année, il est alors procédé à un prorata *temporis*.

¹ Cette dotation annuelle permet d'aider les communes ou les établissements publics à élaborer ou faire évoluer leurs documents d'urbanisme notamment suite à la loi SRU et au Grenelle de l'environnement, ces concours s'élevant en 2012 à 18 millions d'euros, selon les données transmises par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'écologie.

² Prévues aux articles R. 1614-41 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Prévues aux articles R. 1614-54 et suivants du CGCT.

Le système actuel est compliqué au regard des sommes distribuées¹, les services de la direction générale des collectivités locales (DGCL), auditionnés par votre délégation, indiquant ainsi qu'« *une donnée en apparence aussi simple que le nombre de permis de construire n'est pas facile à fiabiliser. Plus précisément l'application statistique nationale « SITADEL 2 », n'est plus en mesure de distinguer le nombre de permis de construire et logements afférents délivrés par les communes de ceux délivrés par l'État, seuls les premiers étant à prendre en compte* ». Les services de la DGCL ajoutent que « *dès lors on peut se demander si la vérification de la présence effective d'un contrat d'assurance est bien utile. La charge administrative pour les préfetures est trop lourde. Une simplification s'impose. Notamment la part contrat d'assurance devrait reposer sur des données simples et faisant l'objet d'une centralisation nationale pour en dégager les préfetures* ».

Votre délégation estime que si des réformes devaient être engagées en la matière, elles devraient, en tout état de cause, faire l'objet d'une large concertation avec les élus locaux.

2. La mise à disposition des services de l'État aux collectivités territoriales

Il faut distinguer deux types de prestations qui obéissent à des règles juridiques différentes.

a) Dans l'élaboration des documents d'urbanisme².

Les services de l'État peuvent être mis **gratuitement** à la disposition de la commune ou de l'EPCI. La prestation est donc **facultative** pour la commune aussi bien que pour l'État.

L'article L. 121-7 du code de l'urbanisme dispose ainsi que « *les services extérieurs de l'État peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant, avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels*

¹ 18 millions d'euros pour les documents d'urbanisme et 5 millions d'euros pour les contrats d'assurance selon les données transmises par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

² Les documents d'urbanisme (PLU communaux ou intercommunaux, SCOT) constituent des documents stratégiques permettant aux collectivités territoriales de maîtriser leur développement et de porter leurs projets de développement et d'aménagement du territoire.

qualifiés travaillant pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie ».

En outre, les services de l'État informent la commune ou l'EPCI compétent des règles et des enjeux particuliers du territoire concerné dans le cadre du « porter à connaissance ». Cette expertise est une aide précieuse et gratuite apportée aux services communaux.

Votre délégation estime que ce rôle d'État-expert et éclairer de l'action publique locale aujourd'hui fondamental, en particulier pour les petites communes, doit être maintenu.

Le « porter à connaissance » prévu par l'article L 121-2 du code de l'urbanisme.

Selon les termes de la loi, le « porter à connaissance » est l'opération par laquelle « *le préfet porte à la connaissance de la commune les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme* ».

C'est donc le document transmis par le préfet à la commune lorsque celle-ci décide d'élaborer un document d'urbanisme sur son territoire (plan local d'urbanisme ou carte communale).

Le préfet transmet également à l'EPCI compétent un « porter à connaissance » lors de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale.

L'article R. 121-1 du code de l'urbanisme précise le contenu du « porter à connaissance ». Celui-ci inclut les éléments à portée juridique tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, ainsi que les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national au sens de l'article L 121-9 du code de l'urbanisme.

Le « porter à connaissance » informe également des études techniques dont dispose l'État notamment en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

Il s'agit d'un **document public**.

b) Dans l'instruction des actes d'urbanisme

Le maire ou le président de l'EPCI peut disposer **gratuitement** des services de l'État pour celles des demandes qui lui paraissent justifier cette **assistance technique**.

En application de l'article 67 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les communes de 10 000 habitants et plus doivent instruire elles-mêmes les actes d'application du droit des sols.

Par ailleurs, en application de l'article 103 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, les EPCI compétents de 20 000 habitants¹ et plus doivent également instruire eux-mêmes les actes d'application du droit des sols.

Dès lors, **l'aide est aujourd'hui réservée aux communes de moins de 10 000 habitants et aux EPCI de moins de 20 000 habitants**. L'article L. 422-8 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que « *lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent groupe des communes dont la population totale est inférieure à 20 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie* ». Aujourd'hui 70 % des actes instruits par les services de l'État, le sont pour le compte des communes.

En outre, **une assistance juridique ponctuelle peut être accordée à toutes les communes et à tous les EPCI** sur le fondement de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme : « *une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'État, pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents* ».

L'article R. 422-5 précise que lorsque la collectivité territoriale décide de confier aux services de l'État tout ou partie de la mission, les modalités sont fixées par **convention** : « *lorsque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent décide, en application de l'article L. 422-8, de confier aux services de l'État l'instruction de tout ou partie des déclarations préalables ou des demandes de permis, une convention précise les conditions et délais de transmission et d'instruction des dossiers, les obligations réciproques des parties en matière de classement, d'archivage des dossiers et d'établissement des statistiques* ».

Sur ces fondements juridiques, le Conseil d'État a jugé, le 27 octobre 2008, dans l'arrêt « commune de Poilly-lez-Gien » que « *ces conventions sont de droit lorsque les communes le demandent* ». Le juge administratif en a ainsi déduit un régime de responsabilité différent du droit commun des prestations de services : la responsabilité de l'État n'est engagée que si le service de l'État a refusé d'exécuter un ordre du maire.

¹ Ce seuil avait été fixé initialement à 10 000 habitants par la loi de 2004.

En tout état de cause, **l'instruction par les services de l'État est obligatoire pour les autorisations¹ délivrées au nom de l'État**. Cela est justifié dans la mesure où l'État doit être en capacité de garantir les intérêts supra-communaux. À cet égard, il faut rappeler qu'en matière de droit des sols, en particulier s'agissant de la délivrance des permis, l'État intervient dans trois cas : lorsque la commune ne dispose pas de documents d'urbanisme ; lorsqu'il s'agit d'une opération d'intérêt national ; lorsque le permis est déposé par l'État, un État étranger ou un établissement public de l'État.

c) Une démarche innovante : « la démarche atelier »

L'ex ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a développé une démarche « d'Atelier national » sur des sites pilotes depuis 2006. Il s'agit d'initier des réflexions conjointes entre l'État et les élus locaux pour élaborer des stratégies de territoire et aborder les sujets par l'approche de projets locaux respectueux de l'identité du territoire.

L'Atelier national mobilise une équipe projet mandatée par l'État. Concrètement, cette méthode s'articule autour de trois séances d'atelier réunissant élus, équipe chargée du projet et État, et permet de mettre en place des dynamiques à des échelles de territoire pertinentes en termes d'identité et d'avenir commun, sur une période de un à deux ans.

Elle permet également d'investir sur une proximité renouvelée entre les services de l'État et les élus locaux autour des questions d'orientations de long terme. À ce jour, 21 sites ont ainsi bénéficié de cette démarche autour de trois thèmes sélectionnés : littoral, montagne, territoires économiques (12 sites métropolitains ont bénéficié de la démarche Atelier national « littoral », et « montagne » ; 9 sites sont actuellement engagés dans l'Atelier national « territoires économiques »).

Chaque Atelier national donne lieu à des livrables (un ouvrage faisant ressortir le déroulement de l'Atelier national et sa méthode), ainsi que chaque site (carnets de suivi, esquisses, cartographies, présentations ; feuille de route ; rapport de synthèse).

Votre délégation accueille positivement cette nouvelle forme d'accompagnement des territoires sur des projets stratégiques. Cette démarche expérimentale, qui confère une nouvelle posture aux services de l'État, mérite d'être encouragée, car après cette expérience sur des sites pilotés par le ministère, il s'agit dorénavant de transférer cette approche aux services déconcentrés de l'État afin qu'ils se saisissent de ce moyen pour construire des perspectives communes mais aussi des espaces de discussion entre État et élus locaux.

¹ Exemples : Prisons, commissariats de police, collèges, lycées, logements sociaux.

L'Atelier national constitue finalement un instrument qui permet :

- d'élaborer un projet anticipateur à une échelle géographique indépendante des limites institutionnelles et adaptée à la réflexion autour des enjeux du territoire ;

- de renouveler les partenariats entre élus locaux et État dans une logique de dialogue centré sur le projet stratégique à l'échelle d'un territoire plutôt que sur les moyens de mise en œuvre de projets opérationnels de court terme ;

- de positionner les services déconcentrés de l'État en tant que facilitateurs de réflexions stratégiques conformes au Grenelle de l'environnement en amont de projets opérationnels à petites échelles.

B. LA DISPARITION PROGRESSIVE DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Nos collègues de la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux¹ ont bien analysé le **retrait progressif de l'État des prestations d'ingénierie publique**. Plusieurs séries de considérations doivent être prises en compte pour comprendre cette situation qui ne concerne pas seulement les compétences d'urbanisme, mais qui s'inscrit dans un mouvement de fond.

1. La réduction des prestations d'ingénierie publique de l'État sous la pression du droit communautaire de la concurrence

a) L'ingénierie publique, une longue tradition au bénéfice des collectivités territoriales

Depuis la fin du XVIII^e siècle, les prestations d'ingénierie publique en faveur des collectivités territoriales, considérées comme des missions de service public, étaient prises en charge par l'État et concernaient généralement les projets liés à l'aménagement du territoire ou aux voiries.

Cette tradition ancienne n'a jamais été remise en cause, pas même par la décentralisation, et ce sont **les services déconcentrés** des ministères de l'équipement, de l'environnement, des transports et de l'agriculture (les anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et directions départementales de l'agriculture (DDA)), **qui assuraient principalement ces missions essentielles de conseil et d'appui aux collectivités territoriales**.

¹ Rapport d'information de M. Dominique de Legge n° 666, enregistré à la présidence du Sénat le 22 juin 2011, de la mission présidée par M. François Patriat.

Les conditions dans lesquelles ces prestations étaient apportées aux collectivités territoriales étaient définies à l'article 12 de la loi du 7 janvier 1983¹ et à l'article 7 de la loi du 6 février 1992². En 2000, près de 22 000 communes ou groupements de communes ont bénéficié d'environ 30 000 prestations des services de l'État. Les rémunérations versées à l'État par les collectivités à ce titre s'élevaient à 237,8 millions par an³.

Une **convention**, signée entre le préfet de département et la commune ou le groupement demandeur, **définissait les modalités des prestations d'appui des services techniques de l'État**. Les concours de l'État prenaient essentiellement la forme, soit de prestations de conseil, soit de prestations en maîtrise d'œuvre. Mais, dès la fin des années 1990, **ces prestations d'ingénierie publique ont été soumises aux règles du droit de la concurrence communautaire et national**.

b) Une remise en cause au niveau communautaire

L'évolution s'est d'abord manifestée au niveau communautaire, ce qui est aujourd'hui prévu par l'article 106 alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : *« les entreprises chargées de la gestion des services publics d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union »*. Par ailleurs, l'article 2 de la directive n° 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, dispose que *« les pouvoirs adjudicateurs⁴ traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité, de manière non discriminatoire et agissent avec transparence »*.

¹ L'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État autorisait les services de l'État, les départements et les régions à apporter leur concours technique aux communes qui le demandaient pour l'exercice de leurs compétences.

² Dans sa version initiale, l'article 7 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de l'État de la République (ATR) dispose que, « les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. Dans ce cas, cet appui est fourni dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'établissement public de coopération ».

³ Rapport d'information n°666, « la RGPP, un défi pour les collectivités territoriales et les territoires », Dominique de Legge, déposé au Sénat le 22 juin 2011.

⁴ Sont considérés comme pouvoirs adjudicateurs, selon la directive précitée du 31 mars 2004 : « l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public ».

En clair, dans la passation des marchés, **il ne doit être constaté aucune discrimination entre les différents prestataires de services**. Dès lors les conventions conclues entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des lois de 1983 et 1992 doivent être conformes au droit des marchés publics.

c) Une remise en cause confirmée au niveau national

Le droit national de la concurrence en a donc tiré les conséquences. Déjà, la Cour des comptes¹ avait sévèrement critiqué, dès 1999, la légitimité de l'intervention des services déconcentrés de l'État dans le cadre des missions d'ingénierie publique au bénéfice des communes. Parallèlement, la jurisprudence du Conseil d'État relative à la qualification juridique des conventions conclues entre les services de l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des prestations d'ingénierie publique a évolué. Pendant longtemps le juge administratif considérait que ces conventions ne devaient pas être qualifiées de marchés publics et pouvaient donc être passées sans organiser au préalable les procédures de mise en concurrence et de publicité prévues par le code des marchés publics. Mais la décision du Conseil d'État du 20 mai 1998, « Communauté de communes du Piémont de Barr », a remis en cause cette jurisprudence en affirmant que tout contrat d'ouvrage entre deux groupements de communes doit être qualifié de marché public. Comme le relève notre collègue M. Yves Daudigny dans le rapport précité de votre délégation, « *par extension, on peut supposer que cette jurisprudence pouvait s'appliquer aux conventions prévues par les deux lois précitées de 1983 et 1992* », à savoir les conventions d'ingénierie publique.

Les juges communautaires et nationaux ont donc confirmé **l'entrée des prestations d'ingénierie publique**, dont bénéficiaient les collectivités territoriales, **dans le champ du secteur concurrentiel**.

2. La soumission au code des marchés publics des prestations d'ingénierie publique assurées par l'État et les conséquences de la RGPP

Le droit de la commande publique, notamment d'origine communautaire, a donc conduit à un encadrement plus important de ces prestations assurées par l'État au profit des communes. La RGPP a également contribué à redéployer l'ingénierie publique avec un recentrage de l'aide de l'État sur les communes n'ayant pas les moyens.

¹ Rapport de la Cour des comptes, « La fonction publique de l'État », décembre 1999.

a) La loi MURCEF du 11 décembre 2001, une nouvelle philosophie de l'ingénierie publique

En application de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi « MURCEF », **le champ d'intervention de l'ingénierie publique ainsi que les modalités d'intervention des services de l'État ont été profondément remaniés.**

La loi pose en effet le principe selon lequel l'ensemble des prestations d'ingénierie publique doivent être réalisées « *dans les conditions prévues par le code des marchés publics* »¹. Désormais, il convient de distinguer deux types d'interventions.

Les prestations d'ingénierie publique entrant dans le champ concurrentiel ont été soumises au code des marchés publics. Elles ne peuvent donc plus faire l'objet d'une convention avec les collectivités territoriales. Il s'agit des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre.

Tandis qu'en dehors de ce champ concurrentiel, **la loi a prévu un dispositif dérogatoire, destiné à maintenir une mission de solidarité dans des conditions compatibles avec le droit communautaire de la concurrence** : l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (« l'ATESAT »). C'est ainsi que les communes ou leurs groupements dont les ressources financières et humaines ne leur permettent pas de disposer de leur propre expertise, peuvent bénéficier du concours des services de l'État, sans passation de marchés publics.

Comme le précise l'article 7-1 inséré dans la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR ») par l'article 1^{er} de la loi du 11 décembre 2001, « *les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement* ».

La convention est conclue entre l'État et la collectivité concernée pour une durée d'un an, renouvelable deux fois par tacite reconduction. Elle précise la nature et le niveau des prestations ainsi que le montant de la rémunération de l'ATESAT.

¹ Nouvelle rédaction de l'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifié par l'article 1^{er} de la loi MURCEF.

La demande, pour être recevable, doit se fonder sur des « *raisons de solidarité et d'aménagement du territoire* ». La rémunération des services de l'État fournis au titre de l'ATESAT est, quant à elle, fixée par un arrêté ministériel du 27 décembre 2002¹.

b) Le recentrage des missions d'ingénierie publique dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

Dans un contexte contraint, les services de l'État se sont donc recentrés sur leurs priorités, mouvement constaté dans le domaine de l'ingénierie technique. Les services en charge de celle-ci se sont concentrés notamment sur les actions qui contribuent directement au développement durable.

À l'ingénierie concurrentielle se substitue progressivement une ingénierie ciblée sur les domaines nouveaux ou en croissance dans le champ du développement durable² (prévention des risques, expertise sur l'énergie, biodiversité, etc.), notamment pour mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Et ce recentrage des missions d'ingénierie publique des services de l'État s'est davantage orienté vers un rôle d'expertise plutôt qu'un rôle de prestataire de services. C'est pourquoi les services déconcentrés de l'État ont été invités, par la circulaire du 10 avril 2008, à ne pas maintenir l'ensemble des activités qu'ils pouvaient avoir dans le cadre du champ concurrentiel.

Désormais, le nouveau champ d'action de l'ingénierie publique, centré sur un rôle d'expertise, s'organisera autour de cinq grands types de fonctions pour les services déconcentrés, orientées autour de neuf domaines prioritaires.

Cinq grands types de fonctions mobilisant les capacités d'ingénierie ont été identifiés par la circulaire³ du 19 mai 2009 du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) :

¹ Elle est fondée sur un forfait annuel par habitant différencié selon la taille et le type de collectivité ainsi que le type de mission, c'est-à-dire selon qu'il s'agit de missions de base ou de missions complémentaires.

² Orientation confirmée par la circulaire du 10 avril 2008 sur les mesures du conseil de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie publique concurrentielle, conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

³ Circulaire du 19 mai 2009 du MEEDDAT sur l'évolution des capacités d'ingénierie des services régionaux et départementaux pour porter les politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministère du logement.

- les fonctions régaliennes et de régulation (avis de l'État, actes réglementaires, instructions d'autorisations administratives, contrôle, demande de financement) ;

- les fonctions de maîtrise d'ouvrage (notamment pour les infrastructures de transport ou le bâtiment) ;

- les fonctions de connaissance, d'évaluation et d'étude (missions de prospective, d'observation, d'étude générale, de recueil et d'analyse de données, d'évaluation et de connaissance des territoires) ;

- les fonctions de prestations pour tiers prévues par la loi ou s'inscrivant dans un cadre conventionnel (droit du sol, aides à la pierre, ADEME, ANRU, ANAH, ATECAT) ;

- les fonctions d'impulsion et d'animation des politiques prioritaires.

Ces fonctions doivent s'exercer dans neuf domaines prioritaires : connaissances ; intégration du développement durable ; stratégie et action territoriale ; climat-air-énergie ; bâtiment ; logement ; gestion intégrée de la ressource en eau ; milieux vivants et biodiversité ; prévention des risques.

Votre délégation souhaite que le processus de redéploiement de l'ingénierie publique qui a été engagé ne remette pas en cause les missions de l'ATECAT sur les territoires, notamment pour soutenir les petites communes.

Car, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'État n'assure plus sa mission d'ingénierie publique en direction des collectivités territoriales dans les domaines où une offre concurrentielle existe dans le secteur privé¹. Concrètement, il est mis fin aux prestations d'ingénierie proprement dite, c'est-à-dire essentiellement d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de projet, auprès des tiers, et en particulier des collectivités territoriales, en dehors de l'ATECAT pour laquelle existe une obligation législative au champ délimité comme cela a été précédemment souligné.

Du point de vue comptable, cette décision échappe au champ d'application de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit la compensation financière des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Il ne s'agit pas d'un transfert clairement exprimé, le retrait de l'État de fonctions traditionnellement assumées jusque là n'étant pas un désengagement total mais un assouplissement dans la mise en œuvre de la compétence. Reste que les collectivités doivent désormais répondre, souvent sans le soutien de l'État, aux besoins dans les territoires.

¹ Circulaire du 22 juillet 2008 sur l'évolution des activités d'ingénierie et les modalités de retrait du champ concurrentiel, conjointe du MEEDDAT et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

C. LA DISPARITION DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME

1. Un retrait de l'État qui est controversé

a) L'ingénierie dans le domaine de l'urbanisme

« L'ingénierie¹ » en matière d'urbanisme dans les collectivités souffre d'un manque de définition. Elle se traduit en particulier par l'exercice de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, le contrôle et l'évaluation. **Le même terme renvoie en effet à des métiers et des missions disparates.**

Même centrée sur l'urbanisme, la notion d'ingénierie publique locale reste large et comprend les métiers liés au droit du sol (instruction), à la planification urbaine (SCOT, PLU...), à l'urbanisme opérationnel (conduites de procédures), mais également les métiers structurés autour d'une thématique particulière (spécialistes habitat, ingénieurs déplacement, spécialistes biodiversité, professionnels du foncier, experts en matière de fiscalité...).

Dans son acception large, l'ingénierie en matière d'urbanisme peut être présente dans un très grand nombre de structures : communes, communautés, départements, syndicats de SCOT, syndicats de pays, DDT/DREAL, agences d'urbanisme, établissements consulaires, sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL), conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE), centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), etc.

D'une manière générale, les collectivités territoriales ressentent des besoins croissants en la matière, car :

- elles doivent faire face à des enjeux majeurs (étalement urbain, formes urbaines, énergie-climat, biodiversité...) ;

- elles sont confrontées à des exigences nouvelles (urbanisme commercial, SCOT, PLU intercommunaux, trame verte et bleue...) ;

- elles doivent mettre en œuvre et dans de courts délais les textes qui se multiplient contribuant ainsi à la généralisation et à la complexification des documents de planification urbaine.

¹ Dans la définition qu'en donne le Larousse, l'activité d'ingénierie est clairement liée à l'étude, à la conception et à la réalisation d'un projet particulier : « l'ingénierie est l'ensemble des plans et des études qui permettent de déterminer, pour la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet d'investissement, les tendances les plus souhaitables, les modalités de conception les meilleures, les conditions de rentabilité optimales, les matériels et les procédés les plus adaptés ».

Or, les collectivités doivent organiser cette ingénierie en matière d'urbanisme dans un contexte contraint caractérisé par :

- la réorganisation des services de l'État ;
- les contraintes budgétaires et le manque de visibilité et de prospective financière ;
- la multiplication des appels à projets (devant lesquels les collectivités sont inégalement armées) ;
- l'application de la réforme territoriale (évolution des périmètres communautaires en discussion, chantier de la mutualisation engagé...) ;
- la multiplication des recours en matière d'urbanisme ;
- les inquiétudes quant à la capacité des cabinets d'études à s'adapter à l'ensemble des enjeux ainsi qu'aux spécificités de l'approche intercommunale.

b) L'ingénierie, symbole d'une responsabilisation ou d'une tutelle de l'État sur des collectivités ?

Le retrait progressif de l'État de l'ingénierie territoriale semblerait pourtant aller dans le sens de l'histoire, dès lors que les collectivités assument de manière pleine et entière leurs responsabilités dans une logique d'appropriation de leur espace. D'ailleurs, en la matière, la France ne fait que se rapprocher du reste de l'Europe.

Pour certains élus locaux, les tenants d'une décentralisation aboutie, **il ne faudrait donc pas regretter le désengagement de l'État en matière d'ingénierie publique**, dont bénéficiaient les petites collectivités territoriales, avec des prestations de conseil et de maîtrise d'œuvre de qualité.

Ainsi l'existence même d'une ingénierie publique maintiendrait les collectivités dans une situation de déresponsabilisation envers l'État, ce qui serait contraire aux principes mêmes de la décentralisation. Une véritable décentralisation du droit de l'urbanisme passerait donc par le fait de donner aux collectivités territoriales les commandes afin qu'elles s'organisent elles-mêmes pour faire face aux diverses difficultés que crée la disparition des services de l'État.

Dès lors, les collectivités sont appelées à assumer les compétences qui leur ont été transférées, en se dotant des services d'ingénierie nécessaires ou bien en bénéficiant des outils d'ingénierie dont l'État disposait pour les compétences avant leur transfert. Et, dans cette nouvelle architecture, les petites collectivités rurales pourront toujours bénéficier d'une ingénierie

publique, qui ne sera plus dispensée par les services de l'État mais par les collectivités elles-mêmes.

Au total, selon cette première conception, il faudrait donc se féliciter de la montée en puissance technique et politique des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Pour d'autres élus locaux, au contraire, le désengagement de l'État conduira inéluctablement à la disparition totale de l'ingénierie dans les petites collectivités. L'existence d'une ingénierie publique de qualité permet aux communes qui en bénéficient de mettre en œuvre des services de qualité qui profitent à leurs habitants et concourent au dynamisme de leur territoire. Le désengagement de l'État et le recours au secteur privé priveront les espaces ruraux ou à faible densité de population, des outils nécessaires à leur développement. Une telle situation pourrait conduire *in fine* à une désertification de ces territoires.

Enfin, cette disparition de l'ingénierie publique de l'État peut être perçue comme un « transfert rampant » : le fait que l'État ait allégé la charge pour son budget aurait forcément des répercussions sur les finances publiques locales.

c) La situation sur le terrain : la nécessité de suppléer rapidement l'État

Votre délégation estime que, près de trente ans après la décentralisation de l'urbanisme, **il est légitime que les services communaux s'approprient ou se soient approprié l'exercice de cette mission.** C'est d'ailleurs un fait acquis dans les grandes et moyennes communes, sans compter que l'intercommunalité à fiscalité propre a atteint un niveau de développement sans commune mesure avec ce qu'il était en 1983.

Comme cela a été confirmé à votre délégation à de nombreuses reprises lors de ces auditions, **cette situation n'est d'ailleurs pas un problème pour les grandes communes ou les grandes intercommunalités** qui ont, depuis longtemps, développé des compétences pointues et diversifiées en matière d'urbanisme, dépassant largement ce que pouvait faire l'État en son temps.

En revanche, le problème se pose bien pour les petites communes où l'ingénierie territoriale aurait dû être développée au sein des intercommunalités, dès la mise en place de la décentralisation, ce qui n'a pas été fait. L'Office professionnel de qualification des urbanistes (OPQU) relève ainsi que « *l'État aurait dû mettre à disposition gratuitement ses ingénieurs dans les petites intercommunalités, ce qu'il s'est refusé à faire, pensant ainsi garder la main. Il n'a réussi qu'à désorganiser le système alors que c'était*

l'occasion de construire progressivement des compétences intercommunales, seule échelle susceptible d'avoir la masse critique pour le monde des petites communes ».

Les maires vont donc être confrontés à court terme à de vraies difficultés dans l'exercice du droit des sols (gestion des documents d'urbanisme, instruction des autorisations d'urbanisme telles que les permis de construire, déclarations de travaux, etc.) qui leur incombe désormais, alors que l'État l'assurait encore jusqu'à maintenant dans de nombreuses collectivités, notamment les plus petites.

Ils le seront d'autant plus que le contexte a évolué avec la complexité croissante des politiques de planification, notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui nécessitent des compétences diversifiées en matière de déplacement, d'habitat et de développement durable. Dans le secteur de l'urbanisme, les moyens d'ingénierie territoriale sont essentiellement issus du privé ou des agences d'urbanisme. Mais sur certaines parties du territoire, les élus font face à un véritable désert d'ingénierie, notamment en secteur rural.

Cette situation est grave car comme cela a été confirmé à votre délégation par l'OPQU¹ : *« si pendant longtemps l'État a tout fait gratuitement, aujourd'hui les études de projets urbains, d'espaces publics, sont de plus en plus mal rémunérées. Sauf pour quelques exceptions, en particulier pour les grandes collectivités, il existe un réel risque de dégradation de la qualité de ces études en amont, pourtant essentielles, pour toutes les autres, petites et moyennes collectivités »*. L'OPQU ajoute : *« quant aux études d'urbanisme de planification (PLU, SCOT, ZAC, Lotissement...) ou encore les études de réflexions préalables, si celles-ci étaient déjà peu rémunérées hier, la situation est aujourd'hui catastrophique, à tel point que nombre de bureaux d'études sérieux refusent maintenant d'entrer sur ce marché. Ce qui explique le désinvestissement de bureaux d'études confirmés sur ce domaine d'études »*.

Cette situation est encore plus grave pour les communes du secteur rural qui ne bénéficient plus de l'intervention des services techniques de l'État dans le domaine concurrentiel et qui ne disposent quasiment pas d'ingénierie, les bureaux d'études étant installés en secteur urbain.

Alors certes, la loi² impose à l'État de poursuivre l'aide aux communes de moins de 10 000 habitants³, **mais le nombre de fonctionnaires dédiés va passer de 3 600 en 2012 à 3 000 en 2013, soit une diminution de**

¹ Audition de MM. Louis Canizarès, président, et Jean-Claude Galléty, vice-président.

² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ Pour les EPCI, le seuil retenu par l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, est de moins de 20 000 habitants.

20 % des effectifs, comme cela a été confirmé par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. **Votre délégation craint donc une remise en cause des missions de service public en faveur des collectivités territoriales par manque de personnels.**

Dès lors, il faut que les collectivités établissent une nouvelle organisation de l'ingénierie territoriale pour mener à bien leurs politiques en matière d'aménagement et de développement.

2. Le rôle de l'État est important et doit être maintenu

Le parallèle entre l'ingénierie technique et l'urbanisme ne doit pas être poussé au-delà d'une certaine limite. L'urbanisme est un domaine stratégique. Parmi les décisions publiques qui affectent l'environnement, les décisions d'ouverture à l'urbanisation ont la particularité d'être, par nature et en pratique, irréversibles. Les choix d'urbanisme conditionnent l'exposition de la population aux risques. Comme le relève à juste titre la direction générale des collectivités locales (DGCL) « *c'est un domaine à enjeux juridiques et vu du citoyen, l'urbanisme est véritablement l'État de droit scellé dans la pierre* », l'article L. 110 du code de l'urbanisme proclamant d'ailleurs solennellement que « *le territoire français est le patrimoine commun de la Nation* ».

L'État, constitutionnellement en charge des intérêts nationaux, doit donc garder une capacité d'expertise pour les missions qui lui sont propres : contrôle de légalité, opérations ou constructions de l'État, actes délivrés au nom de l'État. L'élaboration des lois et règlements, la planification stratégique, la planification opérationnelle, l'instruction, le contrôle, forment une chaîne. Dès lors, si l'État ne doit certes pas gérer chacun des maillons il doit rester responsable de la cohésion de l'ensemble.

D'autant plus que l'urbanisme constitue un métier qui a son unité et dont l'instruction fait partie. Par exemple, pour le contrôle de légalité, on contrôle d'autant mieux ce que l'on a soi-même pratiqué. De même, alors que les documents de planification relevant de l'État ou d'une responsabilité conjointe État-région tendent à se multiplier, en dernier lieu sous l'impulsion du Grenelle de l'environnement, il paraît indispensable que l'élaboration de ces documents se nourrisse d'une pratique de l'urbanisme de terrain.

Comme le note à juste titre la DGCL « *il n'est pas possible de cultiver à distance un urbanisme hors sol* », et « *toute évolution devra être accompagnée* ». Le ministère de l'écologie encourage ainsi les services déconcentrés chargés de l'urbanisme à élaborer des plans d'accompagnement qui prévoient la mise en place de formations des futurs instructeurs territoriaux, en s'appuyant sur un réseau d'échange et d'information entre les

instructeurs de la direction départementale de l'équipement et ceux des collectivités.

Enfin, comme l'indique M. Pierre Ducout, rapporteur de la commission urbanisme à l'Association des maires de France (AMF) « *il ne faut pas oublier qu'environ 12 000 communes en France ne sont dotées d'aucun document d'urbanisme, les services de l'État assurant la gestion du droit des sols dans ces cas* ».

3. L'inquiétude des élus locaux face au recul de l'État

Malgré les tentatives de l'État pour rassurer les élus locaux, le récent rapport de nos collègues de l'Assemblée nationale, MM. Jérôme Bignon et Germinal Peiro, consacré à « L'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural », souligne le sentiment d'abandon de plusieurs élus locaux face au désengagement de l'État.

Ce sentiment ne date pas du 1^{er} janvier 2012, mais se faisait déjà sentir auparavant du fait de la réorganisation des services déconcentrés de l'État. Comme le relèvent nos collègues : « *les collectivités ont perdu les repères qu'elles avaient avec les anciennes DDE, DDAD ou autres DDASS. Elles ont le sentiment que ces services n'ont pas été remplacés, ni techniquement, ni financièrement. Il en résulte une perte de points de contacts avec les usagers. Pourtant la multiplication des lois et normes, la complexité technique et juridique croissante des dossiers ou la prise en compte des contraintes environnementales exigent une ingénierie de plus en plus performante¹* ».

Nos collègues du Sénat, dans le cadre du rapport précité de la mission commune d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, portent également **un regard critique sur le retrait progressif de l'État en matière d'ingénierie publique.**

Le rapport souligne ainsi **le manque de prévisibilité et de visibilité pour les collectivités territoriales** en notant par exemple que « *les collectivités n'ont pas toujours été informées des missions abandonnées et de celles qui perdurent (...) on constate souvent un manque de communication de l'État sur ses nouvelles missions. Les collectivités ne disposent d'aucune visibilité sur les domaines dans lesquels elles peuvent encore bénéficier d'une assistance de l'État et de ses modalités d'intervention.*

¹ Rapport d'information n° 4301 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur « l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural », présenté par MM. Jérôme Bignon et Germinal Peiro, Assemblée nationale, 2 février 2012.

Les élus locaux (...) craignent un total désengagement de l'État en la matière et leurs discours reflètent une méconnaissance du contexte juridique et des nouveaux principes appliqués par l'État en matière d'ingénierie publique ».

Votre délégation a pu se livrer au même constat lors des auditions réalisées auprès des associations d'élus locaux. Face au désengagement de l'État, ceux-ci se sentent souvent démunis pour assumer leurs missions d'instruction des permis de construire et de gestion du droit des sols. Or, la complexité de la réglementation en matière d'urbanisme nécessite précisément une expertise technique.

Comme l'indique notre collègue M. Yves Krattinger, président de la commission aménagement du territoire et technologies de l'information et de la communication de l'Assemblée des départements de France, *« face au désengagement de l'État, les maires se retrouvent souvent perdus dans l'élaboration des documents d'urbanisme et recourent à des cabinets privés parfois avec des résultats décevants »*. C'est pourquoi, il *« faut inventer une nouvelle répartition des responsabilités »*.

Les collectivités locales de petite et de moyenne taille sont aujourd'hui démunies pour répondre aux enjeux techniques qui leur incombent¹. Face à la difficulté de mettre en place des ressources de substitution, il est crucial de proposer une architecture réorganisée au niveau des territoires.

¹ Le rapport précité de notre collègue Yves Daudigny évaluait à 30 000 le nombre de communes ou intercommunalités qui n'ont pas les moyens de développer leurs propres services d'ingénierie et dont l'essentiel est formé de communes de moins de 2 000 habitants.

III. PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE ARCHITECTURE TERRITORIALE DE L'INGÉNIERIE EN MATIÈRE D'URBANISME

Dans nos territoires, force est donc de constater **la grande inquiétude des élus locaux** sur leur capacité à exercer, demain, leurs compétences en matière d'urbanisme, de droit des sols et d'aménagement. Le problème est simple : **nous avons, dans notre pays, transférer la gestion du droit des sols aux communes qui en ont la responsabilité, mais sans décentraliser les moyens**, les services de l'État assurant cette mission pour le compte des collectivités territoriales. C'est une carence de la décentralisation, ou tout au moins un inachèvement, car il est aujourd'hui demandé aux élus locaux d'assurer l'opérationnel en matière d'urbanisme. Or, cela nécessite de disposer des bonnes informations et des moyens humains et financiers, surtout dans le contexte d'accroissement des contraintes techniques, notamment des normes environnementales.

Votre délégation identifie trois enjeux majeurs pour les territoires placés au cœur de la constitution d'une nouvelle architecture de l'ingénierie : rationaliser et explorer les gisements d'ingénierie existants en trouvant la bonne échelle de mutualisation, coordonner et développer des complémentarités entre structures afin d'éviter des doublons, et exprimer une solidarité entre territoires, notamment entre les territoires urbains et ruraux.

Pour répondre à ces défis, il convient d'imaginer des solutions diversifiées, à l'image de la diversité des territoires concernés. Votre délégation ne souhaite donc pas « décréter » qu'un niveau de collectivité serait plus légitime que les autres pour organiser l'ingénierie. Il lui paraît essentiel de laisser les territoires libres de s'organiser en trouvant la souplesse nécessaire pour faire face à la diversité des situations. En clair, elle plaide pour une ingénierie de « projet » dans laquelle l'ingénierie publique de l'État doit être complétée, d'une part, par l'ingénierie privée et, d'autre part, par une nouvelle ingénierie publique, celle des collectivités territoriales, afin de créer des « bouquets d'ingénierie » correspondant le mieux aux besoins, et ce, à trois niveaux : la planification et les études en amont ; la gestion du droit des sols et les autorisations de construire ; l'aménagement opérationnel (action foncière, ZAC etc.).

L'architecture qu'elle préconise pour l'organisation des ces trois niveaux repose ainsi sur une chaîne d'ingénieries complémentaires :

- bien sûr l'ingénierie privée, qui est nécessaire et indispensable pour la conception et la réalisation des projets. Celle-ci ne peut toutefois répondre aux besoins actuels d'ingénierie dans tous les territoires, ce qui nécessite qu'elle soit complétée par une ingénierie publique de qualité ;

- l'échelle nationale pour la définition des grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme, d'environnement et de développement durable en s'appuyant notamment sur le CERTU pour cette ingénierie stratégique ;

- l'échelle régionale ou interrégionale pour la mise en œuvre de ces grandes stratégies nationales, grâce à la mise en réseau de l'ensemble des acteurs de l'ingénierie au sein de « grandes délégations régionales » ;

- l'intercommunalité, ensuite, qui doit devenir centrale dans la planification (avec les SCOT intercommunautaires et les PLU intercommunaux), l'aménagement opérationnel (notamment pour les opérations les plus significatives) et l'administration du droit des sols dans une logique de mutualisation pour le compte des communes. L'intercommunalité doit constituer le premier échelon de base de l'ingénierie ;

- les départements, enfin, qui peuvent apporter un appui dans les zones les plus rurales là où les intercommunalités sont de trop petite taille. Mais cet appui a vocation à s'inscrire dans une coopération avec les intercommunalités. Les outils d'ingénierie publique mutualisés comme les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers lorsqu'ils existent, les sociétés publiques locales et les CAUE peuvent ainsi être mobilisés. Mais il ne doit pas être envisagé une quelconque « tutelle » de la part des départements en la matière.

A. UN RECOURS À L'INGÉNIERIE DU SECTEUR PRIVÉ POUR LA CONCEPTION ET LA RÉALISATION DES PROJETS

1. Le recours à l'ingénierie du secteur privé en tant que de besoin et dans les limites des attributions de puissance publique

En raison du désengagement de l'État de toutes les prestations de maîtrise d'œuvre s'inscrivant dans le cadre concurrentiel, **les collectivités territoriales devront faire appel au secteur privé** pour la conception et la réalisation des projets urbanistiques.

Le recours à ce secteur est déjà très répandu, voire quasi général, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et ne pose pas de difficultés particulières. Cependant, cette sous-traitance ne permet pas de faire l'économie d'un service d'urbanisme car l'expérience montre que le travail des bureaux d'études est d'autant plus pertinent qu'il est précisément encadré. L'ingénierie privée nécessite donc un suivi et une évaluation des actions dans une logique cohérente et coordonnée. Il n'y a pas de compétition, entre l'ingénierie publique et l'ingénierie privée mais un équilibre à trouver. L'ingénierie publique n'a pas vocation à tout faire. Même les grosses collectivités très structurées font appel à des bureaux d'étude et des équipes de maîtrise d'œuvre.

Le recours au secteur privé n'est toutefois pas transposable à l'instruction des autorisations, qui est une attribution de puissance publique intéressant au plus près et au plus concret les droits du citoyen. Cela implique donc une ingénierie publique complémentaire.

2. Les difficultés du recours au secteur privé

Les collectivités territoriales sont malheureusement confrontées à trois difficultés majeures lorsqu'elles recourent au secteur privé.

Tout d'abord, **celui-ci ne dispose pas toujours des ressources ou de la compétence nécessaire pour assumer les missions délaissées par l'État**, en raison de la complexité de la réglementation. En matière d'aménagement de l'espace public ou de voirie, la présence, pendant de longues décennies, de l'ingénierie publique, n'a pas permis à l'ingénierie privée de développer des compétences particulières dans ces domaines, celle-ci se caractérisant ainsi par une moindre connaissance du terrain. Par ailleurs, le fait de recourir à des prestations privées pour des travaux d'ingénierie publique fait reposer la connaissance et l'historique des réseaux sur les élus et non plus, sur « les hommes de l'art ». Or de nombreux élus font état d'une perte progressive de savoir-faire et d'expertise en ce qui concerne la maîtrise des règles de l'art (voirie, réseaux, etc.) que possédaient les anciennes DDE, l'enjeu étant de préserver la « mémoire » de ces services.

Ensuite, **les entreprises privées peuvent ne pas être motivées pour assumer certaines missions d'ingénierie publique** demandées par les collectivités territoriales de petite taille, en raison de leur faible enjeu pour le secteur. Mme Pascale Poirot, présidente du Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL), auditionnée par votre délégation, formule d'ailleurs un constat implacable : *« les professionnels n'iront pas là où il n'y a pas de marché. Donc le privé n'est pas forcément adapté pour répondre aux besoins d'ingénierie des petites collectivités rurales par exemple »*. À cet égard, votre délégation a pu relever, durant ses auditions, que la sous-traitance de l'ingénierie publique à des bureaux d'étude privés étant généralement rémunérée à un prix plus élevé, le risque est de voir des bureaux revendre partout la même étude, légèrement adaptée au contexte local.

Enfin, **le recours au secteur privé n'est pas toujours efficient**, en raison du coût élevé des prestations, parfois aussi élevé que les travaux à effectuer, ce qui pénalise en particulier les petites collectivités confrontées à un manque de moyens financiers.

C'est pourquoi l'ingénierie privée n'a pas vocation à se substituer à l'ingénierie publique. Les relations doivent être complémentaires.

L'ingénierie de proximité doit justement associer des compétences professionnelles internes aux collectivités territoriales et celles relevant des prestataires privés.

Recommandation 1 : Assurer la complémentarité des prestataires privés et publics en matière d'ingénierie territoriale, tant pour le conseil en amont et l'aide à la décision, que pour la conception et la réalisation des projets dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

B. L'INTERCOMMUNALITÉ : LA RÉPONSE LA PLUS APPROPRIÉE À UNE INGÉNIERIE PUBLIQUE LOCALE EFFICACE

1. Le cadre de l'intercommunalité est bien adapté à l'urbanisme

Le niveau départemental, sans être négligeable, n'est pas toujours le plus adapté pour apporter aux communes l'expertise dont elles ont besoin sur le terrain, la mutualisation de l'ingénierie passant par des réunions à des échelles différentes. Surtout, la complexité de la réglementation en matière d'urbanisme nécessite une expertise technique que ne possèdent pas les petites communes, notamment rurales.

Le niveau intercommunal apparaît plus pertinent pour assumer les compétences en matière d'ingénierie territoriale, en permettant une gestion coordonnée de l'aménagement du territoire sur un espace plus étendu. La mise en réseau de communes ou de groupements de communes permet une mutualisation des moyens humains et budgétaires qui transcende les frontières départementales. Un tel « réseau de collectivités » en matière d'ingénierie publique locale autorise ainsi le partage de bonnes pratiques. Il apparaît d'autant plus utile que, désormais, dans le cadre de la RGPP, l'État a choisi l'intercommunalité comme référent technique des communes.

Cette solution permet aux élus communaux de conserver la gestion et la responsabilité de leurs projets, qui peuvent leur échapper dans le cadre d'une prise en main par une agence départementale. Ces situations sont en effet parfois ressenties par les élus locaux comme une tutelle¹ de la part du département, ce que récuse pourtant l'Assemblée des départements de France (ADF), auditionnée par votre délégation, et qui indique que « *ce type d'agences intervient surtout en matière opérationnelle, en aide à la maîtrise d'ouvrage (AMO)* ».

Surtout, le maillage par les EPCI à fiscalité propre est en train de s'achever et de s'adapter sous l'impulsion de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui prévoit : la couverture intégrale

¹ Ce qui serait contraire au principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre en vertu de l'article 72 de la Constitution.

du territoire ; la constitution d'EPCI d'une dimension qui leur donne la taille critique nécessaire à l'exercice d'attributions effectives (plus de 5 000 habitants, sauf dérogation) ; la rationalisation pour que les périmètres correspondent aux réalités des bassins de vie.

Les métropoles et les communautés urbaines sont compétentes de plein droit en matière de schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, de plan local d'urbanisme (PLU) et documents d'urbanisme¹. L'exemple des communautés urbaines a d'ailleurs montré toute l'efficacité de ce dispositif, dans lequel les maires des communes membres continuent à délivrer les autorisations individuelles de permis de construire tandis que la compétence « planification » est transférée à l'échelle de l'agglomération.

Les outils à la disposition des communes et des EPCI compétents en matière d'urbanisme pour permettre la réalisation d'opérations d'aménagement

Différentes procédures existent pour répondre aux besoins des collectivités dont le choix est fonction de nombreux critères, notamment la nature et la taille des opérations. On peut ainsi mentionner :

1°) La procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC) constitue l'outil d'urbanisme opérationnel le plus adapté pour mettre en œuvre des projets urbains d'une certaine ampleur. Elle permet l'élaboration d'un projet urbain, en concertation avec la population locale concernée, et la conduite d'une opération d'aménagement combinant l'acquisition des terrains et leur aménagement ainsi que la réalisation d'équipements publics et de constructions, en partenariat avec d'autres acteurs de l'aménagement.

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme définit les ZAC comme étant des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. La ZAC est une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme qui repose sur l'exigence de l'intervention préalable d'une personne publique même si sa réalisation est susceptible d'être confiée à un aménageur privé.

La procédure de ZAC se divise en deux temps distincts : la procédure de création qui nécessite une étude d'impact et une concertation préalable et la procédure de réalisation qui suppose un rapport de présentation, un plan de situation ainsi que l'indication du mode de réalisation du régime fiscal et financier retenu. Elle n'est envisageable que si la collectivité publique concernée a une véritable opération d'aménagement. Il s'agira, selon les cas, de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain.

2°) La procédure de permis d'aménager est une procédure de découpage d'une parcelle en au moins trois lots destinés à être bâtis. Elle peut être portée par une collectivité ou par un opérateur privé. Pour un aménagement, elle nécessite des négociations avec les acquéreurs de parcelles et un suivi important des réalisations.

¹ En application respectivement des articles L. 5217-4 et L. 5215-20 du CGCT.

3°) Le lotissement est un outil qui permet de diviser et d'aménager des terrains en vue de vendre des lots constructibles, quel que soit le type de constructions (même si la procédure est particulièrement utilisée pour l'habitat individuel). L'article L. 442-1 du code de l'urbanisme définit le lotissement comme l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre onéreux, de partage ou de locations, d'une ou plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments. Depuis la réforme des autorisations d'urbanisme, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, les lotissements sont soit soumis à un permis d'aménager soit à une déclaration préalable, notamment selon le nombre de lots. Le permis d'aménager présente un intérêt pour l'aménageur puisqu'il est susceptible de viser simultanément la construction, la démolition, la division foncière et l'aménagement dans le cadre d'un seul et même projet.

4°) S'agissant du financement des opérations d'aménagement, il convient de souligner que **le projet urbain partenarial (PUP)**, créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, est une nouvelle forme de participation au financement des équipements publics (articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme).

Le PUP peut s'apprécier comme une participation d'urbanisme « contractuelle » différente de la ZAC (d'initiative publique, peu adaptée aux opérations purement privées). L'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme prévoit qu'une commune, un EPCI ou l'État peut signer une convention de projet urbain partenarial (PUP) avec un porteur de projet afin de faire financer par ce dernier tout ou partie des équipements publics rendus nécessaires par son projet. Le PUP ne s'apparente pas à une concession d'aménagement et ne nécessite pas une mise en concurrence préalable.

5°) La concession d'aménagement (article L. 300-5 du code de l'urbanisme) est un contrat administratif par lequel une personne publique ayant pris l'initiative d'une opération et ayant conduit toutes les études préalables en délègue la réalisation à un opérateur public ou privé. L'aménageur titulaire d'une concession d'aménagement est chargé d'une triple mission de base : acquérir les terrains, réaliser les travaux d'infrastructure et les équipements publics, vendre les charges foncières. Le concessionnaire assure donc la maîtrise d'ouvrage de l'opération prévue dans la concession, ainsi que la réalisation des études opérationnelles et de toutes les missions nécessaires à leur exécution. Ce contrat peut être passé avec une structure considérée comme in house vis-à-vis de la collectivité (SPL ou SPLA) en dérogation aux règles de mise en concurrence habituelles.

2. Encourager la mutualisation au niveau intercommunal

Les documents et autorisations d'urbanisme sont encore élaborés majoritairement au niveau communal, alors que les enjeux de déplacement, d'emploi et de logement sont liés au bassin de vie, c'est-à-dire au niveau intercommunal.

Dans cette perspective, **le transfert de certaines compétences communales liées au droit de l'urbanisme** aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération dont elles sont membres, **permet de renforcer la cohérence de l'application des permis de construire et du droit des sols sur un espace plus pertinent.**

Pour la prise en charge de l'urbanisme, la législation actuelle offre un éventail de solutions plus ou moins intégrées, permettant à chaque commune de choisir celle qui lui convient le mieux.

Le niveau de mutualisation le plus complet consiste évidemment dans le transfert de la compétence relative au PLU aux EPCI à fiscalité propre. L'ADF n'est ainsi pas opposée à l'élaboration des documents d'urbanisme au niveau intercommunal, celle-ci relevant que *« le niveau intercommunal peut constituer un bon échelon de mutualisation, à charge pour l'intercommunalité d'agir au niveau de chaque commune ou d'une partie du territoire »*. Mais elle ajoute immédiatement que *« l'État doit maintenir une capacité d'expertise au niveau départemental, car les départements, étant associés de plein droit à l'élaboration des documents d'urbanisme sont dans ce domaine des partenaires et des interlocuteurs naturels¹. »*

L'Assemblée des communautés de France (AdCF) encourage, elle aussi, l'élaboration du PLU intercommunal. Elle met en avant *« les atouts de cette démarche pour une réponse plus adaptée aux enjeux territoriaux et une meilleure cohérence des politiques publiques »* et souligne *« son intérêt en ce qui concerne l'ingénierie, notre pays comptant actuellement 180 communautés compétentes en matière de PLU »*.

Votre délégation est d'avis que l'intercommunalité constitue une bonne échelle pour l'élaboration du PLU afin de bâtir un projet de territoire en cohérence avec les bassins de vie et les enjeux économiques, de transports, de service, d'environnement et de développement durable. Rappelons qu'actuellement l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme issu de la loi « Grenelle » prévoit que **le PLU est élaboré par l'EPCI si celui-ci a la compétence**. Le transfert de compétences reste donc à la libre décision des communes dans les conditions du droit commun. À cet égard, l'AdCF souligne *« la réticence de nombreux maires à transférer la compétence du PLU »*. Si ce transfert n'est de droit que dans les communautés urbaines et les métropoles, les communes membres d'un autre EPCI à fiscalité propre peuvent le décider à tout moment, en tout ou partie.

Sur le champ de planification urbaine, l'AdCF souligne également *« la pertinence du tandem communauté/agence d'urbanisme »*. Elle note que *« l'extrême diversité des situations territoriales (taille des communautés, densités démographiques...) appelle à une extrême prudence quant aux réponses qui pourraient être apportées sur cet enjeu de l'ingénierie, car la maille communautaire est par endroit parfaitement adaptée, alors que*

¹ Les départements doivent se prononcer sur la bonne articulation entre les documents de planification et l'exercice des compétences départementales qui ont des impacts spatiaux (gestion des routes, construction de collèges, transports interurbains, plan départemental de l'habitat, aménagement numérique, périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, etc.).

l'intercommunautaire (syndicat mixte à l'échelle des pays ou des SCOT) peut aussi être privilégié sur d'autres territoires ». Enfin, elle s'inquiète de la « complexification croissante des documents d'urbanisme (obligation d'intégrer la quantification d'objectifs fonciers, la préservation de la biodiversité, l'urbanisme commercial...) et leur multiplication ».

En ce qui concerne la délivrance des autorisations, le maire peut aujourd'hui déléguer sa compétence au président de l'EPCI avec l'accord de celui-ci en vertu de l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme. Rien n'impose que la solution retenue à cet égard soit la même pour toutes les communes d'une intercommunalité. La délégation est soumise à confirmation après chaque renouvellement du conseil municipal et après chaque élection du président de l'EPCI.

Pour l'instruction des autorisations d'urbanisme (AU), l'échelle des communautés de communes et d'agglomération apparaît comme particulièrement pertinente. Votre délégation soutient, à cet égard, l'organisation de services d'instruction mutualisés à l'échelle d'une intercommunalité. L'AdCF estime à environ 25 % le nombre de communautés disposant aujourd'hui d'un service mutualisé d'instruction des autorisations pour le compte des communes. L'ADF reconnaît elle aussi « *la pertinence de cet échelon* » dès lors qu'il « *peut exister des disparités territoriales entre les départements* ».

Si ces communautés soulignent comme principale motivation, **le souhait de compenser le « désengagement » de l'État** en la matière, l'instruction des AU par les communautés permet en outre, selon l'AdCF, de : « *mutualiser les moyens et d'opérer des économies d'échelle ; d'offrir un plus haut niveau de service (capacité de recrutement d'un cadre A, d'un juriste, d'un architecte...) au profit de chacun des maires ; de gagner en proximité avec le pétitionnaire, de nombre d'élus soulignant le fait que les agents de l'État ne vont plus jamais sur le terrain ; de faire un premier pas vers un partage de l'urbanisme entre communes ; de prolonger naturellement l'engagement de la communauté en matière d'urbanisme de développer les capacités d'observations du territoire* ».

L'AdCF observe que dans 71 % des communautés ayant structuré un service d'instruction des autorisations d'urbanisme, **il s'agit d'un transfert** (sans aucune compensation financière) **d'une mission assumée anciennement par la direction départementale des territoires (DDT)**. De nombreuses remontées de terrain soulignent d'ailleurs qu'il est fréquent que les représentants de l'État dans les départements invitent les présidents de communauté à prendre le relais en matière d'instruction. Selon l'AdCF, « *l'État envisagerait à court terme la suppression de 750 instructeurs* ». Ainsi, si les DDT évoquent un redéploiement en leur sein des équipes vers les missions plus stratégiques, les élus locaux, eux, restent dans l'expectative face

au manque de visibilité quant aux services nouveaux que la DDT serait en mesure de leur offrir.

L'AdCF n'a pas identifié d'échec en matière d'organisation mutualisée d'instruction, qui s'illustrerait par un retour vers les communes du service. Le système est actuellement assez souple et permet de s'adapter aux différentes configurations territoriales : système possible à la carte, organisation par convention entre communes et communauté qui peut être adaptée aux demandes spécifiques de chaque maire.

Enfin, et **même dans le cas où la commune aurait gardé sa compétence, la loi de réforme des collectivités territoriales** (articles 65 et 66) **permet**, dans les conditions les plus larges et les plus souples, et dans un cadre juridiquement sécurisé, notamment au regard des règles de la commande publique, **la « mutualisation » des services**. Il est ainsi possible de constituer des services qui, sinon, ne seraient pas à la portée des petites communes. À côté de la mise à disposition de services au bénéfice des communes membres pour l'exercice de leurs compétences (article L. 5211-4-1 du CGCT), le nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. Cette création est possible y compris en dehors du champ des compétences transférées. Le service commun est porté par l'EPCI. Le service travaille pour celles de ses communes membres qui le souhaitent : la formule est donc adaptée même lorsque toutes les communes de l'EPCI à fiscalité propre ne sont pas intéressées par la mutualisation. Ainsi, même si les communes ne souhaitent pas transférer la compétence PLU à l'EPCI, il est envisageable de créer un service commun, porté par l'EPCI, avec une ou plusieurs communes, chargé de préparer au plan technique les décisions des communes en matière de document d'urbanisme ou celles du maire en matière d'autorisation et ainsi de mutualiser une ressource rare d'expertise.

Recommandation 2 : Faire de l'intercommunalité l'échelle privilégiée pour l'aménagement opérationnel et l'administration du droit des sols, notamment par la mise en place de services d'instruction mutualisés des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes.

Recommandation 3 : Encourager l'élaboration du plan local d'urbanisme à une échelle intercommunale pour bâtir un projet territorialisé dans une vision d'aménagement du territoire en cohérence avec les bassins de vie, les enjeux économiques, de transports, de service, d'environnement et de développement durable, en développant l'ingénierie de planification.

C. UN RECOURS COMPLÉMENTAIRE À DES OUTILS D'INGÉNIERIE PERFORMANTS ET MUTUALISÉS AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

1. L'intervention des conseils généraux

De nombreux départements ont déjà en place des politiques d'ingénierie en interne. C'est le cas, par exemple, du Bas-Rhin, qui consacre environ 125 ETP à l'ingénierie pour le compte de tiers dans des domaines très divers incluant l'urbanisme¹. En l'espèce, certaines prestations sont gratuites et d'autres, comme l'instruction des permis de construire, sont payantes.

L'intervention du département rend toutefois plus complexe la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités publiques. Actuellement, l'urbanisme relève en effet de la commune (ou de l'intercommunalité) et de l'État. L'instruction des actes d'urbanisme est par nature une attribution de proximité et créer une « couche » supplémentaire ne serait pas économiquement optimal. C'est un cas, assez rare, où la logique des « blocs de compétences » a été respectée. **C'est pourquoi, selon votre délégation, il convient de la préserver.** Pour autant, dans certains territoires, l'utilisation d'outils d'ingénierie peut être rendue nécessaire compte tenu des spécificités locales, notamment de l'absence de ressource d'ingénierie.

L'action des conseils généraux peut donc consister dans la mobilisation des organismes « satellites » qu'ils soutiennent financièrement (CAUE, agences d'urbanisme), voire auprès d'organismes dédiés, dépendant plus étroitement des départements (SEM, SPL).

a) Les conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE)

Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement est un organisme départemental créé à l'initiative du conseil général et des services de l'État dans le cadre de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Investi d'une mission de service public, le CAUE est présidé par un élu local². Les collectivités territoriales, l'État, les professionnels de la construction sont tous représentés au conseil d'administration des CAUE.

Le CAUE a pour objet la promotion de la qualité architecturale, urbaine et paysagère, avec pour missions : l'information et la sensibilisation

¹ *Accompagnement pour l'élaboration de SCOT ou PLU, l'application du droit des sols, l'instruction des permis de construire, la politique de l'habitat.*

² *Chaque CAUE est géré par un conseil d'administration qui définit les objectifs dans le cadre des missions légales. Il comprend 23 membres : 6 membres choisis par le conseil général parmi les élus locaux ; 4 membres de droit : le directeur départemental de l'équipement (DDE), le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (DDAF), l'inspecteur d'académie et l'architecte des Bâtiments de France ; 6 représentants des personnes qualifiées ou compétentes (représentant des professionnels, du milieu associatif ...), désignés par le préfet ; 6 personnes élues par l'assemblée générale ; 1 représentant du personnel.*

du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ; la formation des maîtres d'ouvrage et des professionnels ; l'information et le conseil aux particuliers qui désirent construire ou rénover, afin d'assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant ; le conseil aux collectivités locales sur leurs projets d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement.

Le CAUE intervient donc en direction de nombreux acteurs (les collectivités territoriales, les services de l'État, les professionnels du cadre de vie, du développement, etc.) et son champ d'intervention va de l'amont des projets jusqu'à l'aval de ceux-ci.

Le budget du CAUE provient : des recettes issues de la taxe d'aménagement, « *instituée par délibération du conseil général (...) en vue de financer, d'une part, la politique de protection des espaces naturels sensibles (...) et d'autre part, les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement* », selon les termes de la loi de finances rectificatives pour 2010 ; de subventions de la région, du département, des communes ou d'autres collectivités publiques ; des cotisations de ses adhérents ; et des contributions liées à des conventions d'objectifs conclues avec les collectivités ou les partenaires publics ou privés.

Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture (extraits)

Article 1 : « *L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. (...) En conséquence : (...)*

2° Des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont institués. Ils sont chargés d'aider et d'informer le public (...) ».

Article 6 : « (...) *Le CAUE poursuit, sur le plan local, les objectifs définis au plan national en vue de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement (...)* ».

Article 7 : « *Le CAUE a pour mission de développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement. Il contribue, directement ou indirectement, à la formation et au perfectionnement des maîtres d'ouvrage, des professionnels et des agents des administrations et des collectivités qui interviennent dans le domaine de la construction. Il fournit aux personnes qui désirent construire les informations, les orientations et les conseils propres à assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant, urbain ou rural, sans toutefois se charger de la maîtrise d'œuvre. Il est à la disposition des collectivités et des administrations publiques qui peuvent le consulter sur tout projet d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement. (...)* ».

Le rôle des CAUE a été conforté par la loi SRU en 2000 avec une consécration de ceux-ci dans le code de l'urbanisme.

L'article L. 121-7, alinéa 3, dispose ainsi que : « *Les communes ou établissements publics compétents peuvent avoir recours aux conseils du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification de leurs documents d'urbanisme* ».

Au 1^{er} novembre 2010, 91 CAUE déploient leur activité en fonction des besoins et de la ressource, couvrant presque en totalité le territoire national. Ils sont ainsi confrontés à une grande diversité de situations. 1 300 professionnels œuvrent au quotidien sur le territoire national et un peu plus de 2 000 administrateurs sont mobilisés pour la qualité des espaces urbains et ruraux.

Les CAUE jouent un rôle en amont, de « premier conseil » (pédagogie autour des lois liées à l'urbanisme, formation, pertinence du territoire de projet, faisabilité, aide à la décision de faire, pré-diagnostic de territoire etc.). Leur positionnement et leur connaissance fine des territoires les rendent particulièrement pertinents pour éclairer le choix des périmètres de projet. **Ils accompagnent également la maîtrise d'ouvrage pendant le projet** (en matière d'urbanisme mais également en matière de paysage et d'environnement) **jusqu'à l'aval de celui-ci** (suivi de la mise en œuvre et évaluation de politiques).

En définitive, les CAUE, par leur rôle de « *conseil au plus près des préoccupations des élus locaux* », pour reprendre les termes d'Yves Brien, directeur de la Fédération nationale des CAUE, jouent un rôle indispensable, en particulier pour les petites communes. **Leur expertise, notamment sur la notion de « projet », en fait un pôle d'ingénierie qui mérite d'être consolidé à travers un rôle de pilotage des différents acteurs mobilisable au niveau départemental**

b) Les agences d'urbanisme : des outils d'ingénierie publique mutualisés

Les agences d'urbanisme ont été créées pour **aider les responsables élus des agglomérations à définir et mettre en œuvre la politique d'aménagement urbain** qu'ils entendent mener, avec l'aide de l'État. Ces agences, outils de réflexion commune aux élus d'une même agglomération, outils de concertation entre les collectivités territoriales et les administrations, constituent une expérience originale par leur structure même, leur mode de fonctionnement et l'évolution des pratiques d'urbanisme qu'elles ont favorisées.

Comme l'indique Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, « *l'agence d'urbanisme n'est ni un service technique de collectivité, ni un bureau d'études qui disparaît*

après la prestation, mais un outil d'ingénierie mutualisé (l'agence travaille pour tous ses membres sur leurs dossiers d'intérêt commun), partenarial (l'agence permet à ses membres d'échanger sur leurs projets et de les harmoniser) et indépendant (l'agence travaille et propose en liberté sur tous les sujets intéressant ses membres) ».

On compte aujourd'hui sur notre territoire 53 agences d'urbanisme rassemblées dans un réseau national permettant d'échanger les expériences et de capitaliser les savoir-faire. Chaque agence est différente mais elles réunissent en général les communes et les communautés, les EPCI spécialisés (SCOT, AOT...), la région et le département, l'État et ses services déconcentrés, les chambres consulaires, l'université, le port, les établissements publics, etc.

Dotées d'un statut associatif, leur gouvernance repose sur un conseil d'administration rassemblant les principaux membres, qui décident, collectivement, du programme de travail, à charge pour un comité technique partenarial d'en assurer le suivi. Ce *« programme partenarial mutualisé intéresse tous les membres »* comme le relève Mme Brigitte Bariol-Mathais, qui ajoute *« l'agence joue ainsi un rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités en réalisant le PLU intercommunal par exemple »*.

Les agences d'urbanisme sont principalement¹ **financées par les cotisations et les subventions de leurs membres**. Les communes payent ainsi une cotisation liée au nombre d'habitants.

Elles regroupent des équipes pluridisciplinaires (urbanistes, ingénieurs, géographes, architectes, graphistes environnementalistes, documentalistes) et travaillent en amont des projets, déconnectées de l'opérationnel qui est pris en charge par les membres. Les principales activités des agences d'urbanisme sont : l'observation et l'analyse urbaines : banques de données, systèmes d'observation géographique, etc. ; la prospective urbaine et les projets de territoire ; l'urbanisme et la planification ; les problématiques sectorielles : déplacements (conseil en mobilité, PDU), habitat, commerce, environnement (plans climat, trame bleue et trame verte), foncier, santé, université, etc. ; le développement économique et territorial (emploi, commerces, expansion économique) ; l'information, l'animation et la communication.

Votre délégation estime que ces agences constituent un outil d'ingénierie pluridisciplinaire adapté à la démarche intégrée des projets de territoire. Dans la « chaîne » de l'ingénierie territoriale, leur intervention est particulièrement opportune afin de préparer et de planifier la stratégie en matière d'aménagement.

¹ Des contrats « commerciaux » de prestations restent accessoires (moins de 20 %).

Elles s'inscrivent dans la démarche de mutualisation en accompagnant les élus au stade de la planification. C'est pourquoi votre délégation soutient leur extension.

Jusqu'à présent, l'État a en effet favorisé la constitution d'agences d'urbanisme en milieu urbain et force est de constater que celles-ci ne « maillent » pas, encore, l'ensemble du territoire, le problème se posant surtout en milieu rural. Elles sont d'ailleurs de plus en plus sollicitées par les collectivités périurbaines et par des villes moyennes. C'est une question cruciale pour l'aménagement du territoire, et qui comporte une dimension relative à la solidarité nationale, car l'État, en étant partenaire des agences d'urbanisme, met des moyens au service de territoires urbains déjà bien dotés, et, paradoxalement, n'encourage pas la mise en place de ces agences dans les zones où les moyens n'existent pas. En clair, il s'agit d'une « double peine » pour ces territoires.

Or, votre délégation tient à souligner que les enjeux de la planification et du développement durable concernent l'ensemble du territoire et pas seulement les territoires urbains. **C'est pourquoi elle recommande l'extension des agences d'urbanisme à tous les territoires isolés** (territoires ruraux, périurbains isolés, zones de montagne). Il conviendrait, par exemple, qu'il y ait au moins une agence d'urbanisme par département au lieu des 53 actuellement. Votre délégation suggère donc que ces agences évoluent progressivement pour mettre leurs compétences à disposition de l'ensemble des communes du département, plutôt que de se concentrer sur les grandes villes.

2. Les nouveaux outils d'ingénierie déployés au niveau départemental

Les conseils généraux développent aussi, depuis plusieurs années, des nouveaux outils destinés aux petites collectivités victimes du désengagement de l'État et de la réduction des prestations auparavant fournies par les anciennes DDE et DDA. Les formules juridiques retenues sont diverses : elles vont de l'association à l'établissement public local (EPL), en passant par les agences techniques départementales et à l'avenir, par les sociétés publiques locales (SPL). Cette hétérogénéité des outils disponibles sur le terrain témoigne de la nécessité d'une certaine souplesse afin de trouver la formule la plus adaptée aux spécificités des territoires, tant au niveau des champs d'intervention de ces structures qu'au niveau de leurs modalités de financement.

Toutes ces initiatives sont motivées par les compétences transférées aux départements, notamment depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Il existe donc des bases juridiques pour l'intervention des départements en matière d'ingénierie. L'article L. 5511-1 du CGCT permet ainsi au département de s'associer à des communes et des EPCI pour créer des agences techniques départementales. L'article L. 3232-1-1 autorise le département à apporter aux communes qui le souhaitent un soutien pour l'exercice de leurs compétences. Cependant, il n'existe, pour l'urbanisme, aucune disposition aussi spécifique que l'article L. 3233-1, qui prévoit une assistance technique en matière d'assainissement, de ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques.

a) Les agences techniques départementales

La création **d'agences départementales**¹ peut être envisagée, quelle que soit la forme juridique retenue, car **elles permettent l'émergence d'une nouvelle forme d'ingénierie publique à destination des petites collectivités**, afin de suppléer le désengagement de l'État dans ce domaine. L'Assemblée des départements de France (ADF) relève ainsi qu'« *aujourd'hui, les agences techniques départementales permettent de mieux organiser une offre d'ingénierie visible* ».

L'ADF a lancé une enquête en décembre 2011 sur l'ingénierie territoriale départementale. Parmi les 34 départements ayant répondu, 9 indiquent avoir créé une structure d'ingénierie, et 14 sont actuellement en projet. L'ADF souligne à cet égard « *qu'il existe une véritable dynamique en cours, certains départements attendant en effet la finalisation de la carte de l'intercommunalité pour prendre leur décision afin d'adapter l'offre d'ingénierie à la demande* ».

Les domaines couverts correspondent aux compétences des conseils généraux et ont souvent un lien direct avec l'urbanisme. Ces agences se positionnent majoritairement sur le champ de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (conseil en amont, accompagnement, suivi, réception de travaux), mais également sur la maîtrise d'œuvre (réalisation d'études, réalisation de travaux).

Ces initiatives peuvent toutefois être soutenues à la condition qu'elles respectent les dispositions européennes du droit de la concurrence s'appliquant aux opérateurs bénéficiant d'une dérogation « in house ». Autrement dit, dans le respect des règles de la commande publique, si les

¹ *Le conseil général de Saône-et-Loire a mis en place une agence, sous la forme juridique d'un établissement public, intervenant en assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de voirie ou de construction de bâtiments. Autre exemple, le département du Var a également mis en place une agence départementale d'ingénierie publique. La formule juridique retenue est la société publique locale, sur laquelle le département conserve une maîtrise totale. Le recours à l'agence n'est pas soumis aux règles de la concurrence. Par ailleurs, elle intervient uniquement pour le compte de ses membres, qui sont exclusivement des collectivités territoriales ou leurs groupements.*

communes ne sont pas représentées aux organes délibérants de l'agence, les prestations que celle-ci pourrait assurer pour le compte des communes pourraient ne pas être considérées comme des prestations intégrées au sens de la jurisprudence communautaire (*in house*). Dès lors, les règles de la commande publique en matière de passation de marchés s'appliqueraient aux conventions entre les communes et l'agence.

La dérogation « in house » dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a défini, dans son arrêt Teckal du 18 novembre 1999, les deux conditions qui permettent de qualifier un contrat « in house » :

- la collectivité doit exercer sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;
- le cocontractant de la collectivité réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui le détiennent.

Cette décision a été complétée par une autre décision de la CJUE, dite Asemfo du 19 avril 2007, selon laquelle, sous réserve des conditions définies par l'arrêt Teckal, les sociétés dont le capital est entièrement détenu par des collectivités sont, vis-à-vis de ces dernières, dans une situation de « in house ».

Cette solution représente toutefois un coût non négligeable pour les collectivités territoriales. En effet, la mise en place d'agences techniques départementales relève du principe de libre administration des collectivités et ne s'apparente pas à une obligation légale pour les conseils généraux¹.

Il convient surtout de relever que plusieurs structures juridiques sont envisageables : établissement public départemental, société publique locale (SPL), association, syndicat mixte etc. Parmi ces formes juridiques, le modèle de la SPL est une structure innovante et récente.

b) L'exemple de la SPL : une structure de mutualisation envisageable pour l'aménagement

Créées par la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés locales, les SPL se distinguent des sociétés d'économie mixte par leur **actionnariat entièrement public**. Le capital² d'une SPL doit être détenu par au moins deux collectivités territoriales ou leurs groupements³.

¹ A ce titre, les départements ne peuvent prétendre à une compensation financière de la part de l'État, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

² Un minimum de 150 000 euros de capital est nécessaire pour créer une telle structure.

³ Les instances dirigeantes sont entièrement composées d'élus représentant les collectivités locales actionnaires.

Les SPLA : opérateurs intégrés de développement urbain

En juillet 2006, la loi Engagement national pour le logement a donné naissance aux sociétés publiques locales dans le secteur de l'aménagement, les SPLA, pérennisées ensuite par la loi du 28 mai 2010 créant le statut des SPL et élargissant leur capacité d'action aux activités connexes de leur mission principale qu'est l'aménagement.

Il s'agit de sociétés anonymes totalement détenues par au moins deux collectivités locales ou leurs groupements. Exemptées de mise en concurrence, les collectivités y recourent pour réaliser des opérations d'aménagement et des missions connexes comme la réalisation d'études préalables, l'acquisition et la cession d'immeubles, baux commerciaux, fonds de commerce ou fonds artisanaux, ainsi que des opérations de construction et de réhabilitation immobilière.

Les interventions sont réalisées au profit des seuls actionnaires et limitées aux territoires des collectivités actionnaires. Il existe 36 SPLA à ce jour et une trentaine d'autres est en cours de création.

La création de SPL offre des perspectives nouvelles de mutualisation entre collectivités, car **elle présente l'avantage d'être déclinable à l'échelle départementale comme à l'échelle intercommunale**. Ainsi, les communes peuvent bénéficier des services de la SPL par l'intermédiaire du département ou de l'intercommunalité.

Comme le précise Jean-Marie Bernard, responsable du département aménagement et développement économique à la Fédération des entreprises publiques locales, « *la SPL opère une prestation de service, c'est-à-dire qu'elle fait payer son service à prix coûtant à ses actionnaires. Celle-ci n'est au service que de ses seuls actionnaires. Elle est tournée vers le public sous l'impulsion et le contrôle des collectivités locales* ».

Les SPL peuvent aujourd'hui exercer une mission de service public **sans mise en concurrence**, conformément à la théorie « in house¹ », et peuvent intervenir sur tout type d'activité² dès lors que celle-ci présente **un caractère d'intérêt général** et qu'elle entre dans le champ des compétences de ses actionnaires publics.

Elles présentent l'avantage d'être totalement contrôlées par les collectivités territoriales. Elles constituent donc une réponse possible au besoin de l'ingénierie territoriale en matière d'urbanisme et peuvent parfaitement assurer une mission d'expertise auprès des collectivités et fournir des prestations en matière d'aménagement par exemple.

¹ C'est-à-dire qu'elles sont considérées, au sens de la jurisprudence communautaire, comme des opérateurs internes.

² Opération d'aménagement et de construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général.

Dans ce cas, il convient impérativement de distinguer les opérations relatives à la planification et au droit des sols, pour lesquelles il est alors souhaitable qu'elles n'interviennent pas afin éviter qu'elles soient à la fois juge (instruction des permis par exemple) et partie (aménagement par exemple).

Recommandation 4 : Constituer un pôle d'ingénierie départemental, communautaire ou intercommunautaire mutualisé et en réseau avec l'expertise des conseils en architecture, urbanisme et environnement, des agences d'urbanisme et, lorsqu'elles existent, des agences techniques départementales.

Recommandation 5 : S'assurer que l'intervention des départements en matière d'ingénierie ne conduise pas à une tutelle sur les collectivités territoriales concernées, en maintenant le principe du recours au département comme complémentaire et facultatif.

D. L'ECHELLE RÉGIONALE OU INTERRÉGIONALE POUR DÉCLINER LES GRANDES STRATÉGIES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Consolider le rôle du CERTU comme instance d'appui aux collectivités en matière d'ingénierie

L'État bénéficie actuellement d'un réseau scientifique et technique (RST), composé de 37 organismes d'études, de contrôle, d'expertise, de recherche et d'enseignement. Le RST est rattaché au ministère de l'écologie et repose sur environ 15 000 personnes dont près de 2 000 chercheurs. Ce réseau a pour mission de produire les connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'action publique en intervenant dans un grand nombre de domaines : transports, urbanisme, aménagement, environnement, prévention des risques et phénomènes météorologiques.

Dans le domaine de la voirie par exemple, c'est l'Institut de la route, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDDRIM)¹, né du retrait de l'État de la gestion de la majeure partie du réseau routier national, transférée aux conseils généraux par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui a désormais pour mission principale d'édifier les règles de l'art et les normes de construction routière. Composé de toutes les parties prenantes, publiques et privées, concernées par les projets d'infrastructures, l'IDDRIM présente l'avantage, d'une part, d'une

¹ L'IDDRIM est issu de la signature en 2007 d'une convention d'engagement volontaire entre plusieurs acteurs de la construction routière et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

gouvernance partenariale et, d'autre part, d'une ouverture du réseau scientifique et technique de l'État aux collectivités territoriales.

Comme le relève Marc Tassone, son directeur général, « *l'IDDRIM a essentiellement un rôle d'établissement et de diffusion de référentiels sur le terrain. Ainsi, l'IDDRIM n'est pas engagé dans l'opérationnel et ne répond pas à des appels d'offre. Il fournit un service gratuit aux collectivités à travers la constitution de guides méthodologiques¹* ».

Votre délégation estime que cette méthode mérite d'être encouragée car elle permet aux collectivités de bénéficier de l'expérience et de l'expertise de l'ingénierie publique de l'État. **C'est pourquoi, elle préconise de renforcer le rôle du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) par ailleurs membre du RST.**

Le CERTU a été créé par le décret n° 94-134 du 9 février 1994. Il est chargé de conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public ou des professions en cause.

Il contribue, par ses activités de statistiques, d'enquêtes, d'études, d'expertises, d'expérimentation et d'innovation technologique, de production de logiciels, de publication d'ouvrages techniques et méthodologiques, de formation et d'information, au progrès des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion. Il participe également au développement des échanges d'expériences et à la promotion des techniques françaises à l'étranger. Dans son champ d'activités, il contribue à l'élaboration de la normalisation et de la réglementation technique ainsi qu'à la mise en œuvre des autres actions de l'État.

Le comité d'orientation (CODOR) du CERTU rassemble les acteurs de l'aménagement urbain, également contributeurs aux travaux du Grenelle de l'environnement. Il réunit services de l'État, associations de collectivités territoriales, associations d'usagers, fédérations professionnelles et représentants du personnel. Présidé depuis 2007 par un élu local, le CODOR oriente le travail du CERTU par ses recommandations.

Auditionné par votre délégation, le directeur du CERTU, M. Jean-Louis Helary, relève ainsi que « *le CERTU assure actuellement une mission de production de documents techniques, d'organisation de rencontres d'échanges et de formation initiale ou continue², mais n'assure aucune mission de prestation de service. Il ne s'agit pas d'un bureau d'études, mais d'un centre de ressources sur les techniques urbaines* ».

¹ Exemple de memento à destination des élus pour une aide à la réalisation des projets (aménagement, voirie, espaces publics...) « Le maire et l'ingénierie », novembre 2011.

² Formation en partenariat avec le CNFPT, notamment dans le cadre des « rencontres scientifiques et techniques territoriales » (RSTT).

Il ajoute qu' « *en mettant à disposition du public plusieurs centaines de documents par an, le CERTU participe à la mutualisation et à la diffusion de bonnes pratiques auprès des collectivités territoriales* ».

Le CERTU devrait donc se voir reconnaître une mission élargie d'élaboration des informations techniques¹ et d'appui aux collectivités territoriales. Cet appui peut revêtir deux formes distinctes : soit **la mise à disposition collective d'informations**, soit **une assistance technique personnalisée et individuelle**. Dans le premier cas, les informations peuvent être diffusées par des moyens traditionnels (édition de documents techniques accessibles à des publics techniquement plus ou moins avertis), plus modernes (sites internet ou collaboratifs), de la formation (initiale ou continue), l'organisation de séminaires et de colloques, la rédaction d'articles de presse, l'animation de réseaux métiers réunissant soit des techniciens soit des élus. Dans le deuxième cas, l'apport d'un conseil individuel, limité et gratuit constituerait une sorte d'accompagnement technique.

Recommandation 6 : Renforcer le rôle du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques comme instance qui décline au niveau territorial les grandes stratégies de planification et d'aménagement de l'État, en assurant une mission d'établissement des référentiels et des guides méthodologiques auprès des collectivités territoriales.

2. Mettre en réseau, à l'échelle régionale ou interrégionale, l'ensemble des acteurs de l'ingénierie territoriale afin de décliner les grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme et d'environnement

L'accompagnement technique des collectivités dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement, désormais indissociablement liés, nécessite une déclinaison au niveau régional ou interrégional.

Cette déclinaison territoriale des grandes stratégies nationales est importante, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des différents schémas institués ou impactés par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, précisément conçus sur une base régionale. Ainsi en est-il du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ; du Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (SRRRER) ; du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ; du Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; ou encore du Schéma d'aménagement régional (SAR).

¹ Il s'agit concrètement d'établir des référentiels en faisant « vivre » les normes en fonction des besoins réels, c'est-à-dire en prenant en compte les retours d'expérience des élus locaux et en diffusant les bonnes pratiques entre collectivités territoriales à travers un réseau fonctionnel.

Dans le cas des nouvelles contraintes écologiques, par exemple, la loi Grenelle II a institué des « trames vertes et bleues » avec pour objectif « *d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques (...)* », selon les dispositions de l'article L. 371-1 du code de l'environnement. Cette stratégie nationale¹ a bien été déclinée au niveau régional à travers des documents régionaux : les Schémas régionaux de cohérence écologique.

L'article L. 110 du code de l'urbanisme illustre d'ailleurs parfaitement le rôle des collectivités territoriales dans la déclinaison des priorités nationales² : « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences (...). Les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ».

A l'échelle des territoires, l'enjeu est donc bien celui de la cohérence et de la qualité des politiques publiques depuis le niveau national jusqu'à celui de la commune par l'articulation du contexte local avec les grands enjeux du développement durable

Votre délégation suggère donc de mettre en réseau l'ensemble des opérateurs disposant d'une expertise dans le domaine large de l'urbanisme au sein d'instance stratégique pilotée au niveau régional ou interrégional. Pour cela, elle recommande de partir de l'existant, en particulier dans le domaine relevant du développement durable où la diffusion des savoirs et savoir-faire locaux est actuellement prise en charge par des organismes techniques comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)³, les Centres d'études techniques de l'équipement

¹ Document cadre national intitulé « orientations nationale pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques »

² Les objectifs assignés aux collectivités dans le cadre de l'article L. 110 du code de l'urbanisme : « aménager le cadre de vie ; assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources ; gérer le sol de façon économe ; réduire les émissions de gaz à effet de serre, réduire les consommations d'énergie, économiser les ressources fossiles ; assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques ; promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; rationaliser la demande de déplacements ».

³ L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle conjointe des ministères en charge de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable en mettant à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil.

(CETE)¹, ou encore le Service technique du ministère de l'écologie (SETRA)². Ces différents organismes seraient ainsi mis en réseau avec différents acteurs dont l'appui technique aux collectivités territoriales sur le terrain est aujourd'hui indispensable : la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ou encore les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Ces instances d'expertise et de dialogue pourraient être envisagées sous la forme de « grandes délégations régionales », **constituant une porte d'entrée territoriale pour les acteurs locaux de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et du développement durable**. Elles contribueraient ainsi largement, sous l'autorité du préfet de région chargé de fédérer cette ingénierie disponible par grands ensembles régionaux, à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques conduites au niveau national par le ministère de l'écologie notamment. **Les domaines d'activités de ces délégations seraient très larges** (gestion des risques, environnement, habitat, transport et déplacement, villes et territoires, sécurité routière, exploitation de la route, infrastructures, ouvrages d'art, géotechnique, terrassement, chaussées, bâtiment, etc.) **couvrant ainsi l'ensemble des problématiques que doivent aujourd'hui prendre en compte les documents d'urbanisme**.

Recommandation 7 : Mettre en réseau, à l'échelle régionale ou interrégionale, l'ensemble des acteurs de l'ingénierie pour assurer une déclinaison territoriale des grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme et d'environnement.

E. DOTER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES « RESSOURCES HUMAINES » NÉCESSAIRES EN MATIÈRE D'URBANISME

En matière d'urbanisme, au-delà de la question des compétences institutionnelles (relative à la gouvernance de la politique de l'urbanisme), se pose la question des compétences professionnelles. Votre délégation regrette que l'ingénierie de « matière grise » ne soit pas toujours jugée prioritaire dans les territoires, alors qu'il conviendrait pourtant de renforcer l'ingénierie humaine locale en encourageant la formation d'un personnel qualifié au service des collectivités territoriales.

¹ Les CETE sont des services déconcentrés apportant des prestations d'ingénierie dans les différents domaines du ministère de l'écologie. Actuellement, les CETE sont positionnés dans les grandes régions sur huit lieux d'implantation : CETE de l'Est, CETE de Lyon, CETE Méditerranée, CETE Nord-Picardie, CETE Normandie-Centre, CETE de l'Ouest, CETE du Sud-Ouest et DREIF (direction régionale de l'équipement d'Île-de-France).

² Service technique du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le SETRA intervient dans le domaine de la route, des ouvrages d'art et des transports.

1. Attirer le personnel qualifié de l'État dans les collectivités territoriales et optimiser les compétences

a) Les collectivités : un nouvel eldorado pour les ingénieurs de l'État

Directement touchée par la RGPP, par la réforme de l'administration territoriale et par le recul de l'État sur les grandes missions d'ingénierie publique dans les services déconcentrés (suppression de l'ingénierie concurrentielle), **la fonction publique territoriale ouvre des horizons aux ingénieurs de la fonction publique de l'État¹.**

Les organisations syndicales critiquent un « *État qui préfère aujourd'hui confier les tâches des ingénieurs au secteur privé plutôt que de recruter²* ». Elles regrettent « *la dévalorisation des postes scientifiques dans les parcours professionnels, les mobilités bloquées, la vision managériale prenant aujourd'hui le pas sur la culture technique des ingénieurs et le regret d'être beaucoup moins associées à la conception des politiques publiques* ».

« *La gestion budgétaire semble être la seule ambition de l'administration* » s'inquiète le SNITPECT-FO. « *Elle conduit l'administration à fusionner à toute allure les corps des ingénieurs, n'hésitant pas à regrouper des compétences hétéroclites* ». Les syndicats s'inquiètent de la fusion des corps d'ingénieurs, car après la naissance en 2009 du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF), les ministères de l'écologie et de l'agriculture, principaux employeurs des ingénieurs de l'État, préparent actuellement la création d'un nouveau grand corps plus interministériel.

Face à ce climat de défiance, on observe une dynamique très récente de flux d'ingénieurs de l'État partant vers le privé (par exemple dans des bureaux d'études ou des sociétés d'autoroutes) et vers la fonction publique territoriale.

Votre délégation estime indispensable pour les collectivités de capter ces ressources humaines afin de maintenir une expertise et une capacité d'action de haut niveau. Le recul récent de l'État dans les territoires a laissé une place vide que les collectivités et leurs ingénieurs doivent aujourd'hui occuper. L'objectif est donc de tirer l'ingénierie publique territoriale vers le haut. Pour cela, il faut, d'une part, une certaine comparabilité en termes de salaire avec les ingénieurs de l'État, et, d'autre part, un statut en adéquation avec ce qui existe dans la filière administrative.

¹ On compte 17 500 ingénieurs dans la fonction publique d'État.

² Contribution écrite du Syndicat national des ingénieurs des travaux publics de l'État et des collectivités territoriales, affilié à Force Ouvrière (SNITPECT-FO).

b) Mettre en place les conditions d'un transfert de personnels

Dans la mesure où, historiquement, il n'y a pas eu de transferts de services et de personnels des anciennes DDE accompagnant le transfert des compétences d'urbanisme de l'État vers les collectivités territoriales, mais le recours à la formule de la mise à disposition, la question des ressources humaines nécessaires à l'exercice des compétences d'ingénierie est rendue plus complexe.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a créé un droit à la mobilité pour les fonctionnaires entre les trois fonctions publiques, en levant les obstacles statutaires et financiers. Ce texte vise à offrir des garanties concrètes aux fonctionnaires qui souhaitent évoluer dans leur vie professionnelle, avec le droit au départ en mobilité, la possibilité d'être intégré directement dans un autre corps ou cadre d'emploi, le droit à intégration après cinq ans de détachement ou encore la reconnaissance des avantages de carrière acquis lors d'une mobilité.

Votre délégation estime que les collectivités territoriales doivent profiter de ces nouvelles dispositions pour attirer et accueillir en leur sein des ingénieurs de l'État, dont les profils techniques sont de grande valeur, afin de profiter de leur expertise.

Comme l'indique Jean-Louis Helary, directeur du CERTU, *« on peut regretter que la filière technique territoriale fasse l'objet d'une certaine forme de défiance de la part des élus locaux. Plusieurs raisons à cette situation : la relative rigidité des techniciens locaux pour répondre aux problèmes complexes qui leur sont posés, le manque relatif de rotation leur permettant d'enrichir leur expérience professionnelle, et la nécessaire amélioration de la formation initiale et continue pour faire face aux nouveaux impératifs liés au développement durable »*.

Le droit des sols étant local, il convient aujourd'hui qu'il soit géré au niveau de l'intercommunalité. **Votre délégation estime qu'il appartient donc à l'État de transférer ces personnels avec les moyens correspondants dans les territoires.** En clair, il faut organiser une véritable décentralisation de l'instruction. **La solution pourrait passer par une mise à disposition des personnels de l'État** qui, jusqu'à présent, s'occupaient de sa gestion (instruction des permis, certificats de conformité etc.) **sur la base d'un conventionnement entre les collectivités territoriales et celui-ci, qui prévoirait le financement nécessaire.**

2. La notion d'ingénierie en matière d'urbanisme doit être mieux définie et les métiers qu'elle recouvre mieux identifiés

Si les collectivités territoriales veulent développer une ingénierie alternative dans les territoires, elles devront anticiper les évolutions de métiers, en disposant d'un référentiel métier adapté aux nouveaux enjeux et en étant en mesure de recruter les urbanistes diplômés des filières universitaires. En clair, **l'urbanisme opérationnel doit aussi être envisagé du côté de la profession**, étant étendu que celle-ci doit être en mesure de s'organiser au mieux pour répondre aux exigences des collectivités territoriales.

a) Reconnaître les compétences spécifiques des urbanistes à leur juste valeur

Loin de se réduire à un aspect réglementaire, le travail de l'urbaniste vise à définir et mettre en forme le projet territorial des collectivités locales. Son rôle est d'anticiper les dynamiques d'urbanisation en apportant aux élus locaux une aide à la décision politique leur permettant d'arbitrer sur les localisations les plus cohérentes (activité, emploi, logement, réseaux de transport) pour la gestion optimale des mobilités, de mener une action foncière adéquate, et de conduire des projets de renouvellement urbain.

Malheureusement, dans ce domaine, notre pays accuse un retard important. M. Louis Canizarès, président de l'OPQU¹, regrette ainsi que « *la profession d'urbaniste ne soit pas réglementée en France* ». Il souligne les faiblesses de la réglementation de cette profession en reconnaissant « *qu'aujourd'hui on ne sait pas qui est urbaniste ou non, étant donné qu'il n'existe aucune formation obligatoire et qu'aucune disposition ne réglemente l'installation en tant qu'urbaniste* ».

Selon lui, cela tient en grande partie au fait que « *le champ de l'urbanisme est extrêmement vaste, allant de la planification à la fabrication de l'espace urbain* ». Le métier d'urbaniste peut aujourd'hui être exercé dans le secteur public (directement employé par les collectivités), dans le secteur parapublic (agences d'urbanisme), ou encore dans le secteur privé (cabinets répondant à des appels d'offre). M. Louis Canizarès indique ainsi : « *c'est un fait, notre profession est très diversifiée que ce soit en termes de diplôme ou en termes de pratique professionnelle* ». Les urbanistes sont également amenés à interagir avec d'autres corps de métiers : architectes, ingénieurs, paysagistes, géomètres-experts, promoteurs immobiliers, etc.

¹ L'objectif de cette association loi 1901, créée le 3 avril 1998, est la qualification des professionnels des urbanistes et la promotion de celle-ci.

Les missions de l'urbaniste doivent donc être bien identifiées au sein des collectivités territoriales et leurs compétences spécifiques¹ reconnues à leur juste valeur, car les 20 000 urbanistes de France sont devenus des acteurs essentiels dans la définition des stratégies territoriales et des politiques publiques locales.

Votre délégation estime donc nécessaire de réglementer cette profession. Les enjeux d'urbanisme sont devenus considérables, notamment avec la promotion des préoccupations relatives à l'environnement, et pourtant « *l'urbaniste n'est pas le chef d'orchestre qu'il devrait être* » comme le relève M. Louis Canizarès. Ce dernier précise que « *l'OPQU s'est prononcé à plusieurs reprises, et notamment auprès du ministère de la fonction publique, pour la réintroduction au sein de la fonction publique territoriale d'un statut d'urbaniste², à distinguer de la filière « ingénieur » et de la filière « administrative ». Un tel cadre d'emploi, articulé avec les critères de la qualification d'urbaniste aurait le mérite de mieux armer les collectivités territoriales dans ce domaine et de donner de la lisibilité à cette discipline* ».

C'est pourquoi votre délégation recommande d'abord de donner un statut légal à cette profession, par la reconnaissance du métier d'urbaniste.

b) Harmoniser la formation des urbanistes

Votre délégation recommande aussi une harmonisation de la formation pour l'accès à cette profession. En l'espèce, comme le suggère l'OPQU « *il conviendrait de formaliser et de codifier les formations en s'appuyant sur des contenus harmonisés* ». Son président ajoute : « *la réglementation de la profession d'urbaniste permettra de clarifier ces questions et d'identifier sans ambiguïté missions et compétences de l'urbaniste, dans le but de donner des garanties à la maîtrise d'ouvrage, quelle qu'elle soit* ».

Cela est en effet indispensable si l'on souhaite efficacement répondre aux besoins des collectivités territoriales en matière d'ingénierie, car il faut éviter les situations dans lesquelles « *des personnes dont la formation ne serait pas au niveau puissent se présenter devant les élus et réaliser un travail inadapté* ». **Il convient évidemment de souligner que le problème se pose surtout pour les petites communes ou intercommunalités ainsi que les communes rurales**, qui, en règle générale, ont besoin de « ressources extérieures », à la différence des grandes villes ou intercommunalités qui

¹ Analyse et prospective territoriale, conduite, pilotage et animation des projets urbains et territoriaux, gestion urbaine du droit des sols, production d'opérations etc.

² Cette situation a existé par le passé : afin d'armer les collectivités locales à la suite de la décentralisation de 1982-83, il avait été créé un cadre d'emploi d'urbaniste territorial doté de trois niveaux : directeur d'études, chargé d'études, assistant d'études en urbanisme (circulaire du 16 mars 1984, dite « circulaire Giully »).

disposent de leurs propres outils d'ingénierie, c'est-à-dire des moyens humains et techniques suffisants.

À cet égard, l'ADF regrette *« parfois l'absence de formation adéquate des cabinets privés qui dispensent des conseils juridiques aux collectivités dans l'élaboration des documents d'urbanisme »* et souligne *« l'importance de la formation des urbanistes car les situations peuvent vite dériver vers le contentieux »*.

La formation des urbanistes en France

La France a la particularité de disposer d'instituts d'urbanisme rattachés au système universitaire d'où sortent chaque année un millier de diplômés : ils sont principalement issus de 12 instituts d'urbanisme, délivrant des masters et des doctorats d'urbanisme. ²Il s'agit des instituts d'urbanisme de Paris, Aix-Marseille, Lille, Lyon, Grenoble, Bordeaux, Rennes, Brest, Reims, de l'université Paris Sorbonne et de l'université Marne-la-Vallée (l'Institut français d'urbanisme), ainsi que celui du cycle d'urbanisme de Sciences Po Paris. Les diplômés de 3^{ème} cycle (DESS, Master, DEA) et de doctorat délivrés par ces instituts constituent ainsi depuis une vingtaine d'année la meilleure qualification possible pour ceux qui souhaitent exercer la profession d'urbaniste.

Au-delà de ces instituts universitaires, de nombreuses formations diplômantes de niveau Master permettent également de délivrer une qualification professionnelle en adéquation avec les métiers de l'urbanisme.

On peut, au total, estimer que 1 200 personnes issues de formations en urbanisme entrent chaque année sur le marché de l'emploi. Les diplômés en urbanisme de l'enseignement supérieur peuvent donc constituer le principal vecteur d'organisation de la profession.

Le secteur public local constitue aujourd'hui un tiers des débouchés professionnels des urbanistes diplômés. Il représente le plus gros employeur d'urbanistes avec plus de 6 000 personnes, selon les chiffres du répertoire des métiers du CNFPT.

Votre délégation estime qu'il conviendrait, par exemple, **de donner plus de visibilité aux instituts d'urbanisme** en en faisant des lieux privilégiés et incontournables pour la formation permanente des urbanistes. La formation continue des urbanistes doit passer par ces structures, comme le suggère le rapport¹ de MM. Jean Frébault et Bernard Pouyet de 2006. Certains de ces instituts, tels ceux de Paris (IUP)², de Marne-la-Vallée et de Grenoble, forment plus de 100 diplômés de Master par an.

Les urbanistes diplômés des instituts d'urbanisme universitaires et exerçant dans les territoires sont positionnés sur la quasi-totalité des domaines de compétences définis par l'OPQU dans son référentiel métier, conformément

¹ « Renforcer les formations à l'urbanisme et à l'aménagement », rapport commandé par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

² Fondé en 1919 et rattaché à l'université Paris 12 depuis 1972, l'Institut d'urbanisme de Paris peut revendiquer plus de 3 000 urbanistes en activité professionnelle.

aux prérogatives des collectivités locales dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement local. Ces professionnels apportent leur vision transversale de la ville et des espaces urbains à travers l'analyse territoriale et la prospective, le management des projets et leur animation en lien avec la population (concertations, enquêtes publiques). Ils sont également en mesure de mettre en œuvre ces projets (conception, production d'opération) et de les encadrer sur le plan réglementaire.

Dans un contexte de transversalité des politiques publiques (habitat, transport, activités économiques) et de cohérence territoriale de l'urbanisme, le défi est donc bien de **disposer de professionnels non seulement capables d'appliquer les normes techniques mais aussi de faire vivre des projets en dispensant une expertise qualifiée et une ingénierie adaptée aux enjeux.**

Dans cette perspective, votre délégation suggère de réfléchir à l'opportunité de créer **une obligation**, pour les communes compétentes en matière d'urbanisme, **de justifier, dans le cadre de la procédure d'élaboration des PLU, avoir fait appel à une équipe pluridisciplinaire attestant de compétences élargies.** Ces préconisations ne font sens que si, en aval, il existe une **obligation de recourir à un urbaniste professionnel pour réaliser un projet d'aménagement**, à laquelle votre délégation recommande également de réfléchir.

Recommandation 8 : Poursuivre la décentralisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme en encourageant la mise à disposition des personnels de l'État auprès des collectivités territoriales sur la base d'un conventionnement prévoyant des financements partagés entre l'État et les collectivités.

Recommandation 9 : Réglementer le métier d'urbaniste en donnant un statut légal à cette profession et en harmonisant la formation pour l'accès à celle-ci.

F. OPTIMISER LE FINANCEMENT DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE DÉDIÉE À L'URBANISME

1. Mobiliser une part minimum de la taxe d'aménagement dans un fonds national d'aide à la réalisation des documents d'urbanisme

L'élaboration d'une véritable politique architecturale et urbaine et sa traduction dans un document d'urbanisme ne peut se faire sans recours à une ingénierie qualifiée ce qui nécessite des moyens financiers. **Votre délégation estime qu'en matière d'ingénierie, l'apport d'une aide financière pour aider les communes à élaborer des documents d'urbanisme de qualité est essentiel.** C'est pourquoi elle suggère de réfléchir à la création d'un fonds à

destination des communes dédié à l'urbanisme, qui pourrait être abondé par un pourcentage du produit de la nouvelle taxe d'aménagement. Ce fonds traduirait aussi une forme de péréquation pour les territoires moins bien pourvus en ingénierie grâce à une solidarité territoriale, en étant accessible à toutes les communes. L'ingénierie bénéficiaire pourrait alors être aussi bien celle du secteur privé, d'agence d'urbanisme, que du secteur public.

La taxe d'aménagement (TA) est aujourd'hui un outil de financement des équipements publics. Applicable depuis le 1^{er} mars 2012, elle s'inspire largement de la taxe locale d'équipement (TLE) en s'en distinguant par l'affectation des recettes. Contrairement à la TLE, destinée au budget général des collectivités territoriales, les recettes de la TA sont affectées au financement des équipements publics.

Surtout, la TA se distingue de la TLE par la possibilité de moduler le taux selon les secteurs de la commune. Ainsi il est possible d'adapter le montant de la recette attendue de la taxe au coût réel des équipements publics à réaliser pour permettre l'opération. Conçue comme une mesure de simplification, la TA a vocation à unifier les nombreuses taxes d'urbanisme existant actuellement. Il est ainsi prévu d'ici à 2015 la disparition des « participations d'urbanisme ».

La TA est calculée en prenant en compte trois données : la surface de construction, la valeur forfaitaire au mètre carré et un taux.

La surface de construction est définie comme la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, à l'exclusion des vides et trémies. Cette surface comprend donc les parkings réalisés en sous-sol.

Pour 2012, les valeurs forfaitaires sont fixées à 693 euros en province et 785 euros en Île-de-France et sont réévaluées au 1^{er} janvier de chaque année.

Quant au taux, il est fixé à 1 % maximum pour la part régionale, 2,5 % maximum pour la part départementale et 1 % de plein droit pour la part communale, c'est-à-dire si la commune n'a pas pris de délibération avant le 30 novembre 2011 fixant un autre taux. Ce taux peut être porté à 5 % par délibération, et modulé par secteur, et peut même atteindre 20 % par délibération motivée lorsque la réalisation de travaux substantiels de voiries ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire.

L'avantage de la TA est de constituer un outil de financement souple du fait de la modulation et de la sectorisation de son taux. Due au titre du permis d'aménager ou de construire, tacite ou exprès, y compris modificatif, la TA est versée en plusieurs fois (12 et 24 mois suivant la délivrance du permis), son versement intervenant donc indépendamment de l'avancement du projet. Elle n'est pas affectée à la réalisation d'une opération

déterminée, contrairement à d'autres outils conventionnels de financement comme la convention de projet urbain partenarial (PUP) ou la concession d'aménagement.

2. Mettre en adéquation la ressource CAUE issue de la taxe d'aménagement avec les besoins des territoires

Face au déficit de moyens constatés pour produire un urbanisme de qualité, votre délégation propose de mobiliser les ressources existantes dans les territoires. **Les CAUE disposent aujourd'hui d'une ressource fiscale, payée par tout candidat à la construction, et prélevée par l'échelon départemental avant d'être reversé : la Taxe Départementale des CAUE.**

Elle apparaît en 1981 à la faveur de la décentralisation et la réforme de la fiscalité de l'aménagement adoptée dans le cadre de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 n'a pas remis en cause la nature du financement des CAUE, conservant intacte le lien entre l'origine des moyens et les missions du CAUE.

En effet, en vertu de l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012 : *« La part départementale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération du Conseil général, dans les conditions fixées au huitième alinéa de l'article L. 331-2, en vue de financer, d'une part, la politique de protection des espaces naturels sensibles prévue à l'article L. 142-1 ainsi que les dépenses prévues à l'article L. 142-2 et, d'autre part, les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement en application des dispositions de l'article 8 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977. La part départementale de la taxe d'aménagement est instituée dans toutes les communes du département (...) »*

Par ailleurs, l'article L. 331-17 du même code dispose que *« par délibération adoptée avant le 30 novembre, les conseils généraux fixent le taux de la part départementale de la taxe d'aménagement applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. (...) Cette délibération peut également fixer les taux de répartition de la part départementale de la taxe d'aménagement entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. (...). Le taux de la part départementale de la taxe ne peut excéder 2,5 %. (...). La délibération est valable pour une période d'un an. Elle est reconduite de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée dans le délai prévu au premier alinéa »*.

Ainsi, le Conseil général a toute liberté dans la limite du plafond fixé par la loi, pour doter durablement et efficacement le territoire départemental, d'une ingénierie d'accompagnement à la hauteur des enjeux locaux de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement. Or, les indicateurs actuels montrent une timide valorisation du potentiel de ressource offert par la loi puisqu'on estime, selon les données transmises par la fédération des

CAUE, que les taux votés s'établissent en moyenne à 1,8 % pour un plafond de 2,5 %. **Votre délégation estime que cela rend donc possible une hausse significative des ressources pour les CAUE, opérable selon les départements.**

Recommandation 10 : Financer l'ingénierie territoriale en captant une part du produit de la taxe d'aménagement dans un fonds national d'aide à l'ingénierie dédié à l'urbanisme, permettant la péréquation.

Recommandation 11 : Mettre en adéquation la ressource des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement issue de la taxe d'aménagement avec les besoins des territoires en augmentant le potentiel de ressource dans les limites du plafond légal.

3. La mobilisation possible de fonds communautaires pour les projets d'urbanisme

Le 6 octobre 2011, la Commission européenne a présenté ses projets de règlements relatifs à la programmation 2014-2020 des fonds structurels européens. Certes, **si l'Union européenne (UE) ne possède pas stricto sensu de compétences en matière d'urbanisme, un grand nombre d'intervention des fonds structurels, en particulier le Fonds européen de Développement régional (FEDER), ont par le passé concouru très directement à des projets de développement urbain durable**, que ce soit en matière de transport public, de soutien au développement économique, de lutte contre les changements climatiques (promotion des énergies renouvelables, efficacité énergétique...).

La conjoncture économique et les défis planétaires, notamment climatiques, auxquels est confrontée l'UE, ont conduit la Commission européenne à axer ses propositions sur un nombre resserré de priorités et un mode de gouvernance renouvelé, en confiant davantage de responsabilités au niveau local. La stratégie Europe 2020, adopté par les Chefs d'État et de Gouvernement en mars 2010, a ainsi assigné trois objectifs aux politiques publiques européennes : une croissance intelligente, une croissance durable et une croissance inclusive.

En l'état actuel des négociations, les programmes de mise en œuvre des fonds structurels en France métropolitaine devraient concentrer 80 % des financements sur trois priorités : l'innovation et la recherche développement ; les petites et moyennes entreprises ; une économie à faible émission de CO₂.

Parallèlement, **la Commission propose de consacrer 5 % de l'enveloppe nationale des fonds structurels aux questions urbaines**, dans le cadre d'investissements territoriaux intégrés (ITI) mobilisant le FEDER et le Fond social européen (FSE). D'ores et déjà, 61 sites en France bénéficient d'un soutien communautaire pour des Programmes urbain intégrés (PUI),

essentiellement en direction de quartiers bénéficiant d'un Contrat urbain de Cohésion sociale (CUCS). Les interventions du FEDER dans ce cadre n'offrent toutefois qu'un soutien très limité aux projets d'infrastructures, les opérations bénéficiant d'un financement de l'ANRU, étant même bien souvent exclues des mesures. Beaucoup des subventions européennes dont bénéficient les territoires urbains rentrent donc dans le cadre des programmes régionaux et de leurs mesures thématiques (développement économique, protection de l'environnement, services à la population etc.).

La Commission souhaitant généraliser ces dispositifs « territoriaux », la qualité de l'approche stratégique, qui pose le problème récurrent de l'ingénierie territoriale, constituera sans nul doute un élément déterminant, pour s'insérer dans la future programmation. Par ailleurs, l'existence de démarches territoriales préalables, tels les plans climats territoriaux ou les agendas 21, constituera un élément conditionnant l'adoption et l'évaluation des programmes.

Dans ce contexte, le fléchage thématique proposé pour les interventions du FEDER montre clairement la voie dans laquelle devront s'engager les collectivités territoriales à l'avenir pour mobiliser des crédits européens. La question des transports publics, la réhabilitation des friches urbaines et industrielles, les infrastructures liées à l'aménagement du territoire, y compris numérique, n'apparaissent plus clairement dans les priorités de la future politique de cohésion. En revanche, **le thème du changement climatique présente des opportunités de soutien pour des projets locaux en lien direct avec les politiques publiques en matière d'urbanisme** : la Commission européenne propose ainsi d'y consacrer au moins 20 % de l'enveloppe nationale des fonds structurels, pour les États tels que la France.

L'efficacité énergétique dans les bâtiments publics et les logements¹, en particulier a constitué un nouveau champ d'intervention pour les fonds structurels depuis quelques années. Partant de ce constat, **la présidence française de l'UE, au deuxième semestre de l'année 2008, était déjà parvenue à un accord au sein du Conseil afin de rendre éligibles au FEDER les investissements liés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables dans les logements**, dans un objectif de cohésion sociale.

Ce dispositif est venu compléter les mesures des Programmes régionaux du FEDER déjà éligibles en matière d'énergie. Ces dernières visaient, en matière de bâtiment et de logement social, essentiellement les audits énergétiques et les investissements liés aux réseaux de chaleur, de transport d'énergie, de raccordement, relatifs à l'unité de production et ce jusqu'à l'entrée de l'immeuble. Désormais, les travaux à l'intérieur même de l'immeuble et des logements peuvent être cofinancés à l'aide du FEDER.

¹ *Le secteur du bâtiment est responsable d'environ 40 % de la consommation énergétique finale de l'UE et de 36 % des émissions de CO2. Les bâtiments résidentiels représentent près de deux tiers de cette consommation énergétique et des émissions qui en découlent.*

Ces dépenses, néanmoins, ont été plafonnées à 4 % de l'enveloppe FEDER pour la France, soit 230 millions d'euros pour l'Objectif Compétitivité régionale et Emploi et 91 millions d'euros pour l'Objectif Convergence. Compte tenu du montant limité de cette enveloppe, les projets sélectionnés doivent obligatoirement répondre à un certain nombre de priorités en matière de cohésion sociale et de performance énergétique. Par ailleurs, les projets doivent prioritairement s'inscrire dans le cadre de stratégies régionales d'utilisation du FEDER, visant l'exemplarité et l'effet d'entraînement et élaborées en concertation avec les acteurs du logement social. Un nombre significatif de logements devra être concerné, les bailleurs sociaux étant les principaux bénéficiaires de ces dispositifs.

Concrètement, les travaux visés sont : l'isolation thermique des toitures, des murs, des vitres, les travaux d'installation de régulation et de remplacement des systèmes de chauffage et d'installation d'eau chaude, les travaux d'installation de chauffage ou de production d'eau chaude utilisant une source d'énergie renouvelable.

Ce type de mesures devrait être consolidé dans le cadre de la programmation 2014-2020.

Enfin, au niveau communautaire, il est prévu à partir du 1^{er} janvier 2013, une mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre du système d'échange au sein de l'Union européenne. Les industries grandes consommatrices d'énergie seront donc tenues d'acheter une part de leurs quotas aux enchères, ce qui générera des revenus. Votre délégation suggère qu'une partie du produit de ces enchères, qui seront reversés aux États membres, puisse constituer une source de financement de l'ingénierie en matière d'urbanisme et d'environnement.

<p>Recommandation 12 : Financer l'ingénierie territoriale en mobilisant les fonds structurels européens d'une part, et en fléchant une partie du produit des enchères du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre d'autre part.</p>
--

CONCLUSION

En définitive, votre délégation tient à souligner l'importance de l'ingénierie publique pour la définition d'une stratégie de territoire. L'urbanisme dépasse de très loin la simple gestion du droit des sols. C'est un véritable projet territorial qui décline des grandes stratégies nationales.

À l'issue de ses travaux, votre délégation a la conviction qu'en matière d'urbanisme l'organisation de l'ingénierie territoriale ne passe pas par une solution « type », mais par une combinaison de solutions, un « bouquet d'ingénierie », pour parvenir à la création d'une chaîne de l'ingénierie depuis le niveau national jusqu'à la mise en œuvre sur le terrain.

Cette nouvelle organisation nécessite surtout de sortir de la logique de la décentralisation à la française voulant qu'une compétence soit exercée à un seul niveau et non partagée, afin de se rapprocher de la formule européenne où les compétences d'aménagement se partagent entre plusieurs niveaux de collectivités, dans des processus négociés et selon le principe de subsidiarité.

Il faut donc pouvoir envisager une ingénierie territoriale avec une répartition des rôles entre les régions, les départements, les intercommunalités et les communes, selon les cas et les situations.

Il convient pour cela d'encourager les collectivités territoriales à renforcer et mettre en commun leurs capacités d'ingénierie, c'est-à-dire de les encourager à travailler ensemble en mettant en œuvre une « intelligence collective » au service d'un projet.

ANNEXES

Annexe 1

Recommandations

Recommandation 1 : Assurer la complémentarité des prestataires privés et publics en matière d'ingénierie territoriale, tant pour le conseil en amont et l'aide à la décision, que pour la conception et la réalisation des projets dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Recommandation 2 : Faire de l'intercommunalité l'échelle privilégiée pour l'aménagement opérationnel et l'administration du droit des sols, notamment par la mise en place de services d'instruction mutualisés des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes.

Recommandation 3 : Encourager l'élaboration du plan local d'urbanisme à une échelle intercommunale pour bâtir un projet territorialisé dans une vision d'aménagement du territoire en cohérence avec les bassins de vie, les enjeux économiques, de transports, de service, d'environnement et de développement durable, en développant l'ingénierie de planification.

Recommandation 4 : Constituer un pôle d'ingénierie départemental, communautaire ou intercommunautaire mutualisé et en réseau avec l'expertise des conseils en architecture, urbanisme et environnement, des agences d'urbanisme et, lorsqu'elles existent, des agences techniques départementales.

Recommandation 5 : S'assurer que l'intervention des départements en matière d'ingénierie ne conduise pas à une tutelle sur les collectivités territoriales concernées, en maintenant le principe du recours au département comme complémentaire et facultatif.

Recommandation 6 : Renforcer le rôle du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques comme instance qui décline au niveau territorial les grandes stratégies de planification et d'aménagement de l'État, en assurant une mission d'établissement des référentiels et des guides méthodologiques auprès des collectivités territoriales.

Recommandation 7 : Mettre en réseau, à l'échelle régionale ou interrégionale, l'ensemble des acteurs de l'ingénierie pour assurer une déclinaison territoriale des grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme et d'environnement.

Recommandation 8 : Poursuivre la décentralisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme en encourageant la mise à disposition des personnels de l'État auprès des collectivités territoriales sur la base d'un conventionnement.

Recommandation 9 : Réglementer le métier d'urbaniste en donnant un statut légal à cette profession et en harmonisant la formation pour l'accès à celle-ci.

Recommandation 10 : Financer l'ingénierie territoriale en captant une part du produit de la taxe d'aménagement dans un fonds national d'aide à l'ingénierie dédié à l'urbanisme, permettant la péréquation.

Recommandation 11 : Mettre en adéquation la ressource des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement issue de la taxe d'aménagement avec les besoins des territoires en augmentant le potentiel de ressource dans les limites du plafond légal.

Recommandation 12 : Financer l'ingénierie territoriale en mobilisant les fonds structurels européens d'une part, et en fléchant une partie du produit des enchères du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre d'autre part.

Annexe 2

Liste des personnes auditionnées

Mercredi 28 mars 2012 :

- **Habitat et Développement : MM. Nicolas ROUSSEAU et Bernard WIBAUX**
- **Fédération des entreprises publiques locales : M. Jean-Marie BERNARD**, responsable du département aménagement et développement économique, et **Mme Hélène LE RAI**, responsable adjointe département aménagement et développement économique
- **Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité : M. Marc TASSONE**, directeur général
- **Direction générale des collectivités locales : M. Bruno DELSOL**, adjoint au directeur général

Mardi 3 avril 2012 :

- **Office professionnel de qualification des urbanistes : M. Louis CANIZARES**, président, et **M. Bernard SOUBRANO**
- **Ministère de l'environnement : M. Etienne CREPON**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- **Assemblée des départements de France : M. Yves KRATTINGER**, vice-président
- **Syndicat national des aménageurs lotisseurs : Mme Pascale POIROT**, présidente

Mercredi 4 avril 2012 :

- **Fédération nationale des agences d'urbanisme : Mme Brigitte BARIOL**, déléguée générale
- **Association des maires de France : MM. Pierre DUCOUT**, rapporteur de la commission urbanisme, **Sylvain BELLION**, responsable du service ville, urbanisme et habitat, et **Mme Charlotte DE FONTAINE**, chargée d'études urbanisme

- **Assemblée des communautés de France : MM. Alain COTTALORDA**, président de la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère, et **Olivier CREPIN**, chargé de mission développement économique, transport et mobilité
- **Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques : MM. Jean-Louis HELARY**, directeur, et **Marc MORAIN**, chef de groupe aménagement urbanisme
- **Fédération nationale des promoteurs constructeurs : MM. Marc PIGEON**, président, et **Jean-Michel MANGEOT**, délégué général

Jeudi 10 mai 2012 :

- **Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement : MM. Yves BRIEN**, directeur, **Gérard DUHAMEL** et **Arnaud DUTHEIL**, conseillers.

Annexe 3

Examen du rapport par votre délégation

(compte rendu de réunion de la délégation du 10 juillet 2012)

La délégation procède à l'examen du rapport de M. Pierre Jarlier, rapporteur, sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme

M. Pierre Jarlier, rapporteur. – À titre liminaire, je souhaiterais rappeler l'importance de l'ingénierie, qui est au cœur des préoccupations de nos collectivités, que ce soit dans le domaine de l'urbanisme mais aussi dans ceux du développement durable, de l'énergie, des déplacements, de l'habitat... Il s'agit là des grands enjeux d'aménagement du territoire, transversaux et nécessitant des compétences nouvelles. Parallèlement, et malheureusement, une fracture se dessine entre les territoires urbains en capacité de développer une offre d'ingénierie et les territoires ruraux qui ne peuvent pas toujours répondre aux besoins en la matière.

Le 24 janvier dernier, notre délégation confiait à un groupe de travail composé de Yannick Botrel, Joël Labbé, Rachel Mazuir, et dont j'ai eu le plaisir d'assurer le pilotage, le soin de réfléchir à l'avenir de l'ingénierie publique en matière d'urbanisme.

Le sujet est crucial car, comme vous le savez, si le droit de l'urbanisme s'est complexifié ces dernières années, l'État n'assure désormais plus l'ingénierie de proximité. Or, une ingénierie de qualité est le préalable à l'élaboration de projets de territoires cohérents et à leur traduction dans les documents d'urbanisme.

Nos collectivités se retrouvent donc aujourd'hui confrontées à un certain nombre de défis : l'exercice du droit des sols face au désengagement de l'État, la gestion des politiques de planification en lien avec le Grenelle de l'environnement, les politiques locales d'aménagement, notamment. En clair, elles doivent répondre à une question simple : comment adapter l'ingénierie publique aux besoins locaux ?

Concrètement, les maires vont être confrontés à court terme à de vraies difficultés, comme l'exercice du droit des sols, qui leur incombe désormais, alors que l'État l'assurait encore jusqu'à présent dans de nombreuses collectivités, notamment les plus petites.

Mais ce n'est pas tout, d'autres défis nous attendent. Il s'agit notamment des politiques de planification, de plus en plus complexes car nécessitant un nombre croissant de compétences diversifiées en matière de déplacement, d'habitat et de développement durable. Or, dans le secteur de l'urbanisme, sur certaines parties du territoire, les élus sont déjà confrontés à un véritable désert d'ingénierie. Par ailleurs, si en matière d'aménagement les communes rurales bénéficient de l'intervention des services techniques de l'État, ces missions ne sont déjà plus assumées dans le domaine concurrentiel.

Comment répondre alors, dans ces conditions, aux besoins d'ingénierie des collectivités en matière d'urbanisme ?

Je pense qu'une nouvelle organisation de l'ingénierie territoriale est nécessaire pour mener à bien les politiques de développement. Nos collectivités territoriales doivent devenir les « moteurs de l'ingénierie publique », comme l'a très bien dit notre collègue

Yves Daudigny à l'occasion de son rapport. Cet objectif est aussi vrai en matière d'urbanisme.

Reste la question du niveau auquel doit intervenir cette ingénierie renouvelée : s'agit-il du niveau intercommunal, départemental ou régional ?

Dans ce domaine, je refuse toute soi-disant orthodoxie. Je me méfie des solutions « prêtes à l'emploi » qui seraient appliquées uniformément et indifféremment dans les territoires. Dans le rapport que je vous soumetts, il n'est donc pas question de « décréter » qu'un niveau de collectivité serait plus légitime que les autres pour organiser toute l'ingénierie. Il me paraît essentiel de laisser les territoires libres de s'organiser en trouvant la souplesse nécessaire pour faire face à la diversité des situations.

Et justement, dans le cas de l'urbanisme, que je connais bien, je plaiderai donc pour des solutions à géométrie variable selon les sujets. Je pense à une ingénierie de « projet » dans laquelle l'ingénierie publique de l'État doit être complétée, d'une part, par l'ingénierie privée et, d'autre part, par une nouvelle ingénierie publique, celle des collectivités territoriales, afin de créer des « bouquets d'ingénierie » correspondant le mieux aux besoins.

Ceux-ci s'organisent en trois volets : le premier avec la planification et les études en amont ; le deuxième avec la gestion du droit des sols et les autorisations de construire ; le troisième avec l'aménagement opérationnel.

Pour y répondre, je vous propose une architecture souple reposant sur deux dimensions complémentaires de l'ingénierie : l'ingénierie stratégique et l'ingénierie opérationnelle.

D'une part, une ingénierie stratégique reposant sur l'échelle nationale pour la définition des grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme, d'environnement et de développement durable, et l'échelle régionale ou interrégionale pour décliner ces grandes stratégies nationales.

D'autre part, une ingénierie opérationnelle reposant sur l'échelle intercommunale au niveau local, qui sera vraisemblablement la bonne pour l'exercice du droit des sols et la planification ; et sur l'échelle du département ou des grands bassins de vie au niveau territorial où devra se traiter la question de l'appui à la planification.

Mais attention, cette « redistribution des cartes » de l'ingénierie publique en matière d'urbanisme ne se fera pas sans difficulté. Nous devons, en effet, nous interroger sur l'organisation de celle-ci à proposer demain en lien avec la clarification des compétences des collectivités. Il faudra, dans le cadre d'une nouvelle réforme de la décentralisation, promise par le nouveau Président de la République, que nous portions ces enjeux lors des débats.

Il faudra aussi tenir compte des moyens humains existants au sein des services de l'État et se poser la question des possibles partenariats de l'État avec les collectivités, en réfléchissant notamment aux conditions de mise à disposition des agents de celui-ci auprès des collectivités territoriales, car en matière de droit des sols comme dans d'autres, nous ne sommes pas allés au bout de la décentralisation.

Les propositions que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui sont formulées à l'intention de l'État et des collectivités territoriales afin d'offrir des perspectives pour tracer les contours d'une nouvelle architecture de l'ingénierie territoriale en matière d'urbanisme.

L'État fournissait, depuis de nombreuses années, une aide indispensable aux collectivités territoriales à travers la dévolution de moyens financiers et la mise à

disposition gratuite de ses services. L'ingénierie publique, assurée par l'État, était donc une longue tradition au bénéfice de nos collectivités. Cette tradition ancienne n'a jamais été remise en cause. C'était les services déconcentrés des ministères de l'équipement, de l'environnement, des transports et de l'agriculture (les anciennes directions départementales de l'équipement – DDE – et directions départementales de l'agriculture – DDA), qui assuraient principalement ces missions essentielles de conseil et d'appui aux collectivités territoriales. Les conditions dans lesquelles ces prestations étaient apportées aux collectivités territoriales étaient définies par convention, signée entre le préfet de département et la commune ou le groupement demandeur.

Mais, ces dernières années, les élus ont dû faire face à la réduction progressive et généralisée du champ de l'ingénierie publique de l'État. Cette évolution résulte en fait de la combinaison de plusieurs facteurs : le droit européen de la concurrence, d'abord. Dans la passation des marchés, il ne doit être constaté aucune discrimination entre les différents prestataires de services ; les critiques formulées par la Cour des comptes sur la légitimité de l'ingénierie publique de l'État et l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'État, ensuite. Ces évolutions ont conduit à soumettre au Code des marchés publics les prestations d'ingénierie publique assurées par l'État. C'est la loi MURCEF du 11 décembre 2001, dont j'étais d'ailleurs le rapporteur pour avis à la commission des Lois, qui a posé cette nouvelle philosophie de l'ingénierie publique ; la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), enfin, qui a induit un recentrage des missions d'ingénierie publique vers un rôle d'expertise plutôt qu'un rôle de prestataire de services.

Ce mouvement, en réalité entamé depuis plus de dix ans, met aujourd'hui en exergue la situation des milliers de communes en France qui n'ont pas la capacité d'organiser leurs propres services d'ingénierie.

Comment cerner à présent cette notion « d'ingénierie en matière d'urbanisme » ? Je pose cette question car celle-ci souffre en effet d'un manque de définition. Elle se traduit en particulier par l'exercice de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre, le contrôle et l'évaluation. Le même terme renvoie donc à des métiers et des missions disparates.

Même centrée sur l'urbanisme, la notion d'ingénierie publique locale reste donc large et comprend les métiers liés au droit du sol, comme l'instruction ; à la planification urbaine avec les SCOT et les PLU notamment ; à l'urbanisme opérationnel ; mais également les métiers structurés autour d'une thématique particulière : habitat, déplacement, biodiversité, foncier, fiscalité foncière, etc.

Dans son acception large, l'ingénierie en matière d'urbanisme peut être présente dans un très grand nombre de structures : communes, communautés, départements, syndicats de SCOT, syndicats de pays, DDT/DREAL, agences d'urbanisme, établissements consulaires, sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL), conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE), centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), etc.

Le champ de l'urbanisme est donc extrêmement vaste et va de la planification à la fabrication de l'espace urbain. Les urbanistes, en particulier, constituent une profession très diversifiée, que ce soit en termes de diplômes ou en termes de pratique professionnelle. Or, cette profession n'est pas réglementée en France, si bien qu'aujourd'hui on ne sait pas qui est urbaniste ou non, étant donné qu'il n'existe aucune formation obligatoire et qu'aucune disposition ne réglemente l'installation en tant qu'urbaniste. C'est pourquoi je vous propose, et c'est le sens de ma recommandation 9,

de « réglementer le métier d'urbaniste en donnant un statut légal à cette profession et en harmonisant la formation pour l'accès à cette profession ».

D'une manière générale, les collectivités territoriales ressentent des besoins croissants en la matière, car elles doivent faire face à des enjeux majeurs (étalement urbain, nouvelles formes urbaines, énergie-climat, biodiversité...) ; elles sont confrontées à des exigences nouvelles (urbanisme commercial, SCOT, PLU intercommunaux, trame verte et bleue, PLH et PDU...) ; et, surtout, elles doivent mettre en œuvre dans de courts délais des textes qui se multiplient, contribuant ainsi à la généralisation et à la complexification des documents de planification urbaine.

Or, elles doivent le faire dans un contexte contraint, caractérisé par la réorganisation des services de l'État ; les contraintes budgétaires et le manque de visibilité et de prospective financière ; la multiplication des appels à projets devant lesquels, souvent, les collectivités sont inégalement armées ; l'application de la réforme territoriale, avec l'engagement de la discussion sur l'évolution des périmètres communautaires et le chantier de la mutualisation ; la multiplication des recours en matière d'urbanisme; enfin, les inquiétudes quant à la capacité des cabinets d'études à s'adapter à l'ensemble des enjeux ainsi qu'aux spécificités de l'approche intercommunale.

Dans ce contexte, je me suis donc interrogé, en tant qu' élu, sur la signification même de l'ingénierie publique de l'État. Sa disparition est-elle le symbole d'une responsabilisation des collectivités territoriales ou bien, si celle-ci est maintenue, est-elle le signe d'une tutelle de l'État sur nos collectivités ? La question mérite d'être posée sereinement.

Le retrait progressif de l'État semblerait aller dans le sens de l'histoire, dès lors que les collectivités assument de manière pleine et entière leurs responsabilités dans une logique d'appropriation de leur espace. D'ailleurs, en la matière, la France ne fait que se rapprocher du reste de l'Europe.

Pour les tenants d'une décentralisation aboutie, il ne faudrait donc pas regretter le désengagement de l'État en matière d'ingénierie publique. Pour eux, l'existence même d'une ingénierie publique maintiendrait les collectivités dans une situation de déresponsabilisation envers l'État. Une véritable décentralisation du droit de l'urbanisme passerait donc par le fait de donner aux collectivités territoriales « les commandes » afin qu'elles s'organisent elles-mêmes pour faire face aux diverses difficultés que crée la disparition des services de l'État.

Dès lors, les collectivités sont appelées à assumer les compétences qui leur ont été transférées, en se dotant des services d'ingénierie nécessaires ou bien en bénéficiant des outils d'ingénierie dont l'État disposait pour les compétences avant leur transfert. Et, dans cette nouvelle architecture, les petites collectivités rurales devront, pour continuer à bénéficier d'une ingénierie publique, se tourner vers les collectivités territoriales plus grandes ou mutualiser leurs moyens avec d'autres collectivités pour exercer leur droit des sols.

Pour d'autres élus locaux, au contraire, le désengagement de l'État conduira inéluctablement à une disparition totale et dommageable de l'ingénierie dans les petites collectivités. L'existence d'une ingénierie publique de qualité permet aux communes qui en bénéficient de mettre en œuvre des services de qualité qui profitent à leurs habitants et concourent au dynamisme de leur territoire. Le désengagement de l'État privera ainsi les espaces à faible densité de population des outils nécessaires à leur développement. Une telle situation, selon eux, pourrait conduire in fine à une désertification de ces territoires.

Quelle que soit l'approche retenue, cette disparition de l'ingénierie publique de l'État peut être perçue comme un « transfert rampant » : le fait que l'État ait allégé la charge pour son budget aura forcément des répercussions sur les finances publiques locales. C'est d'ailleurs pour cela que ma recommandation 8, qui propose « sur la base d'un conventionnement, la mise à disposition du personnel de l'État aux collectivités », s'inscrit dans un partage des charges avec l'État afin de ne pas laisser les collectivités supporter seules ces nouvelles charges.

Si l'on regarde la situation sur le terrain, on peut comprendre que, près de trente ans après la décentralisation de l'urbanisme, il soit légitime que les services communaux s'approprient ou se soient approprié l'exercice de cette mission. C'est d'ailleurs un fait acquis dans les grandes et moyennes communes. En outre, cette situation n'est pas un problème pour les grandes communes ou les grandes intercommunalités, qui ont depuis longtemps développé des compétences pointues et diversifiées en matière d'urbanisme, dépassant largement ce que pouvait faire l'État en son temps. En revanche, le problème se pose bien pour une grande majorité des petites communes, où l'ingénierie territoriale aurait dû être développée au sein des intercommunalités dès la mise en place de la décentralisation, ce qui n'a pas été fait.

Les maires vont donc être, à court terme, confrontés à de vraies difficultés dans l'exercice du droit des sols. Ils le seront d'autant plus que le contexte a évolué avec la complexité croissante des politiques de planification, notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui nécessitent des compétences diversifiées en matière de déplacement, d'habitat et de développement durable. Alors, certes, la loi impose à l'État de poursuivre l'aide aux communes de moins de 10 000 habitants, mais le nombre de fonctionnaires dédiés va passer de 3 600 en 2012 à 3 000 en 2013, soit une diminution de 20 % des effectifs, comme cela m'a été confirmé par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, que j'ai eu l'occasion d'auditionner.

Dès lors, il est crucial que les collectivités établissent une nouvelle organisation de l'ingénierie territoriale pour mener à bien leurs politiques en matière d'aménagement et de développement. Malgré les tentatives gouvernementales pour rassurer les élus locaux, certains restent inquiets face au désengagement de l'État. Ce sentiment se faisait déjà sentir auparavant du fait de la réorganisation des services déconcentrés de l'État à la suite de la RGPP. Les collectivités ont perdu les repères que leur donnaient les anciennes DDE. Elles ont le sentiment que ces services n'ont pas été remplacés, ni techniquement, ni financièrement. Il en résulte une perte de points de contacts avec les usagers. Pourtant, la multiplication des lois et normes, la complexité technique et juridique croissante des dossiers ou la prise en compte des contraintes environnementales exigent une ingénierie de plus en plus performante. Par ailleurs, les collectivités n'ont pas toujours été informées des missions abandonnées et de celles qui perdurent. On constate souvent un manque de communication de l'État sur ses nouvelles missions.

Face au désengagement de l'État, les élus locaux se sentent également démunis pour assumer leurs missions d'instruction des permis de construire et de gestion du droit des sols. Le problème est simple : nous avons, dans notre pays, transféré la gestion du droit des sols aux communes qui en ont la responsabilité, mais sans décentraliser les moyens. C'est une carence de la décentralisation – ou tout au moins un inachèvement – car il est aujourd'hui demandé aux élus locaux d'assurer l'opérationnel en matière d'urbanisme. Or, ceci nécessite de disposer des bonnes informations et des moyens humains et financiers.

J'identifierai trois enjeux majeurs pour les territoires placés au cœur de la constitution d'une nouvelle architecture de l'ingénierie : rationaliser et explorer les

gisements d'ingénierie existants en trouvant la bonne échelle de mutualisation ; coordonner et développer des complémentarités entre structures afin d'éviter les doublons ; exprimer une solidarité entre territoires, notamment entre les territoires urbains et ruraux. Pour répondre à ces défis, il convient d'imaginer des solutions diversifiées, à l'image de la diversité des territoires concernés, et ce, grâce à des « bouquets d'ingénierie ».

L'architecture que je préconiserai repose ainsi sur :

- l'ingénierie privée, bien sûr, nécessaire pour la conception et la réalisation des projets. Elle ne peut toutefois répondre aux besoins actuels d'ingénierie dans tous les territoires, ce qui nécessite qu'elle soit complétée par une ingénierie publique de qualité ; c'est le sens de ma recommandation 1 : « Assurer la complémentarité des prestataires privés et publics en matière d'ingénierie territoriale, tant pour le conseil en amont et l'aide à la décision, que pour la conception et la réalisation des projets dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme » ;

- l'échelle nationale pour la définition des grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme, d'environnement et de développement durable, en s'appuyant notamment sur le CERTU pour cette ingénierie stratégique. C'est ma recommandation 6 : « Renforcer le rôle du CERTU comme instance qui décline au niveau territorial les grandes stratégies de planification et d'aménagement de l'État, en assurant une mission d'établissement des référentiels et des guides méthodologiques auprès des collectivités territoriales » ;

- l'échelle régionale ou interrégionale, ensuite, pour la mise en œuvre de ces grandes stratégies nationales grâce à la mise en réseau de l'ensemble des acteurs de l'ingénierie : ADEME, CETE, SETRA, DATAR, ANAH, au sein de grandes délégations régionales. C'est ma recommandation 7 : « Mettre en réseau, à l'échelle régionale ou interrégionale, l'ensemble des acteurs de l'ingénierie pour assurer une déclinaison territoriale des grandes stratégies de l'État en matière d'urbanisme et d'environnement ».

- par ailleurs, l'intercommunalité doit devenir centrale dans la planification, l'aménagement opérationnel et l'administration du droit des sols, dans une logique de mutualisation pour le compte des communes. En clair, l'intercommunalité doit constituer le premier échelon de base de l'ingénierie. C'est le sens de deux de mes recommandations : la n° 2 préconisant de « faire de l'intercommunalité l'échelle privilégiée pour l'aménagement opérationnel et l'administration du droit des sols, notamment par la mise en place de services d'instruction mutualisés des autorisations d'urbanisme pour le compte des communes » ; la n° 3 proposant d'« encourager l'élaboration du PLU à une échelle intercommunale pour bâtir un projet territorialisé dans une vision d'aménagement du territoire en cohérence avec les bassins de vie, les enjeux économiques, de transports, de service, d'environnement et de développement durable, en développant l'ingénierie de planification ».

- les départements, enfin, qui peuvent apporter un appui dans les zones les plus rurales, là où les intercommunalités sont de trop petite taille. Mais cet appui a vocation à s'inscrire dans une coopération avec les intercommunalités. Les outils d'ingénierie publique mutualisés comme les agences d'urbanisme, les établissements publics fonciers lorsqu'ils existent, les sociétés publiques locales et les CAUE peuvent ainsi être mobilisés. Mais il ne doit pas être envisagé une quelconque tutelle de la part des départements en la matière. D'où, d'abord, ma recommandation 4 : « Constituer un pôle d'ingénierie départemental, communautaire ou intercommunautaire mutualisé et en réseau avec l'expertise des conseils en architecture, urbanisme et environnement, des agences d'urbanisme et, lorsqu'elles existent, des agences techniques départementales » ; d'où, également, ma recommandation 5 : « S'assurer que l'intervention des départements

en matière d'ingénierie ne conduise pas à une tutelle sur les collectivités territoriales concernées, en maintenant le principe du recours au département comme complémentaire et facultatif ».

En clair, les ingénieries doivent aujourd'hui être complémentaires dans la définition d'une stratégie de territoire. L'urbanisme dépasse de très loin la simple gestion du droit des sols. C'est un véritable projet territorial qui décline de grandes stratégies nationales. L'organisation de l'ingénierie territoriale ne passe donc pas par une « solution-type » mais par une combinaison de solutions, pour parvenir à la création d'une chaîne de l'ingénierie depuis le niveau national jusqu'à la mise en œuvre sur le terrain. Cette nouvelle organisation nécessite d'envisager une ingénierie territoriale avec une répartition des rôles entre les régions, les départements, les intercommunalités et les communes, selon les cas et les situations. Pour cela, il convient d'encourager les collectivités territoriales à renforcer et mettre en commun leurs capacités d'ingénierie, c'est-à-dire de les encourager à travailler ensemble en mettant en œuvre une « intelligence collective » au service d'un projet.

Je terminerai cette intervention en évoquant, bien évidemment, un volet financier, car il convient d'envisager des pistes possibles de financement de cette ingénierie territoriale. Il s'agit des trois dernières recommandations de ce rapport, qui proposent de :

- « capter une part du produit de la taxe d'aménagement dans un fonds national d'aide à l'ingénierie dédié à l'urbanisme ». Cela permettra la péréquation entre collectivités, à laquelle nous sommes tous très attachés (recommandation 10) ;

- « mettre en adéquation la ressource des CAUE issue de la taxe d'aménagement avec les besoins des territoires en augmentant le potentiel de ressource dans les limites du plafond légal » (recommandation 11) ;

- « mobiliser les fonds structurels européens et flécher une partie du produit des enchères du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre » (recommandation 12).

Je souhaite maintenant que, dans nos territoires, les élus se saisissent de nos propositions afin de tracer les contours d'une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Je voudrais souligner la parfaite maîtrise par le rapporteur du sujet de l'urbanisme au sens large, qui n'est pas sans lien avec sa formation d'architecte. Son rapport soulève de véritables questions de fond, notamment sur la conception de la décentralisation et du rôle des collectivités territoriales. Il formule des propositions concrètes, que ce soit au niveau des outils ou des financements.

M. Éric Doligé. – Le sujet de l'ingénierie des collectivités locales est très important. Nombre de structures et d'organismes en traitent sur le terrain, au point qu'une simplification serait sans doute bienvenue. Ce rapport pourrait être l'occasion de le souligner et d'avancer dans ce sens. En ce qui concerne, par exemple, les CAUE, qui apparaissent dans un certain nombre de recommandations, je m'interroge sur leur rôle et leur pertinence, même si certains d'entre eux sont sans doute très efficaces.

Pour revenir sur les capacités de financement, je constate qu'une des propositions consiste à capter une partie d'une ressource existante, qui peut servir à d'autres actions, pour l'affecter à l'ingénierie. Or, comme cela a été dit, même si ce n'est plus la RGPP mais un autre système, nous allons passer de 3 600 à 3 000 agents du côté des services de l'État. Dès lors, si j'ai bien compris, il y aura certainement des coupes

sombres beaucoup plus importantes. Mme Marylise Lebranchu viendra probablement nous l'exposer mais, dans certains services de l'État, il y aura une volonté de suppression des doublons et un transfert de responsabilités nouvelles vers les collectivités, qui ne seront pas nécessairement accompagnés d'un financement partagé. Il ne faut donc pas se faire trop d'illusions à ce sujet. À ma connaissance, ces missions ne sont en effet pas rattachées à des ministères prioritaires. Au niveau local, certains services seront carrément supprimés, et il va être demandé aux collectivités de les assumer.

Dans ce cadre, ne faut-il pas attendre d'y voir un peu plus clair ? Je m'interroge sur l'opportunité de faire aujourd'hui des propositions qui seraient probablement remises en cause assez rapidement. Les recommandations sont peut-être un peu trop en avance sur leur temps, surtout la proposition 8. Des évolutions sont attendues dans les toutes prochaines semaines. À la première lecture des propositions de notre rapporteur, nous sommes encore dans un système complexe, très complexe même. J'aurais plutôt tendance à recommander de laisser faire les collectivités – qui d'ailleurs se rapprochent avec l'évolution de l'intercommunalité – et le privé, plutôt que d'essayer de marier et de mélanger toutes ces instances. Ou bien les collectivités déploient des outils, notamment dans le cadre de l'intercommunalité, ou bien elles font appel au privé.

Telle est ma première analyse. Je ne rejette pas en bloc ce que propose notre collègue, loin de là, car il y a des aspects intéressants, mais je voulais exprimer ce point de vue, et souligner combien la période un peu charnière que nous allons traverser risque d'être délicate. Les collectivités doivent supprimer les organismes superflus.

M. Pierre Jarlier, rapporteur. – Les organismes sont toujours trop nombreux, mais les compétences exigées sont aussi de plus en plus complexes. Tel est le problème à régler. En matière d'ingénierie, et plus particulièrement d'urbanisme, il faut avoir des compétences en matière d'habitat, de développement durable, de biodiversité, d'énergie, de services, etc. On ne peut concevoir d'appréhender l'ingénierie avec une seule compétence. Un certain nombre d'organismes spécialisés répondent, chacun de leur côté, à ces enjeux. Il s'agit donc de les mettre en réseau pour que chacun profite au mieux des compétences des autres. Loin de créer de nouveaux outils, je propose, au contraire, de les rapprocher. Aujourd'hui, certaines de ces instances s'ignorent. Par exemple, l'ADEME travaille très peu avec les urbanistes. Or, lorsque nous parlons aujourd'hui d'économies d'énergie, nous touchons à l'urbanisme. La DATAR ne travaille jamais avec eux. Or, si nous voulons un aménagement équilibré du territoire, il faudra bien répondre aux prérogatives fixées dans la loi Grenelle II. L'aménagement doit être intégré.

S'agissant des CAUE, je souhaiterais appeler votre attention sur leur importance dans certains départements : ils ne sont peut-être pas aussi performants partout mais, dans certains départements, heureusement qu'ils existent ! Qu'il s'agisse de la qualité des paysages, de l'architecture, de l'insertion des projets, ils font un travail remarquable dont les particuliers bénéficient. Grâce à eux, nous évitons bien des erreurs susceptibles de porter préjudice aux paysages et de nuire à l'attractivité des territoires. La qualité de l'environnement est essentielle pour leur développement et l'attractivité de nos territoires. Je pense donc qu'il faut être extrêmement vigilant, mettre en réseau les différents acteurs et, surtout, s'appuyer sur une démarche qualitative.

Sur le plan financier, je me suis fixé une contrainte : ne pas créer de dépense nouvelle. Or, la taxe d'aménagement est précisément destinée à l'ingénierie. Elle est perçue de façon très variable dans les territoires : certaines collectivités en collectent beaucoup, d'autres peu. Si nous arrivions à en mutualiser une partie, la péréquation opérée permettrait de mobiliser des moyens dans les territoires qui en ont le plus besoin.

Quant au moment choisi pour formuler ces propositions, je le pense opportun, à la veille d'un débat sur une nouvelle phase de la décentralisation. L'ingénierie ne doit pas rester à l'écart des interrogations relatives à la définition des compétences des différentes strates de collectivités. Il s'agit là d'un sujet d'avenir, nécessaire pour pouvoir répondre aux grands enjeux de développement durable et d'aménagement du territoire.

M. Michel Delebarre. – Je partage un certain nombre des éléments de diagnostic. En revanche, je suis hésitant sur les modalités envisagées pour y remédier.

Sur le fond du problème, nous ne pouvons effectivement imaginer que les collectivités assument un rôle majeur sans en avoir les capacités. L'ensemble de l'acte de construire, mais aussi l'organisation même du territoire, sont concernés.

Je partage la position selon laquelle il n'y a pas de façon unique de résoudre ce problème. Les solutions apportées doivent s'adapter aux différents types de territoire. Nous abandonnons donc le scénario d'un ministère de l'équipement qui assure partout et uniformément cette mission.

Je partage l'idée selon laquelle la nouvelle étape de décentralisation doit être l'occasion de faire un certain nombre de choix. Puisqu'il y a eu la RGPP, avec des conséquences peu enthousiasmantes en ce qui concerne le ministère de l'équipement, il faut poser le problème et trouver des solutions.

Je suis hésitant sur les modalités de réponse à ces difficultés. Vous m'excuserez de présenter à cette occasion un point de vue plus « urbain » que celui de notre rapporteur. Je constate que, pour la plupart, les agglomérations ont réglé le problème via la mise en place soit d'équipes en leur sein, soit d'agences d'urbanisme au niveau de l'intercommunalité. Les agences d'urbanisme se sont révélées être un outil assez exceptionnel dans leur diversité. Dans un territoire comme le mien, l'agence d'urbanisme intervient sur les communes rurales du SCOT, bien qu'elles ne soient pas dans la communauté urbaine, pour des raisons de proximité. En revanche, le problème reste entier pour dans d'autres territoires.

Pour le reste, en référence aux CAUE, certains s'interrogent sur le destin du département. Je ne trouvais pas absurde que le département se sente en responsabilité d'apporter à des intercommunalités rurales des prestations en matière d'ingénierie un peu plus transversales, comme il le fait avec les CAUE. Reconnaître que le département doit assumer cette compétence dans le scénario d'organisation et de répartition des compétences ne me semble pas une mauvaise idée. Il y aurait au moins un avantage : cette possibilité pourrait exister sur tout le territoire national malgré la diversité des départements, qui est fonction des spécificités des territoires. Un tel scénario me paraît relativement clair et intéressant. Il doit être examiné en tout cas. Le pôle d'ingénierie départemental existera dans les départements qui prennent cette responsabilité. Dans mon département, il subsistera pour la partie non urbaine. Dans les zones urbaines, toutes les agglomérations se sont dotées d'agences d'urbanisme. Cela représente un nombre substantiel de personnes et je ne vois pas comment on pourrait les faire travailler ensemble. Par contre, pour les territoires ruraux, il me semble en effet justifié d'avoir un niveau de service à leur proposer.

Sur le rôle du CERTU, je suis d'accord pour qu'il soit renforcé au niveau de la réflexion et des recommandations. En revanche, je ne pense pas que le CERTU doive nous inventer, demain, les règles uniques que le ministère de l'équipement ne produira plus.

Je suis un peu étonné d'apprendre qu'il n'y a pas d'ordre des urbanistes. En tout cas, il y a bien une structuration nationale des urbanistes, puisque j'en ai rencontré les représentants. J'ai même rencontré une présidente européenne des urbanistes...

Je suis sceptique sur les propositions financières, notamment celle de financer l'ingénierie territoriale avec le produit de la taxe d'aménagement rassemblé dans un fonds national d'ingénierie.

Je suis plus sceptique encore sur l'idée d'un financement européen. Pour fréquenter un peu les arcanes des collectivités au niveau européen, je sais que l'on a déjà du mal, à l'heure actuelle, à faire en sorte qu'une partie des fonds structurels serve à des objectifs d'aménagement urbain. On ne peut pas dire qu'il y ait un enthousiasme à ce sujet au niveau des services de la Commission européenne. En conséquence, je doute des possibilités de financer l'ingénierie par ce biais. Quant aux quotas d'émission de gaz à effet de serre, c'est ingénieux, bien que je ne sois pas sûr que cela puisse aboutir.

M. Pierre Jarlier, rapporteur. - L'exercice est très complexe sur le plan financier. En effet, il s'agit, dans le contexte budgétaire actuel, d'éviter toute dépense nouvelle. D'où cette idée d'utiliser la taxe d'aménagement, qui est assimilable, en réalité, à un mécanisme de péréquation. On peut, bien sûr, être d'accord ou en désaccord avec ce système. Toutefois, cette solution peut être envisagée pour financer l'ingénierie dans des secteurs où les moyens humains sont déficitaires.

En ce qui concerne les financements européens, une réflexion est actuellement en cours sur l'utilisation d'une part du produit des enchères du système communautaire pour financer l'ingénierie. Certes, ces financements pourraient être ciblés sur le climat et l'énergie, mais ces deux thèmes sont aujourd'hui indissociables de l'aide à l'urbanisme. Cela peut ainsi être l'occasion de structurer le territoire avec de l'ingénierie territoriale. Je préside la commission « aménagement territorial » de l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE). Nous venons de publier un document relatif aux fonds structurels dans lequel nous indiquons que l'ingénierie est au cœur et en amont de toute intervention de ces derniers. En effet, il est nécessaire de mieux flécher les crédits, qui se font plus rares. Dès lors, nous insistons sur la nécessité d'avoir plus d'intelligence de projets en amont. Cela peut être une piste.

Si ces solutions se révèlent inapplicables, ce rapport aura au moins eu le mérite d'évoquer ces hypothèses, car en dehors de la dotation générale de décentralisation (DGD), les autres pistes alternatives de financement sont quasi-inexistantes.

Le deuxième point évoqué par M. Delebarre est la question de l'échelle. En secteur urbain, voire très urbain, la grande intercommunalité est le support de l'ingénierie et, en effet, cela fonctionne très bien. Mais, dans les secteurs ruraux, une approche départementale est nécessaire. Pour autant, j'insiste sur le fait qu'il ne doit pas y avoir de tutelle du conseil général dans ce domaine ; c'est parfois l'impression ressentie par certaines petites communes ou intercommunalités. Avec une approche départementale, les intercommunalités conservent leurs prérogatives mais peuvent bénéficier d'une structure qui leur apporte une expertise. Les agences techniques départementales peuvent répondre à certains sujets qui touchent d'ailleurs les compétences du département, notamment en ce qui concerne la voirie ou les transports. Cependant, l'idée est de mettre en réseau l'ensemble des compétences d'ingénierie, y compris celle de l'agence départementale, avec l'agence d'urbanisme. Il faut ainsi créer une agence d'urbanisme en tant que telle, dissociée du conseil général.

M. François Grosdidier. - On sent l'expérience et l'expertise du rapporteur dans ce domaine. Cependant, je crains que les propositions n'accentuent la confusion entre le décisionnaire et le prestataire, le conseiller et le décideur. En effet, les élus

décident. Certes, dans la fonction publique d'État, la distinction est plus ambiguë entre le technicien et le décideur. Mais, dans le cadre des lois de décentralisation, chaque élu local décide et assume sa décision. Je ne suis pas un partisan de la clause générale de compétence pour toutes les collectivités, car les responsabilités de chacun sont alors mal délimitées. Cette délimitation claire des responsabilités est essentielle. Or, je crains que le système proposé par le rapporteur apporte plus de confusion que de clarification. Il présente, en effet, le double inconvénient de nous enfermer davantage dans un carcan réglementaire, avec la création d'un statut de l'ordre des urbanistes, et de coûter cher. Il se traduit ainsi concrètement par le financement au moyen de prélèvements obligatoires des prestations qui peuvent être réalisées pour le compte des décideurs politiques à la tête des collectivités territoriales. Aujourd'hui, les intercommunalités comme les communes ont recours à des agences d'urbanisme ou à des prestataires privés.

Je réfute l'idée qu'il n'y ait pas de compétences en France. Notre pays n'en manque pas. La question est de savoir qui les emploie, qui les paie. Ces compétences sont réparties entre le secteur public, parapublic, comme dans les agences d'urbanisme ou les associations, et le secteur privé. Elles doivent être mobilisées selon la volonté des décideurs politiques et payées en fonction du travail demandé. Je crains que la mutualisation proposée apporte moins de péréquation et se traduise par une aspiration des financements du bas vers le haut, au détriment des collectivités territoriales de base, sans que celles-ci ne soient assurées d'un retour en termes de prestations et de services.

Je ne suis pas non plus convaincu par le débat sur le rôle que pourrait jouer le département dans ce domaine dans le secteur rural. Effectivement, en zone urbaine, les agences d'urbanisme fonctionnent bien. Mais, dans beaucoup de départements ruraux, il existe de bons rapports entre le secteur urbain et rural, et les agences d'urbanisme pourraient étendre leurs compétences pour proposer leur aide dans la confection des SCOT ruraux. Le système proposé est ambigu. Le département va financer un outil départemental pour le secteur rural mais les communes gardent la maîtrise du projet. Nous savons comment ce système est perçu. Le département paie, les communes utilisent ce service, les techniciens veulent imposer leur vue aux maires. Ces derniers sont persuadés que c'est le président du conseil général qui veut imposer ses vues ; les experts, pour leur part, se croient totalement autonomes du conseil général. Au final, nous arrivons à un système où les responsabilités sont diluées et où les élus des petites communes ont le sentiment qu'on leur impose des décisions, sans même qu'elles ne correspondent à des instructions venues d'en haut. Le meilleur système est celui qui consiste à mettre les collectivités territoriales devant leurs responsabilités.

Une autre proposition qui me fait réagir et que j'avais combattue à l'Assemblée nationale est le PLU intercommunal. Autant cette proposition se défend dans les communautés urbaines ou les métropoles au sens de la loi sur la réforme territoriale de 2010, autant dans la plupart des communautés d'agglomération et dans les communautés de communes, le PLU est un travail de dentelière. On décide ainsi de COS différents pour chaque parcelle. C'est un travail qui ne peut pas être fait au niveau de l'intercommunalité. Le SCOT donne des orientations qui fixent les grandes masses mais le PLU, le travail de finition, doit rester au niveau communal.

Enfin, et j'insiste à nouveau sur ce point, les communes ne sont pas l'instance de recyclage ou la société de reconversion des services de l'État. Les communes doivent rester libres de leurs moyens d'action dans le cadre des lois de décentralisation.

Toutes ces idées m'amènent à ne pas partager les conclusions du rapport et encore moins celles du financement, qui vont entraîner premièrement une plus grande confusion, deuxièmement une autonomie moins forte des collectivités territoriales et, troisièmement, une captation des ressources financières.

M. Pierre Jarlier, rapporteur. – Nous devons avoir conscience que les situations sont très différentes sur le territoire. Les compétences du privé n'existent pas partout. C'est dans cette optique que nous devons trouver des solutions d'ingénierie publique en substitution à la carence d'offres privées. Dans certains départements, il y a une réelle difficulté à trouver un expert compétent en matière de PLU ou de SCOT.

M. François Grosdidier. – Ça se recrute les compétences !

M. Pierre Jarlier, rapporteur. – En effet, il est possible de recruter les compétences nécessaires, mais seulement dans le cas où on a les moyens et la taille critique pour le faire. Cela nécessite ainsi d'avoir suffisamment mutualisé les moyens en amont. L'échelle pertinente pour s'organiser est au cœur de ce débat. Un certain nombre de communes dans notre pays sont incapables de répondre aux impératifs liés aux grandes décisions prises dans le cadre du Grenelle de l'environnement, car elles n'ont pas l'ingénierie locale pour le faire. Là où le secteur privé est présent, ou encore là où des agences d'urbanisme existent, tout fonctionne bien et la question ne se pose pas. Mais, quand les compétences d'ingénierie sont absentes, il est nécessaire de s'interroger sur le niveau d'échelle à utiliser pour l'organiser.

Vous avez la chance, monsieur Grosdidier, d'être dans un territoire où le secteur privé et les compétences nécessaires sont présents. Mais cette situation est loin de se retrouver partout. Si l'on enquête auprès des maires de France, on se rend compte de l'existence de nombreuses situations de blocage au regard des obligations en matière d'ingénierie.

En revanche, je suis tout à fait d'accord avec vous sur la question de la possible tutelle du département sur les intercommunalités. Il faut ainsi éviter tout amalgame. Le département peut apporter une prestation pour le compte des intercommunalités, mais ces dernières doivent conserver leur indépendance et leur pouvoir de décision. L'agence technique départementale constitue une solution, à la condition d'offrir suffisamment de souplesse. Ainsi, les élus doivent pouvoir en sortir et s'organiser entre eux s'ils le souhaitent.

En revanche, contrairement à vous, je suis en faveur d'un PLU intercommunal, car on ne peut pas imaginer les problèmes d'urbanisme à la seule échelle de la commune. Les axes de circulation, les services, ainsi qu'un certain nombre d'éléments structurants le territoire dépassent largement ce cadre. Il existe le PLH et le PDU à l'échelle intercommunale et nous arrivons progressivement à une planification à cette échelle. De nombreux EPCI se lancent d'ailleurs dans cette démarche. Faut-il aller vers un PLU opposable ou seulement un PADD ? A mon avis, un PADD est nécessaire à l'échelle d'un bassin de vie pour des questions de cohérence de développement. On voit aujourd'hui des aberrations sur certains bassins où des équipements se multiplient du fait de l'absence d'une réflexion intercommunale ou de micro-concurrences, faute d'homogénéité en matière d'urbanisme. Pour moi, le SCOT présente un vrai risque. Nous avons déjà eu ce débat lors du vote des lois précédentes. Le SCOT ne remplacera pas le PLU. Je suis favorable à un PLU intercommunal et un SCOT qui ne serait pas opposable, plutôt qu'à un SCOT opposable et un PLU qui resterait à l'échelle de la commune.

M. Edmond Hervé. – Je suis d'accord avec la philosophie générale du rapport et je me reconnais aussi dans le distinguo de M. Delebarre. En ce qui concerne la recommandation 4, « constituer un pôle d'ingénierie départementale », il faut prendre en compte l'extrême différence de situations entre intercommunalités : entre, d'une part, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, et, d'autre part, les communautés rurales. Il serait préférable de recommander la constitution d'un « pôle

d'ingénierie départementale, intercommunautaire, ou intercommunale », de manière à répondre au mieux aux besoins.

Dans la loi Defferre de 1982, il y avait déjà la proposition de créer, au niveau départemental, une agence de développement. Il ne s'agit que du précurseur des agences d'urbanisme que nous connaissons aujourd'hui.

En 1971, j'ai rédigé un article contre l'agence d'urbanisme intitulé « les technocrates contre les élus ». J'avais tout faux. Le pouvoir décisionnel des élus existe et je ne crois pas à la soumission de ces derniers aux technocrates. J'ai, en effet, rencontré des associations départementales d'élus très puissantes.

En ce qui concerne les services experts, je suis d'accord avec votre recommandation. Il est nécessaire de mettre en place, au niveau de l'intercommunalité ou des inter-intercommunalités, une capacité de réflexion. Dans ce cas, on pourrait prendre exemple – je n'ai pas dit modèle – sur les communautés urbaines et les communautés d'agglomération. Elles font en effet un travail exceptionnel en matière de cohérence et de pluridisciplinarité.

En outre, il existe déjà une association d'urbanistes qui est très puissante. Je suis très réservé à l'idée d'aller jusqu'à réglementer leur profession. Nous avons aujourd'hui une dizaine d'instituts d'urbanisme bien installés. En outre, nous ne devons pas oublier que les urbanistes n'ont pas tous la même formation initiale : certains sont architectes, d'autres géographes... Il me paraît important de conserver cette diversité.

Je voudrais également souligner un point qui me paraît essentiel en matière d'ingénierie : il ne faut pas oublier la maîtrise foncière.

Enfin, je souhaite affirmer mon attachement au PLH, qui est, selon moi, l'un des documents directifs décisionnels les plus difficiles à élaborer et à faire passer lorsqu'il va au fond des choses. En effet, il doit intégrer le coût final du logement. C'est une question délicate lors des discussions avec les promoteurs, notamment sur le sujet de l'intégration du coût des assurances. Aussi, je pense qu'un certain nombre d'élus ne sont pas familiarisés avec ce document, d'où la nécessité de développer la pédagogie.

En conclusion, je suis d'accord avec le rapport, qui prend opportunément en compte la diversité des territoires en France.

M. Charles Guené. – Je prends ce rapport non pas comme un mode opératoire ficelé mais comme un rapport intermédiaire, car il dépasse largement le cadre de l'urbanisme en s'intéressant à la question de l'ingénierie dans nos territoires, notamment à la disparition de celle-ci dans les territoires ruraux, comme cela a été souligné.

Lorsque l'on évoque le sujet de l'ingénierie, il y a selon moi deux entrées : l'ingénierie de proximité et l'ingénierie de technicité. On voit souvent dans nos départements que les deux ou trois plus grandes villes arrivent à organiser elles-mêmes l'ingénierie technique, mais que les autres territoires éprouvent des difficultés à en faire autant. Mais, aujourd'hui, il me semble que l'on doit moins faire face à un problème de tutelle du département, vers lequel on se tourne le plus souvent, qu'à une difficulté d'ordre juridique, car cette ingénierie doit être déployée en « in house » pour éviter d'être en contrariété avec le droit de la concurrence. C'est ainsi que, sur le terrain, l'ingénierie s'organise le plus souvent en pôles techniques avec un partage de gouvernance.

N'oublions pas non plus qu'en secteur rural profond, l'urbanisme commence avec le schéma d'assainissement, souvent non collectif, pour lequel le bon maillage peut s'envisager au niveau de l'usager et de l'intercommunalité. L'urbanisme, c'est aussi la géolocalisation des réseaux, obligatoire depuis le mois de juillet, qui nous impose,

compte tenu du niveau de technicité, de nous tourner vers un syndicat d'électrification départemental. Finalement, il est difficile de déconnecter l'ingénierie en matière d'urbanisme de l'ingénierie en général, car celle-ci forme en réalité un tout.

M. Georges Labazée. – L'urbanisme est un domaine dans lequel on constate une très forte attente au niveau des territoires. Nous avons bien vu que si les associations de maires ou les intercommunalités se sont organisées de façon à déployer des réseaux de gestion de la voirie, des ordures ménagères etc., cela est beaucoup plus dur en matière d'urbanisme. Cela tient notamment au fait que, en ce domaine, on est confronté territorialement au règlement national d'urbanisme – qui, soit dit en passant, mériterait d'être adapté pour tenir compte de la grande diversité des territoires.

S'il y a un point sur lequel je partage pleinement les propositions du rapport, c'est la recommandation 4, consistant à mettre en place un pôle d'ingénierie mutualisé au niveau départemental, car le département peut, non pas se substituer, mais fédérer les initiatives des communes au niveau local. Je le vois à travers les agences d'urbanisme, qui fonctionnent bien avec les grandes agglomérations, et je constate que de plus en plus de collectivités territoriales y recourent.

Pour finir, une question à l'intention de notre rapporteur au sujet de la taxe d'aménagement récemment créée. Dans la part départementale de cette nouvelle taxe, comment se répartissent les financements entre les CAUE et les espaces naturels sensibles ?

M. Pierre Jarlier, rapporteur. – Nous avons eu un large débat, justement au Sénat, au sujet de la taxe d'aménagement, et je vous rappelle que nous avons fléchi une partie des recettes vers les CAUE, ce qui était d'ailleurs une de leurs revendications pour s'assurer de la pérennité de leur financement. Malheureusement, cette disposition n'a pas été maintenue en commission mixte paritaire à l'initiative de nos collègues de l'Assemblée nationale. Et aujourd'hui, il y a des difficultés de financement de ces structures, d'où ma proposition en la matière. Effectivement, la situation est différente selon les départements mais ces structures sont très utiles et doivent être mises à l'abri des contingences politiques quant à d'éventuelles coupes budgétaires. Quant à ma proposition de fléchage d'une partie du produit de la taxe d'aménagement vers un fonds national d'aide à l'ingénierie dédié à l'urbanisme, c'est une façon de s'assurer du financement de l'ingénierie dans certaines parties du territoire, qui vont connaître très vite de vraies difficultés.

Je rejoins parfaitement Charles Guéné lorsqu'il indique que l'ingénierie en matière d'urbanisme ne peut pas être déconnectée de l'ingénierie en général, et c'est pour cela que je parle de mise en réseau des acteurs et des compétences.

Ma recommandation était axée sur le niveau départemental, car dans les secteurs ruraux, où les besoins sont plus critiques, c'est à ce niveau que cela s'organise. Mais je crois, comme l'a très bien dit Edmond Hervé, qu'il faut ouvrir et laisser la possibilité aux collectivités d'organiser cette mise en réseau au niveau communautaire ou intercommunautaire, selon les situations.

Quoi qu'il en soit, il faut un pôle d'appui à l'ingénierie au niveau territorial ; je ne parle pas de l'exercice des compétences mais bien de l'appui à l'ingénierie, sans forcément qu'il soit toujours organisé au niveau départemental.

Pour finir, je voudrais apporter une précision quant à la proposition de réglementer davantage le métier d'urbaniste. Il s'agit, en l'espèce, d'une demande forte des professionnels eux-mêmes, que j'ai d'ailleurs eu l'occasion d'auditionner. Ils souhaitent une meilleure reconnaissance de leur profession et une meilleure identification de ce qu'exige leur métier, au regard des différentes compétences qui sont

nécessaires aujourd'hui pour l'exercer. Le métier a en effet fortement évolué et on y trouve aujourd'hui des compétences pluridisciplinaires.

M. Michel Delebarre. – Mon expérience est urbaine, j'ai d'ailleurs une agence d'urbanisme qui fonctionne parfaitement, et j'imagine bien que le département puisse prendre des initiatives pour soutenir en milieu rural les compétences d'ingénierie.

Mais je souhaiterais que l'on n'oublie pas, dans ce domaine précis de l'aménagement, que, sur le terrain, un maire peut rencontrer un professionnel très compétent et qualifié et qui, sans être rattaché à une structure en particulier, est tout à fait apte à apporter sa compétence et fournir une prestation. Il ne faudrait pas que la mutualisation ou la mise en réseau viennent empêcher de marier des compétences sur le terrain, particulièrement adaptées à la situation d'un territoire. En clair, il ne faudrait pas que « le prêt-à-porter » fourni à un niveau départemental constitue un carcan trop rigide pour les maires, car les initiatives locales peuvent parfois faire des miracles en termes de projet d'aménagement.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Pour revenir à ce qui a été dit sur les CAUE, et je parle d'expérience car j'ai pu, lors de déplacements dans nos territoires, constater la grande diversité des situations, les équipes sont parfois d'une richesse formidable et malheureusement, parfois, celles-ci sont très peu pourvues.

Pour finir, je voudrais remercier notre rapporteur pour ce travail qui a suscité de nombreuses observations très enrichissantes. Pour reprendre les propos de notre collègue Charles Guéné, je dirai que ce rapport fait avancer notre réflexion et devra s'inscrire dans les débats futurs qui concerneront les prochaines lois de décentralisation.

Le rapport est approuvé.