

Vers la fin des missions ADS des services déconcentrés de l'État ? 2012-2013

Rappel du contexte

par Serge Weiland, DDCSPP 28, représentant la CFDT au comité technique des DDI

La CFDT et toutes les organisations syndicales au sein du comité technique des DDI (paritaire à cette époque) ont demandé au Secrétaire Général du Gouvernement, dès les premières réunions en janvier 2011, l'inscription de la problématique de l'adéquation missions-moyens, pour les directions départementales interministérielles, à l'ordre du jour d'un ou plusieurs comités techniques (paritaires) précédés de groupes de travail.

Le secrétaire général du gouvernement a informé les membres du comité technique paritaire, dès février 2011, qu'un rapport d'une inspection générale portant sur un audit des DDI était en cours de finalisation. L'équipe d'inspection a été constituée d'inspecteurs généraux des différents ministères impactés par la constitution des DDI, qui ont mené un audit sur les missions, les moyens (effectifs, crédits de fonctionnement, immobilier, formation...) et l'organisation des DDI.

À l'écoute de cette information, les organisations syndicales ont sollicité la communication de ce rapport, ce qui n'a pas été obtenu.

Au regard de ce fait, tous les représentants du personnel ont refusé d'entrer dans la salle destinée à recevoir les membres du comité technique paritaire du 28 juin 2011. Une délégation de chacune des organisations syndicales a présenté, devant la salle, la demande conjointe des organisations syndicales de communication immédiate du rapport. Le hall d'accueil du secrétaire général du gouvernement, sous les lambris dorés, fut la scène d'un échange soutenu pendant plus d'une heure entre le secrétaire général du gouvernement et les organisations syndicales.

Les organisations ont obtenu la mise en œuvre de groupes de travail sur le sujet de l'adéquation missions-moyens dans les directions départementales interministérielles, en maintenant la demande de communication du rapport.

4 groupes de travail, à raison d'un par demi-journée, ont eu lieu les 12 et 13 septembre 2011 sur ce thème par type de DDI (DDCS, DDPP et DDT-M) sans les DDCSPP, car l'administration a considéré que le traitement par DDCS et DDPP répondait aux problématiques des DDCSPP. Le 4^e groupe de travail avait pour sujet « le domaine transversal des fonctions supports ».

Le 22 novembre 2011, à la suite des réunions des 12 et 13 septembre, une réunion de synthèse a été organisée par le secrétaire général du gouvernement avec les représentants du personnel au CT des DDI. Les organisations syndicales ont fortement porté la revendication qui souligne que la définition de priorités par les ministères, sous l'égide du Premier Ministre, ne réglait pas la prise en charge des missions.

L'Application du Droit des Sols est un des sujets sur lesquels les organisations syndicales ont demandé la mise en place d'un dialogue. Le secrétaire général du gouvernement a enjoint le MEDDTL de le mettre en œuvre rapidement.

A ce jour, le rapport de l'inspection générale portant sur un audit des DDI, qui aurait pu nourrir la réflexion, le dialogue et la concertation, n'a toujours pas été communiqué par le gouvernement aux OS.

On consultera utilement la revue « Spécial DDI », numéro 8 du 15 septembre 2011, publié par l'UFFA.

Rappel des dernières réformes en matière d'ADS (application du droit des sols)

Modification des surfaces de référence pour le calcul des droits à construire

Réforme de la fiscalité de l'urbanisme, et retour de l'intégralité du calcul des taxes dans les services de l'État

Nota : voir le lexique des sigles utilisés en fin de document.

Réunion organisée le 11 janvier 2012 au MEDDTL

Administration : Hélène Eyssartier, DRH ; Alain Vallet, SPES ; Etienne Crépon, DHUP

CFDT : Serge Weiland, DDCSPP 28, représentant la CFDT au comité technique des DDI
Odile Coppée, DDT 57, instructrice ADS
Jean-Marc Dagand, DDT 74, instructeur ADS
Isabelle Rousseau, bureau national de l'UFETAM

Hélène Eyssartier, directrice des ressources humaines

La configuration de cette réunion est inédite : elle rassemble les organisations syndicales des DDI et du ministère avec l'administration du MEDDTL.

C'est la suite des réunions avec le SGG sur l'AMM cet automne (13 et 14 septembre 2011, CT SGG le 22 novembre 2011), et la réponse à la demande des OS d'un échange plus approfondi avec le ministère.



La CFDT affirme que les nouveaux outils ne sont pas opérationnels, alors qu'ils sont le prétexte aux 699 suppressions de postes prévues par PRH 2013.

L'ensemble des organisations syndicales réclame une étude d'impact, dénonce l'impréparation de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme ainsi que ses conséquences sur les DDT, et souligne que l'augmentation des permis tacites provoque beaucoup de contentieux.

Hélène Eyssartier

Le document qui va être projeté vous sera transmis après la réunion (!). (Devant l'insistance des OS, la séance est interrompue le temps de le photocopier pour nous le remettre)

La réforme est complexe ; nous aurons l'occasion d'avoir d'autres réunions sur le sujet. **Nous ne pouvons pas décréter de moratoire sur la suppression des emplois dans l'ADS, car l'évolution des effectifs du ministère est inscrite dans la loi de finances 2012.**

Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Stéphanie Dupuy-Lyon, ss-directrice de la qualité du cadre de vie, et Jean-Pascal Bézy, chef de projet ADS

L'outil informatique accompagnant la réforme de 2007 est beaucoup plus convivial que l'ancien.

Le déploiement de la "géo-instruction" s'accompagnera de la suppression des 699 ETP.

Cette réunion a pour objectif de vous présenter les 4 étapes de la démarche :

- évolution de l'outil d'instruction (Géo ADS) et expérimentation de la dématérialisation ;
- élaboration d'une méthode de répartition des postes et organisation de la réduction des effectifs ;
- redéfinition de la mise à disposition des services de l'État, priorisation des actes en cas de pic d'activité, par une circulaire de positionnement de l'ADS, et poursuite de la simplification réglementaire ;
- plan d'accompagnement des services et des agents dans l'évolution des organisations et des métiers.



Monsieur Crépon tente de nous vendre une organisation bien huilée, qui veut justifier par le calcul la suppression des 699 ETP, déjà annoncée le 10 mars 2011 lors de la présentation de PRH 2013 ; ce jour-là, la CFDT avait demandé si l'ADS et les antennes territoriales étaient menacées, et l'administration avait juré que non !

1^{ère} étape : évolution de l'outil

- évolution de l'outil d'instruction, développement de GéoADS et ADS : 10 DDT pilotes en 2011, déploiement et formation au 1^{er} semestre 2012, numérisation des SUP et des cartes communales ;



Les remontées du terrain témoignent du retard pris (départements pilotes pas prêts, formations retardées, mauvaise coordination avec les DREAL qui doivent assurer le pilotage de la numérisation, manque de financement pour numériser les documents d'urbanisme... Comment convaincre les communes de numériser leurs documents d'urbanisme selon les standards du ministère sans incitation financière ?

- dématérialisation des échanges usagers/services ADS : uniquement DOC et DAACT ; il n'y a aucune plus-value à dématérialiser les documents nécessaires à l'instruction du permis.



Pas d'adhésion des communes, par manque de moyens, à cette dématérialisation qui commence à peine. De plus, aucune communication n'est prévue par l'État et aucune date n'est fixée pour la généralisation !

2^e étape : répartition des postes

Élaboration d'une méthode homogène pour répartir les postes entre les services, par l'observation de l'activité et des effectifs (SALSA), des temps d'instruction et des particularités du territoire (Paris et petite couronne notamment).



Quand on sait ce qu'il en est des rentrées des données dans SALSA, on ne peut qu'être inquiets !

L'instruction n'est pas tout, il faut prendre en compte le conseil aux élus et aux citoyens, la réception du public avant ou pendant l'étude des dossiers...

On a appliqué une règle de 3 avec les temps d'instruction moyen et l'activité des 3 dernières années (surcharge, médiane et en baisse). Sont pris en compte les temps d'encadrement des équipes et des collectivités, et la réforme de la fiscalité.

Ces calculs sont réalisés à outil informatique constant (hors GéoADS) et à périmètre administratif constant.

Ces effectifs théoriques ont été comparés aux effectifs réels ; on les a minorés de 10 % pour tenir compte des gains de productivité qu'apporte la géo-instruction, constatée sur 10 DDT pilotes. Un plancher de réduction d'effectifs a été fixé à 35 %, car au-delà il y a un risque fort de déstructuration des services. On n'a pas étudié l'impact d'une reprise de l'instruction par les collectivités car aucune loi ne le prévoit. Ces calculs ont été élaborés département par département et transmis à chaque zone de gouvernance. Les mutualisations impactent les temps selon qu'on est en plaine ou en montagne.

Les permis de construire de Paris et de la première couronne présentent une très forte spécificité, y compris en temps de réception des pièces de la demande.

Le comité de pilotage comprenait notamment 2 DREAL et 7 DDT.

3^e étape - projet de circulaire : redéfinir la mise à disposition

Enjeux : renforcer l'expertise de l'État, recentrer l'assistance sur l'instruction des demandes les plus complexes, rationaliser et moderniser la mise à disposition, s'adapter aux besoins des communes selon leurs moyens dans une perspective d'autonomie.



Cela revient à abandonner les tâches d'instruction de base pour se recentrer sur des tâches à plus-value d'expertise et de conseil, donc changer de métier.

Moderniser la mise à disposition, c'est en fait réduire son champ et demander aux communes de prendre en charge l'instruction.

Ce projet fera l'objet d'une présentation à l'association des maires de France.

Il n'y a aucune obligation pour l'État d'instruire les certificats d'urbanisme.

Le droit des sols est éminemment complexe ; sa simplification, prévue par la loi Grenelle, fera l'objet d'un décret d'application, qui devrait entrer en vigueur au 3^e trimestre 2012. Un forum sera ouvert aux instructeurs ADS pour recueillir leurs propositions de simplification.



Beaucoup de DDT ont d'ores et déjà décidé de ne plus instruire les certificats d'urbanisme « de simple information » dits « a ».

Beaucoup d'instructeurs ADS n'ont pas constaté de simplification : les consultations supprimées ont été remplacées par d'autres (aux services agricoles, à la commission départementale de consommation des espaces agricoles [CDCEA]...)

La gestion des priorités comprend le rappel des principes de la réforme de 2007, la hiérarchisation des dossiers à organiser localement en fonction des enjeux pour un niveau de service adapté ; un diagnostic local, sous le pilotage du préfet, devra être organisé au 1^{er} semestre 2012.



Cette circulaire sera un acte politique, qui portera le visa du SGG.

4^e étape : accompagner l'évolution des organisations et des métiers

Dispositif d'accompagnement des services et intervention sur site

Mise en ligne d'un centre de ressources

Structuration du réseau des chefs de filière

Formation, accompagnement à la mise en œuvre de la circulaire, gestion des priorités

Repyramidage progressif de la filière, augmentation de la part des A et B.

Hélène Eyssartier

Il y aura un accompagnement des agents : professionnel, financier, social ; c'est la priorité autour de laquelle nous articulons l'ensemble des acteurs.



Est-ce la fin des antennes territoriales au 31 décembre 2013 ? L'implication psychologique sur les agents sera très importante, avec des conséquences sur les élus et les citoyens, alors que vous réaffirmez le rôle de conseil dans les missions prioritaires !

Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Il répond aux questions posées par les OS et promet un dossier complet, avec des chiffres.

État des lieux, efficience de la réforme

On a demandé cet audit au CGEDD car on sait bien qu'un logiciel ne suffit pas pour appliquer une réforme. Globalement, nous avons répondu aux remarques des utilisateurs (!).

Méthode de calcul

On instruit 1 500 000 dossiers par an, soit environ 450 dossiers par agent. On a fait faire le calcul par un CETE ; on sait bien que les dossiers atypiques sont difficiles à quantifier. Le temps moyen d'instruction a été établi à 244 minutes. Cette méthode de calibrage des besoins nous semble la plus juste.

Numérisation des PLU

Nous avons budgété 1,5 M€ l'an dernier, 2 M€ cette année pour numériser les cartes communales et les SUP. Quand une collectivité modifie ou révisé son document d'urbanisme, il est légitime qu'elle finance sa numérisation.



L'argent dont disposent les DREAL ne couvre que 80 % des besoins exprimés pour un objectif prioritaire de numérisation des SUP et des cartes communales. Il n'y a aucun moyen financier pour aider les communes à numériser alors qu'elles ne disposent pas toutes de moyens suffisants.

Implantations territoriales

Non, en aucune manière nous n'annonçons la fermeture des implantations territoriales (mais sans donner de date).



Cette réponse nous laisse sceptiques, et la CFDT réclame un engagement ministériel sur ce sujet. Sur le terrain, les agents qui partent ne sont pas remplacés et les services redéfinissent les zones d'intervention des services instructeurs placés dans des agences (exemple en DDT 25). En règle générale, l'administration parle « d'accompagnement des agents » lorsqu'il y a lieu de leur faire changer de métier ou de les déplacer. Tous les instructeurs n'auront pas vocation à devenir des experts en ADS, alors quid de ceux qui seront en trop ?

Forum

Ce sera un forum "métiers" pour suggérer des évolutions à l'administration centrale, y compris sur la rédaction d'articles du code de l'urbanisme.

Hélène Eyssartier

Étienne Crépon vous a présenté l'évolution des métiers de l'ADS dans les DDT ; d'autres réformes impactent ces services, c'est pourquoi les outils et les moyens d'accompagnement ont vocation à couvrir un périmètre plus large que celui de l'ADS. J'ai évoqué une instruction aux services pour les aider dans cette démarche. Cet accompagnement bénéficie d'une impulsion au niveau national, mais la concertation pratique relève du niveau régional. On mettra en place un comité de suivi des réformes du ministère, en associant les CVRH et peut-être les plateformes

des SGAR. Pour l'instant, les DDI sont des morceaux de services juxtaposés mettant en œuvre des politiques ministérielles. Si elles deviennent de "vrais" services interministériels, on peut aller très loin...

Alain Vallet

La réforme de l'ADS a été intégrée dans la loi de finances 2012. On a bien noté votre demande de moratoire, mais il paraît difficile de revenir sur ce qui a été acté par le parlement.



La CFDT estime que la voix de la démocratie sociale doit être entendue. Un moratoire permettrait de formaliser le temps des échanges et de la concertation qui vient seulement de débuter ce 11 janvier 2012. Elle espère que cette réunion n'a pas pour seul objectif un effet d'annonce.

Sigles

ADS : application du droit des sols
 AMM : adéquation missions-moyens
 CDCEA : commission départementale de consommation des espaces agricoles
 CETE : centre d'études techniques de l'Équipement – MEDDTL
 CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable – MEDDTL
 CT : comité technique
 DAACT : déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux
 DDCS : direction départementale de la cohésion sociale
 DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
 DDI : direction départementale interministérielle
 DDPP : direction départementale de la protection des populations
 DDT-M : direction départementale des territoires, et de la mer (sur le littoral)
 DHUP : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages – MEDDTL
 DOC : déclaration d'ouverture de chantier
 DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 DRH : direction des ressources humaines du MEDDTL
 ETP : équivalent-temps-plein, unité de mesure des effectifs
 MAD : mise à disposition
 MIGT : mission d'inspection générale territoriale
 NES : nouvel espace statutaire (pour la catégorie B)
 OS : organisations syndicales
 PRH 2013 : perspectives ressources humaines 2013 – démarche MEDDTL
 SALSA : système d'agrégation en ligne du suivi d'activité
 SGG : secrétaire général du gouvernement
 SPES : service du pilotage et de l'évolution des services – MEDDTL
 SUP : servitudes d'utilité publique
 UFETAM : union fédérale de l'environnement, des territoires, des autoroutes et de la mer – CFDT
 UFFA : union des fédérations des fonctions publiques et assimilés – CFDT

INSTRUCTEUR DE PERMIS DE CONSTRUIRE : UN MÉTIER USANT ...

