



ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS
DE FRANCE

Rencontre ADGCF / Thierry BONNIER, directeur de Cabinet de Madame Jacqueline GOURAULT, Ministre auprès du Ministre de l'Intérieur – Madame Pauline MALET, conseillère technique, M. Frédéric PAPET, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la DGCL

Vendredi 16 février 2018 - 10h

L'association :

=> Créée en 1992, l'Association des directeurs généraux des communautés de France rassemble près de 1 000 cadres de communautés et de métropoles

=> En sus des directeurs généraux d'intercommunalité, l'ADGCF fédère depuis 2017 les directeurs d'EP SCoT, de pôles métropolitains, de PETR, d'agences d'urbanisme et les directeurs de communes mutualisés avec leur intercommunalité

=> L'ADGCF a systématiquement soutenu les dynamiques de réforme territoriale engagées depuis la fin des années 2000, s'attachant prioritairement et, dans une démarche constructive, à en évaluer les impacts en matière de gestion des ressources humaines et d'organisation des compétences

En bref :

Construite à partir d'une enquête menée auprès de nos adhérents, la présente note capitalise leurs observations et réflexions relatives aux problématiques techniques, administratives et territoriales qu'ils rencontrent au quotidien et aux pistes susceptibles d'améliorer l'action publique locale en prenant le chemin de l'innovation et de la frugalité des moyens.

1^{ère} Partie : l'exercice des compétences intercommunales

- L'expression d'un sentiment d'inadaptation de nombreux textes réglementaires à la conduite des politiques communautaires
- Des retours centrés principalement sur les cycles de l'eau : le flou juridique entourant l'intercommunalisation des compétences eau & assainissement ; la gouvernance et le financement de la GEMAPI

2^{ème} Partie : Administration, ressources humaines et financières

- L'expression d'un besoin d'assouplir les règles de fonctionnement des intercommunalités
- Des retours centrés principalement sur la nécessité de simplifier les modes de gestion et de recrutement du personnel ; la simplification et la mise à jour de la fiscalité locale ; la lutte contre l'inflation des normes

3^{ème} Partie : Organisation et dynamiques territoriales

- L'expression d'une tendance lourde : le repli communal

- Des retours centrés principalement sur la simplification du bloc local : communes nouvelles, administration locale unique, règles de gouvernance

L'EXERCICE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

***Constat :** si l'extension progressive du champ de compétences des intercommunalités contribue à leur montée en puissance au sein du paysage territorial national, la complexité de leur mise en œuvre est parfois telle qu'elle ne permet pas au DG de répondre aux enjeux d'efficacité et d'optimisation auxquels ils souscrivent pourtant. Dans ce contexte, l'ADGCF prône a minima l'application stricte du principe de transferts de compétences entraînant des transferts de moyens qui n'est pas toujours appliqué par les communes (exemple du transfert de l'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols ou du temps d'activité périscolaire...).*

Analyse et propositions de l'ADGCF :

1) Concernant les cycles de l'eau :

- Le transfert des compétences eau potable et assainissement collectif au 1^{er} janvier 2020 pourrait être remis en cause, les maires apparaissant particulièrement réticents à l'idée de se voir dépossédés de ces prérogatives : quelle cohérence si les intercommunalités disposent de la compétence GEMAPI ou de l'urbanisme sans maîtriser le grand cycle de l'eau et l'assainissement ?

=> Proposition : mettre fin au flou permanent entourant le cadre juridique du transfert de la compétence « assainissement », les délais de mise en œuvre et le cadrage de la compétence (compétence eaux pluviales rattachée à l'assainissement ou à la GEMAPI) ; empêcher la création d'une minorité de blocage, en particulier si la communauté exerce la compétence urbanisme

- Concernant les finances : la possibilité de ne pas transférer les excédents des budgets eau-assainissement à l'intercommunalité qui intègre les compétences

=> Proposition : rendre obligatoire le transfert des excédents

- Faire le lien entre les compétences voirie et assainissement : en effet, lorsque les intercommunalités seront compétentes en matière d'assainissement collectif et d'eau pluvial, elles maîtriseront l'environnement des routes mais pas la route en elle-même (enchevêtrement de maîtres d'ouvrage).

=> Proposition : intégrer à terme la compétence voirie dans les compétences obligatoires des communautés de communes

- Concernant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations : quelle gouvernance pour l'eau dans un contexte de recentrage de la compétence GEMAPI sur les intercommunalités et le recul de l'approche gestionnaire et opérationnelle par bassin versant (vision intégrée, logique de solidarité amont-aval) ? Quelle option de gouvernance entre l'EPTB et l'EPAGE en charge des PAPI et un financement (taxe GEMAPI) prélevé à l'échelle de la communauté ?

=> Propositions :

- Organisation territoriale et GEMAPI : définir les cohérences territoriales par rapport aux objectifs ; cesser de faire évoluer constamment le rôle du Conseil départemental au gré des modifications législatives ; assurer une solidarité territoriale autour du grand cycle de l'eau en phase avec une taille critique de la communauté

- Financement de la GEMAPI à l'heure où les budgets des agences de l'eau sont diminués : préserver les agences de l'eau et le système de financement « l'eau paye l'eau » (cela vaut aussi pour l'assainissement)
- Rendre obligatoire, la gestion de la compétence GEMAPI, par un budget annexe, dont l'équilibre est assuré par la seule taxe GEMAPI (hors subvention)
- Afin d'établir une cohérence à l'échelle régionale (parfois inter régionale) : prévoir un volet du SRADETT sur l'organisation de la gestion de la compétence GEMAPI

2) Concernant les politiques de santé :

- Le vieillissement est un enjeu sociétal majeur qui affecte lourdement les questions de santé publique. La demande des usagers-patients-clients-citoyens se fait à juste titre plus exigeante. Face à la complexité des situations vécues, le « parcours du combattant » doit faire place à une logique de « cohérence-parcours » où s'articulent la proximité de l'information, des réponses adaptées et coordonnées, la garantie de l'accompagnement pluridisciplinaire, des actions de prévention primaire, secondaire et tertiaire pertinentes et accessibles. Au regard de ces éléments, les CLIC constituent l'une des réponses principales, proche, accessible, pertinente, légitime et légitimée.

=> Proposition : réaffirmer le rôle des CLIC de manière généralisée sur le territoire national. En effet, si les intercommunalités déploient désormais des CLIC, d'autres disparaissent à défaut de portage départemental et de pilotage national de la politique du maintien à domicile et ce, malgré une politique de convergence des dispositifs d'appui aux parcours de santé qui se traduit par la synergie entre les acteurs (MAIA, PTA, réseaux de santé...).

- Les ARS « incitent » au conventionnement à l'échelle des Pays sur les contrats locaux de santé. Or, l'échelle pertinente est l'intercommunalité à fiscalité propre.

=> Proposition : systématiser la communauté comme échelon pertinent en matière de schémas et contrats locaux de santé, ou le PETR/Pôle métro si les élus le souhaitent

3) Globalement, le constat de l'inadaptation de certains textes entravant l'exercice quotidien des compétences notamment en matière de déchet :

- Exemple : la gestion des dépôts sauvages de déchets :

- difficultés d'assermenter des agents intercommunaux pour constater les infractions aux modalités de collecte dans le cadre de la police spéciale déchets
- difficultés à appliquer les frais d'enlèvement des dépôts au frais du responsable (cf. art 541-3 du code de l'environnement) du fait de la nécessaire mise en demeure d'un mois (raccourcir le délai et assouplir la procédure)

=> Proposition : faire un inventaire des problématiques réglementaires rencontrées dans chaque collectivité pour engager la modification des textes inadaptés

ADMINISTRATION, RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

Constat : *l'effort budgétaire demandé par le Gouvernement aux administrations territoriales responsabilise les élus locaux et leurs équipes et les encourage à favoriser les mutualisations et regroupements opportuns, à optimiser la gestion de leurs effectifs et à adapter au mieux leur panier de services aux besoins des habitants. Afin de mener à bien cette mission, certaines modalités relatives aux ressources humaines (cf. document sur le statut de*

l'ADGCF) et financières mais aussi aux contraintes normatives doivent, selon l'ADGCF, être amendées.

1) Concernant le management des ressources humaines :

- La multiplicité des dispositifs RH imposés par la loi, traduit de surcroît tardivement par décrets et circulaires et donc difficilement lisible voire pas toujours adaptée aux contraintes et spécificités des collectivités territoriales comme le RIFSEEP (application progressive aux filières, trop long et illisible + divergences d'interprétation des CDG) ne facilite le management des équipes.

=> Proposition : clarifier (responsabilité de la DGCL) et accélérer les procédures affectant la gestion des effectifs au sein des collectivités ; relâcher le contrôle parfois tatillon sur le recrutement en CDD quand il s'agit de postes liés à une contractualisation

- Certains recrutements relatifs aux métiers en tension (urbanistes, développeurs économiques, web masters...) sont difficiles car les bons candidats sont parfois issus du secteur privé et n'ont pas de concours de la FPT.

=> Proposition : pouvoir proposer des CDI de droit public dès le recrutement. Difficile d'être attractif auprès de candidats ayant un CDI de droit privé lorsque l'on ne peut proposer qu'un CDD d'un an ou 3 ans

- Les contrats sont d'un an renouvelable pour les catégories B et C. Seuls certains contrats de A après 2 fois 3 ans peuvent devenir des CDI. Il est difficile pour les agents bénéficiant de contrat d'un an renouvelable de bénéficier d'emprunts etc... alors que la plupart du temps ces contrats sont renouvelés.

=> Proposition : autoriser des contrats de 1 à 3 ans, renouvelables, pour les catégories B et C

- A la suite des fusions d'intercommunalités, 600 emplois fonctionnels ont été supprimés. Des DGS détachés sur emploi fonctionnel avec un saut de strate ont été confirmés dans leur poste pour une durée limitée de 5 ans.

=> Proposition : supprimer le lien entre grade et strate démographique

- L'affiliation des collectivités et communautés aux centres de gestion : le seuil d'affiliation obligatoire demeure fixé à 350 agents. Au-delà de la rigidité de cet effet de seuil, son mode de calcul ne correspond plus du tout aux réalités de gestion modernes. En effet, seuls sont comptabilisés les fonctionnaires et stagiaires à temps complet au 1^{er} janvier de l'année considérée.

=> Proposition : compter les effectifs de titulaires, stagiaires à temps complet comme aujourd'hui, mais aussi à temps non complet au-delà de 80% par exemple, ainsi que les contractuels sur postes permanents à temps complet ou à temps non complet au-delà de 80%

- Les instances paritaires et l'intercommunalité : les mutualisations de services entre intercommunalités et communes sont devenues un mode de gestion courant, c'est notamment le cas des DRH. Parmi les principaux écueils des DRH mutualisées villes/EPCI, figure l'impossibilité législative de fusionner les instances représentatives du personnel (surtout les CAP) dès lors que l'une des collectivités est affiliée de droit au CDG départemental. Il convient de lever cet obstacle formel qui génère un double pilotage et une double gestion des avancements au sein des DRH mutualisées. Les organisations syndicales locales y sont, généralement, très favorables.

=> Proposition : autoriser, par dérogation législative, les intercommunalités et communes qui ont mutualisé leur DRH à fusionner l'ensemble de leurs instances représentatives du

personnel (CT, CHSCT et CAP) même si l'une des structures est affiliée de droit au CDG départemental.

- La mutualisation des services a été engagée par de nombreuses communautés. Il est temps d'en faire le bilan.

=> Proposition : organiser le bilan de la mutualisation pour permettre, au seuil du prochain mandat, un dispositif beaucoup plus attractif afin de conduire à terme vers l'administration territoriale unique, facteur d'équité, de justice et de progrès social.

2) Concernant les ressources financières :

- Nous n'avons pour le moment pas idée de la réforme fiscale programmée pour 2020 ; quant à la mise à jour du calcul des valeurs locatives des locaux d'habitation qui devait suivre celle des locaux professionnels, elle est ajournée. Pour la taxe foncière nous allons donc évaluer tantôt des locaux d'entreprise selon la nouvelle méthode, tantôt les locaux d'habitation selon la référence de 1970.

=> Propositions : ne pas remettre en cause l'actualisation des locaux d'habitation. Renforcer les moyens d'accompagnement des communes et des intercommunalités pour le suivi de leur base (soit via la DGFIP, soit en subventionnant des observatoires fiscaux à l'échelle des communautés)

- Le lien entre réforme fiscale et modernisation de l'action publique plaide pour la mise en place du compte financier unique.

=> Proposition : rapprocher de l'ordonnateur et du comptable publique en vue d'une plus grande efficacité

- En cas de fusion d'intercommunalités, autoriser des dispositifs de territorialisation temporaires de certaines taxes afin d'éviter des soubresauts pour les entreprises. Par exemple, la TASCOM ne bénéficie d'aucun dispositif de territorialisation ou de lissage alors que la TLPE est « territorialisable » en cas de fusion...

=> Proposition : tout devrait pouvoir être territorialisé en matière fiscale en cas de fusion de communautés avec une limitation de durée (10 à 12 ans comme pour le lissage du taux de VT par exemple)

- Pour un véritable pouvoir fiscal des communautés : les DDFiP et DRFiP ne disposent plus des moyens humains suffisants pour piloter et contrôler la fiscalité locale, alors même que les frais de gestion continuent à être encaissés par l'Etat pour le recouvrement et le contrôle. Les encaissements erratiques de recettes fiscales économiques, dans un contexte de très forte tension budgétaire des entités publiques locales, contribuent largement au climat de défiance entre les élus et les services fiscaux.

=> Propositions : dans ce contexte et dans l'intérêt des territoires et de l'Etat, il apparaît indispensable de réformer le dispositif législatif et réglementaire de recouvrement et de contrôle de l'impôt local, particulièrement des impôts économiques (CFE, CVAE, TASCOM, TLPE...) :

- En confiant la possibilité, pour les intercommunalités qui le souhaitent, de recouvrir par elles-mêmes les impôts économiques et touristiques, en partenariat étroit avec les DDFiP, et d'en assurer le contrôle,

- En harmonisant les dates et échéances de vote des taux, abattements et exonérations pour gagner en cohérence et en lisibilité

- 340 collectivités seront dans l'obligation de contractualiser avec l'État pour s'assurer du respect de l'évolution des dépenses. Mais cette analyse doit être conduite au niveau du bloc local

⇒ **Proposition** : rendre obligatoire pour les métropoles et les communautés d'agglomération, le principe de la contractualisation à l'échelle du bloc local

3) Concernant les normes :

- L'ADGCF prône une révision complète des normes dont l'empilement sous couvert d'obligations européennes notamment, environnementales, aboutira à la quasi impossibilité d'élaborer des projets sauf avec des surcoûts énormes et avec des délais qui sont incompatibles avec la durée d'un mandat électif.

⇒ **Propositions** :

- Marchés publics : arrêter la sur-transposition des textes européens et laisser un peu d'autonomie/d'adaptation locale aux collectivités, le tout éclairé par la jurisprudence administrative ; la directive se suffit à elle-même pour les procédures formalisées + mise en place d'un « droit à l'erreur » pour éviter les recours contentieux excessifs pour des questions de pur formalisme.

- Mobilier urbain : stopper les mesures imposant des renouvellements intempestifs pour quelques centimètres de plus ou de moins.

- Accessibilité : pourquoi imposer systématiquement des marquages au sol et équipements superfétatoires de l'avis même d'associations de personnes handicapées (la norme accessibilité PMR nécessitant un élévateur pour l'accès au snack d'une piscine ou d'une base nautique par exemple paraît excessive au regard du coût engendré pour une utilisation quasi nulle) ?

- Sécurité des bâtiments : sans remettre en cause la sécurité des biens et des personnes, l'édition perpétuelle de nouveautés normatives dépourvues de toute portée réglementaire, pollue le fonctionnement des services techniques et nécessite une réactivité permanente et des budgets toujours à la hausse. Ne pourrait-on pas imposer un socle de base et ensuite des niveaux optionnels en fonction des usages de bâtiments et/ou des volontés locales ?

- Open data : accélérer l'ouverture des données entre collectivités (et de l'Etat vers les collectivités) afin d'éviter que l'on ait à financer des données qui nous sont obligatoires pour respecter des obligations normatives.

ORGANISATION ET DYNAMIQUES TERRITORIALES

Constat : *les dynamiques de fusion et d'extension de périmètres, le déploiement de communes nouvelles ont, initialement, pour visée l'optimisation de l'action publique, la réduction des charges de fonctionnement, y compris, à terme, de personnels et la rationalisation des projets d'investissement. Si, pour l'ADGCF, ces processus doivent être poursuivis voire approfondis, ils supposent, dans une logique d'amélioration de leur performance, de nouvelles innovations et expérimentations dans le domaine de la gouvernance notamment afin de juguler les tendances au repli communal.*

1) Concernant le bloc local :

- Il faut encourager la création des communes nouvelles car cela reste la meilleure solution pour un fonctionnement optimum du bloc local. L'incitation financière à travers la DGF ne

doit pas être le seul argument mais il faut pouvoir lever les freins et accompagner la création de ces communes nouvelles. L'encouragement passe aussi par une intelligente compréhension du mécanisme de regroupement : Il est vain d'en attendre des effets financiers immédiats.

=> Proposition : remplacer les conditions d'unanimité de la création d'une commune nouvelle à l'échelle d'une communauté par une majorité simple, qualifiée, ou une minorité de blocage.

=> Proposition : ne pas rendre obligatoire, de nouvelles élections du Président et de l'ensemble des instances quand, dans la commune d'où est issu le Président, il y a des élections générales intermédiaires et que ce dernier est réélu.

=> Proposition : lors de la création d'une commune nouvelle qui se trouve de fait à cheval sur 2 communautés, faire en sorte que le rattachement se fasse vers la structure la plus intégrée (si CA et CC vers CA ; si Métropole et CA vers Métropole..). En cas de statut identique, gestion comme actuellement entre le Préfet et la CDCI.

=> Proposition : plus globalement, engager le remembrement de toutes les communes de moins de 1000 habitants (26 000 communes concernées) et viser une taille minimale de 3 500 habitants après fusions ou regroupements en communes nouvelles. Pour optimiser le périmètre des intercommunalités, et qu'elles aient une taille critique suffisante sur le plan démographique et géographique, il faut en effet diminuer le nombre de communes membres. C'est donc la réflexion sur les périmètres communaux qui doit avoir lieu pour optimiser le périmètre intercommunal.

- Afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique locale et, notamment, pour optimiser les masses salariales des entités publiques du bloc communal (communes, EPCI et établissements publics connexes : CCAS, caisses des écoles...), promouvoir le modèle de l'administration locale unique.

=> Proposition : le dispositif de l'administration locale unique doit être davantage promu et soutenu. Il permet un pilotage intercommunal et une affectation des moyens au plus près des usagers et habitants, tout en respectant les compétences et prérogatives de chaque institution publique locale.

=> Proposition : rendre la procédure de constitution d'une administration territoriale unique similaire à celle d'un transfert de compétences, c'est-à-dire adoptée à la majorité qualifiée (la résistance de quelques communes entravent parfois la volonté d'une majorité d'entre elles de s'engager dans cette démarche).

2) Gouvernance et prise de décision au sein de la structure intercommunale :

- Le besoin de l'unanimité des conseils municipaux sur un certain nombre de sujets essentiels (détermination des AC, répartition du FPIC...) entrave la mise en œuvre efficace des politiques intercommunales.

=> Proposition :

- Proscrire les décisions à prendre à l'unanimité (que ce soit l'unanimité du conseil de communauté ou des conseils municipaux). Il faut privilégier les décisions à une majorité renforcée

- Revoir la représentation des communes au sein du conseil de communauté. Les plus petites communes pourraient ne pas être représentées (principe des communes associées), d'autant que le mode de représentation actuel ne les incite pas à se regrouper au sein de communes nouvelles.

- Crédibiliser les communautés en évitant les séances d'installation à rallonge.

=> Proposition : autoriser le scrutin de liste pour élire les VP et les membres du bureau des instances communautaires, ou a minima, d'autoriser les votes à main levée si une majorité

qualifiée (2/3 du conseil communautaire par exemple) l'accepte.

- Eviter le gaspillage d'énergie et d'argent public

=> **Proposition** : cesser l'inflation de documents préalables aux DOB chaque année eu égard à l'intérêt politique et citoyen très limité desdits nouveaux documents

3) Expérimenter pour être plus performant :

- L'exemple du statut des CREPS (EPIC des régions sous double tutelle Etat/Région), mais aussi des structures porteuses de formations diplômantes ou qualifiantes imposent agilité et rapidité d'exécution. Or les montages juridiques et notamment les statuts des personnels sont souvent des obstacles au déploiement de projets territoriaux de développement qui associent acteurs locaux, entités de l'Etat voire acteurs privés.

=> **Proposition** : les Préfets de département pourraient utilement être autorisés à délivrer des accords expérimentaux aux intercommunalités pour piloter des sujets de développement territorial en créant des structures locales hybrides incluant opérateurs de l'Etat, des collectivités et acteurs privés y compris dans des SPL.

- Autoriser les intercommunalités à capitaliser des structures privées du type SA ou SAS sur des domaines économiques et touristiques.

=> **Proposition** : les Préfets de département pourraient être autorisés à délivrer des accords expérimentaux, dans la limite de 2 à 3 par territoire simultanément par exemple, afin de permettre aux communautés de cofinancer des SA ou SAS sur des projets de développement local dans le respect des dispositions européennes et nationales en vigueur en matière de libre concurrence et d'aides économiques

- Dynamiser l'économie : permettre aux territoires (touristiques notamment), ne bénéficiant pas naturellement de retombées économiques suffisantes, d'équilibrer les comptes annuels de sociétés de développement public/privé (SPL notamment).

=> **Proposition** : les Préfets de département pourraient être autorisés à délivrer des accords expérimentaux pour que des SPL ou SEMoP puissent disposer, dans des proportions substantielles, de soutien financier direct des collectivités/intercommunalités actionnaires sur une période limitée dans le temps (4 à 5 ans par exemple) afin de faciliter le démarrage d'un projet d'envergure ou la reprise d'une entité économique.

4) Prendre en compte la population réelle et non INSEE pour les territoires à forte économie touristique :

- Les territoires en proie à de fortes variations de population ne sont pas pris en compte à leur juste mesure dans les dotations de l'Etat ou autres statistiques, à peine une population correspondant à la DGF bonifiée est appliquée pour les ressources. En revanche pour la contribution au FPIC le calcul de la population retenu va bien au-delà de la DGF bonifiée.

=> **Proposition** : se caler sur l'équivalent habitants de la STEP dont le surdimensionnement est demandé par l'Etat. Ces territoires doivent nécessairement investir davantage pour endiguer les flux massifs de population, émettent davantage d'OM, d'eaux usées etc.... et donc être reconnus comme tels et non sur la base de la population INSEE qui n'est pas conforme à la réalité

- En matière de réseaux d'initiative publique (RIP)

=> Proposition : imposer aux OCEN (opérateurs à couverture nationale) de basculer du cuivre vers la fibre optique dès lors que des territoires sont couverts par un RIP en FTTH. Le boycott par les grands opérateurs fragilise les territoires à économie touristique alors que la concurrence internationale s'accroît avec la sortie de crise

**

*