



Avant-projet de loi « 4 D »

« Gommer les irritants »

Contribution de l'ADGCF au débat sur l'évolution du processus de décentralisation et sur l'optimisation du fonctionnement du bloc local

Le contexte :

- Pour l'ADGCF, l'avant-projet de loi « 4 D » apparaît comme l'occasion de mettre en chantier une nouvelle étape de décentralisation, **moins arc-boutée sur la « défense des territoires »**, et visant à rendre plus efficiente et efficace l'action publique locale, **en priorisant un principe, celui de la différenciation territoriale.**
- Pour ce faire, l'ADGCF appelle à une profonde transformation de l'esprit et de l'exercice du pouvoir local, renvoyant à la loi et au règlement le soin de fixer des objectifs mais laissant aux collectivités territoriales le soin de mettre librement en œuvre ceux-ci à l'aune de leurs propres spécificités et d'en justifier la réalisation devant la population et sous le contrôle d'autorités indépendantes.
- En d'autres termes, ce que nous attendons « simplement » de la loi « 4 D », c'est la promotion d'une **conception moderne de l'action publique** fondée sur des objectifs partagés, sur le partenariat et sur l'évaluation

La méthode :

- Plutôt que d'élaborer un document « philosophique » discutant des fondements de la décentralisation ou du service public local, le parti-pris de l'ADGCF a été de consulter son millier d'adhérents **afin d'identifier les « irritants »** qui entravent, au quotidien, l'action des managers et des élus du bloc local. Dit autrement, cette note, très « opérationnelle » et « pragmatique » dans ses ambitions, **fondée sur l'expertise d'usage des dirigeants des communautés et métropoles**, vise à livrer aux autorités publiques des pistes concrètes d'amélioration du déploiement des politiques territoriales, dans une perspective d'intérêt général.

DOMAINES : AMÉNAGEMENT – URBANISME - TRANSITION ÉCOLOGIQUE

• Loi SRU & habitat :

- ⇒ Appliquer la loi SRU à l'échelle de la commune n'a plus de sens. Il faut prévoir une obligation prospective à l'échelle de l'intercommunalité (en se basant sur l'armature du SCoT et/ou du PLH) et fixer des objectifs et quotas de logements sociaux par typologies de communes (cœur urbain, périurbain, pôles intermédiaires...) et non par commune *stricto sensu*

- ⇒ Dans le prolongement, l'articulation ZAN / SRU plaide également pour une remontée à l'échelle intercommunale (PLUisée) du quota de logements sociaux
- ⇒ Affirmer le rôle de nos intercommunalités dans les politiques de l'habitat et de la requalification urbaine (cœur de ville, PVD...), compte tenu de l'ambitieux programme national de rénovation des passoires thermiques de nos centres-urbains et de tous nos centres-bourgs ; il s'agit d'un enjeu majeur de reconquête et de revitalisation des centres urbains, corollaire indispensable du ZAN

• Urbanisme :

- ⇒ Simplifier la transmission des pièces obligatoires pour les dossiers d'autorisation du droit du sol et laisser plus de souplesse quant aux pièces complémentaires qui peuvent être demandées par l'instructeur

• Transition écologique :

- ⇒ Confier un pouvoir réglementaire élargi au Président de la communauté ou de la métropole lorsqu'un PCAET est approuvé. Sur proposition des services préfectoraux, celui-ci édicterait les règles concernant notamment : les mesures d'urgences face aux pics de pollution, la réglementation ordinaire des activités polluantes, la circulation des véhicules polluants, les autorisations d'exploitation d'énergies expérimentales, les pouvoirs de police spéciale des installations classées...
- ⇒ Concernant les autorisations environnementales : clarifier le régime juridique et mettre un terme aux interprétations au cas par cas en responsabilisant les préfets de département et les préfets de région (sur les projets d'envergure)
- ⇒ Pouvoir déroger à des textes localement lorsque leur application conduit à des situations déconnectées des réalités de terrain. Ex : application de la loi littorale qui empêche de construire des centrales photovoltaïques sur une ancienne décharge (site pollué) en rupture d'urbanisation : il est préférable de construire ce type d'équipement à plusieurs kilomètres des habitations plutôt qu'en plein centre-ville
- ⇒ A propos des dossiers relatifs à la loi sur l'eau demandant un avis réglementaire de l'État : obtenir en amont de l'instruction du dossier, un avis technique et réglementaire où l'État s'engage
- ⇒ Supprimer l'obligation de créer des budgets annexes différents par type de gestion notamment en ce qui concerne l'eau potable et l'assainissement en régie ou en DSP

• Collaborations avec l'État :

- ⇒ Attendre des services de l'Etat qu'ils se positionnent en co-construction dans les schémas structurants (PLH, SCOT,...). La difficulté actuelle est que la parole donnée par le DDTM en réunion ne l'engage pas. Comme il n'y a pas d'engagement de l'État en cours de processus, on construit des projets pendant parfois des années avec le risque de voir tout remis en cause au dernier moment par les services de l'État. Les conséquences sont dramatiques pour l'ensemble des projets en cours, qu'ils procèdent du développement économique, de l'habitat ou de l'équipement (instabilité de la décision, coût AMO, coût

politique par rapport à la capacité à tenir un calendrier, coût pour les partenaires qui sont constamment insécurisés sur la conduite des projets publics...)

- ⇒ Harmoniser les pratiques de l'État entre les Départements sur les avis rendus sur les documents de planification (PLU SCoT...) pour éviter une remise à plat complète des dossiers en fin de procédure ou lors d'un changement d'interlocuteur
- ⇒ Dans le champ de l'emploi : fluidifier la relation avec les services de l'État en matière contrats aidés ou en lien avec la relance, pour une réactivité post COVID accrue (notamment en zone de montagne avec beaucoup d'emplois saisonniers)

• Patrimoine :

- ⇒ Réaménager le rôle et les prérogatives des ABF et laisser davantage aux élus locaux la responsabilité (marges de manœuvre précises à définir) des mesures de protection du patrimoine dans leur projet de développement et d'aménagement urbanistiques
- ⇒ Organiser un dispositif plus clair et lisible de recours ou d'échanges « pré-contentieux » s'agissant d'avis ou décisions de l'ABF et plus généralement des services de la DRAC qui échappent à toute autorité hiérarchique
- ⇒ Mettre en cohérence les politiques des ABF et celles des autres services de l'État en charge de la transition écologique

• Petites villes de demain :

- ⇒ La labellisation PVD entraîne la signature d'une convention ORT « opérations de revitalisation de territoire ». En l'état actuel du droit, cette convention doit, notamment, porter sur le centre de la ville principale de l'intercommunalité. Or, la ville principale d'une intercommunalité n'est pas toujours la ville lauréate du dispositif « PVD ». En appliquant strictement le droit, la labellisation d'une commune secondaire engendre un périmètre ORT (et ses conséquences) sur la ville principale. Cela peut interroger à l'aune du principe de libre administration des collectivités : il est nécessaire de revoir la formulation de la convention afin de l'élargir en faisant référence aux villes principales mais également aux villes secondaires

DOMAINES : MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES – FISCALITÉ – FINANCES

• Fiscalité-Comptabilité :

- ⇒ Revoir les règles de majorité pour la révision des AC
- ⇒ Systématiser la révision des AC en cas de transfert de compétence. Il est très fréquent que les communautés subissent une forte pression de la part des communes les plus concernées lors des transferts de compétences pour que les montants de la révision des AC soient minimisés, voire nuls

- ⇒ Fiscalité du logement : permettre la différenciation locale de la fiscalité immobilière (défiscalisation investissement locatif, fiscalité de la résidence principale, fiscalité de la résidence secondaire, ...) en fonction des situations de marchés du logement et des zonages touristiques pour orienter les investissements utilement au bénéfice du logement en résidences principales des actifs (et de l'hébergement des saisonniers) : variations de zonages, durée d'application, taux, etc.
- ⇒ Lors des transferts de compétences (par exemple eau ou assainissement) : ne pas revenir sur le régime antérieur des amortissements/reprises de subventions. En effet, il arrive très fréquemment que des équipements réalisés par des communes ou syndicats n'aient pas été amortis par ces structures sans que les trésoreries ne soient intervenues. Lors du transfert de ces équipements à l'intercommunalité, elles profitent de l'opportunité pour « rattraper » ce retard ou ce laxisme, avec des conséquences qui peuvent être très importante
- ⇒ Simplifier les dispositifs d'ajustement AP/CP et les DM qui doivent se faire aujourd'hui par délibération et les autoriser par décision
- ⇒ Acter l'obsolescence programmée du dispositif de séparation ordonnateur – comptable en aménagement un nouveau mode opératoire allant vers une responsabilisation plus grande des ordonnateurs et un contrôle par l'État a posteriori
- ⇒ Concernant les budgets annexes : simplifier les démarches administratives et fiscales liées à la production d'énergie renouvelable afin éviter de décourager notamment les plus petites intercommunalités
- ⇒ La taxe d'aménagement (TA) est actuellement perçue par les communes de résidences sauf transfert intégral de la TA à l'intercommunalité. La problématique : la perception de la TA sur les Zones d'Activités : sauf accord entre la commune d'accueil de la ZA et l'intercommunalité titulaire de la compétence et qui a aménagé la ZA, la TA reste entre les mains du Maire de la commune. Proposition : valider localement par voie de délibération unilatérale de la communauté ou avec une majorité qualifiée de l'ensemble des communes afin de percevoir cette recette nécessaire au financement des zones d'activités (a minima poser le débat même si les associations de maires seront a priori peu « favorables » à cette proposition)

• **Mutualisation :**

- ⇒ Mise à disposition possible de contractuels sur une partie de leur temps entre une commune et son intercommunalité ou entre communes de la même intercommunalité, de manière simple

• **Discipline :**

- ⇒ Laisser traiter par les collectivités les sanctions disciplinaires du 2e groupe sans passer par le conseil de discipline

DOMAINES : GOUVERNANCE – DÉMOCRATIE – CONFLITS D'INTÉRÊTS

• Démocratisation de l'intercommunalité :

⇒ A l'aune des élections rocambolesques qui se déroulent dans certaines métropoles, réhabiliter l'article 54 de la loi MAPTAM et mettre à l'étude les conditions d'une élection au SUD sur circonscription métropolitaine à l'horizon 2026

• Conflits d'intérêts :

⇒ Clarifier le régime juridique (par voie législative) relatif à la prévention des conflits d'intérêt des élus qui siègent dans des organismes externes, publics ou privés (associations, EPIC, EPL, SCIC, SEM...) et qui ne participent plus aux votes en Conseil ou en Bureau lorsque les décisions procèdent précisément de ces satellites : c'est un enjeu de démocratie locale. En bref, il s'agirait de mettre en œuvre concrètement la loi Sapin 2 en donnant davantage de précision à la responsabilité pénale des élus et en faisant sauter particulièrement dans la législation pénale la notion « d'intérêt quelconque », source de toutes les interprétations en matière de conflit d'intérêt.

⇒ Dit autrement, il s'agit de clarifier (par voie législative) les situations de conflit d'intérêt et de prise illégale d'intérêt pour les élus : des élus sont condamnés et mis en examen à la suite de contrôles CRC qui pointent essentiellement des erreurs techniques de gestion et dans de nombreux cas, les élus ont œuvré dans le strict intérêt général sans qu'aucun intérêt personnel ne soit en jeu. Sanctionner les situations dans lesquelles un élu (et/ou un agent public) avait un réel intérêt personnel, oui (à l'image de ce qui existe en droit public), en revanche supputer sur « un intérêt quelconque » d'un élu ou d'un agent public alors même qu'aucun enrichissement ou intérêt direct ou indirect est en jeu, cela constitue une restriction grave et disproportionnée à l'action démocratique locale.

DOMAINES : COHÉSION SOCIALE – SANTÉ

• Santé :

⇒ Repenser intégralement les objectifs, l'objet et le fonctionnement des ARS

⇒ Affirmer la nécessité des politiques territoriales de santé publique que les ARS tendent aujourd'hui à déléguer aux seuls médecins libéraux à travers les CTPS où le rôle des élus (s'ils sont présents) est insuffisamment affirmé : ce pourrait être la condition d'une facilitation de la participation des communes ou des intercommunalités au financement des investissements dans les établissements de soin et les maisons de santé, qui se font aujourd'hui de manière totalement anarchique

⇒ Clarifier le rôle des intercommunalités, notamment en dehors des possibles CLS, en autorisant une intervention technique et financière de la communauté. Jusqu'à présent, pas de réelle « compétence » de coordination des intercommunalités en matière de santé, alors qu'elles sont fortement sollicitées pour porter une ingénierie de projet sur des actions ponctuelles ou pérennes dans le cadre du sport-santé etc. L'intervention des intercommunalités est par ailleurs mal comprise par les services de l'État qui ne connaissent en la matière que les communes et le Département alors qu'en matière de santé, les

communautés vont jouer un rôle déterminant dans les prochaines années (santé environnement, sport santé, santé biodiversité, santé et Plan alimentaire territoriaux etc.)

**

*

ANNEXE

Propositions de l'ADGCF issues de son étude sur l'Administration locale partagée

En mars 2021, l'ADGCF a publié une étude consacrée aux dynamiques innovantes de coopération et de mutualisation déployées au sein du bloc local.

Menée à partir d'un important travail de terrain, l'étude vise, d'une part, à recenser les différentes formes d'« administration locale partagée » expérimentées par des intercommunalités urbaines, périurbaines et rurales et leurs communes membres, à circonscrire les conditions objectives des réussites observées mais aussi à identifier les écueils qui peuvent parfois entraver la bonne marche des ambitions coopératives initiales.

Le rapport est également ponctué par 10 propositions visant à améliorer le management des ressources humaines au sein du bloc local.

1/ Adopter un seuil minimum de gestion des ressources humaines à 50 agents, en référence aux seuils actuels de création des comités sociaux territoriaux...

2/ ...Laisser le libre choix aux collectivités d'en définir les périmètres, le nombre et la ou les collectivités gestionnaires

3/ Retenir le « service commun » défini au CGCT comme outil contractuel unique (une simplification des modalités de mutualisation au sein du bloc local)

4/ Concevoir, piloter et mettre en œuvre les lignes directrices de gestion au niveau communautaire, en concertation avec les autres employeurs du bloc local

5/ Inscire obligatoirement un volet RH au sein des pactes de gouvernance et pactes financiers et fiscaux. Présenter de façon obligatoirement consolidée les effectifs pour toutes les collectivités appartenant au même bloc local

6/ Définir un calendrier de réalisation pour faire aboutir le processus adossé à la durée programmée pour les lignes directrices de gestion du territoire soit 6 ans maximum

7/ Définir le collectif de DG (DGS des communes et communauté) comme instance de pilotage technique des ressources humaines sur le plan local

8/ Transformer les centres de gestion départementaux en centres d'expertise au niveau régional

9/ Faciliter l'inclusion des DGS communaux au sein d'un collectif de DG territorial et de l'organigramme communautaire. Possibilité de double détachement pour les DGS mutualisés (entre communes ou entre intercommunalité et commune)

10/ « Responsable communal », un nouveau nom pour la fonction de secrétaire de mairie / reconnaissance d'un DU comme diplôme professionnel