

Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation
Mission d'information sur les services préfectoraux et déconcentrés
du point de vue des collectivités territoriales

Audition de l'Association des directeurs généraux des communautés de France
(ADGCF)

19 octobre 2021, à 15 h

L'organisation de l'État territorial face aux collectivités territoriales

Contexte :

• L'ADGCF est la fédération nationale des directeurs généraux d'intercommunalité ; créée en 1992, elle réunit aujourd'hui près de 1000 cadres dirigeants des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Dans le cadre de ses collèges associés, l'Association rassemble également les managers des EP SCoT, des parcs naturels régionaux, des agences d'urbanisme, des pôles métropolitains, des Pays et PETR, du « Club prospective » et, plus largement, des communes nouvelles et du « bloc local »

• Afin de renseigner le questionnaire transmis par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur les services préfectoraux et déconcentrés, l'ADGCF a consulté directement ses adhérents : cette note constitue ainsi la synthèse des réponses collectées (plus d'une trentaine)

1. L'architecture de l'État territorial est-elle lisible et connue des directeurs généraux membres de votre association et de leurs équipes ?

- Les DG d'intercommunalité considèrent que l'architecture de l'État territorial est, dans ses grandes lignes, connue des équipes communautaires ; certains précisent que les Préfectures de Département ont communiqué auprès des collectivités locales et des intercommunalités sur leur réorganisation (la situation demeurant manifestement plus floue du côté des Préfectures de Région)
- Dans le même temps, ils questionnent ce que l'on entend par « État Territorial » : si on parle du Préfet et de ses services « directs » oui, ils sont identifiés, mais c'est moins le cas pour les autres services comme la MRAE, ADEME et autres agences comme le représentant local (s'il existe) de l'ANCT
- Sans surprise, ils soulignent que la lisibilité de l'État territorial dépend énormément de la personnalité des préfets et des sous-préfets. Ils espèrent une administration proactive, ayant la culture du risque, facilitatrice, dans les projets et dans l'action, visant l'intérêt général de long terme, davantage que les procédures, le contrôle et la norme. Ainsi, lorsque les préfets sont moteurs avec leurs sous-préfets, l'architecture de l'État territorial est lisible, plus fluide et un vrai partenariat se noue avec les intercommunalités
- Il relève aussi que certaines administrations échappent à l'autorité des préfets, comme les ARS ; pour eux, les services qui dépendent des administrations centrales gagneraient en efficacité en dépendant en région des préfets, sous réserve, évidemment d'avoir un « bon » préfet
- Ils indiquent également que pour leurs équipes, la récente fusion DIRECCTE / DDCSPP n'est pas très « claire »

2. L'évolution de l'organisation des services déconcentrés de l'État vous paraît-elle avoir apporté des réponses adaptées aux questions posées par le mouvement de décentralisation ?

- Pour les membres de l'ADGCF, l'État privilégie beaucoup trop sa position de contrôle au détriment de la fonction de conseil et de recherche de compromis. Il est de plus en plus rare d'obtenir des ajustements car les services de l'État semblent craindre systématiquement la mise en jeu d'une éventuelle responsabilité administrative, voire pénale. Tout aussi subjectivement, la diversification des profils fonctionnels en Préfecture aboutit à une moindre connaissance du fonctionnement des collectivités et une moindre technicité dans la régulation des jeux d'acteurs territoriaux
- Surtout, les services de l'État ont perdu en expertise et en réactivité et se contentent souvent, lorsque les intercommunalités les sollicitent pour obtenir des conseils, de leur proposer un accompagnement en ingénierie, c'est-à-dire de cofinancer un consultant. Ils n'ont plus la capacité (parfois la volonté) de s'intéresser au fond des dossiers
- Pour les DG d'intercommunalité, à l'aune de la réduction de leurs effectifs, les agents de l'État sont plus occupés à la gestion de la pénurie qu'à apporter des réponses aux territoires
- C'est pourquoi, au-delà d'un nouvel acte de décentralisation, il faut s'engager vers un nouvel acte de déconcentration c'est-à-dire donner des moyens réels et des finances aux services déconcentrés sous le pilotage du Préfet pour accompagner la décentralisation (exemple des CRTE régulièrement cité : comment peut-on parler de « contrat » alors que le Préfet ne maîtrise pas l'enveloppe budgétaire à intégrer ?)

3. L'État dans les territoires vous semble-t-il parler d'une même voix, ou avec des voix dissonantes du fait de la multiplication des acteurs (services préfectoraux, DDTM, agences...)?

- La « dissonance » des services de l'État est souvent évoquée. Ainsi, au niveau départemental, pendant de nombreuses années, les services déconcentrés (DDT, DIRECCTE, etc...) ont apporté un véritable soutien aux acteurs locaux. Pour les DG d'intercommunalité, on assiste aujourd'hui à un mouvement inverse : une préfectorale qui tente d'accompagner les territoires, des directions déconcentrées qui s'arcbutent sur des positions souvent dogmatiques parfois en désaccord avec les services préfectoraux (cf. certains notent le manque d'implication des directeurs d'administration, révélant une République des « petits chefs »)
- Par ailleurs, les DG des intercommunalités observent que l'articulation est parfois compliquée entre Préfecture de Département et Préfecture de Région. Un exemple relatif à des travaux de rénovation des digues de la Loire : « la DDT est maître d'ouvrage et la DREAL est maître d'œuvre. La programmation des travaux a été compliquée à gérer car la DDT n'arrivait pas à assumer son rôle vis-à-vis de la DREAL qui ne prenait aucunement en compte l'avis des riverains et des commerces perturbés par les travaux en pleine saison touristique estivale »
- Les membres de l'ADGCF ont aussi quelquefois l'impression que certains services sont en « free lance » par rapport à la doctrine de l'État. Ainsi, dans le domaine environnemental, les interprétations des textes sont parfois « jusqu'aboutistes » et sans capacité pour le préfet de faire un arbitrage
- Pour les DG des communautés et métropoles, le CRTE peut être un début de réponse pour avoir tous les services autour de la table et définir un point de vue commun sur certains projets portés par les territoires. Des services, comme celui des « Relations avec les Collectivités Territoriales » de la Préfecture de l'Oise qui oriente les services des

intercommunalités en fonction des besoins énoncés, peuvent constituer une porte d'entrée efficace pour les territoires

- *In fine*, les DG insistent sur l'importance du Préfet dans la lisibilité du message de l'État : mais cette unité de discours tient trop, précisément, selon eux, à la « personnalité » des Préfets

4. La création de sous-préfets thématiques (sous-préfets à la relance, par exemple) est-elle pertinente, ou d'autres modes d'organisation devraient-ils être privilégiés ?

- Oui, pour une majorité de DG d'intercommunalité, les sous-préfets à la relance ont été un point d'entrée unique et efficace dans une période où il fallait agir rapidement. Dans le Calvados par exemple, le sous-préfet à la relance a été missionné aussi pour porter les « jeudis de l'accélération », réunion transversale avec tous les services de l'État (DDFIP, DDTM,...) et lever d'éventuels freins pour les projets des collectivités, cette transversalité simplifiant la gestion de nombreux dossiers

- C'est pourquoi, sur le modèle des sous-préfets à la relance, on pourrait imaginer l'organisation local de l'État en mode projet : dans les services de l'État (DDFIP, DDTM, Préfecture, ARS..), serait désigné un référent par grande thématique (Action cœur de Ville, CRTE, etc.) ce qui aboutirait à l'émergence de binômes Collectivités/État par thématique

- Plus rare, un DG indique n'avoir jamais vu le sous-préfet à la relance de la Région Centre Val de Loire sur son territoire alors que son intercommunalité est le 1^{er} EPCI du Département à signer un CRTE

- Pour les membres de l'ADGCF, il est bien sûr toujours intéressant d'avoir un interlocuteur en position de décision sur les questions sensibles ; néanmoins, la principale difficulté observée sur le terrain est l'articulation entre le sous-préfet à la relance et le sous-préfet d'arrondissement, avec parfois des problèmes de susceptibilité à gérer

- A cet égard, les DG des intercommunalités s'interrogent : le sous-préfet d'arrondissement demeurant le relais des territoires auprès du préfet et des services préfectoraux, ne pourraient-ils pas jouer le rôle d'interlocuteur de proximité multithématiques ?

5. Votre association fait-elle le constat d'un désengagement des services déconcentrés et préfectoraux des territoires, ou plutôt d'un maintien, voire d'un renforcement ? Apporter autant que possible des exemples précis et concrets.

- Les DG d'intercommunalité n'évoquent pas forcément un désengagement, mais davantage une vraie perte d'expertise au fur et à mesure des départs en retraite, ou une perte de prise de position vis-à-vis des multiples textes qui sortent chaque jour ou presque. Bilan : quasi-inexistence du contrôle de légalité, relations de plus en plus complexes avec les trésoreries ou les DDT qui n'accompagnent plus mais qui censurent, etc.

- Par exemple :

⇒ « DDT dans l'incapacité de poursuivre les instructions ADS alors que notre collectivité compte moins de 10 000 habitants ; nous sommes contraints de la reprendre en interne à compter de janvier 2022. Et même sur ce dossier, les plus grandes difficultés à être accompagnés malgré l'engagement du DDT adjoint »

⇒ « DIRECCTE régionale qui refuse de nous accompagner sur le montage d'un dossier FSE, soutenu par la DIRECCTE départementale, sur un dossier de GPECT cité régulièrement en exemple par tous les services / instances ; y compris consulaire et DIRECCTE locale »

⇒ « Défaut d'ingénierie : DDT qui ne nous accompagne pas sur une démarche administrative (engagement d'une enquête publique conjointe) qui nous contraint à solliciter un conseil juridique (qui nous coûte cher) »

- ⇒ « Défaut de conseil : application du zéro artificialisation nette dans le cadre d'une révision de PLUi en 2021 à 50% des surfaces classées à urbaniser et pas en surfaces artificialisées + application stricte dès 2021 de l'objectif 2030 ».
- ⇒ « Notre territoire est l'un des plus pauvres au niveau national. l'État s'est engagé en 2017 sur un programme ambitieux de rénovation intégrée des cités minières (ERBM). Il a imposé aux collectivités d'accompagner la réhabilitation thermique des logements d'une réflexion sur la requalification des espaces publics : la communauté d'agglomération a porté les études urbaines, nous travaillons depuis maintenant plus d'un an des maquettages financiers sans réponse de l'État quant au financement des travaux. Pour le dire simplement, c'est la méthode ANRU sans les crédits »
- ⇒ Plusieurs autres exemples de désengagements, sur la « thématique des forces de l'État dans la gestion des gens du voyage et notamment des occupations illicites. Il en est de même en matière de gestion des services type CAF où l'État souhaite un interlocuteur unique en l'EPCI, même lorsque les compétences sociales sont restées au sein des communes »

- Un DG évoque lui, dans ce contexte, les difficultés liées à l'élaboration du CRTE : « On nous demande de nous engager sur des projets précis et ambitieux, sans donner aucune réponse sur les financements mobilisables. A aucun moment nous n'avons pu avoir une discussion de fond sur la stratégie du territoire ni d'ailleurs sur les priorités de l'État. En réponse à mes questions, mon interlocuteur m'a envoyé un lien vers le site de l'ANCT. Résultat, nous avons un CRTE dans lequel toutes les fiches projet sont inscrites sous réserve de bouclage du plan de financement ».

6. De votre point de vue, quels sont aujourd'hui les points forts de la relation de travail avec les services préfectoraux et les autres services déconcentrés de l'État ?

- Selon les DG d'intercommunalité, le « point fort » de la relation de travail avec les services préfectoraux relève de la personnalité du Préfet et du sous-préfet, du tandem qu'ils sont susceptibles de former, de leur accessibilité, de leur volonté d'être au service des territoires et leur capacité à mobiliser les services de l'État
- L'expertise technique des ingénieurs de l'État reste de très bon niveau même s'ils regrettent un manque de constance au gré des mutations de ces agents (exemple : « en matière d'assainissement, la DDT a changé sa position sur les autorisations de rejet à la suite de l'arrivée d'une nouvelle équipe au service de l'eau »)

7. A contrario, quelles sont les difficultés persistantes ?

- Pour les DG des communautés et métropoles :
 - ⇒ Difficulté structurelle d'un manque de moyens des services de l'État et d'un report de la charge sur les collectivités et intercommunalités, à moyens constants pour ces dernières
 - ⇒ Le décalage entre les préoccupations opérationnelles des intercommunalités et la position réglementaire de l'État
 - ⇒ L'organisation en silo des services de l'État. Chacun répond sur son domaine sans se soucier de la globalité du projet
 - ⇒ L'axe strictement et uniquement censeur des services de l'État à propos des projets portés par les communautés et métropoles
 - ⇒ La difficulté qui réside dans l'application locale des décisions de l'État : les DG indiquent être parfois informés avant les services de la Préfecture. Peut-être serait-il opportun de revoir la communication entre l'État lui-même et ses agents ?

8. Quel regard portez-vous sur le contrôle de légalité tel qu'exercé aujourd'hui ?

- Pour les membres de l'ADGCF, le contrôle de légalité apparaît globalement très ciblé et en mode curatif plutôt que préventif. Il s'attache trop aux détails, ne contrôle pas les enjeux essentiels. Il manque aussi cruellement de moyens
- En bref, peu de retours, et un vrai manque d'accompagnement sur des sujets qui ont trait aux statuts des EPCI dans un contexte de forte évolution des compétences
- Un DG précise : « Le seul sujet sur lequel le contrôle de légalité nous interpelle est celui des recrutements, mais il le fait de façon systématique. Il est allé jusqu'à nous demander, alors que nous recrutons un agent en provenance d'un autre département, de justifier des conditions de sa titularisation dans sa collectivité précédente »
- Par ailleurs, les DG rappellent que l'échange en amont entre les services et les collectivités n'est pas contradictoire avec l'obligation pour les services de dire le droit. L'échange en amont, dans une logique de recherche de solutions, permettrait d'éviter des blocages et des affrontements inutiles

9. L'accompagnement des collectivités territoriales par l'État en ingénierie territoriale est-il à la hauteur des enjeux ? Détailler éventuellement selon les acteurs (DDTM, ANCT...).

- Pour les DG d'intercommunalité, en matière d'ingénierie, les services de l'État ont du mal à suivre tant la charge portée par les communautés et métropoles est lourde. En ne bloquant pas les dossiers ou en ne perdant pas leur temps dans du contrôle, ils seraient déjà plus en soutien des territoires
- Certains membres de l'ADGCF soulignent le faible niveau d'accompagnement des DDT : très peu de soutien, voire du travail supplémentaire (exemple : « nous allons engager une révision complète du PLUi adopté en 2017 : les élus ont pris la décision d'associer les services d'un cabinet d'avocats spécialisé pour « contrer » les positions de l'État qui sont plus restrictives que la réglementation ne l'impose »
- Précisément en matière d'urbanisme, les intercommunalités embauchent des cadres et les DDT regorgent également d'ingénieurs et de cadres supérieurs. Mais les communautés sont également contraintes de payer des bureaux d'études et des avocats pour l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme, sans compter la médiation des chambres consulaires, des Départements et des Régions. La quantité d'argent public engloutie sur la gestion de l'urbanisme est proprement « hallucinante ». Il serait pertinent, pour les DG d'intercommunalité, d'organiser des « assises » sur ce thème afin de redéfinir l'ensemble du processus, de l'élaboration des lois à l'application sur le terrain
- Quant au CEREMA, il reste un service qui publie des études très utiles et très pertinentes pour la gestion des espaces publics. Néanmoins, pour les DG, la difficulté aujourd'hui est d'expliquer à leurs interlocuteurs étatiques qu'il faut arrêter de financer des études mais bien les aider à faire et donc à financer les projets
- Concernant l'ANCT, les DG ont des difficultés à comprendre son organisation et à percevoir sa présence territoriale
- Enfin, certains DG dont l'intercommunalité disposent de ressources suffisantes, indiquent que leurs élus ont fait le choix de ne travailler qu'avec des cabinets privés et de ne jamais utiliser l'ingénierie de l'État...

10. Les collectivités territoriales vous semblent-elles en capacité de faire face à la montée en puissance des appels à projet dans le cadre des politiques publiques ?

- Globalement, les DG d'intercommunalité apparaissent réticents à la montée en puissance des appels à projet et ils s'interrogent : est-ce vraiment souhaitable de bâtir une politique territoriale en répondant à des AAP ? Où est l'initiative politique ? La réflexion collégiale du territoire ? Quelle cohérence avec les contractualisations en cours (CRTE, CPER, ACV...) ? Quelle ingénierie disponible ?
- Ils ont ainsi tendance à proposer aux élus d'être sélectifs, c'est-à-dire de se positionner sur les AAP lorsque les dossiers sont facilement prêts, ficelés, et lorsque les enveloppes financières sont claires puisque le montage des dossiers est chronophage et souvent onéreux (il peut induire le recrutement de « chasseurs » de subventions)
- Les DG soulignent la problématique de l'iniquité entre les territoires : selon leur taille, ils disposent ou pas de l'ingénierie nécessaire. Les agglomérations ont souvent fait de l'ingénierie une priorité, en particulier pour la mettre au service des communes. Néanmoins, pour les DG d'intercommunalité, la question n'est pas seulement le moment de la réponse à l'appel à projet que celui de son portage sur la durée des projets, et notamment les problématiques de maîtrise de la masse salariale

11. La contractualisation offre-t-elle une piste alternative pour améliorer les relations entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État ? Si oui, en quoi ?

- Oui, pour une large majorité des DG d'intercommunalité, la contractualisation est une démarche vertueuse à développer dans la mesure où elle permet de mettre en avant les convergences d'orientation des politiques publiques de l'État et des collectivités et qu'elle donne une lisibilité sur le moyen terme (mieux que le saupoudrage de dotations ou les AAP)
- Elle suppose au préalable :
 - ⇒ Que les services préfectoraux soient dans l'échange et pas dans la déclinaison de leur vision
 - ⇒ Que le contrat puisse être ajusté tout au long de sa durée pour qu'il soit un cadre et non pas un carcan
 - ⇒ Un tour de table réunissant l'ensemble des services de l'État
 - ⇒ Un volet financier qui permette de se projeter et qui ne soit pas seulement un « vecteur de priorité »
- Pour les membres de l'ADGCF, le CRTE peut être l'outil d'une nouvelle dynamique contractuelle entre l'État (dont CAF, ARS, etc.) et les territoires à condition aussi que l'on sorte des financements annuels traditionnels (DSIL, DETR, DPV) pour aller vers de la pluri-annualité en fonction d'objectifs qualitatifs et non quantitatifs

12. Au cours des dernières années, des simplifications (des normes, des procédures...) ont-elles débouché sur une amélioration substantielle de la relation entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État ? Si oui, détailler.

- Pour les directeurs généraux d'intercommunalité, la réponse est négative, le choc de simplification annoncé ces dernières années apparaissant comme une « illusion ». Pourtant, la dématérialisation accrue et la transparence des productions auraient dû éviter les saisies répétitives, les dossiers à rallonge et donc faire gagner du temps et de l'efficience
- Ainsi, la simplification des règles notamment en matière d'urbanisme et d'environnement a plutôt eu pour effet de renforcer l'incertitude dans la conduite des projets en imposant des études complémentaires souvent longues à un stade avancé du projet, quand bien même les services de l'État ont été informés et consultés dès le démarrage des réflexions

- La dernière réforme adoptée sur la publicité des actes administratifs en est un autre exemple. Les procès-verbaux des conseils communautaires pouvant être assez synthétiques, le renforcement de la valeur juridique de ces actes va peut-être aboutir à complexifier leur retranscription. La suppression du registre des actes est une vraie révolution qui perturbe le service des archives qui voudrait maintenir cette pratique en arguant que c'est la solution la plus simple pour assurer la communication des actes à tout demandeur
- Les seuls éléments qui ont permis de fluidifier les échanges portent a priori sur le volet financier, avec les possibilités de contrôle allégé partenarial entre l'ordonnateur et le comptable
- Au final, les DG dressent le constat d'un processus continu de complexification des normes ; la loi 3DS pourrait d'ailleurs encore complexifier les choses si on laisse par exemple, le libre arbitre aux communes pour redéfinir les compétences des intercommunalités....

13. Pour l'avenir, certaines simplifications vous paraîtraient-elles nécessaires ?

- Pour les DG des intercommunalités, l'un des enjeux essentiels est la simplification en matière d'urbanisme et de planification (procédures en lien avec la DREAL souvent longues et fastidieuses) ; par ailleurs, l'extension des PLUI (PPA en amont) doit permettre aux maires de retrouver plus d'autonomie dans les délivrances d'autorisations de droits des sols
- En matière d'aménagement encore, l'enjeu n'est pas tant la simplification que l'instauration d'un rapport de confiance et de coopération dans un cadre réglementaire stabilisé. Certaines intercommunalités se sont lancées dans un long travail d'élaboration de leur PLUI incluant les volets habitat et déplacement. Alors qu'elles arrivent à la phase finale, les nouvelles exigences en matière de réduction de l'artificialisation des sols vont aboutir à des oppositions de la part de leurs communes rallongeant la procédure d'adoption alors qu'une démarche consensuelle avait permis de réduire fortement les « zones à urbaniser ». Le calcul de l'artificialisation promet aussi de devenir un calcul complexe...
- Enfin, plus globalement, les DG des communautés et métropoles constatent que, pour l'usager-citoyen-contribuable, le millefeuille territorial est difficilement appréhendable. Selon eux, il faut reposer la question de la vraie réforme à mettre en œuvre autour du couple Intercommunalités / Régions, avec notamment un Préfet de Département dédié aux communautés et métropoles et un Préfet de Région au Conseil régional...

14. Afin de continuer à améliorer la relation entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, quelles pistes suggèreriez-vous ?

- Pour les membres de l'ADGCF, il est impératif que les services de l'État soient réellement déconcentrés, c'est-à-dire qu'ils disposent d'une marge de discussion avec les collectivités, là où aujourd'hui nous avons surtout des personnels réduits à mettre en œuvre des circulaires et à solliciter l'accord du Ministère (qui répond parfois plusieurs mois après) dès lors que le cas de figure que nous leur présentons n'est pas prévu par le texte...
- Cela suppose de leur redonner également des moyens dans la mesure où ils sont aujourd'hui dans l'incapacité de porter leurs missions (par exemple disposer de référents DDTM réellement disponibles pour accompagner les élaborations de PLUI)
- En somme, s'appuyer sur des préfets et des sous-préfets :
 - ⇒ Mieux former et donc sensibilisés aux enjeux des territoires (profils de managers)
 - ⇒ Plus autonomes pour mettre en œuvre la différenciation
 - ⇒ En capacité de recruter leurs équipes
 - ⇒ En place sur la durée des contrats pour avoir une permanence de nos interlocuteurs

⇒ Permettre aux collectivités d'évaluer les préfets sur leur action

• Concernant la méthode et les outils :

⇒ A minima, un rdv trimestriel ou semestriel entre les services locaux de l'État et ceux des intercommunalités

⇒ Déployer un portail intranet d'échanges entre territoires et services préfectoraux et une plateforme de diffusion de modèles de contrats, de délibérations etc., à destination des collectivités d'un Département et favoriser les échanges d'expériences

**

*