



Rencontre ADGCF / Cabinet de Monsieur Gérard DARMANIN, Ministre des comptes et de l'action publics

Mercredi 20 septembre 2017- 14h

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 engagée 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*

=> *La présente note capitalise les observations des DG d'intercommunalité relatives au questionnaire adressé par le Premier ministre aux collectivités territoriales en vue de la prochaine Conférence nationale des territoires*

=> *Les problématiques abordées s'inscrivent pleinement dans le plan d'économie annoncé par le Gouvernement ; dans la mesure où ce n'est pas le principe d'une baisse unilatérale des dotations qui a été retenu mais bien la volonté de responsabiliser les élus locaux et leurs équipes, l'ADGCF souscrit à cette démarche qui encourage les mutualisations et regroupements opportuns, l'optimisation de la gestion des effectifs et l'ajustement du panier de services aux besoins réels des habitants*

Depuis 10 ans, diriez-vous que les fractures entre les territoires ont eu tendance à se réduire ou à s'accroître ? Selon vous, dans quels domaines l'État et les collectivités doivent-ils agir en priorité pour réduire ces fractures et permettre à chaque territoire d'exprimer et de valoriser ses initiatives ?

Constat : corroborant les travaux récents de géographes (Guilluy), de sociologues (Viard) ou d'économistes (Davezies), les DG d'intercommunalité observent globalement un creusement des inégalités entre, d'un côté, des territoires ruraux et / ou désindustrialisés et périphériques et, de l'autre, des territoires en développement continu, urbains et métropolitains. Notons que certains DG tempèrent cependant ce diagnostic en rappelant que la baisse continue et drastique des dotations d'État est parfois compensée par la hausse de la DSR et le reversement du FPIC, générant même parfois des recettes supplémentaires. Dans ce cas de figure, ce sont bien les territoires ruraux et/ou les plus paupérisés qui « encaissent » les nouvelles recettes au

détriment des territoires urbains et plus riches qui voient leur DGF baisser et leur prélèvement FPIC croître.

Analyse et propositions de l'ADGCF :

1) Réviser les dispositifs de solidarité financière

Les DG d'intercommunalité considèrent que la réduction des fractures territoriales passe prioritairement par **une refonte des mécanismes de péréquation horizontale et verticale** dans l'objectif de gommer les anomalies constatées en 2017 sur de nombreux territoires fusionnés. Pour l'ADGCF, il s'agit de mener rapidement une évaluation du FPIC, de jauger sa pertinence et ses conséquences sur les contributeurs et les bénéficiaires, dans la mesure où son application fragilise le fonctionnement de nombreux territoires urbains mais aussi ruraux accueillant des activités productives et hypothèquent leur développement au profit de territoires au profil plus résidentiel.

2) En vue d'une meilleure équité fiscale, poursuivre l'optimisation des périmètres intercommunaux

Pour l'ADGCF, la nouvelle carte des intercommunalités n'a que très partiellement réduit les inégalités de ressources entre collectivités, dans la mesure où les nouveaux périmètres ne correspondent pas aux dynamiques économiques actuelles (des cœurs urbains denses qui perdent des ressources fiscales / des intercommunalités périurbaines qui bénéficient de la très grande majorité des nouvelles implantations assurant la dynamique des bases). **Il faut donc poursuivre le mouvement d'optimisation des frontières intercommunales et conforter, dans le même temps, les incitations à la constitution des communes nouvelles.**

En parallèle, les dispositifs procédant des contrats de réciprocité ou de ruralité doivent être approfondis et systématisés dans la mesure où ils promeuvent de nouvelles interdépendances entre les grandes agglomérations (économie-emplois, universités, services...) et les territoires qui les entourent (fonctions alimentaires, récréatives, environnementales...).

3) Lutter contre les isolats numériques

L'évolution des aspirations de nos citoyens et la dérégulation du marché du travail (ubérisation, free lance, généralisation des espaces co-working...) autorisent des territoires éloignés des métropoles et des centres de décisions de candidater à l'accueil des nouveaux travailleurs. **Pour l'ADGCF, le déploiement du numérique et du THD sur l'intégralité de l'espace national est une des conditions de la réduction des inégalités territoriales.** Les pratiques et tendances des citoyens contribuent et concourent à la réduction des fractures territoriales mais l'action publique ne parvient pas à accompagner ce mouvement (sauf exceptions locales) notamment sur le volet numérique. C'est bien là que la priorité gouvernementale doit être positionnée.

4) Garantir l'offre de soins dans les territoires ruraux

Afin de lutter contre le « sentiment » de déclassement que connaissent les habitants des territoires ruraux, le maintien de l'offre de soin apparaît comme une condition *sine qua non* pour l'ADGCF. Cela suppose, outre la pérennité et la consolidation des aides financières afférentes, d'assouplir les cahiers des charges des Maisons de Santé Pluridisciplinaires, de soutenir le développement de la télémédecine, d'étoffer les missions des ARS afin qu'elles

conseillent et appuient les collectivités qui cherchent à favoriser l'implantation des professionnels de santé sur leur territoire. **A cet égard, ne faudrait-il pas mettre fin au principe de liberté d'installation ?**

L'allègement des normes qui s'imposent aux collectivités pourrait permettre de dégager des économies. Avez-vous des propositions précises en ce sens qui permettraient à votre collectivité de réaliser des économies, sans remettre en cause la sécurité des personnes et des biens ?

Constat : *Pour l'ADGCF, l'allègement des normes n'est pas un dogme mais bien une nécessité. De très nombreux exemples permettent d'étayer les embûches rencontrées au quotidien par les élus et praticiens territoriaux. Pêle-mêle, les directeurs généraux d'intercommunalité évoquent les contraintes de délais des marchés publics, les multiples études d'impact à faire et à refaire, les modifications en matière d'urbanisme (PLU et permis d'aménager), l'absurdité de la réglementation sur l'amiante, la problématique des pré-fouilles archéologiques... Plus largement, l'ADGCF prône une révision complète des normes en termes d'aménagement dont l'empilement sous couvert d'obligations européennes notamment environnementales aboutiront si l'on continue dans cette voie 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.*

Analyse et propositions de l'ADGCF :

1) Dans le domaine de la construction et des mobilités

- **Sur le mobilier urbain :** stopper les mesures imposant des renouvellements intempestifs pour quelques centimètres de plus ou de moins
- **Sur l'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) ?
- **Sur les normes de sécurité des bâtiments :** sans remettre en cause la sécurité des biens et des personnes, l'édiction 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 ?
- **Sur l'archéologie préventive :** il faut examiner le processus décisionnel de ce dispositif dans la mesure où il freine bon nombre d'opérations menées par les collectivités. Pour ce faire, les relations entre les services régionaux d'archéologie et l'INRAP doivent gagner en transparence ; de même, il est nécessaire que les représentants des collectivités soient davantage intégrés aux instances dotées du pouvoir de décision en matière de fouilles.

2) Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement

- **Simplifier les normes relatives au domaine agricole :**

L'application de la nouvelle norme « Éviter - Réduire – Compenser » dans le domaine

agricole apparaît caricaturale. Pour l'ADGCF, il n'est pas concevable de demander une étude d'impact agricole à chaque projet et d'envisager des compensations qui génèrent de nouveaux coûts alors que dans le cadre des PLU ce travail de réduction de la consommation de terres agricoles est déjà fait et que les études d'impact sont déjà réalisées. La norme qui veut que l'on protège les terres agricoles contre le développement aveugle est indispensable mais **la surprotection telle que l'instaure cette nouvelle norme conduit *in fine* à ériger en règle le non développement des territoires** au motif de soutenir sans concession la construction de sanctuaires agricoles qui risquent bien souvent de devenir dans certains secteurs des déserts agricoles.

• Simplifier les normes relatives aux enseignes :

- ⇒ En matière de taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) à laquelle les « enseignes » sont assujetties et dans la mesure où, une fois qu'elle est posée, une enseigne reste en place jusqu'à sa modification ou sa suppression, **l'ADGCF propose que si l'enseigne a fait l'objet d'une autorisation administrative au titre du code de l'environnement, cette autorisation puisse déterminer l'assiette de la TLPE** et qu'il ne soit pas nécessaire de demander aux commerçants de refaire chaque année une déclaration (faute d'être faite « spontanément », il y a en effet une procédure complexe avec courriers recommandés). Si l'enseigne n'est pas soumise à autorisation au titre du code de l'environnement, une déclaration lors de la pose doit suffire ; dans ce cas de figure, il n'y aurait plus de déclaration annuelle (réassujettissement annuel à la TLPE sur les mêmes bases...) mais plus simplement une déclaration en cas de modification ou de suppression (ce qui est déjà le cas d'ailleurs : on supprime simplement la déclaration annuelle après la première déclaration ou après l'autorisation le cas échéant).
- ⇒ Très souvent les poses d'enseignes se déroulent dans le cadre d'une nouvelle construction (permis de construire) ou d'un ravalement de la vitrine commerciale (déclaration préalable) : dans ce cas, **pour l'ADGCF, il devrait être possible au pétitionnaire de joindre tous les éléments concernant ses enseignes à sa demande d'autorisation d'urbanisme pour que, dans le cadre de l'instruction de celle-ci et si les enseignes sont bien soumises à une autorisation au titre du code de l'environnement, l'autorité de police de l'affichage soit consultée et que l'autorisation d'urbanisme vaille aussi autorisation d'enseigne**. Ce serait une vraie simplification (comme la possibilité de demander le permis de construire et le permis de démolir en même temps, ou d'avoir le permis de construire et l'autorisation d'exploitation commerciale, ou le permis de construire et l'autorisation de travaux en abords de monuments historiques). Il ne faut pas que ce soit une « obligation » (parfois, quand on construit, on ne sait pas encore quelles enseignes seront installées), mais pour ceux que cela intéresse, il faudrait que ce soit rendu possible.

3) *Dans le domaine de la production du logement social*

• La confusion qui est faite dans la loi SRU entre le mode de financement du logement social à partir de l'écart entre un taux existant et un taux jugé optimal de logements sociaux et l'obligation de réaliser des logements sociaux précisément en fonction de cet « optimum » et dans un calendrier calculé de façon uniforme sur le territoire national, déconnecté de l'urgence réelle de la situation de terrain, conduit mécaniquement à une affectation de crédits qui ne se concentre pas sur les priorités. **Pour l'ADGCF, ce système serait à reformer**

profondément pour une réponse appropriée aux urgences en matière de logement social et une affectation plus efficiente des fonds publics, d'État comme des collectivités locales.

• Sans être à proprement parler des normes, les dispositifs ANRU, qui impliquent un travail collaboratif entre les services de l'État et des collectivités, se révèlent bien souvent être des usines à gaz. Les conventionnements nécessitent parfois plusieurs années, du fait d'exigences administratives en décalage avec le contexte local. **Pour l'ADGCF, une plus grande confiance dans le travail des collectivités permettrait de mobiliser leur ingénierie comme celle de l'État à des fins plus pertinentes. Le dispositif est donc à simplifier.**

4) Dans le domaine des marchés publics et des subventions

Pour l'ADGCF, il est urgent de :

- ⇒ Simplifier davantage les procédures de marchés publics tout en garantissant le respect des principes le régissant (mise en place d'un « droit à l'erreur » pour éviter les recours contentieux excessifs pour des questions de pur formalisme)
- ⇒ Alléger et harmoniser les dossiers de demandes de subvention auprès des différents fonds d'État (FSIL, DETR, FNADT)
- ⇒ Fluidifier la gestion des fonds européens (et leur contrôle), notamment la mise en œuvre des fonds LEADER

5) Au-delà de l'inflation normative, lutter contre la surenchère législative

• Pour l'ADGCF, **l'inflation législative et réglementaire constitue elle aussi un frein à l'efficience de l'action publique et génère des surcoûts permanents.** Pourquoi imposer, au nom de la pseudo transparence de l'action publique, la multiplicité de documents préalables au vote du budget dans la plupart des collectivités alors que non seulement personne ne les lit mais au surplus, ils consomment une énergie technique et politique importante et donc un coût considérable ? Dans le même registre et en dépit de demandes souvent rejetées sans argumentaire juridique à l'appui, pourquoi ne pas autoriser les assemblées locales par exemple à adopter les modes de scrutin qu'elles souhaitent y compris en cas d'élections ? Ainsi avec les nouveaux groupements XXL, on éviterait des séances d'installation qui durent 8 à 10h et qui décrédibilisent les administrations locales sans parler des coûts induits...

En clair, le CGCT pourrait utilement prévoir l'usage de tous procédés dématérialisés ou non à partir du moment où le règlement intérieur de l'assemblée le prévoit expressément. En outre, il est encore, en 2017, possible pour un élu communal ou communautaire peu soucieux des deniers publics, d'exiger la communication des documents de conseil en version papier... Ne pourrait-on pas là aussi faire cesser ces résurgences du passé et imposer, si le règlement intérieur de l'assemblée visée le prévoit, le 100% dématérialisé pour tous les élus sans laisser un droit d'option pour un format papier ?

Les projets d'investissement sont souvent complexes à mettre en œuvre en particulier lorsque la collectivité ne dispose pas des ressources suffisantes en termes d'ingénierie. Pourriez-vous préciser de quel type de soutien vous auriez besoin pour faciliter et accélérer la réalisation de vos projets, à l'échelle communale ou intercommunale ?

Constat : *La réorganisation des services de l'État et les contractions budgétaires qui pèsent sur les partenaires des communautés (agences nationales, départements, régions, fonds*

européens...) soulèvent **la question du devenir de l'ingénierie territoriale dans les espaces urbains et ruraux**. Dans le même temps, alors que les politiques publiques se complexifient et que s'élèvent les exigences normatives et législatives, **le besoin d'expertise et de compétences nouvelles n'a jamais été aussi élevé**. Il résonne avec la refonte de la planification territoriale issue du Grenelle de l'environnement (+ énergie, biodiversité), les réformes de la fiscalité de l'aménagement et de l'urbanisme commercial, l'impact de l'Acte 3 de la décentralisation... Pour l'ADGCF, plutôt que de courir le risque de voir se créer une ingénierie à deux vitesses - une « ingénierie des villes » et une « ingénierie des champs » en quelque sorte, il est essentiel de coordonner les ressources et les dispositifs d'appui, de construire des coopérations, de favoriser la cohérence entre réflexion et action, de **renforcer l'articulation et les mutualisations entre les échelles territoriales**.

Analyse et propositions de l'ADGCF :

1) Sur l'organisation de l'ingénierie

- ⇒ L'ingénierie a changé de nature : avec la consolidation des communautés, de véritables « ingénieries internes » ont été mises en place, permettant aux territoires d'assurer, non seulement la gestion du quotidien, mais également une aide décisionnelle à l' élu (**intercommunalités comme autorités organisatrices locales de l'ingénierie territoriale**)
- ⇒ **Dans le même temps, il est impératif d'aborder la question de l'ingénierie territoriale de manière transversale et coordonnée**. Le développement territorial s'appuie sur une combinaison de plusieurs fonctions d'ingénierie : stratégique, technique, opérationnelle, financière, juridique... Or, chaque territoire ne peut disposer de personnels assurant l'ensemble de ces fonctions, surtout dans une période de contrainte budgétaire forte.
- ⇒ Dans ce cadre, **les Conseils généraux définissent une offre d'ingénierie technique visant à pallier le retrait de l'État, en particulier vis à vis des petites communes**. Ils disposent, via leurs services et leurs « antennes » (CAUE, CDT, ADIL, SEM...) de moyens humains mobilisés dans l'appui aux actions locales, notamment en matière d'infrastructures (*s'assurer cependant 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 Conseil général comme complémentaire et facultatif au « bloc local » / cf. Rapport Jarlier*).
- ⇒ Les Conseils régionaux soutiennent financièrement et techniquement les territoires de projet (pays, PNR, intercommunalités). Ils pourraient **conditionner leur soutien financier à l'ingénierie territoriale à de nouvelles exigences en termes d'organisation plus efficace des ressources présentes sur ces territoires** (+ développer une offre en matière de formation continue)
- ⇒ L'État, enfin, malgré la réduction de ses moyens d'accompagnement des collectivités, sera toujours **indispensable pour traiter la question de l'équilibre et de l'égalité entre les territoires, la logique des appels à projets rendant d'autant plus primordiale l'ingénierie de conception et de pilotage** et donc la nécessité de prévoir les moyens afférents (sources de financement proposées par le rapport Jarlier : mobiliser les fonds structurels européens + flécher une partie du produit des enchères du système communautaire d'échange de quotas des GES + capter une part du produit de la taxe d'aménagement dans un fonds national d'aide à l'ingénierie dédié à l'urbanisme). Surtout l'État doit sortir de son rôle actuel quasi exclusif de « prescripteur » et de « contrôleur » de l'action des collectivités locales

- ⇒ Enfin, **les difficultés rencontrées dans la réalisation des projets d'investissement ne portent pas uniquement sur l'ingénierie**. Outre la nécessité d'évaluer objectivement le bien-fondé de tout projet –répond-il à l'intérêt général ? –, on peut également s'interroger sur la lisibilité à court et moyen terme des axes de soutien aux investissements locaux. Les intercommunalités sont engagées sur des PPI avec des APC, mais les règles (hors de procédures contractuelles) sont parfois revues avant les 3/5 ans du PPI (idem pour les régions et les départements). En bref, si les volumes financiers d'investissement ne semblent pas en jeu, ce sont bien les délais et la continuité de l'action publique qui sont parfois remis en cause.

2) Sur les appels à projet

- ⇒ Pour un contrat de territoire global

L'ADGCF est favorable à un usage raisonné des appels à projets et privilégie une démarche contractuelle de moyen terme incitant les collectivités à développer un véritable projet territorial cohérent à l'échelle intercommunale, et à s'y tenir. Dans un tel dispositif contractuel, l'État pourrait soutenir (avec ses moyens humains ou financièrement) les collectivités dans l'élaboration de leur projet et en valorisant par exemple le travail du SGMAP pour accompagner la réforme des organisations publiques. L'État pourrait même aller jusqu'à intégrer les dispositifs contractuels mis en place par les régions dans le cadre de leurs SRADDET, afin de promouvoir d'un contrat unique global, dont la maîtrise d'ouvrage serait portée par les intercommunalités.

- ⇒ La question de la temporalité des appels à projets

Une difficulté naît parfois lorsque les appels à projets lancés par l'État ou ses agences, sont ouverts sur une très courte période de temps avec un délai de réponse court. Dans ces conditions, seules les collectivités ayant « en magasin » un catalogue de projets potentiels sont susceptibles de répondre et cela ferme la porte du financement à d'autres collectivités qui n'ont pas les moyens de gérer ainsi un stock de projets et pourraient pourtant en avoir davantage besoin; d'autant que les projets "en stock" ne sont pas forcément les plus intéressants. La solution est simple et consisterait à ouvrir les appels à projets sur une période suffisamment longue pour permettre de recevoir aussi bien des projets déjà mûrs que des projets qui nécessitent encore un temps de maturation

Les innovations et les expérimentations se multiplient dans tout le territoire. Souvent, ces initiatives ne sont pas assez connues alors qu'elles mériteraient de l'être. Quelle initiative ou bonne pratique liée à la mise en œuvre d'une politique publique et / ou à la gestion de votre collectivité mériterait selon vous d'être valorisée et reproduite ailleurs ?

Constat : Principalement financés par l'administration publique, les dispositifs innovants déployés par les collectivités prennent rarement en considération leur potentiel de développement dans d'autres territoires. Se définissant comme un centre de ressources dédié aux échanges d'expériences et à la diffusion des bonnes pratiques, l'ADGCF cherche précisément à essaimer et à généraliser les expérimentations innovantes qui ont fait leur preuve.

Analyse et propositions de l'ADGCF :

- ⇒ Étendre les démarches de mutualisation et, plus spécifiquement, **favoriser la mise en place d'une administration unifiée à l'échelle des 1266 communautés et métropoles**. A l'instar des intercommunalités qui ont franchi le pas, cette démarche permet notamment d'améliorer la qualité du service public et d'optimiser le management des RH au niveau du bloc local (exemple : la communauté de communes de l'Orée de Puisaye)
- ⇒ **Conforter la dynamique de création des communes nouvelles** à l'échelle des communautés dans la mesure où elle assure la continuité de l'action publique, permet de réduire les charges de fonctionnement, y compris de personnels et rationalise les projets d'investissement (exemple : la communauté d'agglomération du Pays des Mauges qui s'est constituée après la fusion de 6 communes nouvelles issus de la transformation de 6 communautés de communes ; elle constitue désormais la deuxième intercommunalité de Maine-et-Loire et apparaît comme un vrai partenaire pour l'État, la Région et le Département)
- ⇒ **Redéfinir le panier de services de la communauté en sollicitant les habitants**. A l'aune des contractions budgétaires et dans un souci d'adapter en permanence l'offre de services aux besoins réels des habitants, des intercommunalités organisent des consultations régulières de leur population, instaurent des baromètres de satisfaction et testent leurs projets de nouveaux services via la constitution de focus groupes (exemple : communauté d'agglomération du Pays Voironnais)
- ⇒ **Développer des plates-formes collaboratives servant de guichet unique** ; la plate-forme relative à la rénovation énergétique de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres est un exemple de coordination et de « guichet unique » par le biais de l'intercommunalité entre l'utilisateur (le besoin, la demande), les partenaires de l'habitat, et les entreprises développant ou souhaitant développer leur activité dans le domaine de la transition énergétique. C'est un dispositif au service d'une politique (le PCAET) qui bâtit sa stratégie sur des objectifs de résultats (tant de logement à rénover par an)
- ⇒ **Faire des maisons de l'emploi le site unique regroupant l'ensemble des services publics en lien avec l'emploi, l'insertion et la formation**. Ainsi la Maison de l'Emploi, de l'Entreprise et de la Formation de la communauté d'agglomération de Vitré regroupe pôle emploi, la mission locale, le service insertion de la communauté, la CCI, la CMA, la chambre d'agriculture, le CIO, 5 PAE en délocalisation. Elle accueille les demandeurs d'emploi, les salariés, les chefs d'entreprise, les futurs créateurs d'entreprise, les bénéficiaires du RSA, les jeunes recherchant une orientation, une formation, un travail d'été, un stage ou un emploi, les salariés et les licenciés économiques bénéficiant d'un contrat de transition professionnelle
- ⇒ **Mutualiser les bâtiments publics** comme les locaux techniques intercommunaux avec le SDIS et les locaux techniques de la commune-centre dans le cadre d'une convention de mandat de délégation de maîtrise d'ouvrage. Cette démarche permet de réaliser des économies dans la construction de l'équipement et dans son fonctionnement avec les espaces partagés (exemple : communauté de communes Mad et Moselle)

- ⇒ **Instruire les permis de construire pour les projets d'entreprises**, au sein même des entreprises afin de raccourcir au mieux les délais (exemple : communauté de communes de Château Giron)

- ⇒ **Organiser des stages d'immersion des conseillères « emplois insertion »** au sein des entreprises pour mieux connaître et appréhender les métiers en tension (exemple : communauté de communes de Château Giron)