

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

- Suivi des travaux sur les impacts de l'état d'urgence
sanitaire sur les collectivités territoriales 2

Jeudi

30 Avril 2020

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
M. Jean-René
CAZENEUVE,
*Président***



La réunion débute à 9 heures.

Présidence de M. Jean-René Cazeneuve, président

Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/uxppW5>

Conformément aux décisions de la Conférence des présidents du 31 mars 2020, cette réunion donne lieu au relevé d'échange suivant :

M. Jean-René Cazeneuve, Président, a rappelé les activités de la Délégation. Ses membres ont pris part, mercredi 29 avril, à l'audition du ministre de l'action et des comptes publics, Gérard Darmanin et de son secrétaire d'État Olivier Dussopt. La Délégation auditionnera, conjointement avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault et son ministre chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, le 7 mai prochain.

M. Christophe Jerretie a rappelé les trois thématiques abordées lors de la réunion de la semaine dernière, à savoir les conséquences de la crise sur l'organisation des collectivités locales, sur l'état de leurs finances et les initiatives qu'elles ont mises en œuvre pour aider les acteurs de leurs territoires. Il a présenté les thématiques traitées à l'occasion de cette réunion : la gestion des ressources humaines, la question des compétences de proximité, les impacts de la crise sur les acteurs sociaux et médico-sociaux ainsi que le soutien des collectivités au secteur associatif. Il a appelé à faire la distinction entre le secteur associatif accompagnant des publics fragiles, mobilisé pendant la crise, et les associations culturelles et sportives, actuellement mises en sommeil.

S'agissant de la gestion des ressources humaines par les collectivités territoriales et l'organisation des services, Christophe Jerretie a souligné que la plupart des collectivités territoriales ont mis en place leur plan de continuité de l'activité, parfois dans le cadre des plans de sauvegarde pour celles qui en avaient un. Il a souligné la nécessité de réfléchir à la possible extension des plans de sauvegarde disposant d'un plan de continuité de l'activité. Il a également esquissé la typologie de l'activité des agents territoriaux pendant la crise : les agents exerçant des fonctions d'accueil du public, ceux qui assurent une mission de soutien à l'activité et, enfin, ceux qui se sont retrouvés déconnectés de leur administration. Il a mentionné l'importance du recours au télétravail parmi les fonctionnaires, mais aussi les difficultés pratiques rencontrées par les agents en matière de matériel et de sécurisation des échanges. Les plans de continuité des services ont également entraîné des changements de poste ou leur adaptation.

Il apparaît souhaitable d'entamer une réflexion à ce sujet, aussi bien sur ses implications juridiques qu'opérationnelles. Les dernières ordonnances publiées en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique portent sur la question du volontariat, sur le paiement des heures supplémentaires, la prise de congés ou de RTT dans les collectivités.

M. Didier Martin a abordé le sujet du versement d'une prime aux fonctionnaires territoriaux. Rappelant que les primes seront versées par les élus employeurs aux agents en fonction de leur degré d'implication pendant la crise, il a appelé à ce que des critères objectivables soient précisés par le Gouvernement. Il est en effet à craindre que le montant des primes et les critères de versement soient très différents entre chaque collectivité et entraînent des inégalités territoriales.

M. Didier Le Gac a fait état des tensions qui peuvent exister entre les communes d'un même Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) s'agissant de la gestion des ressources humaines. Les inégalités en matière d'ouverture des services publics parmi les communes d'un même EPCI ont également interrogé les habitants des territoires concernés. Il pourrait être pertinent d'harmoniser les ressources humaines communales à l'échelon des EPCI.

M. Christophe Jerretie a rappelé que la compétence en matière de ressources humaines appartient au maire en sa qualité d'employeur. Cette compétence s'appuie notamment sur le principe de libre administration qui peut, en tant de crise, conduire à une diversité de manières d'assurer les services publics.

M. Bruno Millienne a évoqué la possibilité pour les agents territoriaux, ne souhaitant ou ne pouvant pas remettre leurs enfants à l'école après le 11 mai, de continuer à bénéficier de l'autorisation spéciale d'absence (ASA).

M. Christophe Jerretie a rappelé les précisions apportées par le gouvernement et confirmé que les agents ne souhaitant pas mettre leurs enfants à l'école avant le 1^{er} juin pourront encore bénéficier de l'ASA.

M. Didier Le Gac a confirmé cette précision en ajoutant qu'après le 1^{er} juin, une attestation de l'école devra être remise à l'employeur pour justifier que l'enfant ne puisse pas être accueilli.

M. Christophe Jerretie est également revenu sur la remarque concernant le versement des primes aux agents territoriaux « sur appréciation des maires ». Appuyant cette remarque, il a proposé que la question de la définition de critères objectivables de versement des primes soit posée aux ministres concernés.

M. Thibault Bazin a alerté sur les tensions entre les collectivités territoriales qui disposent d'importants moyens médicaux et ceux qui n'en disposent pas. Certains maires, dépourvus de moyens médicaux, se sentent désemparés face aux demandes de la population. Le rôle de l'État en matière de santé dans les territoires est important et il faut être vigilant à ce que la qualité des services de santé proposés à la population ne dépende pas des moyens de chaque municipalité.

M. Jean-René Cazeneuve, Président, a confirmé que, pour certaines compétences, comme en matière de ressources humaines, les différences entre chaque commune se justifient. Le transfert de la gestion au niveau intercommunal remettrait ainsi en cause le rôle de la commune. Au contraire, pour d'autres compétences, comme pour la politique sanitaire, l'État via les agences régionales de santé (ARS), doit assurer une harmonisation sur tout le territoire afin qu'il n'y ait pas d'inégalités. La politique sanitaire ne doit pas dépendre des communes puisqu'elles n'en ont pas la compétence.

M. Thibault Bazin a précisé que si la politique sanitaire ne relève pas des communes, leur liberté en matière de dépenses et de gestion des ressources humaines leur permet toutefois de commander des tests et de mobiliser du personnel pour les réaliser. L'absence d'un contrôle de légalité du préfet sur ces sujets pendant la période actuelle pourrait, à terme, creuser les inégalités entre les communes pouvant mettre en œuvre un dispositif sanitaire important et celles qui n'en ont pas la capacité.

Mme Christine Pires Beaune a souhaité avoir des précisions concernant l'articulation entre la mission confiée au Président Jean-René Cazeneuve sur les effets de l'épidémie sur les finances locales et les travaux menés par la Délégation. Elle est également revenue sur la liberté des maires en matière de régime indemnitaire en rappelant que le principe de libre administration suppose que les maires puissent agir comme ils le souhaitent selon leur budget. Elle a toutefois mentionné que certaines petites communes qui souhaiteraient récompenser leurs agents ne pourront pas le faire en raison de leur manque de moyens.

M. Jean-René Cazeneuve, Président, a précisé l'articulation entre la mission qui lui a été confiée et les travaux menés par la Délégation. La mission, dont il a la charge, se focalisera exclusivement sur les questions de finances locales alors que les travaux de la Délégation se veulent transversaux, embrassant d'une manière plus générale tous les impacts de la crise sur les collectivités. Il a précisé que son ordre de mission n'avait pas encore été officialisé par une publication au Journal officiel.

Il est également revenu sur la possibilité pour certaines communes de mettre en œuvre une politique sanitaire en matière de protection et de dépistage de la population. On peut s'interroger sur la capacité des communes à mettre en place une politique de tests d'une telle ampleur au vu des questions d'homologation et du nombre de tests qu'il faudra commander. La politique sanitaire est une compétence de l'État mise en œuvre sur le terrain grâce à la coordination des préfets.

Le renforcement des plans de sauvegarde par un plan de continuité de l'activité est incontestablement une bonne idée. Les collectivités territoriales devront sans doute faire face dans l'avenir à d'autres crises de diverses natures (écologique, informatique, catastrophes naturelles), elles doivent donc tirer des leçons de la crise actuelle pour pouvoir être prêtes la prochaine fois. Il est clair que la crise sanitaire actuelle appelle à renforcer le rôle du préfet et à améliorer les processus des collectivités en matière de gestion de crise.

M. Bruno Millienne a indiqué que la Région Ile-de-France avait eu l'intention de commander des tests à l'étranger auprès de fournisseurs coréens ou israéliens mais que ces tests se sont avérés peu fiables et n'ont pas obtenu l'agrément des autorités sanitaires françaises. Comme nous l'avons déjà évoqué la semaine dernière, il est plus efficace qu'en matière sanitaire il n'y ait qu'un chef de file.

M. Christophe Jerretie a estimé que nos échanges confirment que les collectivités doivent améliorer leur gestion de crise pour mieux anticiper les problèmes logistiques ou préciser la chaîne de commandement. Il faudrait peut-être élargir le domaine des plans de sauvegarde.

Concernant la gestion RH et l'organisation du travail, il est difficile d'imaginer des préconisations de portée générale car les collectivités sont très diversifiées aussi bien par leur taille que par leur choix de gestion des services publics locaux.

M. Thibault Bazin a relevé que le sujet de la coordination des services qui sont sous l'autorité directe des exécutifs locaux avec ceux qui sont organisés sous la forme de délégation de services publics n'a pas encore été abordé. Or, ces services concédés fonctionnent souvent sous forme associative et leurs règles en matière de gestion du personnel sont très différentes de celle de la fonction publique territoriale. Pour organiser la sortie de déconfinement, il faudra tenir compte de ces diverses contraintes concernant la gestion des équipes ainsi que les règles financières. Il s'agit d'une nouvelle source de complexité pour les élus.

M. Christophe Jerretie a souligné que les collectivités territoriales ont dû s'adapter durant cette crise sanitaire pour assurer leurs compétences de proximité. Elles ont exercé certaines compétences « en mode dégradé » mais ont dû assurer la continuité des services indispensables comme la fourniture d'eau, d'énergie, l'assainissement ou bien encore garantir le fonctionnement de l'état civil ou des services funéraires.

Pour les compétences sociales, elles ont pu parvenir à organiser des services tout en ayant recours à des prestataires qui ne peuvent pas fonctionner avec les mêmes contraintes que les services en régie directe. Les plans de continuité d'activité ont permis aux collectivités d'assurer l'essentiel des services à la population, au prix toutefois d'un gros effort d'adaptation car les solutions ont souvent été improvisées.

Cette crise sanitaire a-t-elle révélée des lacunes dans la répartition des compétences, permettra-t-elle d'améliorer certains modes d'organisation administratifs ?

M. Didier Martin s'est inquiété, concernant la reprise de l'accueil des enfants dans les établissements scolaires, de savoir ce que devront faire les communes si elles constatent que le nombre d'enfants à accueillir excède celui fixé par les normes sanitaires qui limitent le nombre d'élèves par classe ? Faudra-t-il recourir à du personnel municipal ou à des animateurs de centres de loisirs pour permettre de respecter ces normes ?

M. Arnaud Viala a indiqué que, d'après les réunions organisées avec les représentants de l'Éducation nationale au plan local et avec les maires pour préparer cette reprise de l'enseignement, il est envisagé d'organiser un accueil en alternance, certains enfants venant une partie de la semaine et les autres prenant le relais. Les élus ne doivent pas devoir endosser la responsabilité de la bonne application de normes sanitaires qu'ils n'ont pas fixées et qu'ils n'auront pas les moyens de faire respecter.

M. Jean René Cazeneuve, Président, a évoqué l'exemple de son département où une large consultation des maires a été menée pour envisager les modalités pratiques d'organisation pour la reprise de la scolarité. Il apparaît qu'un certain nombre de parents n'enverront pas leurs enfants en classe et que les communes travaillent à adapter les modalités d'accueil pour respecter les normes sanitaires. Les premières remontées de terrain sont plutôt encourageantes sur les facultés d'adaptation des collectivités.

La crise sanitaire n'a pas révélé de problème majeur dans la répartition des compétences, les collectivités ayant trouvé des solutions pour poursuivre leurs missions et en exercer de nouvelles.

M. Christophe Jerretie a estimé lui aussi que les collectivités ont fait preuve d'une grande faculté d'adaptation pour gérer cette crise dont l'ampleur était totalement imprévisible. Cette crise a aussi révélé des capacités de coopération et d'action commune entre les différentes strates de collectivités.

M. Jean René Cazeneuve, Président, a cependant reconnu certaines défaillances des collectivités pour continuer à assurer certaines prestations à la population. Par manque d'expérience de la gestion d'une pandémie et en raison de la pénurie en équipement de protection lors du début du confinement, il a été impossible d'assurer certains services à domicile pour les personnes âgées par exemple, certains établissements ou accueils médico-sociaux ont également dû être fermés. Les collectivités devront analyser ces difficultés pour améliorer leurs capacités de gestion de crise et parvenir à une meilleure continuité des services publics locaux.

M. Christophe Jerretie a souligné que le secteur associatif est très diversifié et qu'il faut distinguer, pour bien mesurer l'impact de la crise sanitaire, le secteur associatif qui intervient dans le secteur médico-social ou pour l'accompagnement des personnes précaires, de celui centré sur l'animation et qui intervient dans les domaines culturel et sportif.

Ces deux secteurs ne rencontrent pas du tout les mêmes difficultés en raison de la crise sanitaire. Les associations intervenant dans le champ social ont été sollicitées pour continuer leurs missions auprès des populations précaires, notamment pour l'aide alimentaire, mais n'avaient plus de bénévoles ni de salariés susceptibles d'intervenir. Certaines ont aussi eu des problèmes de trésorerie.

Quant aux secteurs culturel et sportif, l'obligation de confinement a conduit à une mise en sommeil de toutes les activités et représentations. Le sujet essentiel est d'assurer à ces secteurs un soutien financier sous forme de subventions pour lui permettre de passer ce cap difficile.

Mme Patricia Lemoine a fait part des sollicitations reçues récemment par de nombreux élus de la part de responsables associatifs qui s'inquiètent de l'équilibre financier de leurs organisations. Ils craignent en effet l'effet cumulé d'une baisse des subventions publiques et de la forte réduction du mécénat de la part des entreprises qui seront en situation beaucoup trop délicate pour continuer à soutenir financièrement les milieux sportifs.

M. Jean Paul Mattei a estimé que les collectivités territoriales doivent user de toutes leurs marges de manœuvres financières pour soutenir les secteurs sportif et culturel. Il existe un vrai risque de disparition de nombreuses structures alors qu'elles jouent un rôle essentiel pour l'animation locale et l'attractivité des territoires ruraux.

M. Didier Martin a souhaité nuancer ce tableau en indiquant que certaines associations disposent d'une visibilité financière pluriannuelle en ayant signé des conventions avec les collectivités leur garantissant des subventions pour plusieurs exercices. Les autres associations sont en mesure d'anticiper les conséquences de cette réduction d'activité et ont pu réduire leurs charges. L'impact sur le monde associatif sera plus limité que prévu car des garde fous existent.

M. Jean René Cazeneuve, Président, a souligné la nécessité de distinguer les associations intervenant dans le domaine social de celles relevant du champ culturel et sportif car leurs problématiques sont très différentes. Concernant celles qui interviennent dans l'accompagnement social, il convient d'améliorer leurs capacités opérationnelles en cas d'urgence en leur permettant de disposer de stocks de précaution de matériels de protection, et de leur assurer une trésorerie immédiate pour renforcer leur moyens d'action.

La situation des associations culturelles est très hétérogène, certaines dépendant de leur festival annuel pour être en mesure de se financer, d'autres étant plus solides financièrement. Elles devront se réorganiser et, pour certaines, réduire considérablement leurs engagements car les collectivités ne sont pas en mesure de garantir tous les aléas. Les capacités financières des collectivités locales sont limitées et elles ne peuvent pas compter dans tous les domaines sur la compensation de l'État.

Certaines collectivités ont cependant pris des dispositions pour soutenir le secteur culturel et garantir le versement des subventions qui avaient été promises, alors même que les festivals ou représentations seront annulés. Des dispositifs conséquents existent pour permettre aux associations de passer ce cap difficile.

Mme Christine Pires Beaune a évoqué la possibilité de recourir au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) afin d'aider les associations qui risquent de disparaître en raison de leur situation financière. Faut-il privilégier les associations qui ont du personnel salarié ou plutôt cibler, en priorité, celle dont la mission d'intérêt général paraît prioritaire ?

Mme Yolaine de Courson a fait remarquer que la Région Bourgogne-Franche-Comté a mis en place un troisième volet au Fonds de solidarité, pour aider le secteur économique de l'évènementiel et les hébergements touristiques. Ce volet de solidarité territoriale pourrait aussi bénéficier à certaines associations, d'autant plus que les EPCI sont associés à ce dispositif d'aide (participation régionale de 75 % et de 25 % pour les EPCI). Les régions pourraient avoir un rôle important à jouer dans le soutien au monde associatif.

M. Arnaud Viala a estimé que le FDVA risque d'être d'un accès difficile pour les petites associations qui ne disposent pas des moyens administratifs pour solliciter ce type d'aide. De plus, les crédits actuels de ce Fonds sont très insuffisants au regard des besoins du monde associatif.

M. Christophe Jerretie a souligné la nécessité de bien faire attention à la maille du filet pour ce qui concerne ces associations. Celles-ci vont se tourner vers les maires, qui constituent l'interlocuteur de proximité, pour obtenir une participation plus élevée ou pour décider du maintien de telle ou telle manifestation. Or, il s'agit de l'échelon le moins bien doté financièrement pour répondre à ces attentes. Il conviendra, là aussi, de mettre en œuvre une forme de différenciation entre les associations qui ont une activité régulière tout au long de l'année et celles qui dépendent d'un grand évènement annuel. Il s'agit en tout état de cause d'un sujet sur lequel les maires seront en première ligne.

M. Didier Le Gac a indiqué que les annonces faites par le Premier ministre pour les mesures de déconfinement et notamment la capacité donnée aux préfets d'adapter localement les modalités d'accès à l'école ou d'autres sujets vont dans le sens de davantage de différenciation, de décentralisation et de déconcentration dans les semaines à venir. Pour ce qui concerne le Finistère, il a indiqué être en contact tant avec le préfet qu'avec le préfet maritime afin de voir ce qu'il va être possible de faire en termes d'ouverture des plages et d'activités nautiques. Il est fondamental que le couple maire/préfet, avec également les acteurs locaux, puisse rechercher des solutions différenciées en fonction des situations locales et des départements rouges ou verts.

Mme Monica Michel a évoqué la question de l'utilisation éventuelle de crédits d'investissements non dépensés en direction des entreprises afin de pouvoir les soutenir dans la situation actuelle. Cette possibilité est-elle d'actualité ?

M. Jean René Cazeneuve, Président, a rappelé les différents types de fonds mis en place pour faire face à la crise, d'abord par l'État avec la participation des régions qui sera comptabilisée en dépenses d'investissements, les EPCI peuvent également y participer mais ne le font que de manière marginale puisque le dispositif n'est pas territorialisé. La deuxième loi de finances rectificative permet aux régions d'élargir ce dispositif selon un schéma national. Enfin, pratiquement toutes les régions ont ajouté un autre fonds de solidarité, obéissant cette fois à des règles fixées par chaque région. On peut, dans ce dernier cadre, distinguer trois organisations différentes, celle où la région a délégué l'aide économique aux EPCI dans un cadre conventionnel, c'est le cas de la région des Hauts-de-France, d'autres régions ont mis en place un système territorialisé avec la garantie pour les EPCI que les fonds seront investis sur leurs territoires et avec des abondements de la région ou de la banque des territoires, enfin certaines régions proposent également aux EPCI de participer à un fonds régional mais sans que des règles de territorialisations soient posées, ce qui peut expliquer leur développement réduit. Il apparaît souhaitable que les régions fournissent des éléments aux élus locaux sur l'utilisation de ces fonds, à l'instar de ce que fait l'État en ce qui concerne le fonds de solidarité national.

La réunion s'est achevée à 10 heures 15.



Membres présents ou excusés

Présents. – M. Stéphane Baudu, M. Thibault Bazin, Mme Anne Blanc, M. Jean-René Cazeneuve, M. Charles de Courson, Mme Yolaine de Courson, M. Christophe Jerretie, Mme Catherine Kamowski, M. Didier Le Gac, Mme Patricia Lemoine, M. Didier Martin, M. Jean-Paul Mattei, Mme Monica Michel, M. Bruno Millienne, M. Bernard Perrut, Mme Christine Pires Beaune, M. Arnaud Viala.