

N° 493

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la **mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales,***

Par MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA RÉVISION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE : DU RESPECT AU CONTOURNEMENT DE LA LOI	7
A. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE L'INTERCOMMUNALITÉ ET SES CONSÉQUENCES POUR LA RÉVISION EN COURS.....	10
B. UN RÉGIME DÉROGATOIRE À GÉOMÉTRIE VARIABLE	11
1. <i>La justesse des paramètres</i>	11
2. <i>Une application aléatoire</i>	13
C. DES PRATIQUES D'ÉVOLUTION DIVERSES	14
D. LA CONSTITUTION D'INTERCOMMUNALITÉS « XXL ».....	15
II. L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE ARCHITECTURE COMMUNALE	17
A. UN REGROUPEMENT DE COMMUNES D'UNE AMPLEUR INÉDITE	17
B. LA DIVERSITÉ DES FACTEURS DE REGROUPEMENT DES COMMUNES.....	21
1. <i>Renforcer la place des communes au sein d'intercommunalités élargies</i>	22
2. <i>Préserver les moyens d'action et d'intervention des communes dans un contexte budgétaire contraint</i>	23
3. <i>Conserver les acquis des anciennes intercommunalités</i>	23
C. UNE ÉVOLUTION DE LA CARTE COMMUNALE RELEVANT DE LA SEULE COMPÉTENCE DES ÉLUS MUNICIPAUX.....	24
III. LA CONSTITUTION DES NOUVELLES RÉGIONS	25
A. UN EXEMPLE DE FUSION RÉUSSIE : LA BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ.....	27
1. <i>Une affectio societatis ancienne</i>	27
2. <i>Un portage politique fort, une organisation administrative originale</i>	27
3. <i>Les premiers enseignements d'une fusion réussie</i>	28
a) <i>L'importance de la dimension « ressources humaines »</i>	28
b) <i>La nécessaire réflexion sur la proximité et la territorialisation de l'action publique régionale</i>	29
c) <i>Vers une typologie des régions ?</i>	30
B. UNE RÉPARTITION CONFLICTUELLE DES COMPÉTENCES ENTRE RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS ?.....	31

IV. LA RÉORGANISATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE L'ÉTAT DANS LES RÉGIONS FUSIONNÉES	32
A. UNE ORGANISATION MULTI-SITES	32
B. ... NÉCESSITANT UNE GOUVERNANCE ET DES MOYENS NUMÉRIQUES ADAPTÉS	34
C. UNE ADHÉSION RÉSIGNÉE DES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE 1 - AUDITION DE MME CLOTILDE VALTER, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA SIMPLIFICATION	47
ANNEXE 2 - LISTE DES DÉPLACEMENTS	65
ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	67

Mesdames, Messieurs,

Le 4 novembre 2015, la commission des lois a mis en place une mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, pour apprécier, sur le terrain, leur application : mise en place des métropoles¹, nouvelle carte régionale² et, en parallèle, réforme de l'administration territoriale de l'État, communes nouvelles³, révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, nouvelle répartition des compétences régionales et départementales liées à la suppression de la clause de compétence générale de ces deux collectivités⁴. Elle a désigné à cette fin MM. Mathieu Darnaud et René Vandierendonck, co-rapporteurs, MM. Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier, rapporteurs délégués.

Les travaux de la mission s'organisent principalement autour de déplacements dans les territoires, complétés par des auditions. Ainsi, le 2 décembre 2015, Mme Clotilde Valter, alors secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification, a été entendue par votre commission. Par ailleurs, vos rapporteurs ont reçu, le 10 février 2016, l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des communautés de France (AdCF) et la Caisse des dépôts et consignations sur la révision en cours des périmètres intercommunaux.

Le premier déplacement a eu lieu les 21 et 22 janvier 2016 dans la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté. Le prochain interviendra les 24 et 25 mars prochains en Normandie « réunifiée ».

¹ Cf. loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam.

² Cf. loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

³ Cf. loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

⁴ Cf. loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

Les premières observations de la mission s'appuient d'abord sur les rencontres organisées à Besançon et à Dijon tant avec les préfets, les élus locaux des différents niveaux de collectivités qu'avec les services territoriaux de l'État et du conseil régional. Ses rapporteurs leur expriment leur profonde gratitude pour leur contribution à leurs travaux, étayés par les auditions organisées au Sénat et les documents élaborés dans le cadre de cette nouvelle et importante étape de la décentralisation, notamment les projets préfectoraux de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).

Votre commission des lois, dans l'esprit qui l'a guidée tout au long de l'examen parlementaire de la réforme, souhaite s'assurer de la pertinence des novations adoptées par le législateur, conçues pour faciliter les interventions des collectivités locales, mieux les coordonner et améliorer la gestion publique locale.

Ses rapporteurs proposeront, le cas échéant, les assouplissements qui leur apparaîtraient nécessaires au terme de leurs travaux. D'ores et déjà, le Sénat est intervenu à plusieurs reprises pour amender la réforme territoriale sur plusieurs volets, soit pour la compléter par des coordinations apparues depuis lors nécessaires, soit pour différer l'entrée en vigueur de certains points, soit encore pour en tirer les conséquences pour les interventions locales. Il s'agit notamment des compléments apportés au régime des fusions de communes¹, du report au 1^{er} janvier 2020 de la réforme du régime indemnitaire des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes² ainsi que du maintien de la compétence départementale en matière de protection des forêts contre l'incendie³.

Le présent rapport tire les premiers enseignements de la mission à la lumière des déplacements et des auditions d'ores et déjà organisés.

¹ Cf. proposition de loi tendant à permettre le maintien, sous forme de communes déléguées, des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle, adoptée le 8 mars 2016 par le Sénat.

² Cf. proposition de loi visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes, adoptée le 3 février 2016 par le Sénat, puis définitivement par l'Assemblée nationale le 9 mars 2016. Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016

³ Cf. proposition de loi relative à la protection des forêts contre l'incendie, adoptée le 18 novembre 2015 par le Sénat, puis définitivement par l'Assemblée nationale le 10 mars 2016. Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016

I. LA RÉVISION DES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE : DU RESPECT AU CONTOURNEMENT DE LA LOI

Le schéma départemental de coopération intercommunale

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) a prescrit l'établissement, dans chaque département, d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre¹ et les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants.

Les SDCI ont été élaborés et mis en œuvre au cours des années 2011, 2012 et jusqu'au 1^{er} juin 2013. Les nouvelles intercommunalités en résultant ont été mises en place le 1^{er} janvier 2014.

En 2012, le législateur a prévu que la procédure de révision des schémas serait mise en œuvre au cours de l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux - c'est-à-dire en 2015 -, puis tous les six ans au moins.

En modifiant les orientations fixées au schéma (*cf. infra*), la loi NOTRe a anticipé la procédure de révision.

S'inscrivant dans la démarche initiée par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, la loi NOTRe du 7 août 2015 constitue une nouvelle et ambitieuse étape de la rationalisation des intercommunalités.

Celle-ci passe par un renforcement de l'intégration communautaire : accroissement de la taille des groupements intercommunaux² – auparavant fixée à 5 000 habitants au moins sauf en zone de montagne –, élargissement du champ de leurs compétences obligatoires, réduction en conséquence du nombre des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

¹ Sauf sur le territoire des îles maritimes mono-communales qui en sont exemptés.

² Les orientations, autres que la population minimale des établissements, fixées aux SDCI sont leur cohérence spatiale au regard notamment du périmètre des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ; l'accroissement des solidarités financière et territoriale ; la réduction du nombre de syndicats de communes et mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois ; le transfert des compétences exercées par les syndicats à un EPCI à fiscalité propre ou à un autre syndicat exerçant les mêmes compétences conformément aux objectifs de rationalisation des périmètres des groupements existants et de renforcement de la solidarité territoriale ; la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable ; l'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ; les délibérations portant création de communes nouvelles.

Le seuil minimal avait été initialement proposé à 20 000 habitants, le Gouvernement motivant l'élargissement du périmètre des intercommunalités par la recherche d'une meilleure concordance avec les bassins de vie. Il convient cependant de noter que, si ces bassins comptent en moyenne en métropole 38 000 résidents et s'échelonnent de 20 100 habitants dans le Limousin jusqu'à 70 800 habitants dans le Nord-Pas-de-Calais, leur liste fait apparaître des disparités importantes : leur superficie s'échelonne en effet de 2,38 à 49 006,9 km², leur population de 1 868 à 10 677 924 habitants¹. De son côté, votre commission des lois avait refusé ce relèvement « sec » du seuil à 20 000 habitants car elle redoutait les conséquences de cet élargissement brutal tant pour la gouvernance que sur l'ajustement des compétences et la solidité de l'*affectio societatis* devant nécessairement présider à la bonne conduite de ces intercommunalités. Elle avait cependant souhaité poursuivre la démarche entreprise en 2010 en ouvrant une nouvelle phase de rationalisation de l'intercommunalité. À cette fin, elle avait renforcé les orientations fixées au schéma départemental en visant la cohérence des périmètres intercommunaux au regard des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale et non plus seulement son amélioration.

À l'issue de la discussion parlementaire, le seuil minimal de constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre a finalement été fixé à 15 000 habitants, limite assortie d'un ensemble de dérogations destinées à tenir compte de la diversité du territoire national. Pour rappel, il s'agit d'un **seuil adapté**, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants, pour les établissements :

« a) Dont la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ; le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartiennent la majorité des communes du périmètre et la densité nationale ;

« b) Dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale ;

« c) Comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ;

« d) Ou incluant la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;² ».

¹ Source : Commissariat général à l'égalité des territoires (septembre 2014).

² Cf. article 33 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

Pour mémoire, la densité démographique nationale est de 103,4 habitants/km². La première dérogation (a) – le seuil adapté – trouve en conséquence à s’appliquer dans 57 départements présentant une densité inférieure, la deuxième (b) aux communautés dont la densité est de moins de 31 habitants/km².

L’ajustement de ces assouplissements a fait l’objet de discussions approfondies tant au Sénat qu’à l’Assemblée nationale afin de favoriser la mise en œuvre des nouvelles cartes intercommunales.

Cependant, l’examen des projets de schéma élaborés dans chaque département par les préfets révèle que la préoccupation du législateur n’est pas partout prise en compte, non plus que le dispositif qu’il a adopté en conséquence, appliqué.

Il est peut-être utile de rappeler que les projets de schéma sont soumis à l’examen des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) qui peuvent les modifier à la majorité des deux tiers de leurs membres. Elles disposent à cette fin d’un délai de trois mois. La procédure de révision s’achèvera au 31 mars prochain, date à laquelle les préfets devront arrêter les nouveaux schémas.

Procédure et calendrier d’élaboration des SDCI¹

1. Le projet de schéma est élaboré par le préfet puis présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

Cette présentation a eu lieu **au plus tard le 15 octobre 2015**.

2. Le projet est adressé pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante, qui disposent d’un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l’avis est réputé favorable.

Lorsqu’une proposition intéresse des collectivités appartenant à des départements différents, le préfet saisit pour avis son homologue du ou des autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de deux mois après consultation de la CDCI. À défaut, l’avis est réputé favorable.

3. Le projet de schéma, ainsi que l’ensemble des avis, sont ensuite transmis pour avis à la CDCI qui dispose d’un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. La CDCI peut modifier le projet de schéma à la majorité des deux tiers de ses membres.

Les CDCI ont été saisies **avant la fin du mois de décembre 2015**.

¹ Cf. articles L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, 33 et 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

4. Le schéma est arrêté par le préfet et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

L'arrêté préfectoral doit être **pris avant le 31 mars 2016**.

5. Les schémas seront mis en œuvre au cours des neuf mois suivant pour une mise en place des nouvelles intercommunalités **au 1^{er} janvier 2017**.

A. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE L'INTERCOMMUNALITÉ ET SES CONSÉQUENCES POUR LA RÉVISION EN COURS

L'état des lieux des schémas départementaux fait apparaître des réalités très contrastées selon les territoires.

Dans certains départements, la carte est aujourd'hui déjà très aboutie par la constitution d'intercommunalités très majoritairement au-delà du nouveau seuil de 15 000 habitants. Tel est le cas de la Loire-Atlantique dont seuls 5 des 22 EPCI à fiscalité propre (1 métropole + 2 communautés d'agglomération (CA) + 19 communautés de communes (CC)) sont en deçà de cette limite (23 %). Dans le Bas-Rhin (1 métropole et 33 CC), 10 communautés ont une population inférieure à 15 000 habitants (29 %). Il en est de même dans le Finistère pour 6 des 26 EPCI à fiscalité propre (1 métropole + 3 CA + 22 CC) – soit 23 % – dont 2 communautés de communes en-dessous de 5 000 habitants.

En revanche, dans le Doubs, la population de 25 des 30 EPCI à fiscalité propre (28 CC + 2 CA) n'atteint pas 15 000 habitants, voire 5 000 habitants pour 8 d'entre elles. Près de la moitié des intercommunalités de l'Ain (14 des 28 CC et 1 CA), 18 des communautés ardéchoises (2 CA et 24 CC dont 3 interdépartementales) – soit 69 % –, les 14 CC de la Creuse (qui compte également une CA) et les 23 CC de la Lozère (dont 19 de moins de 5 000 habitants) n'atteignent pas le nouveau seuil et, parmi elles, un grand nombre devra évoluer lors de la révision en cours. On peut aussi citer le Calvados (26 des 36 CC et 1 CA), l'Indre (12 des 17 EPCI à fiscalité propre), le Morbihan (11 des 21 EPCI à fiscalité propre) et la Seine-Maritime (23 des 36 EPCI à fiscalité propre).

Ces quelques exemples illustrent la variété de la réalité intercommunale qui ne peut pas toujours s'expliquer par la géographie. Si, en effet, la montagne favorise naturellement la constitution de « petits » groupements en raison de ses barrières naturelles et de la dispersion de son peuplement, l'ensemble du territoire national présente en divers endroits des caractères similaires quelles que soient leurs caractéristiques géographiques et démographiques : territoire littoral, plaine, densité de population. Le Calvados, le Morbihan ou la Seine-Maritime, par exemple, présentent une densité supérieure à la moyenne nationale.

Une tradition coopérative a pu dans certains départements favoriser l'émergence du mouvement intercommunal. Mais la force de celui-ci tient-elle seulement à la statistique de la population plutôt qu'à la volonté et à l'habitude de travailler ensemble, donc au niveau d'intégration communautaire et au fonctionnement harmonieux de la gestion intercommunale ?

En tout état de cause, quelle que soit, sur le terrain, la réalité du fait intercommunal, beaucoup de ces communautés de communes sont aujourd'hui soumises à l'obligation d'élargir leur périmètre pour respecter les nouveaux seuils fixés par la loi du 7 août 2015.

B. UN RÉGIME DÉROGATOIRE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

La lecture des projets de schéma atteste du bien-fondé de la prise en compte de la densité démographique pour atténuer la brutalité du relèvement du seuil intercommunal. Il est cependant très regrettable qu'elle soit différemment appliquée selon les départements.

1. La justesse des paramètres

Un rapide « tour de France » des projets préfectoraux tend à prouver la pertinence du régime dérogatoire prévu par l'article 33 de la loi NOTRe.

Le fondement des différentes dérogations permet qu'en bénéficie une proportion plus ou moins importante des groupements de nombreux départements. À titre d'exemple, on peut citer :

- l'Aisne, 5 dérogations dont respectivement 2 et 3 au titre des « densité peu dense » du périmètre¹ (a) et très peu dense² (b) (pour un total de 12 CC en-dessous du seuil de 15 000 habitants) ;

- la Meurthe-et-Moselle (17 CC en-dessous de 15 000 habitants dont 1 de moins de 5 000 habitants), 5 dérogations « très peu dense » (b) ;

- la Meuse, 10 dérogations « peu dense » (a) pour un ensemble de 14 CC en-dessous du seuil mais 10 comptant moins de 5 000 habitants ; elles bénéficient en conséquence à 3 CC seulement.

La faiblesse démographique de certaines communautés a ainsi limité la pleine effectivité des dérogations liées à la densité des périmètres. Dans l'Indre, les 12 CC de moins de 15 000 habitants pouvaient bénéficier de la dérogation « peu dense » (a), mais 2 d'entre elles en-dessous de 5 000 habitants devront donc évoluer.

¹ Cf. article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales : densité du périmètre inférieure à la moitié de la densité moyenne nationale dans un département dont la densité est inférieure à la densité moyenne nationale.

² Densité du périmètre inférieure à 30 % de la densité moyenne nationale (soit 31,02 hab/km²).

Dans l'Hérault, les intercommunalités bénéficient au total de 3 dérogations « montagne » mais les CC concernées sont en-dessous du seuil minimal de 5 000 habitants et les 2 CC qui comptent entre 5 000 et 15 000 habitants ne peuvent bénéficier d'aucune dérogation. En Haute-Garonne, si 10 des 16 communautés en-dessous du seuil de droit commun pourraient virtuellement bénéficier de dérogations, 4 d'entre elles devront élargir leur périmètre pour atteindre le seuil de 5 000 habitants.

Certains départements bénéficient largement du régime dérogatoire – même si certaines exceptions se recoupent – comme l'Ardèche (7 « peu dense » ; 4 « très peu dense » ; 8 « montagne » ; 2 « pause fusion 2012 ») ; la Creuse (11 « peu dense » qui se recoupe avec 10 « très peu dense » et 3 « montagne » ; 1 « pause fusion 2012 »). Si la Lozère bénéficie pour l'ensemble de son territoire de la dérogation montagne et donc du seuil minimal ramené à 5 000 habitants, 19 de ses 23 CC peuplées de moins de 15 000 habitants, devront évoluer pour atteindre une population de 5 000 habitants.

L'exemple du Doubs

(article L. 5210-1-1-III 1° a) à d) du code général des collectivités territoriales)

La densité démographique de ce département – 101,4 habitants/km² – est inférieure à la moyenne nationale.

Seule la dérogation bénéficiant aux fusions récentes (d) ne trouve pas à s'employer. Pour le reste :

- 18 communautés de communes présentent une densité inférieure à 50 % de la densité nationale (a). Le seuil adapté en conséquence dans le Doubs s'établit à 14 710 habitants et s'applique à 5 communautés ;

- 8 communautés de communes ont une densité inférieure à 30 % de la densité nationale (b). À l'exception de l'une d'entre elles, elles comptent moins de 5 000 habitants. Leur population devra atteindre ce plancher ;

- 14 communautés de communes sont incluses en totalité ou pour moitié au moins en zone de montagne (c) dont 5 ont une population inférieure à 5 000 habitants. Ces dernières devront évoluer pour respecter ce seuil.

En revanche, 7 communautés de communes qui ne bénéficient d'aucune dérogation, devront atteindre le seuil minimal de 15 000 habitants.

Au total, en raison du cumul de dérogations qui bénéficient à 12 communautés, le périmètre de 19 CC doit évoluer : 7 CC pour atteindre le seuil minimal de 5 000 habitants, 5 le seuil adapté et 7 le seuil de droit commun.

Cette application différenciée confirme la nécessité du régime dérogatoire.

Source : proposition de schéma départemental de coopération intercommunale du Doubs, présenté aux membres de la CDCI le 14 octobre 2015.

2. Une application aléatoire

Les dérogations prévues par la loi auraient donc dû dans de nombreux cas restreindre le champ de la révision des schémas.

C'est effectivement le cas dans certains départements où le projet préfectoral se limite à proposer la modification des seuls EPCI contraints à l'élargissement de leur périmètre, voire en les fusionnant par la nécessité des rationalisations ou des caractéristiques locales, à d'autres intercommunalités respectant les seuils.

Cette démarche conforme à l'esprit de la loi NOTRe est suivie en Haute-Garonne avec 15 suppressions d'EPCI à fiscalité propre pour un total de 16 CC en-dessous des seuils et 1 ne bénéficiant d'aucune dérogation. Le Morbihan s'inscrit également dans ce cadre avec un nombre de suppressions égal à celui des périmètres devant nécessairement évoluer. Il en est de même en Charente-Maritime où la seule intercommunalité peuplée de moins de 15 000 habitants ne bénéficie d'aucune dérogation.

Dans la Drôme, cependant, le projet de schéma présente 7 suppressions de communautés dont 2 bénéficiaires de dérogations.

Mais, dans différents départements, la lecture des projets préfectoraux indique qu'ils se sont affranchis des prescriptions de la loi pour ne retenir qu'un seul objectif quantitatif, celui de réduire drastiquement le nombre des intercommunalités de la circonscription. L'AdCF le soulignait lors de son audition par vos rapporteurs, certains préfets affichent la volonté d'aller au-delà du dispositif voté par le Parlement.

C'est le cas emblématique de la Manche dont la carte, aujourd'hui constituée de 27 communautés (dont 18 de moins de 15 000 habitants¹), serait demain, selon le projet préfectoral, réduite à 5 EPCI à fiscalité propre. Les Pyrénées-Atlantiques, dans un cadre différent, s'inscrivent dans cet exercice radical : un territoire aujourd'hui composé de 3 CA et 27 CC dont une ayant son siège dans le département voisin des Hautes-Pyrénées, qui pourrait, demain, se réduire à 8 EPCI à fiscalité propre, soit une réduction de près des trois quarts de l'effectif actuel. Le schéma des Alpes de Haute-Provence évoluerait d'une vingtaine d'intercommunalités (1 CA et 19 CC aujourd'hui) à un total de 8 demain dont 2 CA et 6 CC.

Certains projets sont conçus expressément pour prévoir des intercommunalités fortes selon les préfets qui les proposent. Cette notion revêt cependant des sens différents suivant les départements. Elle peut s'entendre de la viabilité économique de la communauté, de sa taille relative dans son environnement... Ainsi le préfet de l'Allier a choisi de proposer de ne maintenir aucun des 21 EPCI à fiscalité propre existants dans son

¹ Auxquelles il faut ajouter la communauté urbaine de Cherbourg transformée en commune nouvelle au 1^{er} janvier 2016 et devenue de ce fait commune isolée.

périmètre pour « conférer à ces regroupements à venir une envergure suffisante pour se développer dans (le) nouvel espace régional »¹. Pourtant, application faite des dérogations, seuls 4 CC devaient nécessairement évoluer.

Pour vos rapporteurs, les périmètres ainsi proposés non seulement ne respectent pas l'esprit de la loi qui s'est attachée à permettre l'ajustement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre à la réalité des territoires, mais ils contournent également la lettre du nouvel article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales : celui-ci prévoit dorénavant que dès lors qu'un établissement ou un projet de périmètre remplit les conditions qu'il fixe pour bénéficier d'une dérogation, le seuil applicable à l'intercommunalité, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants, est adapté.

Les évolutions annoncées, si elles se concrétisent, appelleront nécessairement un examen de la gouvernance des nouveaux établissements.

Par ailleurs, on constate que certains des nouveaux périmètres résultent de la réunion de trois, quatre, cinq... EPCI : c'est le cas notamment dans l'Aveyron ou en Charente. Il convient à ce titre de mentionner le projet de communauté d'agglomération Pays basque qui fusionnerait les dix EPCI à fiscalité propre implantés sur ce territoire ainsi que celui regroupant, dans le Cotentin, onze communautés de communes et la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin. Ces fusions devront se réaliser dans un calendrier très contraint puisque la loi du 7 août 2015 ne laisse que neuf mois à la mise en œuvre des schémas révisés : les nouvelles intercommunalités seront mises en place au 1^{er} janvier 2017. Il restera ensuite à ajuster le contour des compétences du nouvel établissement, à unifier les taux d'imposition, à réorganiser les services, à apprécier les conséquences de la fusion sur la péréquation interne au périmètre..., toutes opérations qui s'avèreront d'autant plus complexes que le nombre d'EPCI réunis sera important.

C. DES PRATIQUES D'ÉVOLUTION DIVERSES

Les méthodes empruntées pour réviser les schémas diffèrent d'un département à l'autre.

Le plus souvent, les projets prévoient des fusions par blocs, c'est-à-dire par l'absorption d'une communauté dans sa totalité. Il en est ainsi en Gironde, dans l'Indre, la Meuse et le Morbihan.

Parfois, la technique utilisée est plus fine et procède aussi par extension ou fusion-extension du périmètre des intercommunalités existantes en démembrant certaines d'entre elles comme en Corrèze, en Dordogne ou en Meurthe-et-Moselle. C'est aussi le cas dans le Doubs où le préfet, M. Raphaël Bartolt, a indiqué à vos rapporteurs que les élus avaient refusé la fusion bloc par bloc.

¹ Cf. projet de SDCI de l'Allier.

D. LA CONSTITUTION D'INTERCOMMUNALITÉS « XXL »

Certes, les EPCI à fiscalité propre, qualifiées d'intercommunalités « XXL » par l'Assemblée des communautés de France (AdCF), à compter d'un effectif de 50 communes, existent déjà aujourd'hui.

Mais si les projets préfectoraux n'étaient pas modifiés par les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) qui en sont actuellement saisies, le nombre de ces vastes regroupements croîtrait demain de manière significative.

Une lecture des projets préfectoraux permet d'identifier un grand nombre de départements concernés mais de façon différente selon le territoire, que ce soit en effectif de la catégorie ou de la composition des établissements eux-mêmes.

Quelques exemples d'intercommunalités « XXL » prévues dans les projets préfectoraux

Ain : 2 de 54 et 75 communes ; Aisne : 2 à 51 et 101 communes ; Ardèche : 2 à 72 et 73 communes ; Ardennes : 1 à 59 communes ; Ariège : 4 à 56 (2 fois), 95 et 98 communes ; Aveyron : 1 à 79 communes ; Calvados : 5 à 56, 68, 74, 106 et 108 communes ; Charente : 4 à 56 (deux fois), 63 et 82 communes ; Corrèze : 3 à 57, 65 et 69 communes ; Côtes-d'Armor : 2 à 51 et 60 communes ; Creuse : 2 à 73 et 93 communes ; Drôme : 2 à 65 et 67 communes ; Eure-et-Loir : 2 à 57 et 58 communes ; Gard : 1 à 75 communes ; Haute-Garonne : 4 à 55, 58, 77 et 105 communes ; Gers : 1 à 76 communes ; Gironde : 2 à 50 et 65 communes ; Jura : 1 à 141 communes ; Manche : 4 à 85, 110, 163 et 210 communes ; Marne : 5 à 61, 67 (2 fois), 71 et 79 communes ; Meurthe-et-Moselle : 1 à 55 communes ; Meuse : 2 à 101 et 107 communes ; Oise : 1 à 61 communes ; Pas-de-Calais : 3 à 55, 104 et 205 communes ; Puy-de-Dôme : 2 à 58 et 92 communes ; Pyrénées-Atlantiques : 1 à 158 communes ; Hautes-Pyrénées : 5 à 50, 54, 58, 70 et 72 communes ; Seine-Maritime : 6 à 54, 61, 62, 65, 77 et 81 communes.

Cette liste, loin d'être exhaustive, souligne que la création projetée de très vastes intercommunalités s'inscrit dans l'ensemble des départements, quelle que soit leur situation démographique : certains territoires très peu densément peuplés pourraient les accueillir prochainement tels le Gers (densité moyenne : 30,3 habitants/km²), la Meuse (densité moyenne : 31) ou encore la Creuse (densité moyenne : 21,8).

Les difficultés de gestion liées à la taille de ces établissements devraient être d'autant plus grandes que leur superficie sera très étendue.

Certes, déjà aujourd'hui 46 communautés regroupant 50 communes et plus ont été créées d'après le recensement effectué par l'AdCF¹. Celle-ci a

¹ Cf. communautés XXL : s'adapter au changement d'échelle (janvier 2016).

consacré une étude aux pratiques développées par les élus pour permettre d'associer l'ensemble des communes à la conduite de l'EPCI : conférence des maires, élargissement du bureau de la communauté à l'ensemble des maires... Les instances aujourd'hui mises en place diffèrent selon la composition du conseil communautaire.

Les très grandes intercommunalités « XXL » de 100 communes et plus renouvellent la question, d'abord en ce qui concerne la composition de l'organe délibérant, nécessairement pléthorique, d'une collectivité dotée de compétences de proximité.

La mise en place proposée de communautés de plus de 200 communes provoquera des difficultés multiples à caractère pratique d'abord, avec la nécessité de disposer d'une salle des séances adaptée. Cependant, la question la plus préoccupante concerne la place de l'assemblée délibérante dans la gestion de ces communautés : comment assurer une réelle démocratie locale dans de si grands ensembles et éviter que le conseil communautaire ne soit qu'une chambre d'enregistrement des décisions prises par l'exécutif ? Quelle sera la place des conseillers communautaires et donc, dans quelle mesure pourront-ils défendre les particularismes, les besoins de leur commune et permettre leur prise en compte par l'intercommunalité désormais compétente dans de nombreux domaines pour les régler ?

À Besançon, des élus ont relayé, auprès de vos rapporteurs, la « voix des communes » qui, pour reprendre les mots du maire de Les Auxons, M. Serge Rutkowski, « ont le sentiment de perdre leur identité ». L'élargissement des périmètres n'est pas seul en cause. Ce malaise diffus résulte d'un ensemble d'évolutions qui se cumulent : les nouveaux transferts de compétence opérés, certes progressivement, par la loi NOTRe y participent.

Il reste à trouver les voies pour assurer la pleine association de toutes les communes membres aux décisions de l'exécutif communautaire et à la conduite de l'institution.

*

* *

Ces quelques observations qui résultent de la revue des propositions préfectorales ne traduisent pas une frilosité des territoires, les élus étant aujourd'hui convaincus que les intercommunalités doivent atteindre un périmètre pertinent et cohérent.

Elles mettent cependant en évidence les risques de blocages qui pourraient résulter de fusions forcées dans un calendrier très contraint. C'est d'ailleurs pour disposer du temps nécessaire à l'indispensable dialogue sur

la construction des nouveaux périmètres que le Sénat avait souhaité, en vain, desserrer d'une année supplémentaire le calendrier proposé par le Gouvernement et voté par l'Assemblée nationale. De son côté, l'AdCF avait réclamé que les CDCI puissent disposer d'une année supplémentaire pour les fusions complexes.

Cependant, la procédure de révision des schémas s'achève. Ceux-ci seront nécessairement arrêtés le 31 mars prochain, avant leur mise en œuvre au cours des 9 mois suivants. Ainsi, les nouveaux EPCI à fiscalité propre seront mis en place au 1^{er} janvier 2017. À Dijon, les élus rencontrés par vos rapporteurs ont regretté ce délai.

Or seuls les projets préparés et acceptés localement en facilitent la réussite.

Peut-être est-il plus raisonnable de procéder par étapes pour donner tout son sens à ce mouvement intercommunal qui n'est plus aujourd'hui contesté ni dans son essence, ni dans son évolution.

II. L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE ARCHITECTURE COMMUNALE

A. UN REGROUPEMENT DE COMMUNES D'UNE AMPLEUR INÉDITE

Au 1^{er} mars 2016, selon les données fournies par la direction générale des collectivités locales, ont été recensées 340 communes nouvelles, regroupant plus de 1 161 communes et une population de 1,116 million d'habitants. Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2015, seules 25 communes nouvelles avaient été créées, leur nombre s'élevant à 317 pour la seule année 2015, et regroupant 1 090 communes. Le nombre total de communes en France s'est établi, au 1^{er} janvier 2016, à 35 885 communes.

On assiste donc à une accélération du processus de regroupement des communes qui conduit à une nouvelle architecture de l'organisation communale de notre pays. Ce mouvement apparaît inédit dans son ampleur, après les bilans décevants de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi « Marcellin », et celle n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes a en effet apporté un certain nombre d'assouplissements et des garanties financières destinées à favoriser la fusion de communes, dans le cadre de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale et de la baisse des dotations budgétaires de l'État.

La commune nouvelle

Les dispositions régissant la fusion de communes ont été modifiées par les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

La création

La création d'une commune nouvelle peut résulter :

- soit d'une demande émanant de tous les conseils municipaux des communes de la future commune nouvelle ;
- soit de la demande d'une majorité qualifiée de celles-ci ;
- soit de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre ;
- soit enfin du représentant de l'État dans le département.

Une commune nouvelle n'est soumise à aucune condition de population.

Des étapes supplémentaires ont été prévues par le législateur pour les deux dernières modalités.

Dans les trois derniers cas, une consultation des électeurs sur le projet de création de la commune nouvelle est organisée.

La gouvernance

La loi du 16 mars 2015 prévoit un régime transitoire pour la composition du conseil municipal de la commune nouvelle entre sa création et le prochain renouvellement général des conseils municipaux ; deux hypothèses sont prévues :

- en cas de délibérations concordantes prises avant la création de celle-ci, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des membres des anciens conseils municipaux des communes ayant donné naissance à la commune nouvelle. À la suite du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, la composition du conseil municipal de cette dernière est fixée selon la strate démographique immédiatement supérieure à celle de la commune nouvelle. Ce n'est qu'à la suite du deuxième renouvellement général des conseils municipaux que s'appliquent les dispositions de droit commun à la composition du conseil municipal de la commune nouvelle ;

- à défaut d'accord entre les communes membres avant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de celle-ci est composé des maires, des adjoints et de plusieurs conseillers municipaux des anciennes communes, cet effectif ne pouvant être supérieur à 69 sauf si nécessaire pour permettre la nomination des maires et des adjoints. Le nombre de sièges attribué à chaque ancienne commune est fixé à la représentation proportionnelle démographique au plus fort reste.

Par ailleurs, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales des anciennes communes peuvent être mises en place à tout moment, sauf délibérations concordantes des conseils municipaux excluant une telle mise en place. Le maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres et devient de droit adjoint au maire de la commune nouvelle. Les maires en exercice à la date de création de la commune nouvelle bénéficient du statut de maire délégué jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux. Ces communes déléguées n'ont pas le statut de collectivité territoriale, seule la commune nouvelle bénéficiant de cette qualité¹.

Dans le cas où une commune nouvelle est créée par fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, la création emporte automatiquement suppression de ces derniers. La commune nouvelle ainsi créée devra donc adhérer à un nouvel EPCI.

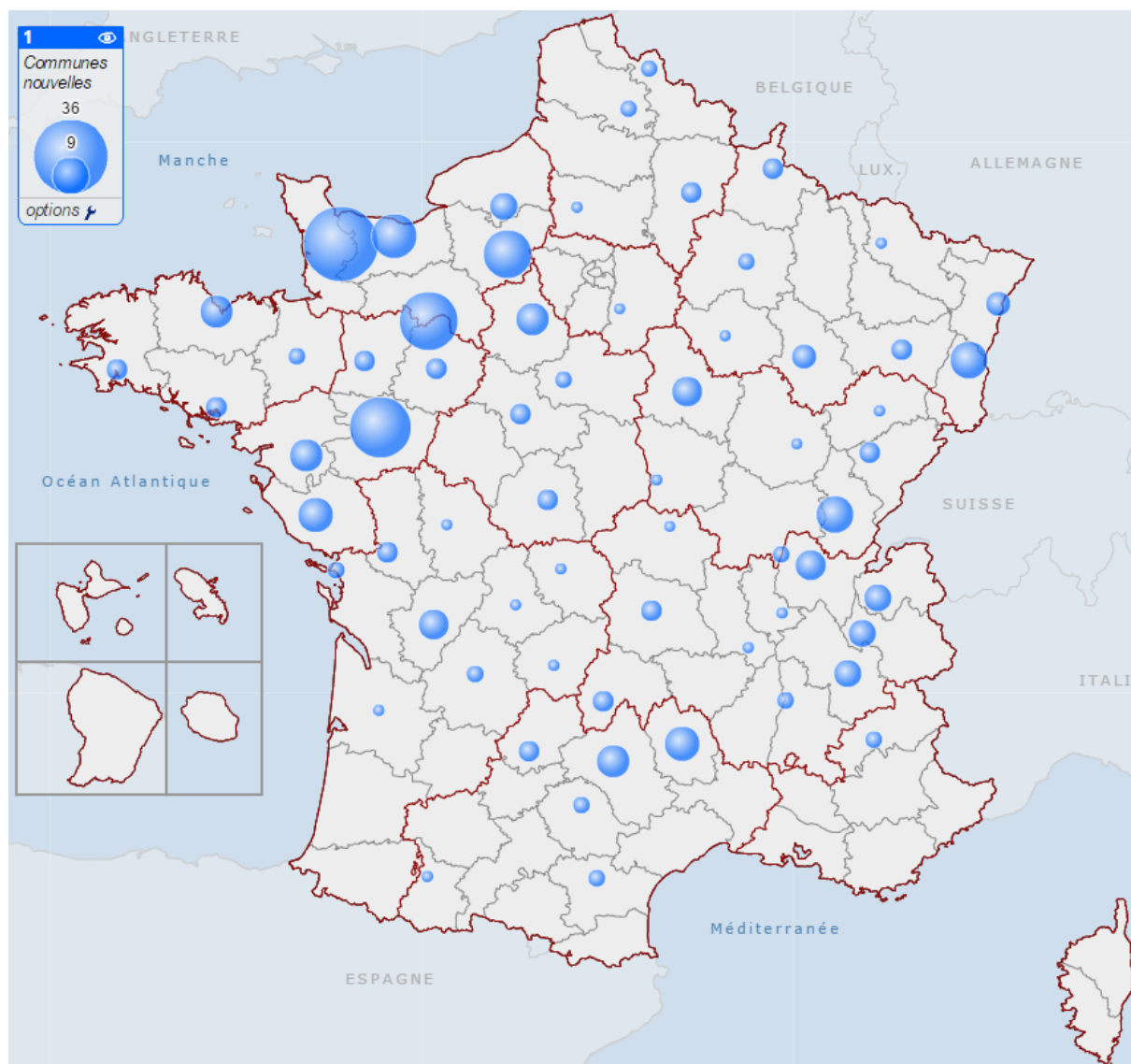
Les dispositions financières

Les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, et regroupant soit toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI, soit une population totale au plus égale à 10 000 habitants, sont exonérées de la baisse de la dotation forfaitaire, égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. Par ailleurs, les communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficient d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire sur les trois premières années suivant leur création tandis que les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI bénéficient de la part « compensation » et de la dotation de consolidation antérieurement détenues par le ou les EPCI intégrés.

Ces dispositions financières ont été étendues aux communes nouvelles dont l'arrêté de création est pris entre le 2 janvier 2016 et le 30 septembre 2016 en application de délibérations concordantes des conseils municipaux prises avant le 30 juin 2016.

¹ Le maire délégué exerce dans la commune déléguée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut également recevoir des délégations de la part du conseil municipal de la commune nouvelle et être chargé, au sein de la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police.

La carte ci-dessous présente la répartition géographique de création des communes nouvelles par département :



Source : Association des Maires de France (janvier 2016)

La création de communes nouvelles se concentre principalement dans la partie nord-ouest du territoire. Si on relève 67 départements dans lesquels au moins une commune nouvelle a été créée, près de 36 % de ces dernières se concentrent sur 5 départements : la Manche, le Maine-et-Loire, l'Orne, l'Eure et le Calvados dans lesquelles ont fusionné 531 communes pour donner naissance à 114 communes nouvelles¹.

¹ 36 communes nouvelles pour la Manche, 25 pour le Maine-et-Loire (dont 8 provenant de la transformation d'une communauté de communes), 21 pour l'Orne, 18 pour l'Eure et 14 pour le Calvados.

Ainsi, la commune nouvelle n'obéit pas à une construction uniforme. Si la majorité d'entre elles est issue du regroupement de deux communes (plus de 50 % des communes nouvelles), beaucoup de fusions concernent trois ou quatre communes (ce qui représente respectivement 20 % et 10 % des communes nouvelles). La commune nouvelle la plus importante en nombre de communes se situe dans le Calvados : Livarot-Pays-d'Auge, issue du regroupement de 22 communes. Ce mouvement concerne aussi bien des communes rurales faiblement peuplées que des communautés de communes qui ne répondent plus au seuil minimal de constitution prévu par la loi mais qui souhaitent conserver leurs compétences, ou encore des communes urbaines qui recherchent un nouveau positionnement plus fort au sein de leur territoire.

La même diversité se constate également en termes de population. Selon l'Association des Maires de France, le nombre moyen d'habitants des communes nouvelles s'établit à 3 501 habitants. Toutefois, un cinquième d'entre elles compte moins de 1 000 habitants - la moins peuplée, Val-d'Oronaye, dans les Alpes-de-Haute-Provence, compte 123 habitants - tandis que 3 % seulement ont une population supérieure à 10 000 habitants. La commune nouvelle la plus peuplée est Cherbourg-en-Cotentin (Manche), née du regroupement des 5 communes de l'ancienne communauté urbaine de Cherbourg, qui comprend une population de 83 785 habitants.

Environ 400 projets de fusion de communes pourraient aboutir d'ici la fin de l'année. Le report du bénéfice des dispositions budgétaires prévues par la loi précitée du 16 mars 2015, du 31 décembre 2015 au 30 juin 2016¹, a encouragé la poursuite du regroupement des communes, répondant ainsi aux attentes des élus locaux qui avaient engagé le processus mais ne pouvaient le finaliser au 31 décembre 2015.

B. LA DIVERSITÉ DES FACTEURS DE REGROUPEMENT DES COMMUNES

La baisse des dotations budgétaires de l'État, la révision de la carte intercommunale, la fusion des régions, les assouplissements adoptés par le législateur dans le cadre de la loi précitée du 16 mars 2015 contribuent à la multiplication des fusions de communes. Toutefois, aucun de ces éléments n'est prépondérant dans le choix des élus municipaux de recourir au dispositif des communes nouvelles.

D'autres facteurs plaident en faveur de ce regroupement. À la suite de leurs auditions et de leur déplacement en Bourgogne-Franche-Comté, vos rapporteurs ont identifié trois facteurs explicatifs de ce mouvement de regroupement.

¹ Article 150 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

1. Renforcer la place des communes au sein d'intercommunalités élargies

Dans le cadre de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale présentée précédemment, vos rapporteurs ont constaté l'inquiétude, en particulier dans les communes rurales, d'une perte d'identité, voire d'un sentiment d'abandon, face à la constitution, dans certains départements, d'établissements publics de coopération intercommunale « XXL ». Les élus municipaux craignent de ne plus pouvoir faire valoir leurs spécificités au sein de conseils communautaires pléthoriques et, ainsi, d'être dépossédés d'une partie de leurs prérogatives au bénéfice des nouveaux EPCI.

Face à ces craintes, la commune nouvelle est un outil permettant de renforcer le rôle et la place des communes au sein des nouvelles intercommunalités.

Tel est le cas par exemple de la commune nouvelle des Auxons, dans le Doubs, issue de la fusion des anciennes communes de Auxon-Dessous et de Auxon-Dessus, et regroupant une population de 2 508 habitants¹. Après une première tentative de fusion en 2010-2011 qui n'avait pas abouti, les maires des deux anciennes communes ont, lors de la campagne de l'élection municipale de 2014, axé leur programme sur la fusion de leurs communes qui a débuté en juillet 2014. Les anciens conseils municipaux ont décidé de ne pas recourir aux mairies déléguées, ni aux maires délégués. Sous réserve de quelques difficultés, la fusion s'est bien passée, en un temps très court (six mois), facilitée par la proximité géographique des centres-bourgs des deux communes et par l'existence d'une école et d'une gare communes.

Si la fusion a eu notamment pour objectif de renforcer l'influence des communes au sein de l'EPCI dont elle est membre, la commune des Auxons a néanmoins perdu deux sièges au sein du conseil communautaire, en comparaison du nombre de conseillers dont disposaient les deux anciennes communes. Toutefois, la création d'une commune nouvelle permet dans le même temps de renforcer la voix des anciennes communes regroupées au sein du conseil communautaire.

¹ Chiffres de 2012.

2. Préserver les moyens d'action et d'intervention des communes dans un contexte budgétaire contraint

Dans le cadre budgétaire contraint auquel elles doivent faire face, en raison de la baisse des dotations budgétaires de l'État et des conséquences du ralentissement économique, les communes sont appelées à réfléchir aux moyens de préserver leurs moyens d'action et d'intervention pour garantir aux administrés la qualité de leurs services publics et maintenir leurs politiques d'investissement. La fusion de communes peut être un vecteur de limitation de la baisse de leurs ressources budgétaires, car elle leur garantit le maintien de la dotation globale de fonctionnement pendant trois ans¹ et permet la mutualisation de certaines dépenses entre communes.

Ainsi, à titre d'exemple, la création de la commune des Auxons a généré une économie de 300 000 euros, sur un budget d'un millions d'euros, avec la fermeture du syndicat intercommunal, le rapatriement de l'ensemble des services municipaux dans un bâtiment unique, un départ à la retraite non remplacé, la mutualisation de certains matériels, une économie de 50 % de la police d'assurances. Par ailleurs, la mise en place de la commune des Auxons a permis une amplitude horaire de l'ouverture de mairie plus importante.

3. Conserver les acquis des anciennes intercommunalités

La fusion d'intercommunalités peut regrouper des intercommunalités diversement intégrées. Se pose alors le sort des compétences « orphelines », c'est-à-dire celles qui ne seraient pas exercées par le nouvel EPCI, en particulier les compétences scolaire, de voirie ou d'action sociale.

Pour éviter ces compétences « orphelines », certaines communautés de communes ont choisi de se transformer en communes nouvelles, évolution permise par la loi du 16 mars 2015 précitée, notamment parce qu'elles n'atteignent plus le seuil minimal de constitution prévu par la loi. La transformation en une commune nouvelle permet aux communes membres d'une même intercommunalité de continuer à exercer en commun leurs compétences, reposant sur une *affectio societatis* ancienne, avant d'intégrer une structure intercommunale plus grande.

¹ Cf. article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales.

C'est notamment le cas de la commune nouvelle des Premiers-Sapins, dans le Doubs, issue de la transformation de la communauté de communes des Premier Sapins qui était composée de six communes¹.

Dans un souci de proximité, cette commune nouvelle, dont le périmètre est large (55 km² de superficie) pour une population de 1 500 habitants, a mis en place des maires délégués et des adjoints délégués tandis que le maire de la commune nouvelle n'est pas le maire de l'une des anciennes communes, afin d'éviter d'avoir un *primus inter pares*.

La même logique a conduit à la création de la commune d'Osselle-Routelle, issue de la fusion des communes d'Osselle (437 habitants) et de Routelle (488 habitants), afin de conserver le regroupement pédagogique intercommunal mis en place entre les deux communes et de permettre le maintien des différentes écoles présentes sur ce territoire.

C. UNE ÉVOLUTION DE LA CARTE COMMUNALE RELEVANT DE LA SEULE COMPÉTENCE DES ÉLUS MUNICIPAUX

Le mouvement actuel de fusion des communes est perçu, par les élus locaux entendus par vos rapporteurs, comme une évolution positive qui invite à redéfinir la place de la commune dans un contexte territorial en mutation.

En effet, comme l'a rappelé Mme Françoise Gatel, sénateur, rapporteur de la commission « Intercommunalité » de l'Association des Maires de France, le maillage communal étant l'échelon assurant la cohésion sociale et républicaine de notre pays, il convient, dans le contexte budgétaire et géopolitique actuel, de redéfinir les modalités d'action et de préservation de la commune. Le choix de fusionner ou non sa commune avec d'autres communes relève de la seule compétence des élus municipaux qui sont les plus à mêmes d'apprécier dans quel périmètre pourrait s'exercer l'avenir de leur commune tout en répondant aux attentes des citoyens. En effet, le recours à la fusion de communes se distingue de la révision actuelle de la carte intercommunale ou de la mise en place de la nouvelle carte régionale dont les principes et le calendrier ont été définis par la loi, en laissant des marges de manœuvre restreintes.

Toutefois, si la fusion de communes permet au territoire communal de conserver ses moyens d'intervention et de réorganiser ses services publics, le succès des communes nouvelles ne peut reposer sur les seuls avantages budgétaires que la loi autorise. En effet, les maires entendus par

¹ Les communes d'Athose (181 habitants), de Chasnans (269 habitants), d'Hautepierre-le-Châtelet (110 habitants), de Nods (591 habitants), de Rantechaux (183 habitants) et de Vanclans (210 habitants) ont été fusionnées en la commune des Premiers-Sapins (1 544 habitants).

vos rapporteurs ont souligné l'importance d'une *affectio societatis* réelle pour assurer le succès durable d'un tel projet.

Aux yeux de vos rapporteurs, il apparaît indéniable que les nombreuses mutations territoriales que connaît aujourd'hui notre organisation locale ont favorisé la dynamique de regroupement des communes, après le bilan décevant des lois « Marcellin » et de réforme des collectivités territoriales de 2010. L'évolution de la carte communale reflète aussi la nécessaire adaptation des périmètres administratifs afin de mieux prendre en compte les mobilités des Français et leurs attentes en matière de proximité et d'efficacité de l'action publique locale. Le succès des communes nouvelles témoigne de la recherche de cet équilibre.

III. LA CONSTITUTION DES NOUVELLES RÉGIONS

Le déplacement de votre mission en Bourgogne-Franche-Comté a permis à vos rapporteurs d'apprécier le regroupement de deux régions aux caractéristiques socio-économiques proches, et dont la fusion a fait l'objet d'un portage politique fort et d'une organisation administrative originale.

La mise en place des nouvelles régions

L'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, fixe la liste des régions métropolitaines, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, passant ainsi de 21 à 13¹ :

1. les périmètres des régions Bretagne, Centre, Île-de-France, Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur n'ont pas été modifiés. En revanche, la dénomination de la région Centre est devenue Centre-Val-de-Loire ;
2. les autres régions ont été fusionnées :
 - Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ;
 - Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ;
 - Auvergne et Rhône-Alpes ;
 - Bourgogne et Franche-Comté ;
 - Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
 - Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;
 - Basse-Normandie et Haute-Normandie.

¹ Sans compter la Corse, qui deviendra une collectivité unique à statut particulier le 1^{er} janvier 2018 et les cinq départements d'outre-mer parmi lesquels la Guyane et la Martinique sont devenues des collectivités uniques à statut particulier le 1^{er} janvier 2016.

Les élections régionales des 6 et 13 décembre 2015 ont été organisées dans le périmètre des nouvelles régions, mises en place le 1^{er} janvier 2016. Les conseils régionaux des nouvelles régions ont organisé leur première réunion le 4 janvier 2016.

Le nom des nouvelles régions

Pendant une période transitoire, les régions fusionnées portent un nom provisoire constitué de la juxtaposition dans l'ordre alphabétique des noms des régions regroupées, à l'exception de la région issue de la fusion de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie, dénommée « Normandie » de par la loi.

Le nom définitif des nouvelles régions sera décidé après avis des conseils régionaux des nouvelles régions rendus au plus tard le 1^{er} juillet 2016 et fera l'objet de décrets en Conseil d'État pris au plus tard le 1^{er} octobre 2016.

La fixation du chef-lieu des nouvelles régions

Quant à la détermination des chefs-lieux des nouvelles régions et l'implantation du conseil régional, un chef-lieu provisoire a été fixé par une série de décrets du 31 juillet 2015, à savoir :

- Bordeaux pour l'Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes ;
- Lyon pour l'Auvergne-Rhône-Alpes ;
- Dijon pour la Bourgogne-Franche-Comté ;
- Toulouse pour le Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées ;
- Rouen pour la Normandie ;
- Lille pour le Nord-Pas-de-Calais-Picardie.

En revanche, pour la région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, la loi a fixé à Strasbourg son chef-lieu définitif.

Pour les autres régions fusionnées, le chef-lieu définitif sera fixé par décret en Conseil d'État pris avant le 1^{er} octobre 2016 après avis du conseil régional.

Chaque conseil régional des régions fusionnées devra adopter, avant le 1^{er} juillet 2016, une résolution unique dans laquelle il se prononcera sur :

- le nom et le chef-lieu définitif de la région ;
- l'emplacement de l'hôtel de la Région ;
- les règles de détermination des lieux de réunion des différentes instances ;
- le programme de gestion des implantations immobilières de la région.

En revanche, cette résolution unique ne pourra prévoir « *qu'une même unité urbaine regroupe le chef-lieu proposé, l'hôtel de la Région et le lieu de la majorité des réunions du Conseil régional que si elle est adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du Conseil régional* ».

A. UN EXEMPLE DE FUSION RÉUSSIE : LA BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

1. Une *affectio societatis* ancienne

La fusion des anciennes régions de Bourgogne et de Franche-Comté s'est accomplie sans heurt, en raison d'une *affectio societatis* ancienne, liée à une histoire souvent commune. Prévalait en outre une longue habitude de travail commun, comme l'ont illustré, par exemple, les nombreux projets des jeunes agriculteurs des deux anciennes régions.

Le rapprochement des deux régions était également souhaité par les milieux économiques, qui privilégiaient une démarche de coopération au détriment d'une logique compétitive. Par ailleurs, la fusion est censée favoriser les milieux industriels, en attirant sur un territoire plus large de nombreuses entreprises, profitant ainsi du dynamisme économique de Dijon.

2. Un portage politique fort, une organisation administrative originale

Outre un soubassement sociologique et une attente forte des milieux économiques, la fusion des deux régions a également bénéficié d'une volonté politique affirmée des deux anciens présidents de conseils régionaux. Avant l'adoption définitive de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 précitée, les élus régionaux ont défini un calendrier de fusion reposant sur une organisation administrative originale.

Les modalités de fusion des deux régions ont été définies par les directeurs généraux des services des anciens conseils régionaux de Bourgogne et de Franche-Comté. Leur méthode a consisté en un dédoublement fonctionnel, c'est-à-dire une répartition des missions entre eux tout en exerçant leur autorité sur l'ensemble des agents des deux collectivités. Ainsi, l'un avait en charge la « fusion » des politiques publiques des deux régions tandis que l'autre s'occupait des questions de ressources humaines, de l'organisation du dialogue social, de l'organisation et du fonctionnement de la nouvelle collectivité régionale, notamment en engageant une réflexion sur la territorialisation des services du futur conseil régional et, enfin, de la préparation du budget 2016, le premier budget de la nouvelle région. Cette répartition des tâches a été mise en place dès juin 2014.

Cette gestion administrative originale s'est accompagnée d'une gouvernance politique spécifique, avec la mise en place d'un bureau exécutif, réunissant des élus des deux conseils régionaux, chargé de suivre l'avancement de la fusion. L'objectif de cette organisation était de permettre la mise en place opérationnelle de la nouvelle région dès le 4 janvier 2016.

L'ancien directeur général des services de la région Bourgogne a néanmoins regretté l'absence de pilotage centralisé de la fusion de la part des services de l'État. Face aux nombreuses questions pratiques et juridiques que posait cette nouvelle organisation, il a relevé le manque d'implication de la direction générale des collectivités locales et de la direction générale des finances publiques. De même, le secrétariat général à la modernisation de l'État n'a pas été en mesure d'anticiper les demandes des services des deux régions.

Les difficultés étaient de deux ordres : l'harmonisation des politiques publiques, d'une part, et la construction d'un nouveau pacte social avec les agents, d'autre part, dans un contexte de baisse des dotations de l'État. S'agissant des politiques publiques, une période transitoire a été définie afin de parvenir à leur harmonisation sur l'ensemble du nouveau périmètre régional. Afin d'affirmer l'identité de la nouvelle région, les élus régionaux ont estimé que les politiques régionales ne pouvaient être la simple somme des politiques auparavant appliquées dans les deux anciennes régions mais que de nouvelles modalités devaient être définies afin de s'appliquer sur l'ensemble du périmètre régional.

3. Les premiers enseignements d'une fusion réussie

En préambule, les régions fusionnées pourraient être désavantagées face aux régions dont le périmètre demeure inchangé. En effet, les nouveaux conseils régionaux doivent construire un plan de mandat, acte fondateur du nouveau conseil régional pour la durée du mandat, dans un contexte de baisse des dotations budgétaires de l'État et d'exercice de nouvelles compétences (notamment en matière de transports et d'économie). Les régions fusionnées ne bénéficient d'aucun avantage financier sur celles qui n'ont pas fusionné, lequel aurait pu se justifier en raison des contraintes auxquelles elles sont confrontées.

a) L'importance de la dimension « ressources humaines »

Les questions liées aux agents des régions fusionnées devront être réglées prioritairement car c'est la condition *sine qua non* du succès de ces nouvelles régions.

Vos rapporteurs ont constaté l'inquiétude des agents quant à leur avenir au sein de la nouvelle région. En effet, les représentants des organisations syndicales du conseil régional, rencontrés à Dijon, ont estimé que les questions liées au personnel n'avaient pas suffisamment été prises en compte au sein de la nouvelle organisation régionale, comme en témoignent, selon eux, le gel des avancements de grade ou la coexistence de régimes indemnitaires différents. Une autre crainte est liée à la mobilité des agents au sein du périmètre régional élargi et à l'éloignement de leur hiérarchie. Enfin, vos rapporteurs ont relevé une demande forte du maintien des droits acquis

par les agents dans leur ancienne collectivité territoriale. Ce maintien est toutefois prévu par la loi.

En revanche, il n'y a pas, au moins pour certaines organisations syndicales, d'hostilité *a priori* au regroupement des deux anciennes régions.

Pour répondre aux appréhensions légitimes des agents et garantir le succès de la fusion des régions, il apparaît indispensable pour les nouveaux exécutifs régionaux de définir rapidement un pacte social avec leurs agents pour régler les questions de personnels, en particulier d'harmonisation des régimes indemnitaires et de temps de travail et de rassurer les agents du maintien des droits acquis, conformément à la loi. Cette question doit représenter la priorité des élus des régions fusionnées afin que les nouvelles collectivités régionales puissent s'atteler rapidement à leurs compétences. On précisera, pour mémoire, que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit un délai de deux ans pour harmoniser les différentes politiques de ressources humaines dans les nouvelles régions.

C'est pourquoi le choix des directeurs généraux des services des régions fusionnées revêt une importance majeure : la résolution des enjeux liés aux ressources humaines conditionnera la capacité des nouvelles régions à exercer rapidement les nouvelles compétences que la loi leur attribue. Une expérience en matière de ressources humaines pour les directeurs généraux des services peut être un gain pour faire aboutir, dans un climat serein, le pacte social des nouvelles régions.

b) La nécessaire réflexion sur la proximité et la territorialisation de l'action publique régionale

À l'initiative du Sénat, a été introduite la faculté de délégation de compétences entre collectivités territoriales (désormais codifiée aux articles L. 1111-8 et L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales).

Par ailleurs, l'article L. 4251-8 du même code prévoit que la région peut conclure une convention avec un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier pour permettre la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces conventions visent à permettre la déclinaison des objectifs et dispositions de ce schéma au niveau territorial.

L'article L. 4251-18 du même code prévoit la même faculté pour la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

L'extension des périmètres régionaux doit nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur l'organisation des services régionaux offrant aux habitants et aux territoires une région à « visage humain », afin de répondre aux critiques permanentes dont elles font l'objet en matière de

déficit de proximité. Une organisation centralisée ne permettrait pas aux nouveaux exécutifs d'atteindre efficacement les objectifs qu'ils assignent aux politiques régionales.

Ainsi, chaque nouvelle région devra définir le maillage territorial qu'elle entend privilégier pour répondre à cette problématique, sur la base soit des départements, soit des bassins d'emplois ou encore des pays.

Cette « territorialisation » de l'action publique régionale est d'autant plus importante que les nouvelles régions présentent une hétérogénéité territoriale plus importante qu'auparavant. Il convient donc de prendre en compte les spécificités de chaque territoire, au travers de politiques régionales adaptées.

Plus concrètement, la territorialisation des politiques régionales pourraient s'opérer par la conclusion de conventions avec les collectivités territoriales infrarégionales ou leurs groupements, sur la base de projets territoriaux et d'une administration régionale de projet. Une telle territorialisation des politiques régionales reposera nécessairement sur la base d'un dialogue territorial, avec les autres échelons locaux, ce qui nécessitera une connaissance fine des besoins des territoires préalablement définis.

Ainsi, aux yeux de vos rapporteurs, la territorialisation de l'action publique régionale apparaît comme une condition *sine qua non* du succès des politiques et des projets des nouvelles régions.

c) Vers une typologie des régions ?

Les personnes entendues par vos rapporteurs ont souligné la spécificité de la fusion des anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté, en raison du portage politique fort dont elle a bénéficié et de la relative équivalence en matière économique et sociologique des deux anciennes régions, à l'origine d'une *affectio societatis* ancienne et forte.

Les premiers éléments recueillis par vos rapporteurs permettent de définir une première typologie des régions, qui méritera d'être affinée, selon trois catégories :

- les régions dont le périmètre n'a pas évolué dans le cadre de la loi précitée du 16 janvier 2015 ;

- les régions nouvelles issues de la fusion d'anciennes régions proches sur les plans économique, social et culturel, ce qui pourrait favoriser d'éventuelles confrontations en termes de leadership entre des territoires appartenant auparavant à des régions différentes ;

- les régions nouvelles issues de la fusion d'une région puissante économiquement avec une ou des régions plus faibles, la fusion pouvant alors s'apparenter à une absorption des secondes par la première.

Les prochains travaux de vos rapporteurs permettront de confirmer ou non cette typologie.

B. UNE RÉPARTITION CONFLICTUELLE DES COMPÉTENCES ENTRE RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS ?

L'élargissement du périmètre des régions fusionnées s'accompagne naturellement d'un nombre plus important d'interlocuteurs des conseils régionaux, au premier rang duquel se trouvent les départements.

Le déplacement de vos rapporteurs en Bourgogne-Franche-Comté ont permis de distinguer deux catégories de départements au sein de cette nouvelle région :

- ceux qui souhaitent se désengager de leurs compétences économiques et de transports, en invoquant, d'une part, les dispositions de la loi NOTRe précitée et, d'autre part, leurs difficultés budgétaires, pour se recentrer sur leurs seules compétences que la loi leur attribue ;

- ceux qui, au contraire, souhaitent poursuivre leur participation à des projets économiques en collaboration avec la région, *via* notamment leurs compétences en matière de solidarités territoriales, d'agriculture ou à travers certains outils tels que les sociétés d'économie mixte d'aménagement.

Face à l'hétérogénéité des positions des départements, chaque région devra préalablement définir sa politique en matière économique et de transports avant d'engager une discussion sur le rôle des départements et leur éventuelle participation aux politiques régionales, dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique. La préparation de ces dernières par les nouveaux exécutifs régionaux est primordiale pour la qualité des relations que les régions entretiendront avec les départements au cours du mandat.

Toutefois, certaines personnes entendues par vos rapporteurs craignent que certaines régions soient tentées de se replier, au moins dans un premier temps, sur leurs compétences obligatoires au détriment des compétences partagées ou partenariales avec les autres échelons locaux, en raison du contexte budgétaire auquel elles doivent faire face. Vos rapporteurs ne partagent pas une telle analyse : les dernières lois de réforme des collectivités territoriales ont tenté de renforcer les compétences régionales faisant de ces dernières un échelon incontournable d'animation et de développement du territoire, en partenariat avec les autres échelons locaux, à travers notamment l'élaboration des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Toute volonté de repli ne permettrait pas à une région d'exercer efficacement les compétences que la loi lui attribue.

IV. LA RÉORGANISATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE L'ÉTAT DANS LES RÉGIONS FUSIONNÉES

Pour rappel, le Gouvernement avait décidé en juillet 2014 qu'une nouvelle étape de la réforme de l'administration territoriale de l'État serait menée en même temps que la réforme des collectivités territoriales. Plus exactement, afin de ne pas laisser les agents dans l'incertitude, la réforme des services de l'État a précédé celle des services des conseils régionaux qui ne pouvait avoir lieu avant les élections de décembre 2015. Ce faisant, le risque a été pris d'une réorganisation sur la base de consultation des exécutifs régionaux dont la plupart ne sont plus en place en 2016.

En préalable dans un but de clarification des compétences, une revue des missions des services de l'État a été lancée : 45 mesures seront mises en œuvre dès 2016. Une nouvelle charte de la déconcentration a également été élaborée : censé approfondir la déconcentration, le décret portant la nouvelle charte¹ a surtout confirmé des principes déjà connus.

L'effet le plus immédiat et le plus important de la réforme territoriale sur les services de l'État est la réorganisation des services régionaux dans les régions fusionnées.

A. UNE ORGANISATION MULTI-SITES...

Dans sa communication relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État du 31 juillet 2015, le Premier ministre a présenté les nouvelles organisations régionales comme garantissant l'équilibre des territoires. Deux axes ont ainsi guidé la réorganisation des services régionaux dans les nouvelles régions :

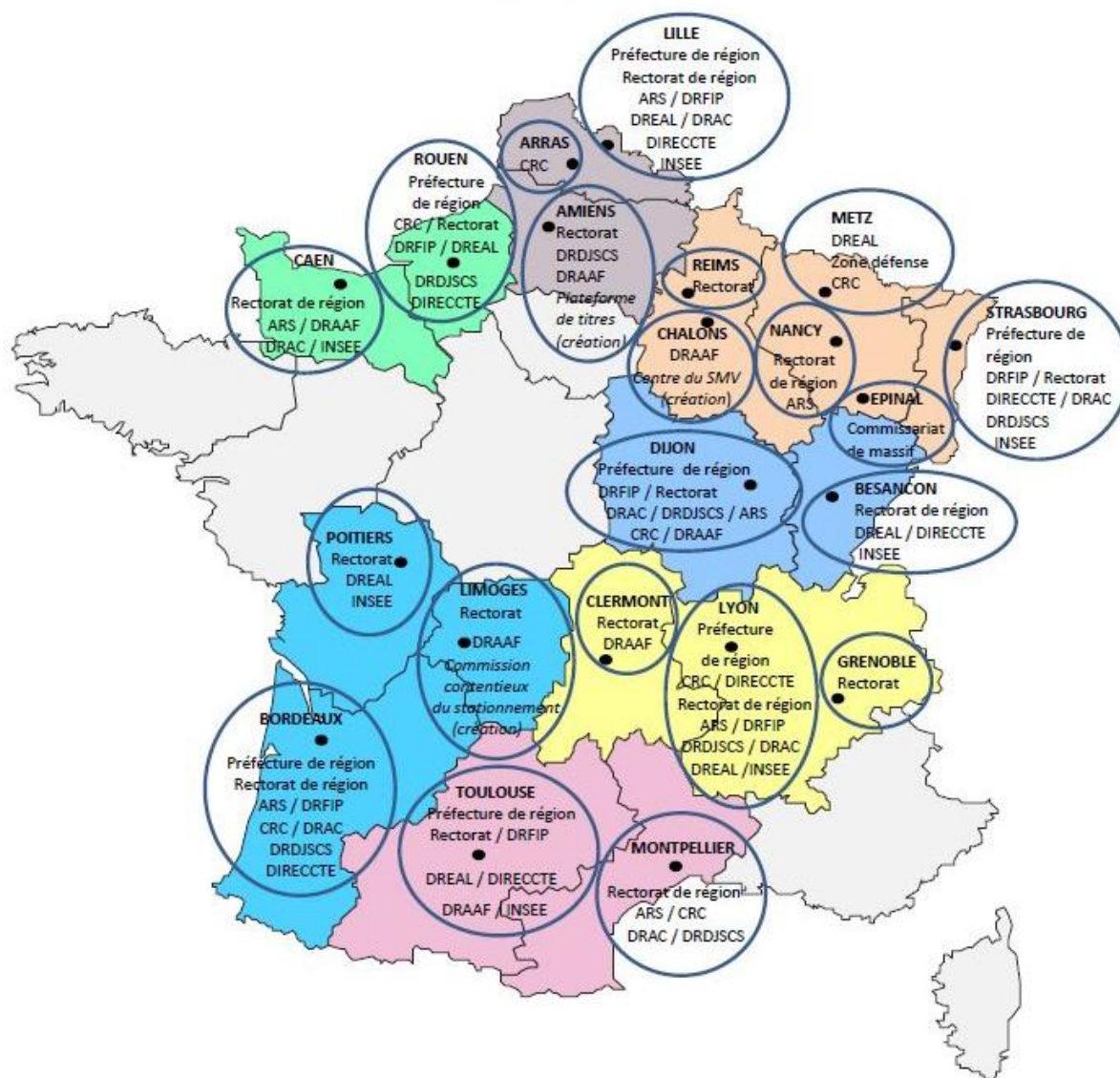
- les anciennes directions régionales ont été fusionnées en une direction unique, mais pas nécessairement implantée au chef-lieu de la future région. Ainsi, ce dernier ne concentre pas le siège de toutes les directions. Le Gouvernement a fixé un tiers des sièges des directions régionales en dehors du chef-lieu des régions fusionnées ;

- pour chaque direction, les fonctions de programmation stratégique sont exercées sur le site d'implantation principal, mais la direction fonctionne en multi-sites, et conserve donc des effectifs dans les anciens chefs-lieux régionaux. Une logique interdépartementale ou de spécialisation guide la répartition des missions entre les différents sites.

Les services régionaux de l'État sont donc organisés de manière différenciée selon les régions, ce qui rend cette organisation difficilement lisible.

¹ Cf. décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Réforme territoriale de l'Etat Carte des sièges



Source : fonction-publique.gouv.fr

Concernant les préfectures de région, la fusion des services s'est opérée de manière plus simple : les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) des chefs-lieux supprimés ont disparu au 1^{er} janvier 2016. 337 agents ont été concernés par leur suppression ou celle des missions de niveau régional.

Lors du déplacement à Besançon, M. Raphaël Bartolt, préfet du Doubs, a indiqué que la méthode suivie pour l'organisation de la fusion des services de l'Etat en région et de leur organisation en sites multiples avait bien fonctionné et que l'appui apporté par la mission interministérielle de coordination de la réforme régionale (MICORE) avait été précieux et apprécié. La réforme, qui devait nécessairement être rapide, a donc été bien conduite.

Cependant, les responsables de la DREAL et de la DIRECCTE, rencontrés à Besançon, ont indiqué que le plus important était à venir, à savoir le challenge que représente le fonctionnement des services régionaux en multi-sites, à la fois en termes de méthodes de travail et de moyens d'encadrement du personnel.

B. ... NÉCESSITANT UNE GOUVERNANCE ET DES MOYENS NUMÉRIQUES ADAPTÉS

Le fonctionnement des services régionaux de l'État appelle deux bouleversements majeurs des modes de fonctionnement de ces derniers.

En premier lieu, ils doivent s'adapter aux nouveaux moyens informatiques mis à disposition pour permettre le fonctionnement de directions désormais implantées sur plusieurs sites. Des projets importants et innovants ont été lancés dans ce domaine en région Bourgogne-Franche-Comté, laquelle a été choisie pour expérimenter ces projets.

Le programme de modernisation des systèmes d'information (PMSI)

Lors du Conseil des ministres du 31 juillet 2015, le Gouvernement a mandaté le préfet préfigurateur de Bourgogne-Franche-Comté pour expérimenter de nouvelles méthodes de travail, susceptibles de répondre à la fois aux enjeux de l'organisation en multi-sites et donc du travail à distance, et aux demandes des usagers en matière d'offre de services. Pour le Gouvernement, la nouvelle organisation des services régionaux de l'État doit être « *l'occasion de muter vers une administration 3.0* ».

Dans ce contexte, à travers le PMSI, la mobilisation des moyens informatiques est censée permettre, notamment :

- l'accès des agents à leurs données personnelles (fichiers, messagerie, agenda) depuis différents sites ;
- la mise place d'une gestion électronique des documents ;
- le développement de la visioconférence ;
- le transfert de fichiers volumineux sans recours à des supports externes ;
- l'évolution vers le travail en mode projet.

Les directeurs de la DREAL et de la DIRECCTE de Bourgogne-Franche-Comté ont précisé que les travaux engagés dans le cadre de cette expérimentation avaient beaucoup aidé dans la période de transition vers la fusion et ont fait part de leur satisfaction quant à l'écoute dont ont fait preuve les administrations centrales concernant leurs besoins informatiques dans ce nouveau contexte.

Ainsi, le défi majeur que constitue l'adaptation des moyens informatiques au travail en multi-sites semble être bien appréhendé. La préoccupation est plus grande s'agissant de l'encadrement du personnel travaillant en multi-sites. Cela implique en effet de passer, faute de présence, à une logique de compte-rendu du travail exécuté. La réussite de cette réorganisation dépend donc de l'adaptation de l'ensemble du personnel à cette nouvelle logique.

Il est trop tôt pour faire un bilan sur les moyens informatiques ou l'évolution de l'encadrement du personnel. Mais ces deux points doivent être suivis avec une grande attention, puisque, une fois encore, ils sont les clés de la réussite de cette réorganisation des services régionaux de l'État.

C. UNE ADHÉSION RÉSIGNÉE DES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le ressenti des personnels face à cette nouvelle réforme de l'administration territoriale est le même depuis plusieurs années : les agents sont habitués au changement, et s'ils trouvent encore la motivation pour s'adapter, ils aspirent à une pause dans la succession des réformes. Pause qui devra attendre 2018, la réforme des services régionaux devant s'étaler jusqu'à cette date... À moins qu'une nouvelle réforme n'intervienne entre temps. Si le plus gros a été fait pour le 1^{er} janvier 2016, des ajustements sont encore à prévoir probablement dans le sens de nouvelles réductions d'effectifs.

En conclusion, le déplacement à Besançon a confirmé les efforts consentis en matière de ressources humaines : la fusion des services régionaux a été anticipée et bien gérée dans ce domaine. Le dialogue social a été jugé satisfaisant et la situation des agents concernés par la réforme a été anticipée et traitée individuellement.

La question de la formation devra être particulièrement suivie puisque d'elle dépendra la capacité des agents à la fois de s'adapter aux nouveaux moyens informatiques, d'évoluer sur les nouvelles missions dont ils sont chargés et de s'adapter à la réorganisation des services régionaux.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 16 MARS 2016

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Cette communication sera brève dans la mesure où peu d'éléments nouveaux sont apparus depuis mon rapport pour avis sur les crédits alloués à l'administration générale et territoriale de l'État par le projet de loi de finances pour 2016. D'une part, nous n'avons pour l'instant effectué qu'un seul déplacement dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, à Dijon et Besançon. D'autre part, les fusions en cours n'ont pas encore produit tous leurs effets.

À ce stade, il s'agit surtout de se demander quels sont les défis auxquels l'administration territoriale doit faire face.

En premier lieu, elle doit faire coïncider son organisation avec le nouveau découpage. Or, la réorganisation a, bien entendu, débuté avant le redécoupage : espérons donc que tout cela coïncidera.

Par ailleurs, l'État a fait le choix de prévoir une organisation régionale déconcentrée, avec un éparpillement des services sur plusieurs sites. Du point de vue de l'aménagement du territoire, cela se comprend, mais cela engendrera des dysfonctionnements, c'est inévitable. Pour les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), le choix a été fait de tout unifier au niveau du chef-lieu régional : les SGAR des chefs-lieux supprimés ont donc disparu. Le Gouvernement a ainsi admis qu'une partie des personnels des SGAR, affectés dans les chefs-lieux ayant disparu, viennent renforcer les effectifs des autres services. En revanche, les directions régionales sont réparties sur plusieurs sites et au sein de chaque direction, les différents services sont également éparpillés. Cela ne va pas être simple à gérer. On nous présente l'informatique comme le miracle qui assurera le bon fonctionnement de cette organisation multi-sites, mais je m'interroge sur le fonctionnement des services à l'avenir. Il faudra penser l'organisation en conséquence et je crains que des difficultés apparaissent au quotidien.

Mon premier sentiment face à cette situation, c'est la grande souplesse, pour une fois, de l'État. Les personnels que nous avons rencontrés n'ont pas manifesté de désaccords, mais le plus difficile reste à faire. Si l'on continue à dégraisser l'administration territoriale, en parallèle de la réorganisation des services liée au redécoupage, comment ces multi-sites vont-ils fonctionner ? Le challenge est devant nous...

M. Philippe Bas, président. – Lorsque les départements ont été créés, on ne s'est pas interrogé pour savoir s'il fallait répartir les services du représentant de l'État sur différents sites. Le pouvoir local doit aussi être centralisé, sinon c'est au détriment de l'efficacité. La disparition de l'organisation centralisée de l'administration territoriale n'est que partiellement compensée par la dématérialisation des procédures, qui ne permet pas un échange d'informations complet. L'importance des kilomètres à parcourir constitue un frein à l'efficacité des services.

Mme Cécile Cukierman. – La réorganisation de l'administration territoriale nous inspire trois remarques.

En premier lieu, des difficultés apparaîtront inévitablement du fait du choix unilatéral de l'État de positionner des services régionaux sur plusieurs sites. Les différents services d'une même direction doivent collaborer alors qu'ils sont situés sur des lieux éloignés.

Ensuite, le numérique ne règle pas tout. Les visioconférences font gagner du temps mais l'aspect humain y est moins satisfaisant, d'autant que certaines visioconférences ne sont pas encore au point techniquement.

Enfin, concernant les agents, toutes les conséquences ne sont pas encore perceptibles. Je ressens de l'inquiétude : il n'y a ni rejet, ni acceptation, de la réforme territoriale en cours car on ne dispose pas encore d'une vision complète de toutes les conséquences qu'elle engendrera sur les conditions de travail des agents. On est donc dans une période d'incertitude, ce qui est facteur d'inquiétude.

M. François Grosdidier. – Je ne partage pas l'avis du président et du rapporteur sur la répartition des services régionaux. Sur des territoires parfois très grands, paradoxalement, il faut parfois renforcer l'échelon départemental pour gagner en efficacité. Je ne suis pas convaincu par exemple, dans une période où nous cherchons à faire des économies, que regrouper tous les services dans les grandes agglomérations, où l'immobilier est le plus cher, soit la démarche la plus pertinente...

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Les différentes interventions m'inspirent deux remarques. La problématique n'est pas tant la répartition des directions que celle des services à l'intérieur d'une même direction. Quant aux personnels, ils ont davantage une attitude résignée qu'ils n'expriment du consentement à l'égard de cette nouvelle organisation.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. Nous entendrons, en complément, la communication de MM. Darnaud et Vandierendonck la semaine prochaine.

MERCREDI 23 MARS 2016

M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur. - J'interviendrai sur la question de l'intercommunalité et des communes nouvelles. S'agissant de l'intercommunalité, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) vont être arrêtés fin mars. À la suite des auditions de l'Association des maires de France et de l'Assemblée des communautés de France et de notre déplacement en Bourgogne-Franche-Comté, nous avons pu établir plusieurs constats. Le premier est celui de la disparité des cartes intercommunales. Dans certains départements, comme le Bas-Rhin ou la Loire-Atlantique, cette carte est aboutie, les intercommunalités étant relativement développées. *A contrario*, dans le Doubs, où nous nous sommes déplacés, la plupart des intercommunalités sont peu importantes, avec 25 intercommunalités sur 30 regroupant moins de 15 000 habitants. Deux raisons peuvent expliquer ces disparités. Tout d'abord, *l'affectio societatis* : selon les territoires, des habitudes, des relations se sont tissées au fil du temps, ce qui a abouti naturellement à la constitution d'intercommunalités. Ensuite, la différenciation territoriale : la culture intercommunale est plus ou moins prégnante selon les parties du territoire. Ainsi, le fait intercommunal est plus développé dans les régions de l'Ouest que dans celles du Sud-Est.

Dans le cadre de la loi NOTRe, le Sénat a baissé le seuil minimal de constitution des EPCI par rapport au seuil initial proposé par le Gouvernement en l'assortissant d'un système dérogatoire afin de prendre en compte l'hyper ruralité, les zones de montagne, tout en respectant les bassins de vie. Cette dernière notion a d'ailleurs été très discutée : il faudra comparer la réalité de ces bassins de vie avec les périmètres des intercommunalités telles que proposées dans les schémas.

Ce qui nous préoccupe, c'est l'application très hétérogène des dérogations. Certains préfets n'ont pas appliqué les dérogations que nous avons votées. C'est pourquoi, dans ces territoires, les élus ont fait valoir ces principes dérogatoires pour obtenir des tailles d'intercommunalité plus réalistes par rapport à la densité et à la taille du territoire.

Cela ne va pas sans poser de problème. On constate des écarts très significatifs, avec des regroupements de 210 communes dans la Manche, 205 dans le Pas-de-Calais ou une fusion de 10 intercommunalités dans les Pyrénées-Atlantiques.

Concernant la méthode, on constate aussi d'importantes variations. Certains préfets ont opté pour le « bloc à bloc », c'est-à-dire le regroupement d'intercommunalités déjà existantes, d'autres ont repensé complètement la carte de l'intercommunalité, en cassant des intercommunalités existantes.

On assiste également à la constitution d'intercommunalités qualifiées de « XXL ». Ce phénomène peut être vécu positivement quand il est souhaité par les élus, mais il peut être également très anxiogène dans certains territoires, notamment ruraux, car la question de la gouvernance se pose. Comment la commune peut-elle exister dans ces grandes intercommunalités ? Des questions se posent également dans le domaine de l'ingénierie. Concernant le regroupement au sein des territoires ruraux, un outil porte la marque du Sénat : c'est le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Il est utilisé avec une relative parcimonie. Il permet pourtant d'accepter un périmètre de coopération large, sans pour autant mettre en place tout de suite une communauté d'agglomération voire une communauté urbaine. Il permet une adaptation progressive vers une intercommunalité plus intégrée.

Un autre point a été régulièrement soulevé par nos interlocuteurs : la rapidité avec laquelle les choses doivent se mettre en place, ce qui génère une réelle inquiétude chez les élus, notamment dans le cas de fusions de communautés de communes, qui s'accompagne d'une réflexion sur les compétences, ce qui pose difficulté. Pour répondre à cette inquiétude, certains proposent de retarder l'entrée en vigueur des SDCI. Dans certains territoires, on constate de réelles difficultés, notamment pour les compétences lorsqu'il y a fusion entre des intercommunalités rurales et urbaines. Dans ce contexte, la proposition de loi de M. Mézard, qui vise à rallonger dans certains cas le délai de mise en place des nouvelles intercommunalités, dans le respect des schémas départementaux qui vont être arrêtés, trouve tout son sens.

Une des principales conséquences de la révision de la carte intercommunale est la montée en puissance des communes nouvelles. Dans le Doubs, de quelques projets, on est passé quand le préfet a fait le premier rendu de son schéma, à 50 projets sur 600 communes. À l'échelle nationale, ce sont 340 communes nouvelles, concernant 1 160 communes, qui ont été créées. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Il y a tout d'abord, avec la mise en place d'intercommunalités de plus en plus importantes, un sentiment de déclassement, et la commune nouvelle permet d'être mieux représentée au sein de ces dernières. Ensuite, il est parfois techniquement difficile de mettre en place une intercommunalité, car certaines communautés de communes intègrent beaucoup de compétences, et la commune nouvelle est un élément facilitateur pour tendre vers un regroupement intercommunal. En tous cas, on constate que l'incitation financière est loin d'être toujours le fait générateur de ces regroupements.

Pour conclure, l'une des conséquences de la révision de la carte intercommunale est la montée en puissance des communes nouvelles, qui n'était pas attendue. Nous constatons également qu'il est nécessaire de laisser l'initiative au terrain et aux territoires, partant notamment de *l'affectio societatis*, qui permet de constituer des intercommunalités qui fonctionnent à

la fois en termes de gouvernance et de montée en puissance sur les compétences.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. - Lors de notre déplacement en Bourgogne-Franche-Comté, nous avons pu apprécier l'exemple d'une fusion de régions réussie, en raison d'une volonté politique préexistante à la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Les milieux économiques portaient aussi ce projet depuis longtemps.

Les directeurs généraux des services des deux régions fusionnées ont cependant regretté que l'État se soit montré peu présent dans la préparation de cette fusion. La mise en place des services de la nouvelle région s'est organisée de façon originale. Aucun des deux directeurs généraux des services n'a accédé à cette même fonction dans la région fusionnée. En attendant la nomination du nouveau directeur général, chacun a exercé des attributions fonctionnelles sur le périmètre territorial de la nouvelle région, l'un chargé du rapprochement des politiques publiques des deux régions, l'autre des questions de ressources humaines. Les représentants syndicaux nous ont indiqué que les personnels acceptaient le principe de la fusion tout en exprimant certaines inquiétudes. Ainsi, si les droits acquis sont maintenus, il apparaît que la cohabitation de différents statuts pour des personnels effectuant les mêmes tâches pose question. La mission prioritaire de la nouvelle directrice générale des services, Mme Valérie Chatel, sera de réussir le pacte social, étape indispensable pour la suite.

Se pose aussi la question de la territorialisation de l'action publique régionale. Dans certaines régions, les départements défendent une position unitaire dans le nouvel espace régional. Dans d'autres régions, les départements souhaitent exercer les seules compétences obligatoires que leur attribue la loi NOTRe. D'autres départements, au contraire, souhaitent continuer à exercer leurs anciennes compétences au titre de la solidarité territoriale, en particulier pour aider les territoires ruraux, ce qui fait écho à l'article de notre ancien collègue Jean-Jacques Hyst sur la différenciation territoriale. Le Sénat a eu à cœur de permettre la conclusion de conventions pour la délégation de compétences aux départements et aux intercommunalités. Les aides aux entreprises relèvent maintenant de la compétence des régions mais peuvent être confiées par convention aux départements ou aux intercommunalités. Les personnes que nous avons rencontrées en Bourgogne-Franche-Comté ont salué la clarification des compétences entre les différents échelons et la souplesse contractuelle adoptée à l'initiative du Sénat. Notre collègue Pierre-Yves Collombat, rapporteur délégué de la mission, a présenté la semaine dernière l'organisation des services de l'État afin de territorialiser leur action et leur synchronisation avec les services de la région. Même en présence d'une *affectio societatis* ancienne, il faudra un certain temps pour que la définition des politiques territoriales et la territorialisation correspondante produisent

l'ensemble des effets escomptés. Les nouvelles régions ne reçoivent aucun soutien budgétaire particulier de la part de l'État, c'est la préoccupation que nous pouvons relayer, alors qu'elles doivent faire face à de nombreux défis. Dans la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté, la durée du mandat sera nécessaire pour réussir la fusion et la territorialisation de ses politiques.

Enfin, à noter aussi que l'idée d'un pôle métropolitain – sorte d'« auberge espagnole » où tout le monde peut trouver ce qu'il souhaite – entre Dijon et Besançon est dans les esprits, pour mettre un terme à la rivalité entre les deux villes. En théorie, c'est un projet séduisant mais sur la base d'un concept plutôt fluctuant.

M. Philippe Bas, président. – Nous remercions les rapporteurs pour leur investissement personnel. Sans surprise, les grandes régions se mettent en place progressivement et gèrent dans un premier temps leurs problèmes propres. Il est vrai que les régions ne montrent aucun empressement à recueillir des compétences, peu nombreuses, qui leur seraient transférées par les départements et qui ne les intéressent guère. De plus, ces compétences, comme les transports scolaires, étaient exercées différemment d'un département à l'autre, ce qui pose aux régions des problèmes d'harmonisation redoutables. Il y a des surprises en ce qui concerne les dispositions de la loi NOTRe en matière d'intercommunalité. Nous avons concentré le débat parlementaire sur le nombre d'habitants minimal de constitution d'une communauté de communes. Or la vraie question était celle de la procédure : malgré le seuil abaissé de 15 000 habitants pour lequel nous nous sommes beaucoup battus, les préfets ont été libres, voire incités, à utiliser l'instrument du regroupement dans le milieu rural pour y constituer des intercommunalités de 100 000 ou 200 000 habitants, dans des périmètres qui ne correspondent en aucun cas à des bassins de vie. Mais la procédure, telle que nous l'avons reproduite à partir de la loi de 2010, autorisait les préfets à établir des projets de schéma départemental de coopération intercommunale qui ne comportaient aucune limite en matière de périmètre territorial des regroupements. Il est très difficile ensuite d'en sortir car le projet de schéma a des implications juridiques très fortes. Pour les modifier, il faut pour cela une majorité des deux tiers des membres des commissions départementales de coopération intercommunale qui ne sont pas toujours protectrices de la volonté démocratique des conseils municipaux. Nous devons être attentifs à la proposition de loi de notre collègue Jacques Mézard qui vise à détendre le calendrier pour la mise en place de certaines intercommunalités car là où sont prévues de très grandes intercommunalités rurales, il faudra certainement, pour préserver la proximité des centres de décision, inciter les petites communes à se regrouper en communes nouvelles.

M. François Grosdidier. – La mission d'information n'a pas achevé ses travaux mais je reste pour l'instant sur ma faim. Au vu de la communication qui a été faite, il me semble qu'on ne tire aucun avantage de

la réforme territoriale en cours : on cherche simplement des moyens de surmonter les difficultés qu'elle crée.

Une seule véritable question se pose : les fusions de régions vont-elles permettre de générer des économies ? On nous avait annoncé 16 milliards d'euros d'économies, j'ai au contraire l'impression que la perspective de quelconques économies s'éloigne.

La réforme territoriale a conduit à un allongement des circuits de décision. Pour la simple rénovation d'un lycée professionnel, par exemple, on doit traiter avec deux fois plus d'élus et tout administrer d'un échelon plus éloigné.

S'agissant du bloc communal, la réforme territoriale n'a pas réglé le principal problème de la réforme de la loi du 16 décembre 2010 : le seuil requis pour procéder à une modification du schéma départemental de coopération intercommunale, à savoir une majorité des deux tiers dans les CDCI. On atteint parfois les deux tiers des présents, mais c'est plus difficile d'atteindre les deux tiers des membres.

Je ne partage pas l'avis de notre collègue René Vandierendonck à propos des pôles métropolitains lorsqu'il les présente comme une auberge espagnole. Les pôles métropolitains peuvent constituer une bonne solution. Les intercommunalités doivent assumer le développement économique, donc elles ont intérêt à s'étendre sur un territoire suffisamment grand, afin de rendre leur action économique viable. Le revers de cette tendance à l'élargissement, c'est la naissance de structures intercommunales sur des territoires, pour partie ruraux et pour partie urbains, au sein desquels il est difficile d'exercer une compétence en matière de développement économique cohérente. Parfois, une intercommunalité de taille plus modeste combinée à un pôle métropolitain constitue une solution plus souple.

M. Pierre-Yves Collombat. – La procédure ne simplifie pas les choses, mais ce n'est pas l'origine du problème. On voit bien que la notion d'intercommunalité a pris deux sens : soit il s'agit d'un outil de gestion locale, soit d'une circonscription administrative qui agit comme un substitut au département, et selon les préfets, c'est l'une ou l'autre de ces versions qui triomphe. Certains préfets, ceux qui ne voulaient pas d'ennuis pour dire les choses clairement, ont tranquillement suivi la CDCI.

Beaucoup de communes nouvelles sont issues de la volonté de faire survivre des intercommunalités qui fonctionnaient bien, mais qui ont été contraintes de s'engager dans un processus de fusion. C'est une manière de faire survivre le consensus local sous forme de communes associées, déléguées, etc.

M. Alain Anziani. – Une remarque d'abord : on parle beaucoup du rôle prégnant des préfets dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale, mais il existe beaucoup de cas dans lesquels la

majorité des deux tiers au sein de la CDCI a permis de modifier le projet de schéma et la position du préfet.

Une question ensuite : les rapporteurs pourraient-ils nous faire part de leurs commentaires sur les métropoles ?

Mme Cécile Cukierman. – Les rapporteurs peuvent-ils d'abord nous dire s'il existe des différences entre les fusions qui concernent deux régions et celles qui en concernent trois ?

Je souhaite ensuite faire part de l'inquiétude des personnels dans le cadre de ces fusions : ils sont dans l'incertitude et la fusion génère des contraintes fortes sur leur cadre d'activité.

Il existe par ailleurs un risque de perte de portée des politiques régionales sur des territoires à présent beaucoup plus étendus.

Concernant les CDCI, le seuil des deux tiers est difficile à actionner et conduit parfois à des rapports tendus. Cela ne donne pas toujours une belle image de la démocratie locale.

Je pense enfin qu'il y a un peu d'excès dans ce qui a été dit des pôles métropolitains. Ils permettent de travailler sur des projets larges et ont donc une utilité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Premièrement, je suis satisfait des intercommunalités issues du travail des CDCI. Il fallait instaurer une taille intercommunale critique plus importante et la mettre en œuvre. Deuxièmement, il faut retravailler le phénomène métropolitain. L'idée de pôle métropolitain, qui est une belle idée, mériterait d'être repensée.

M. Jacques Bigot. – J'ai deux observations à formuler.

Vous avez d'abord souligné, Monsieur le Président, que le préfet peut imposer des stratégies de regroupement. Mais il faut dire que ce sont parfois des stratégies partagées par les élus. Dans mon département, trois fusions ou regroupements d'intercommunalités sont programmés. Le seuil des deux tiers n'a pas été obtenu dans toutes les CDCI concernées et je dois dire que l'esprit intercommunal a parfois été absent des échanges.

Ensuite, je ne voudrais pas que la décentralisation conduise paradoxalement à un phénomène de recentralisation, au travers de l'action des préfectures dans les territoires... Quel est le poids du préfet de région dans cette nouvelle gouvernance ?

M. Patrick Masclet. – Je partage la présentation faite par les rapporteurs. J'ai le sentiment que les schémas sont globalement acceptés, même si le sujet des intercommunalités « XXL » génère parfois des attitudes anxieuses. Les rapporteurs peuvent-ils évaluer la proportion des intercommunalités qui font l'objet de véritables difficultés, dans les projets de SDCI récemment présentés ?

Enfin, une remarque concernant les communes nouvelles : elles résultent d'un réflexe des intercommunalités existantes pour subsister au sein d'intercommunalités plus étendues.

M. Yves Détraigne. – Je suis surpris par l'évolution des esprits ces derniers temps. Le fait intercommunal est dans les esprits et les élus sont beaucoup plus ouverts aux évolutions. Les choses se font beaucoup plus facilement que ce que l'on pouvait l'imaginer, en comparaison de ce que nous avons pu constater lors de l'achèvement de la carte intercommunale en 2010-2012.

M. Jean Louis Masson. – Sur la fusion des régions, les choses ne se passent pas bien dans certains endroits. On devrait pouvoir, dans de tels cas, recourir au référendum. C'est le cas dans la région « Grand Est », à laquelle de nombreux citoyens sont opposés. Les consultations prévues par les engagements européens de la France n'ont pas été respectées.

S'agissant des commissions départementales de coopération intercommunale, le comportement de certains préfets est inadmissible. Dans mon département, il a fallu que je me batte pour la présentation d'un amendement, qu'il considérait comme irrecevable.

M. Alain Marc. – Dans mon département, le préfet s'est très bien comporté, car il a permis la bonne organisation de la commission départementale de coopération intercommunale qui aurait pu être très compliquée, en réunissant les élus de manière anticipée.

Les élus sont inquiets car ils ont l'impression qu'il ne s'agit que d'une première vague de regroupement. Avez-vous eu ce ressenti ? Et pour les citoyens, que vont-ils comprendre aux différences de compétences entre les intercommunalités ? Je crains que cela ne contribue à les éloigner encore de la vie politique.

M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur. – Sur le ressenti des élus, nous constatons que sur certains territoires, la loi NOTRe n'est pas encore totalement, voire pas du tout, acceptée. Je vois personnellement beaucoup d'intérêt à la proposition de loi de M. Mézard, car il y a des endroits où les choses ne sont quasiment pas faisables dans le calendrier actuellement arrêté.

Je comprends la frustration de M. Grosdidier concernant le stade d'avancement du rapport, mais tout cela est encore très frais, et, s'il y a une chose à retenir, c'est la disparité entre des cartes intercommunales. L'acceptabilité des schémas proposés par les différents préfets est donc aussi plus ou moins forte. Dans mon département, l'Ardèche, la loi NOTRe est encore un épouvantail, et il y a un réflexe systématique pour aller vers les dérogations permises.

Concernant les intercommunalités « XXL », on est en train de recenser le phénomène, qui sera peut-être revu dans les schémas arrêtés.

Deux questions principales se posent : celle de la prise en compte des espaces ruraux et celle de leur gouvernance.

Les commissions départementales de coopération intercommunale, si elles sont un acteur majeur, ne sont pas non plus l'alpha et l'oméga dans le processus de décision. La commission départementale de coopération intercommunale est la représentation des élus, mais les conseils municipaux ont un rôle entier dans la démarche, avec l'acceptation de l'arrêté de périmètre. Ce sera le test grandeur nature.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous n'avons fait pour l'instant qu'un déplacement, il faut donc rester modeste sur le bilan, les choses s'éclaireront au fur et à mesure de nos déplacements. Concernant la proposition de loi de M. Mézard, son champ de crédibilité opérationnel est limité. Il faudra la regarder de près et la limiter à des problèmes complexes. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de l'approche des élections sénatoriales, on ait à examiner une nouvelle proposition de loi à chaque réunion de commission...

ANNEXE 1 - AUDITION DE MME CLOTILDE VALTER, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA SIMPLIFICATION

MERCREDI 2 DÉCEMBRE 2015

M. Philippe Bas, président. – Merci, madame la ministre, de nous exposer les différentes mesures que le Gouvernement a prises et a l'intention de prendre pour réorganiser son administration déconcentrée, dans le cadre des dernières réformes territoriales, en particulier la nouvelle carte régionale.

Mme Clothilde Valter, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification. – Merci, monsieur le président, de me permettre de vous présenter la nouvelle organisation territoriale de l'État.

Je ne reprendrai pas dans le détail toutes les mesures d'organisation déjà contenues dans la communication que le Premier ministre a faite en conseil des ministres le 31 juillet dernier, considérant celles-ci comme acquises, au profit d'une présentation de notre conception de l'organisation territoriale de l'État, et des principaux points d'impact.

En préambule, je partage, avec le ministre de l'intérieur, la question de l'administration territoriale de l'État, Maryse Lebranchu étant, quant à elle, en charge des aspects relatifs à la décentralisation et aux collectivités territoriales.

La réforme territoriale – la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la loi sur la délimitation des régions – contribue à la « nouvelle France des territoires ». Cette nouvelle carte des collectivités est à l'origine de profonds bouleversements mais porte surtout une nouvelle dynamique des territoires, qu'il s'agisse du développement porté par les intercommunalités ou, plus récemment, par les régions en charge du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, les services de l'État doivent adapter leur organisation territoriale à cette nouvelle carte des collectivités. Ceci donnera lieu, à compter du 1^{er} janvier 2016, à une réforme de grande ampleur qui, pour les services de l'État dans les territoires, peut se comparer aux bouleversements de 1964 ou ceux, plus récents, de 1982.

Le dispositif que l'État a mis en place sera prêt au 1^{er} janvier 2016. Tous les textes réglementaires qui ne sont pas encore pris le seront d'ici cette

date. Les nominations des préfets, des directeurs des services régionaux, et toutes celles qui sont nécessaires seront effectuées d'ici là.

Élément relativement nouveau, la nouvelle carte des services de l'État sera homogène, en se calant sur celle des nouvelles régions, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. L'objectif du Gouvernement est de mettre l'État et ses services en situation d'exercer leurs missions dans les territoires.

Les missions de l'État sont historiques et républicaines ; le rôle de l'État, dans les territoires, est d'être garant des libertés, de la sécurité, de l'application de la loi, de la cohésion sociale, de la cohésion territoriale et d'être porteur, plus globalement, d'une stratégie collective afin de répondre aux défis auxquels le pays est confronté.

Cela étant dit, l'État, dans les régions, a aussi pour mission de mener les politiques publiques définies par le Gouvernement et de jouer pleinement son rôle à l'égard des acteurs locaux, des collectivités, des entreprises et des forces vives du territoire.

Le Premier ministre, lors de sa communication du 31 juillet dernier, a annoncé un échelon régional doté d'un préfet de région, de directeurs régionaux, et d'un recteur d'académie ; cet échelon de pilotage et de mise en œuvre de la politique publique s'attellera aux éléments structurants du territoire.

Le département sera un échelon de proximité avec les élus locaux, les acteurs économiques et les forces vives des territoires.

Les processus en cours, pilotés par le ministre de l'intérieur, M. Bernard Cazeneuve, ou par la ministre de l'égalité des territoires et de la ruralité, Mme Sylvia Pinel, vont se développer à l'échelon départemental et infradépartemental : réforme des préfectures « nouvelle génération », carte des sous-préfectures, maisons de l'État, maisons de services au public.

Ces différentes évolutions marqueront la présence de l'État dans les territoires, et formeront un réseau d'ingénierie qui appuiera les grands projets des collectivités, des forces vives et des entreprises, mais aussi les projets économiques.

La charte de la déconcentration qui a fait l'objet d'un décret du 7 mai dernier permettra à ce dispositif de fonctionner. Il ne vous a pas échappé que la précédente charte de la déconcentration de 1992 n'a jamais été appliquée. Le Gouvernement se fait fort de mettre cette charte en œuvre.

Le Premier ministre a signé une circulaire à l'intention des membres du Gouvernement, des préfets et des directeurs des administrations centrales pour demander que cette mise en œuvre soit engagée dès cette année. Des mesures seront prises en 2016 pour permettre aux échelons territoriaux de l'État de travailler dans les meilleures conditions avec leurs interlocuteurs sur le territoire.

Les effectifs des services départementaux de l'État seront renforcés afin de les rééquilibrer face à l'échelon régional.

Un processus de modernisation tiendra compte de la nouvelle organisation des services régionaux et de la volonté d'équilibre des territoires qui a présidé à la localisation de ces différents services. Un travail est en cours afin de réfléchir à une nouvelle gouvernance et à faciliter les échanges entre les différents échelons territoriaux, en les faisant bénéficier des technologies les plus modernes.

M. Mathieu Darnaud. – Je voudrais revenir sur la question de la proximité et du maillage territorial des services déconcentrés de l'État.

On imagine aisément que cet aspect peut paraître assez anxiogène, tant pour les élus locaux que pour les populations des régions fusionnées qui, pour certaines, dépasseront les 70 000 kilomètres carrés, comme Auvergne-Rhône-Alpes, Languedoc-Midi-Pyrénées-Roussillon, Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente, et d'autres.

Pourriez-vous revenir sur les méthodes de travail que les services déconcentrés de l'État mettront en œuvre pour favoriser une certaine proximité, autant auprès des élus locaux que des citoyens ?

Dans la droite ligne de cette question, pouvez-vous éclairer la commission sur les premières réponses apportées par les préfets de région à l'instruction du Premier ministre du 5 novembre 2015 concernant l'implantation des services territoriaux de l'État pour garantir la prise en compte des territoires situés aux franges des départements et des régions ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Cette discussion arrive au bon moment. Je vous avoue que je suis resté quelque peu sur ma faim lors du débat budgétaire sur l'administration générale de l'État dans les territoires dont je suis le rapporteur pour avis. J'en profite pour dire que trois minutes pour rapporter sur un tel sujet, c'est une mauvaise plaisanterie. J'espère qu'il en sera tenu compte l'année prochaine...

Madame la secrétaire d'État, vous nous annoncez une amélioration, notamment sur le plan de l'ingénierie et des moyens des départements. C'est une bonne nouvelle mais, jusqu'à présent, année après année, gouvernement après gouvernement, nous constatons une perte de substance progressive des services déconcentrés en hommes et en moyens.

Par parenthèse, j'observe que dans les territoires, durant des siècles, l'État, c'était d'abord les routes. L'État républicain, l'État unitaire est là pour aider. Vous nous dites que l'on y revient : *Alléluia* ! Permettez-moi cependant d'en douter...

En second lieu, vous dites qu'il existera désormais une adéquation entre l'organisation territoriale de l'État et les collectivités territoriales. Je constate que, du fait de la réforme régionale, l'État a réorganisé ses services sans savoir ce que les régions allaient exercer comme compétence. Vous ne

pouvez faire autrement, mais il n'empêche que c'est ainsi. Sauf à croire à l'harmonie préétablie, surtout à un an et demi d'une élection présidentielle, on peut douter que cela passe partout.

En outre, j'aimerais que vous nous expliquiez en quoi consiste cette simplification qui disperse un tiers des directions sur de multiples sites d'anciennes régions en leur attribuant des spécialités. Les échanges entre les différents pôles risquent d'être assez sportifs !

On dit qu'il va y avoir une révolution technologique. J'aimerais que vous en disiez un peu plus sur ce point. Il ressort de mes déplacements que tout cela demeure extrêmement flou quant au fait de savoir comment cela va véritablement fonctionner.

M. Jacques Mézard - J'aime que les discours soient en concordance avec les actes.

Vous nous avez indiqué que vous alliez adapter les services territoriaux de l'État à la nouvelle carte régionale. Nous n'en doutons pas, mais c'est précisément ce qui nous inquiète.

Vous avez refait de Lyon la capitale de la Gaule, mais mon département en est à onze heures aller-retour par le train, et à neuf heures aller-retour par la route. Vous n'avez laissé à Clermont-Ferrand, déjà très loin pour nous, qu'une seule direction, celle de l'agriculture. Tout le reste a été rapatrié sur Lyon. Le préfet préfigurateur a indiqué que tout ceci permettait à l'État de faire 10 % d'économies !

Je sais que l'immense qualité de notre administration permet de faire plus avec moins. Je souhaite savoir, pour nos petits territoires à la densité de population très faible, ce qu'on va faire de ce qui reste ! Allez-vous maintenir quelques services ? Le Gouvernement, durant le débat qui a eu lieu ici même, au Sénat, a assuré qu'il allait renforcer les services de l'État dans les départements.

Nous ne pouvons qu'y souscrire ! Or, depuis ces excellents discours, nous avons eu des informations selon lesquelles on supprimait totalement les trois derniers agents des douanes de notre département. Plus de services des douanes, donc ! Cela peut être inquiétant si on tient compte d'un certain nombre d'agitateurs. Une gendarmerie a également été supprimée et trois ou quatre autres sont actuellement en débat. Pouvez-vous me dire si vous comptez continuer ou non dans cette voie-là ? Allez-vous également supprimer les trésoreries ? Quant aux deux sous-préfectures de mon département, *quid* de leur avenir ?

Vous prétendez renforcer les effectifs des services déconcentrés, mais les préfets nous font part de diminutions prévues dans les services de la préfecture du département pour 2015. Allez-vous continuer également dans cette voie-là ? Toutes ces questions sont concrètes ! Les messages et les éléments de langage ne m'intéressent plus.

Comment allez-vous faire pour nous permettre de continuer à fonctionner lorsqu'on est en bout de ligne ? Jusqu'à présent, je n'ai reçu aucune réponse aux questions que j'ai posées.

Mme Catherine Tasca. – Ma question rejoint celle qui a été posée par Pierre-Yves Collombat en ce qui concerne la fonction d'ingénierie, qui deviendrait un rôle majeur de l'État par rapport aux projets qui se développent sur nos territoires.

On entend partout les collectivités, lorsqu'elles essaient de mettre en œuvre un projet, se plaindre d'être très démunies en matière d'études techniques. Certaines se sont résignées à faire appel à des bureaux d'étude, ce qui présente un coût et n'assure pas une homogénéité du traitement des dossiers.

Que mettez-vous donc concrètement derrière ce terme d'ingénierie ? Comment la nouvelle cartographie des services de l'État permettra-t-elle d'assurer cette fonction ?

M. André Reichardt – Madame la secrétaire d'État, j'ai eu l'occasion, en qualité de rapporteur pour avis de la commission des lois sur le programme de développement des entreprises, dans le cadre du projet de loi de finances, de m'interroger sur le rôle d'accompagnement des services déconcentrés de l'État en matière de développement des entreprises. La commission a d'ailleurs bien voulu rejoindre mes conclusions.

Je ne reviendrai pas sur le paysage institutionnel : d'un côté, des régions en charge d'une mission forte en la matière ; de l'autre, des services déconcentrés, comme les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui voient leurs effectifs s'éroder d'année en année, avec des crédits d'intervention qui diminuent considérablement. C'est tout juste s'il reste quelque chose dans le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) ou pour le financement des pôles de compétitivité.

Dans ces conditions, comment voyez-vous le véritable rôle des services déconcentrés de l'État en matière d'accompagnement des entreprises, tout particulièrement les petites entreprises, qui se plaignent amèrement de ne pas être assez aidées ?

M. Alain Marc. – Il y a loin des intentions à la réalité. En tant que premier vice-président d'un conseil départemental, je puis vous assurer que cela fait quelques années qu'on a perdu l'ingénierie de l'État. Je ne vois pas comment vous allez la rétablir. C'est impossible. Comme d'autres départements, nous avons créé notre propre agence d'ingénierie, pour mettre nos services à la disposition des communes et des communautés de communes, afin de leur éviter, lorsqu'elles ont des projets, de faire appel à des cabinets d'études coûteux.

Je ne vois donc vraiment pas comment vous allez faire pour rétablir une ingénierie de l'État. Pour moi, il s'agit d'un leurre !

En second lieu, s'agissant de la proximité, on ne dispose pas encore de la future carte des sous-préfectures. Celles-ci peuvent continuer à exister : mais si on ne leur donne pas de prérogatives, elles ne pourront rien faire ! Les sous-préfectures sont utiles.

Je ne crois pas à une augmentation des effectifs dans les préfectures et les sous-préfectures dans les deux prochaines années. Je suis même prêt à parier le contraire !

S'agissant des trésoreries, je n'étais pas partisan de leur disparition. Je me suis toutefois aperçu que leur présence n'était peut-être pas utile partout, hormis en matière de conseil aux élus, la dématérialisation compensant l'absence de proximité physique.

On continue par ailleurs à supprimer des gendarmeries rurales. Certes, au départ, l'État était censé s'occuper en priorité des routes, mais il en allait également ainsi des gendarmeries en milieu rural.

La qualité du renseignement français, dans une période difficile, a été louée par les pays étrangers, en grande partie grâce à son réseau de gendarmeries. Il est donc contradictoire de continuer à les fermer. Je n'accepte pas que nous continuions à le faire au motif que ce sera plus efficace en matière de restructuration interne. Ce n'est certes pas le sujet pour lequel vous êtes devant nous aujourd'hui, mais c'est un point important. Je souhaite connaître votre point de vue et avoir, à échéance de trois ou quatre ans, une carte permettant de voir ce qui va se passer.

Je comprends que vous attendiez les élections régionales pour la publier. C'est une question de « politique politicienne », mais c'est extrêmement important en milieu rural que de connaître la carte des services publics pour savoir comment ils vont évoluer.

M. Alain Richard. – Le Gouvernement estime-t-il nécessaire de modifier les décrets de 2004 relatifs aux pouvoirs des préfets et à l'organisation territoriale de l'État ?

M. François Grosdidier. – Comme beaucoup de mes collègues, je n'attends plus de l'État qu'il assure l'assistance technique des communes et des collectivités en général.

Cela fait plusieurs années maintenant que nous avons pallié ces carences, soit en recourant au secteur privé, soit en développant certains outils, grâce aux départements, et en les mettant à la disposition des collectivités intéressées.

On peut cependant craindre que la baisse des dotations budgétaires de l'État et l'augmentation des dépenses sociales obligatoires rendent très difficile le financement de ces outils ou, plus globalement, le soutien

technique ou financier aux collectivités locales. Votre collègue Marylise Lebranchu a d'ailleurs recommandé aux départements d'absorber la baisse de leur dotation en se concentrant sur leurs compétences, et en intervenant moins dans l'aide aux communes et aux intercommunalités.

L'inquiétude porte plus sur ce point que sur le fait de savoir ce que l'État fera demain en matière d'assistance technique, d'autant que l'ingénierie qui était mise à notre disposition s'imposait parfois de façon impérialiste aux collectivités y ayant recours.

Cependant, les collectivités de base ne peuvent se passer de l'État régalien, plus indispensable que jamais dans un contexte d'insécurité grandissante, en particulier en matière juridique.

C'est à ce sujet qu'on éprouve quelques inquiétudes, car l'État se restructure d'abord dans les grandes régions, conférant finalement, contrairement à ce qui était annoncé initialement, un rôle accru à l'échelon départemental, par exemple en lui maintenant ses compétences en matière de routes et de collèges, les régions étant trop grandes pour s'en occuper.

De fait, lorsque l'État maintient son niveau d'organisation, c'est généralement au détriment des arrondissements. Dans les départements de l'Est, certains ont disparu à titre expérimental, d'autres devant subir le même sort dans le reste de la « France de l'intérieur ».

Même les arrondissements qui ont été maintenus n'ont pas nécessairement de sous-préfets, ou bien disposent d'équipes très réduites.

On a besoin d'un État régalien dans les territoires, non de techniciens qui orientent les choix qui relèvent de la compétence des élus locaux. On a besoin de fonctionnaires généralistes ayant une vision politique au sens noble du terme, en phase avec les élus locaux et capables d'assurer la cohérence de l'État sur un territoire - ce qui n'est jamais acquis avec les services techniques de l'État.

Je ne sais si l'on compte de plus en plus de membres du corps préfectoral, mais j'aimerais savoir combien les arrondissements comptent de sous-préfets, et combien de membres de ce corps se trouvent dans les administrations préfectorales des départements, ou dans les administrations centrales.

On a le sentiment, à en juger par la production de textes, de normes, et de prescriptions de l'État au sein même des compétences décentralisées, que l'administration centrale est toujours plus nombreuse et bien trop productive, entravant l'action locale, alors qu'il existe peu de fonctionnaires de l'État dans les territoires pour assurer la coordination entre l'État et les collectivités.

Comment les effectifs du corps préfectoral évoluent-ils ? Comment se répartissent-ils entre ces trois niveaux ? On a besoin d'État et de sous-préfets dans les territoires !

M. Jean-Pierre Vial. – Nous ne pouvons que vous encourager dans votre volonté de rééquilibrage des échelons régional et départemental. Il existe en effet en la matière un déséquilibre qui pose aujourd'hui problème.

Certains de nos collègues ont évoqué la disparition de l'ingénierie. Je ne pense pas qu'il soit bon d'envisager de rouvrir un dossier clos autour duquel les collectivités se sont réorganisées.

En second lieu, certains ont émis des doutes concernant le fait que des effectifs plus nombreux soient attribués aux départements. Je pense que ce n'est pas non plus dans cette voie qu'il faut imaginer quelque chose.

En revanche, ce dont on a besoin, c'est d'un rééquilibrage, l'échelon départemental posant aujourd'hui question.

Très souvent, lors de l'instruction des dossiers, nous avons tendance à passer directement à l'échelon régional, car on se demande si cela vaut la peine d'engager une discussion avec le niveau départemental, qui va être immédiatement relayé par le niveau régional – pour ne pas dire pris en tutelle.

Comment voyez-vous donc les choses entre les niveaux régional et départemental ? Les sous-préfectures ont-elles encore leur place ? S'il existe des intentions très précises, quelles sont-elles ?

Par ailleurs, vous êtes secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification. La simplification, le Sénat y travaille beaucoup, notamment dans le domaine des normes. La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a ouvert un chantier important à ce niveau pour simplifier les choses. Bien évidemment, le chantier des normes en est un exemple frappant.

Or, que constate-t-on sur le terrain ? Alors que nous essayons de trouver les voies et moyens pour simplifier et diminuer les normes qui constituent un vrai carcan pour notre pays, notre administration, culturellement, tente d'en rajouter.

Je prendrais ici deux exemples. Lors de la dernière réunion de la délégation aux collectivités territoriales, on a cherché à voir dans quelle mesure on pouvait éviter de superposer aux normes les préconisations des directives, notre pays éprouvant toujours un malin plaisir à ajouter des contraintes supplémentaires.

Quand nous sommes sur certains dossiers compliqués, par exemple en matière d'urbanisme, l'administration de l'État demande de prendre en compte des mesures qui ne sont ni encore prévues dans la loi ni dans les directives, mais qu'elle pense bon de respecter.

Il y a donc dans ce domaine une révolution culturelle à accomplir. Si les fonctionnaires de l'État ne s'imprègnent pas de cette volonté, le travail du législateur risque d'être réduit à néant.

Mme Jacqueline Gourault. – Je suis surprise de l'idée du retour de l'État sur les territoires alors que, depuis plusieurs années, tout le monde s'est organisé, les départements, bien sûr, mais aussi les intercommunalités, qui se sont dotées, quand elles avaient une surface suffisante, de moyens techniques. Les communautés plus rurales, par exemple, ont dû compenser la disparition des services de l'État en matière d'instruction des permis de construire.

On est en train de refaire la carte de l'intercommunalité, qui va s'agrandir d'une manière générale : je suis donc surprise de ce retour.

En second lieu, M. Richard l'a dit de façon très sobre et concise : nous avons besoin de précisions sur les relations entre les préfets de département et les préfets de région.

J'entends bien ce qui est dit sur la nécessité des sous-préfectures, mais dans mon département, s'il y a encore bien des sous-préfectures et des sous-préfets, ils n'ont plus de personnels. Il faut donc, à un certain moment, se poser réellement la question de l'organisation territoriale sur le territoire.

M. Jean-Pierre Sueur. – M. Vial a dit que les normes prolifèrent. Je tenais à faire observer qu'un Conseil national d'évaluation des normes a été mis en place sous une nouvelle forme, à la suite d'une proposition de loi que nous avons faite avec Mme Gourault.

Cette commission, présidée par M. Alain Lambert, travaille beaucoup et a un effet très concret : tout texte qui se propose d'accroître les normes applicables aux collectivités locales vient en effet devant cette commission, qui formule un avis et peut en demander une nouvelle rédaction. Ceci produit un certain effet, y compris par rapport aux services de l'État, qui se disent qu'il va falloir repasser devant cette commission. Ce dispositif a donc un rôle bénéfique.

Peut-être serait-il utile de dresser le bilan de ce qu'a fait cette commission durant les deux dernières années, afin de savoir comment elle travaille. Je sais qu'elle est parfois engorgée par le nombre de dossiers qu'elle traite ; il est également souvent difficile à ses membres, qui sont élus locaux, de venir chaque semaine à Paris, mais il serait intéressant de faire le point sur les effets qu'a un outil de régulation que nous avons nous-mêmes instauré.

M. Philippe Bas, président. – Avant de vous laisser répondre, madame la secrétaire d'État, j'aimerais vous poser deux questions ayant trait à l'organisation des services extérieurs de l'État.

Je constate – et je ne suis malheureusement pas le seul – que les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) font preuve d'une très grande rigidité dans l'application des réglementations dont elles ont la charge, au point que cela constitue souvent une entrave à des projets économiques nécessaires au développement de nos

territoires. À chaque fois que nous intervenons auprès des préfets, et notamment auprès des préfets de région, nous constatons le plus souvent une forme d'impuissance de leur part à faire prévaloir le bon sens. Le Gouvernement a-t-il pris conscience de cette difficulté ? Quels sont les remèdes qu'il entend mettre en place pour les surmonter ?

Par ailleurs, j'ai constaté avec surprise que le ministère de l'éducation nationale avait réussi à s'affranchir très largement des réorganisations imposées aux préfets de région, puisque les académies recouvrent en fait le périmètre des anciennes régions. Pourquoi une telle différence entre des services de l'État aussi importants que ceux de l'éducation nationale et l'organisation générale des services publics sur nos territoires ? Croyez-vous cette solution durable ?

Mme Clothilde Valter, secrétaire d'État. – Merci pour toutes ces interventions très riches et très complètes, qui comptent beaucoup de questions. Je vais essayer de n'en oublier aucune. Je compte sur vous, si tel était le cas, pour bien vouloir me le rappeler.

Je n'ai pas abordé la question des administrations centrales, ni celle de la répartition des effectifs entre les différents échelons territoriaux, si ce n'est sous l'angle de la charte de la déconcentration. En 1992, le Gouvernement de l'époque a voulu tirer les leçons de la décentralisation dont la première étape avait été réalisée, en souhaitant donner aux échelons territoriaux de l'État la possibilité de détenir des pouvoirs de décisions et d'être les interlocuteurs privilégiés des élus locaux.

L'intention du Gouvernement est bien de faire appliquer cette charte qui ne l'a jamais été. C'est la volonté du Premier ministre. Cette décision a un impact sur le fonctionnement des administrations centrales. J'ai quelques difficultés à le mesurer, mais je pense qu'on est effectivement retourné en arrière.

Dans une échelle de temps assez significative, les administrations centrales se sont décentralisées, avec un double effet : les élus n'ont pas cessé de solliciter les ministres, dans un mouvement entretenu des deux côtés – je ne mets personne en cause. Le ministre – ou l'administration centrale – reste l'interlocuteur privilégié des élus locaux. Dont acte.

En second lieu, l'interministérialité s'est, me semble-t-il, affaiblie et on a également assisté à un retour en parallèle de la verticalité. Celle-ci a conduit les administrations centrales et les ministres successifs, plutôt que de faire le choix de l'interministérialité, à privilégier l'échelon régional au travers des différentes réformes territoriales, ministres et directeurs d'administrations centrales considérant qu'il était plus simple de piloter une vingtaine de régions qu'une centaine de départements.

Cette situation a eu les conséquences qu'on a pu observer sur l'évolution des effectifs : un renforcement au-delà du raisonnable des

échelons régionaux, qui sont des échelons plus stratégiques de pilotage ou d'animation par rapport à l'échelon départemental de proximité.

C'est à cela que le Gouvernement entend répondre, à la fois avec la charte de la déconcentration et en renforçant l'échelon de proximité qu'est le niveau départemental.

S'agissant des sous-préfets et de l'administration centrale et sur le plan de la culture administrative, même si je n'ai pas d'instruments de mesure pour l'affirmer, j'ai le sentiment très fort que les administrations centrales, les ministères, les cabinets, disposent de moins en moins de fonctionnaires qui connaissent le terrain. Cela ne date pas d'aujourd'hui, mais il s'agit d'un véritable recul.

Je vais certainement en décevoir quelques-uns, mais j'ai demandé au Premier ministre de retrouver ce qu'on avait connu à une certaine époque, où les carrières des fonctionnaires permettaient de concilier des responsabilités à l'échelon central et des responsabilités territoriales.

En effet – et c'est extrêmement désagréable – les administrations centrales ont repris le pouvoir sur les territoires sans savoir ce qui s'y passe, sans parler des territoires ruraux. C'est pour moi une préoccupation très forte et je pense qu'il est temps de mettre fin à ce recul.

Quant aux circulaires, n'en parlons pas : je passe mon temps à les compter et à faire des observations sur leur quantité et leur nombre de pages.

Vous avez par ailleurs soulevé la question des échelons territoriaux et celle de l'ingénierie. Quelques mots d'explications...

Le ministre de l'intérieur a engagé un processus de transformation appelé « préfectures de nouvelle génération » consistant à utiliser les nouvelles technologies et à adapter tous les services qui délivrent des titres, ceux-ci représentant jusque-là des effectifs significatifs dans les territoires et recourant à beaucoup de personnels de catégorie C et à de l'encadrement. La sécurisation des titres, leur modernisation, la constitution de plates-formes concentrant ces tâches vont libérer les préfectures et les sous-préfectures de l'exercice de ces missions.

C'est sur ces bases que le ministre de l'intérieur entend dégager des effectifs afin de les affecter progressivement, après pyramidage et formation, au service des missions d'ingénierie territoriale, qui vont au-delà des missions techniques de l'État en matière d'appui, de développement territorial et d'animation.

Une opération de redéploiement va donc avoir lieu au sein des effectifs du ministère de l'intérieur. C'est un élément important.

Au cours des dernières années, la répartition qui s'est opérée entre échelon départemental et échelon régional a parfois conduit à des situations

absurdes. Les ministères ont en effet piloté ces processus mais, dans certains corps, la majorité des personnels a plus de cinquante ans. Les ministères vont donc devoir engager des modifications profondes concernant certains corps techniques.

J'en profite pour répondre au président Bas au sujet des DREAL, mais peut-être aussi des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), voire des directions départementales des territoires (DDT). Je partage son avis concernant la difficulté des relations avec les élus. On peut en effet déplorer une certaine dégradation. L'accueil ne se fait plus comme par le passé et on est vite renvoyé à ses dossiers. C'est une véritable préoccupation. Nous en avons conscience.

Le rôle des services de l'État, qui sont avant tout là pour exercer le service public et être à la disposition des acteurs du territoire va devoir se renforcer dans les régions et les départements.

Vous demandiez, Monsieur le président, pourquoi l'éducation nationale bénéficiait d'une organisation spécifique. Malheureusement, aujourd'hui, chaque administration se considère comme spécifique.

Le Premier ministre et le Gouvernement considèrent, tant au niveau central que dans les territoires, que les équipes de l'État sont les équipes de l'État. Un mouvement avait été amorcé lors des réformes précédentes avec les directions départementales interministérielles qui employaient des qualifications différentes. Il est clair que chacun va devoir de plus en plus apporter sa propre compétence sur les dossiers.

S'agissant de l'infradépartemental et des sous-préfectures, leur rôle s'est considérablement atténué ces dernières années en termes de missions, notamment en matière de guichet. Cette fonction va encore se réduire.

Pour autant, les territoires ont besoin de cadres A et A+, de généralistes - le terme a été utilisé par plusieurs d'entre vous - pour répondre aux préoccupations de terrain.

Pour ce qui est de la carte des sous-préfectures, le ministre de l'intérieur entend aller au bout de l'exercice, selon le calendrier qui sera finalisé au 1^{er} janvier 2017. Il ne souhaite pas une carte de suppression, mais une carte d'adaptation. Des modulations interviendront.

La carte des sous-préfectures sera complétée par une présence accrue des services publics dans nos territoires, notamment ruraux, grâce au développement des maisons de l'État, aux structures d'accueil publiques, dans le cadre du programme lancé avec La Poste pour la mise en place de maisons d'accès aux services publics dans les territoires. Plusieurs centaines sont déjà en projet. Le plan actuel en compte mille et les choses ont avancé très vite ces derniers mois. Je vous encourage à pousser la création de telles structures qui, localement, dans les territoires les plus ruraux, permettent de répondre aux besoins de proximité et de contact.

Comment tout cela va-t-il fonctionner ? Il faut distinguer la question de la gouvernance et celle des outils. Si vous êtes, mesdames et messieurs les sénateurs, partisans du papier, je ne peux qu'être de votre avis et je crois qu'il sera compliqué de faire signer des documents à plusieurs signataires à l'intérieur des grandes régions. Nous avons cependant dépassé ce stade et sommes à présent dans la culture du numérique.

Si on ne fonctionne pas avec la réactivité du monde économique et de la société, les services seront balayés et dépassés.

M. Alain Vasselle. – À condition d'avoir le haut débit partout !

Mme Clothilde Valter, secrétaire d'État. – Je crois que la réforme territoriale est l'occasion de réfléchir à un projet de modernisation du fonctionnement de l'administration territoriale, en y injectant les technologies les plus modernes. Un travail est en cours à ce sujet, et j'ai le secret espoir que les services territoriaux de l'État, puisque ce sont eux qui vont commencer, seront plus modernes que les administrations centrales, qui finiront peut-être par comprendre qu'il leur faut se réformer !

M. Alain Vasselle. – Les propos de Mme la secrétaire d'État m'amène à aborder deux points.

Vous évoquez la dématérialisation : je suis d'accord, à condition que nous disposions des équipements et des réseaux qui le permettent.

Je suis maire d'une commune rurale de 230 habitants : je n'ai pas Internet, ou seulement par le biais d'une parabole, avec des coupures permanentes et des dysfonctionnements continuels qui ne permettent pas de fonctionner correctement.

Il faudrait donc que l'État et les départements investissent lourdement, dans des délais brefs, pour que les collectivités soient correctement desservies !

Par ailleurs, le développement du réseau des maisons de service public est une excellente chose pour permettre une desserte du milieu rural et rapprocher les services de nos concitoyens, à condition que le financement et le fonctionnement de ces maisons de service public soient assurés à 100 % par l'État ! On ne va pas créer un transfert de charges en direction de nos collectivités territoriales pour leur demander d'assurer le fonctionnement des services de l'État, alors qu'elles ont elles-mêmes du mal à faire face à leurs propres dépenses et au financement de leurs propres compétences, du fait de la diminution des dotations budgétaires de l'État !

J'ai créé une maison de services publics sur mon territoire en tant que président d'une communauté de communes il y a environ dix ans : j'ai dû mettre la main à la poche pour permettre aux services de l'État d'être présents sur le territoire. De tels discours sont inacceptables ! Le Gouvernement est-il prêt à assurer le financement intégral de ces maisons de service public ?

M. Hugues Portelli. – Madame la secrétaire d'État, il y a belle lurette que je ne crois plus à ce qu'on nous dit. Je ne parlerai pas ici des communes rurales, mais des communes de banlieue, qui existent aussi et qui concernent pas mal de monde.

Quelques exemples de la vie quotidienne d'une commune de banlieue dans mon département du Val-d'Oise. Cela fait quinze ans que je n'ai personnellement plus de sous-préfet ! Il est en effet en même temps secrétaire général de la préfecture et n'a pas une seconde à accorder aux communes de son arrondissement ! De surcroît, nous venons d'être rattachés, dans le cadre des redécoupages intercommunaux, à un nouveau sous-préfet, dont je ne sais comment il va travailler, puisqu'il s'agit du sous-préfet d'Argenteuil, qui vient d'être rattachée à la métropole ! Ce sera un sous-préfet deux fois hors sol !

Je dispose par ailleurs d'une maison de justice et du droit. Ce sont les collectivités qui payent intégralement la secrétaire du juge, la voiture du juge, les ordinateurs du juge ! De toute façon, ce n'est pas grave, parce qu'il n'est jamais là !

Vous citez l'exemple de La Poste. Chez moi, toutes les postes de quartier sont fermées du matin au soir. On a essayé de faire un système dans lequel les bureaux de poste sont ouverts le matin dans un quartier et l'après-midi dans un autre. Résultat : ils ne le sont dans aucun des deux ! Les agents ne voulant pas fonctionner de la sorte, ils sont tous en congé maladie en permanence !

Seule La Poste centrale est ouverte. Cela fait deux ans que je n'ai pas vu les bureaux de poste des quartiers ouverts un seul jour.

Les services d'État de proximité n'existent donc que sur le papier.

M. Jacques Mézard. – Je n'ai obtenu aucune réponse aux questions que j'ai posées.

Prétendre que l'on règle tout par les maisons de service public, c'est se moquer de nos territoires ! Il faut être conscient que nos questions, madame la secrétaire d'État, relèvent du concret.

Allez-vous continuer à diminuer le nombre de fonctionnaires dans les préfectures des départements ruraux, à supprimer des gendarmeries, des trésoreries ? Comment entendez-vous concrètement renforcer les services de l'État ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce qui me frappe, c'est l'écart entre le discours et la réalité. Bien évidemment, il faut moderniser l'administration pour tout ce qui concerne notamment la délivrance de titres, etc., mais on ne reconvertis pas les agents, on les supprime !

En matière d'ingénierie, certaines choses ont certes été réalisées, comme l'instruction des titres, mais dans des domaines aussi essentiels que

la prévention des catastrophes, notamment des inondations ou des feux de forêt, les services préfectoraux n'ont plus personne. Le rigorisme des directions départementales s'explique par le fait qu'elles ne sortent pas de leur bureau, ne savent pas comment les choses fonctionnent sur le terrain. Moins elles ont de moyens pour intervenir, plus elles sont rigoureuses - d'ailleurs souvent pour faire des bêtises.

En matière de réorganisation régionale, j'aimerais bien que l'on m'explique en quoi l'éclatement de directions sur l'ensemble du territoire, leur spécialisation, même avec des circuits numérisés, constitue une simplification ! En quoi cela va-t-il dynamiser les services ? J'aimerais bien qu'on me l'explique !

M. Mathieu Darnaud. - J'étais inquiet en posant ma question sur la notion de proximité et de maillage du territoire : je suis à présent très inquiet !

La réalité, c'est celle qu'a dépeinte le président Mézard à l'instant. On assiste chaque jour à un désengagement de l'État dans les territoires.

Au-delà du discours que vous avez tenu, madame la secrétaire d'État, qui reste intéressant mais assez généraliste et conceptuel, on assiste à une perte de moyens sur nos territoires. On ne voit pas comment la fusion des grandes régions va répondre à ces questions et à ce désengagement. Preuve en est : les brigades de gendarmerie continuent à fermer, ainsi que les trésoreries. Notre inquiétude est d'autant plus grande qu'avec la fusion des territoires et des régions, on risque, notamment sur des territoires comme le Cantal ou l'Ardèche, situés à la frange, de connaître une accélération du processus.

Je rejoins ce que disait M. Vasselle : on a plutôt le sentiment que l'État se défait un peu plus chaque jour sur les collectivités. On a évoqué les maisons de services publics, mais le président Bas a rappelé la problématique des DREAL, à laquelle vous ajoutez vous-mêmes celle des DDT.

La transmission des compétences de l'application du droit des sols (ADS) aux intercommunalités de plus de dix mille habitants a été réalisée en sens unique. Aujourd'hui, la charge financière incombe aux intercommunalités. L'État s'est désengagé !

Je ne vois pas, au-delà de la question des moyens, comment on va pouvoir rapprocher les services de l'État et la DDT, notamment dans les communes les moins peuplées, qui ont pourtant besoin de cette ingénierie.

J'ai malheureusement le sentiment qu'on a de quoi être inquiet.

J'aurais aimé vous entendre au sujet de la question des moyens affectés à nos différents territoires. Je désirerais à ce sujet que vous puissiez évoquer la question des maisons de l'État pour savoir comment les rendre

plus efficaces, sans connaître une diminution constante des moyens qui, malheureusement, sont l'exemple le plus criant du désengagement de l'État.

Mme Clothilde Valter, secrétaire d'État. - La question concernant les équipements numériques du territoire et des réseaux est pertinente. Je veux bien que l'on renvoie la balle à l'État, mais j'avais compris que l'équipement du territoire en très haut débit se déployait en partenariat entre l'État, les régions et les départements opérateurs, qui font plutôt bien leur travail, me semble-t-il.

Là aussi, les plans de déploiement se gèrent dans les territoires, même si l'on peut regretter que cela n'aille pas plus vite. C'est aussi une question de moyens financiers - car les sommes en jeu sont importantes.

Pour ce qui est des sous-préfectures, Monsieur Portelli, vous avez raison de dire qu'une sous-préfecture et les services de l'État en banlieue et dans les territoires ruraux n'ont pas le même rôle. Il faut aujourd'hui réfléchir. - et c'est ce que fait le ministre de l'intérieur - à ce qu'est une sous-préfecture, une fois réduite la fonction guichet-titres, qui était une mission fondamentale il y a encore quelques années, et la redéployer vers des profils répondant aux attentes des territoires.

Ce sont des questions qui relèvent plutôt du ministre de l'intérieur, mais je pense qu'il faut en effet mener une réflexion sur les profils, les recrutements et sur la fonction de sous-préfet. En tout état de cause, celle-ci est maintenue. Elle est indispensable dans les territoires. Comme l'a dit l'un d'entre vous, il faut des cadres A + pour répondre aux préoccupations et traiter des dossiers de plus en plus complexes. Il y en aura !

Je n'ai pas répondu à une question sur les effectifs du corps préfectoral et des sous-préfets à l'échelon départemental et à l'échelon central. Je ne connais pas les effectifs ; je ne peux donc vous les communiquer. Je transmettrai votre question au ministre de l'intérieur, qui assure la gestion de ce corps, et qui ne manquera pas de vous répondre.

J'en profite pour préciser à Alain Richard et à Catherine Tasca, s'agissant de la question relative à la réforme du décret de 2004, qu'elle ne me semble pas encore à l'ordre du jour. Je vais vérifier. Je vous apporterai la réponse, monsieur le président. Toutes les suggestions d'Alain Richard et de Catherine Tasca à ce sujet seront utiles.

M. Alain Richard. - Il faut transmettre la question au Secrétariat général du Gouvernement.

Mme Clothilde Valter, secrétaire d'État. - Ce sera fait, monsieur le sénateur.

S'agissant des moyens des territoires, je sais que vous avez un débat sur les trésoreries et les perceptions. Certains d'entre vous estiment que l'évolution des technologies et la dématérialisation conduisent à passer à d'autres modes de fonctionnement.

De ce point de vue, l'évolution des rapports entre les services des finances publiques et les contribuables est selon moi extrêmement positive. Des plates-formes ont commencé à se déployer dans le cadre interdépartemental, afin de répondre individuellement, soit téléphoniquement, soit par messagerie électronique. Cela fonctionne en région Centre-Val de Loire.

On doit donc se poser la question de l'adaptation des perceptions de deux ou trois personnes aux besoins des élus et des intercommunalités.

La gendarmerie n'est pas de mon ressort, mais de celui du ministre de l'intérieur. Des débats importants ont eu lieu ces dernières années sur l'organisation et l'adaptation de la gendarmerie aux territoires. On sait combien son rôle est important.

Aucune réforme de la carte des gendarmeries n'est menée actuellement, même s'il existe, ici et là, des évolutions dans la façon de l'organiser.

La préoccupation est aussi d'ordre opérationnel. Les petites brigades ont du mal à assurer une présence sur le terrain 24 heures sur 24. S'organiser à l'échelle d'un territoire plus large, avec un effectif plus nombreux, permet une présence opérationnelle plus efficace.

Je transmettrai vos remarques au ministre de l'intérieur, qui vous apportera une réponse plus précise. En termes d'efficacité opérationnelle, je pense que c'est ainsi qu'il faut voir les choses.

Quant à la simplification, M. Collombat m'a demandé si celle-ci ne présentait pas une contradiction avec les conditions d'organisation de la réforme. Si on avait voulu faire simple, on aurait tout concentré dans les chefs-lieux de région...

M. Pierre-Yves Collombat. – On n'aurait pas modifié les régions !

Mme Clothilde Valter, secrétaire d'État. – Je ne pense pas que vous souhaitiez ce déménagement et la concentration de l'ensemble des services de l'État en trois points du territoire, mesdames et messieurs les sénateurs. Un certain nombre de nos anciennes capitales régionales auraient été dépouillées...

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est fait !

Mme Clothilde Valter, secrétaire d'État. – On a recherché un équilibre et voulu préserver les services de l'ancienne carte. Il existe 144 implantations. On peut considérer que c'est beaucoup et que cela crée du désordre. Je vous laisse libre de votre interprétation. Le choix du Gouvernement était de préserver l'équilibre des territoires. Je rappelle que l'État en est le garant, ainsi que de la cohérence territoriale. J'y suis attachée, et je ne suis pas la seule.

Nous devons à présent réorganiser la gouvernance et intégrer les technologies modernes pour permettre à ces services de fonctionner. Je crois qu'ils en sont capables, et que la modernisation va permettre un meilleur fonctionnement, une meilleure gouvernance, et de rendre un meilleur service aux acteurs du territoire. Je suis prête à revenir vous en parler à nouveau pour entrer davantage dans les détails.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions pour ces éléments.

ANNEXE 2 - LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Besançon

Jeudi 21 janvier 2016

- Entretien avec MM. Raphaël BARTOLT, préfet du Doubs, et Jean-Philippe SETBON, secrétaire général de la préfecture ;

- Entretien avec les membres du comité de direction (CODIR) de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) :

Participants DREAL : MM. Thierry VATIN directeur régional, Hugues DOLLAT, directeur régional adjoint, Mme Isabelle LOMBARD, chef du service Pilotage régional des moyens , MM. Arnaud BOURDOIS, chef du service Développement durable et Aménagement, Antoine SION, adjoint au chef de service Prévention des risques et Mme Marie-Pierre COLLIN HUET, directrice de cabinet ;

Participants DIRECCTE : M. Jean RIBEIL, directeur régional, Mme Agnès GONIN, secrétaire générale, et M. Pascal FORNAGE, chef du pôle Entreprises, emploi, économie ;

- Entretien avec les maires des communes nouvelles : MM. Serge RUTKOWSKI, maire des Auxons, Pierre DAGON-LARTOT, maire d'Osselle-Routelle, et Pierre-François BERNARD, maire des Premiers-Sapins ;

- Dîner Mme Christine BOUQUIN, présidente du conseil départemental du Doubs, M. Gabriel BEAULIEU, premier vice-président de la communauté d'agglomération du grand Besançon (CAGB), M. Daniel CASSARD, rapporteur général de la commission départementale de coopération intercommunale et président de l'association des maires ruraux du Doubs, et ses deux assesseurs, MM. Rémy NAPPEY, maire de l'Isle-sur-le-Doubs et Michel LAB, maire de Ollans, et Philippe MARÉCHAL, président de la communauté de communes Amancey Loue Lison ;

Vendredi 22 janvier 2016

- Petit-déjeuner de travail avec Mme Christiane BARRET, préfète de la région Bourgogne-Franche-Comté et M. Raphaël BARTOLT, Préfet du Doubs.

Déplacement à Dijon

Vendredi 22 janvier 2016

- Entretien avec M. Nicolas HESSE, directeur général des services du conseil régional ;
- Entretien avec M. Michel NEUGNOT, premier vice-président du conseil régional ;
- Déjeuner avec Mme Marie-Hélène VALENTE, secrétaire générale de la préfecture de Côte d'Or, M. Ludovic ROCHETTE, président de l'association départementale des maires de Côte-d'Or et Mme Catherine LOUIS, présidente de la communauté de communes Forêts, Seine et Suzon ;
- Entretien avec les organisations syndicales du conseil régional : MM. Patrick KUBLER et Frédéric VUILLAUME (Force Ouvrière), M. Stéphane MATTHEY (secrétaire général UNSA Conseil régional), M. Olivier SAGE (Secrétaire général adjoint UNSA Conseil régional), M. Thierry ARNAUD (CGT), Mme Catherine SALVADORI (CGT), M. Claude BALLEST (CFDT), Mme Dominique AUBRY-FRELIN (secrétaire de section CFDT).

ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Association des Maires de France

Mme Françoise Gatel, sénatrice, rapporteur de la commission « Intercommunalités »

Mme Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoires

Mme Hélène Guinard, conseiller technique

M. Alexandre Huot, conseiller technique

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des Communautés de France

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice, vice-présidente du Sénat

M. Charles Guené, sénateur, vice-président

M. Nicolas Portier, délégué général

Mme Floriane Boulay, responsable juridique

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement

Caisse des Dépôts et Consignations

M. Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires

Mme Lise Bazalgette, chargée de relations institutionnelles