

N° 485

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2017

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 Buffét, 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 Masclet, 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>
LISTE DES PRÉCONISATIONS	5
GLOSSAIRE	7
AVANT-PROPOS	9
I. LE RENFORCEMENT DES RÉGIONS ET DES INTERCOMMUNALITÉS	12
A. LA RÉGION OU LA RECHERCHE D'UNE COLLECTIVITÉ À « VISAGE HUMAIN »	13
1. <i>La délicate conciliation entre proximité et efficacité de l'action publique régionale</i>	<i>13</i>
a) La nécessité de renforcer la territorialisation des services régionaux	13
b) Les prémices d'un dialogue ouvert avec les acteurs locaux	15
2. <i>Un renforcement inabouti des compétences</i>	<i>16</i>
a) La volonté des régions d'assumer pleinement leurs nouvelles compétences	16
b) La vocation des régions à être l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi	17
c) Une nécessaire politique péréquatrice entre des territoires de plus en plus hétérogènes	18
3. <i>La grande inconnue des réformes territoriales : les ressources des régions</i>	<i>19</i>
B. LES PARADOXES DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL RÉNOVÉ : UNE RÉFORME À PARFAIRE	20
1. <i>L'exigence démocratique par-delà les fusions</i>	<i>21</i>
a) Fortifier le lien avec les communes	22
b) Assurer une gouvernance démocratique et inclusive	23
c) Préserver une gestion de proximité	25
2. <i>Les dérives du fait métropolitain : un atout à terme pour le développement des territoires ?</i>	<i>27</i>
a) La prolifération des métropoles	27
b) La contractualisation État/métropoles et ses nécessaires prolongements	28
c) La responsabilité des métropoles de rayonner au-delà de leurs frontières	30
d) Le tandem département/métropole : un dispositif au milieu du gué	31
3. <i>Un paysage institutionnel brouillé à refonder</i>	<i>34</i>
II. LA CAPACITÉ D'ADAPTATION DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNES AUX NOUVELLES CONTINGENCES LOCALES	37
A. LES DÉPARTEMENTS CONFORTÉS : POUR COMBIEN DE TEMPS ?	37
1. <i>Un projet de suppression des départements pour des économies imaginaires</i>	<i>37</i>
2. <i>Les départements face au défi des grandes régions et des métropoles</i>	<i>37</i>
a) Des relations parfois tendues avec les régions	38
b) Les métropoles : un danger pour les départements ?	38
3. <i>Les départements : caisse de résonance des projets des territoires</i>	<i>39</i>

B. LES CONTOURS DE LA CARTE COMMUNALE : LE DÉVELOPPEMENT SOUS	
CONTRAINTES DES COMMUNES NOUVELLES.....	40
1. <i>Un regroupement de communes sans précédent.....</i>	40
2. <i>La fusion : une question de survie.....</i>	41
3. <i>Des difficultés persistantes à ne pas minorer.....</i>	42
a) <i>Des relations parfois difficiles avec l'intercommunalité.....</i>	42
b) <i>Les inquiétudes liées à l'éventuelle disparition des communes historiques.....</i>	44
 III. LES SERVICES RÉGIONAUX DE L'ÉTAT : UNE CARTE BOULEVERSEE, UN	
ÉQUILIBRE À TROUVER.....	44
 A. UN BILAN CONTRASTÉ DE L'ORGANISATION MULTI-SITES.....	45
1. <i>Une réforme confrontée aux réalités du terrain... ..</i>	45
a) <i>Une organisation inévitablement complexe.....</i>	45
b) <i>Les limites des sites dispersés.....</i>	46
2. <i>... mais à l'origine de dynamiques intéressantes.....</i>	47
a) <i>De nouvelles marges de manœuvre.....</i>	47
b) <i>La modernisation des outils et des méthodes de travail.....</i>	48
 B. LA NÉCESSITÉ D'UN VÉRITABLE APPUI AU FONCTIONNEMENT ET AU	
MAINTIEN DE L'ORGANISATION MULTI-SITES.....	49
1. <i>Un déploiement de moyens numériques encore trop inégal.....</i>	49
2. <i>La crainte d'une remise en cause de l'organisation multi-sites.....</i>	51
 CONCLUSION.....	53
 EXAMEN EN COMMISSION.....	55
 SUITE DE L'EXAMEN EN COMMISSION.....	69
 ANNEXE 1 - PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS.....	77
 ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	103

LISTE DES PRÉCONISATIONS

PRÉCONISATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Poursuivre le travail d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain de la réforme territoriale, de ses difficultés et des solutions qui ont pu y être apportées localement.
2. Assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences.
3. Proposer un pacte financier État/Collectivités territoriales permettant de fixer un cadre de financement pluriannuel des territoires et de soutenir l'investissement local.

RÉGIONS

4. Faire de la région l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports.

INTERCOMMUNALITÉS

5. Généraliser à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de trente communes le dispositif spécifique aux métropoles d'une conférence des maires réunissant régulièrement sous la présidence du président de l'intercommunalité l'ensemble des maires de ses communes membres.
6. Conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains.
7. Prévoir la faculté, pour les intercommunalités « XXL », à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale pour modifier leur périmètre.
8. Limiter la création des métropoles aux seuls territoires très urbanisés en continu.

9. Lorsqu'une métropole est incluse dans le territoire d'un département, prévoir un mécanisme de compensation financière permettant à celui-ci de continuer à assumer la solidarité territoriale sur l'ensemble de son périmètre.
10. Réformer la dotation d'intercommunalité en substituant au montant uniforme par catégories d'EPCI à fiscalité propre des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie à laquelle elle appartient : population ; charges de centralité et de ruralité ; degré d'intégration.

DÉPARTEMENTS

11. Préciser que la « solidarité territoriale » dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes.

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

12. Renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'ingénierie pour leur permettre d'exercer effectivement leur rôle de conseil et d'assistance aux collectivités rurales.
13. Assurer prioritairement le déploiement effectif et généralisé des moyens numériques nécessaires au fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites.
14. Pérenniser les moyens financiers et humains permettant un fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites et prendre les mesures nécessaires au maintien des différents sites des nouvelles directions régionales déconcentrées, en assurant notamment l'attractivité de ceux des anciens chefs-lieux régionaux.
15. Conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services territoriaux de l'État.

GLOSSAIRE

ADM : association départementale des maires

ARS : agence régionale de santé

CDCI : commission départementale de la coopération intercommunale

CODIR : comité de direction (pour les services régionaux de l'État)

CTAP : conférence territoriale de l'action publique

DDCS : direction départementale de la cohésion sociale

DDFiP : direction départementale des finances publiques

DDT : direction départementale des territoires

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRIEE : direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRAC : direction régionale des affaires culturelles

DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale

SRDEII : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Mesdames, Messieurs,

Tout au long de ces quinze derniers mois, la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, créée par votre commission des lois, a sillonné les sept nouvelles régions résultant des fusions opérées par la loi du 16 janvier 2015¹ pour en étudier la mise en place et en évaluer les conséquences pour leur territoire.

Dans le même temps, les autres volets des dernières lois de réforme territoriale – révision des cartes intercommunales, création de communes nouvelles, réorganisation des compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales – ont été examinés grâce aux entretiens organisés avec des maires, présidents d’intercommunalité, présidents de département ou de région, préfets, responsables des administrations déconcentrées de l’État, elles-mêmes en pleine restructuration.

Au terme de leurs travaux et alors que l’essentiel des réformes est entré en vigueur, vos rapporteurs dressent tout d’abord plusieurs constats :

- une clarification insatisfaisante des compétences entre collectivités, d’autant que, parallèlement, le législateur a créé de nouveaux instruments de coopération ;

- une aspiration des élus locaux à une plus grande différenciation territoriale, déjà marquée par l’institution de statuts spécifiques pour les métropoles de Lyon, du Grand Paris, d’Aix-Marseille Provence, ainsi que les collectivités uniques de Corse et de la capitale ;

- leur souhait d’une pause dans les réformes, leur préférence pour des assouplissements, des ajustements, comme en témoigne d’ailleurs la multiplication des propositions de loi déposées sur le bureau des assemblées. Les évolutions successives des réformes territoriales, parfois contradictoires, les conduisent à s’interroger sur l’existence, le sens et l’aboutissement d’une vision globale, d’une démarche d’ensemble. C’est pourquoi vos rapporteurs estiment indispensable que l’évaluation conduite pendant ces quinze mois se

¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

poursuive pour apprécier les effets à plus long terme des dernières lois de réforme territoriale et également recenser les « bonnes pratiques » qui ont été mises en œuvre localement ;

Préconisation n° 1

Poursuivre le travail d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain des réformes territoriales, leurs difficultés et les solutions qui ont pu y être apportées localement.

- le renforcement de certaines collectivités au détriment d'autres qui génère des « gagnantes » – mais le sont-elles vraiment ? – et des « perdantes », qui ont le sentiment d'être oubliées de l'État, notamment les petites communes rurales par ailleurs soumises à d'autres contraintes non liées aux lois de réforme territoriale : par exemple, la baisse des dotations de l'État, les réformes, entreprises depuis de longues années, de l'administration territoriale de l'État, le retrait de certaines compétences déconcentrées (cf. la récente loi sur la justice du XXI^e siècle en matière d'état civil)... ;

- la démarche des élus qui se sont saisis des réformes pour moins en subir les rigueurs et leur volonté de déterminer les moyens de leur adaptation et de leur applicabilité au terrain.

Cette attitude volontariste des élus locaux doit être saluée. Le législateur ne peut ni ne doit tout régir. La libre administration des collectivités territoriales ne saurait être un vain principe. L'État doit faire confiance aux élus en leur permettant d'expérimenter des dispositifs légaux ou réglementaires, d'adapter le cadre général aux spécificités de leur territoire. Ce sont eux qui sont les plus à même d'identifier les attentes de leurs administrés. Et le moyen le plus efficace pour y parvenir est le recours à l'expérimentation.

Vos rapporteurs regrettent que les dernières réformes n'aient pas donné à celle-ci une place suffisamment importante. Or l'expérimentation permettrait d'adapter aux spécificités territoriales les dispositions législatives adoptées par le Parlement. En effet, si la loi est la même pour tous, son impact peut être différent localement. Dans le contexte actuel de recherche d'une différenciation territoriale renforcée, cette dernière est un outil efficace de subsidiarité pour définir l'échelon de collectivité le plus adapté pour l'exercice d'une compétence. Par exemple, en matière d'accompagnement à l'emploi, elle permettrait aux régions de tester des dispositifs d'insertion tenant compte des spécificités de leurs territoires.

C'est pourquoi vos rapporteurs préconisent d'assouplir le recours à ce dispositif pour la définition des modalités d'exercice des compétences.

Préconisation n° 2

Assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences.

Vos rapporteurs déplorent également l'absence du troisième volet de la réforme qui aurait dû compléter les lois Maptam et NOTRe : une loi de finances procédant à une refonte des ressources budgétaires et fiscales de chaque strate territoriale.

Ainsi, en raison de l'absence de cette loi, les réformes territoriales des cinq dernières années sont restées au milieu du gué entre, d'une part, une volonté affichée d'un renforcement des compétences des régions et intercommunalités pour en faire des acteurs dynamiques, sans que, d'autre part, ces échelons disposent des ressources dynamiques pour assumer cette ambition. Plusieurs élus se sont ainsi interrogés sur la pertinence de ces réformes en l'absence de ressources en adéquation avec les nouvelles responsabilités des différents niveaux de collectivité. C'est pourquoi vos rapporteurs appellent de leurs vœux l'établissement d'un pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, pluriannuel, destiné à fixer un cadre de financement donnant plus de visibilité aux territoires, et soutenant l'investissement local, objectif indispensable pour maintenir le dynamisme territorial.

Préconisation n° 3

Proposer un pacte financier État/Collectivités territoriales permettant de fixer un cadre de financement pluriannuel des territoires et de soutenir l'investissement local.

Au terme de ses travaux, la mission exprime sa profonde gratitude aux personnes qu'elle a rencontrées, qui lui ont accordé de leur temps. Leurs observations, leurs requêtes, leurs regrets mais aussi leurs projets, leurs actions au service de leur territoire ont puissamment contribué aux conclusions aujourd'hui présentées.

Vos rapporteurs espèrent que les préconisations de la mission participeront utilement au renforcement et à la vitalité du développement territorial et de la démocratie locale. C'est à tout le moins l'esprit dans lequel ils ont travaillé.

I. LE RENFORCEMENT DES RÉGIONS ET DES INTERCOMMUNALITÉS

Les réformes initiées en 2012 visaient à renforcer l'efficacité de l'action publique de notre pays « *pour améliorer la compétitivité de ses entreprises, renforcer les solidarités entre ses territoires, ses générations* »¹ et, à cette fin, proposaient « *d'(en) identifier clairement les échelons pertinents* »¹.

Métropoles et régions étaient désignées à travers les deux premiers projets de loi déposés sur le Bureau du Sénat pour constituer les fers de lance de « *la réforme de la décentralisation et de l'action publique engagée par le Gouvernement* » : le premier « *d'affirmation des métropoles* », le second « *de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi* »².

Le renforcement de l'échelon régional se traduisait aussi par les regroupements opérés par la loi du 16 janvier 2015³ afin de donner aux régions une « *taille critique* » en termes géographique, démographique et économique.

Ce mouvement s'est poursuivi avec l'affermissement du niveau intercommunal par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRe.

Qu'en est-il aujourd'hui, quinze mois après la mise en place des nouvelles régions et de la quinzième métropole – alors que la liste n'est pas close – et quelques semaines après celle des nouvelles intercommunalités ? Quels sont les moyens mis en œuvre pour réussir les réformes ? Quelles sont les ressources mobilisables ?

Les enseignements que vos rapporteurs ont pu retirer de leurs déplacements sur le terrain, leur permettent déjà d'établir un bilan nuancé des changements introduits dans l'organisation décentralisée de la République – des bouleversements pour nombre d'entre eux – qui commandent, à plusieurs titres, une réflexion indispensable pour clarifier certains pans de notre organisation locale et tracer les pistes pour plus de performance et de pertinence.

¹ Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 495 (2012-2013) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Cf. projets de loi n°s 495 (2012-2013) précité et 496 (2012-2013) de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires. Ces deux textes étaient complétés par un troisième projet de loi n° 497 (2012-2013) de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Le premier projet de loi est devenu la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Les deux autres, jamais inscrits à l'ordre du jour du Sénat, ont été repris dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ 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.

A. LA RÉGION OU LA RECHERCHE D'UNE COLLECTIVITÉ À « VISAGE HUMAIN »

1. La délicate conciliation entre proximité et efficacité de l'action publique régionale

La loi précitée du 16 janvier 2015 a diminué de vingt-et-une à douze le nombre de régions hexagonales, hors la Corse. Sept sont issues de la fusion d'anciennes régions, certaines recouvrant désormais un périmètre très vaste, ce qui a accentué, comme vos rapporteurs l'avaient relevé dans leurs deux précédents rapports, une hétérogénéité territoriale.

a) La nécessité de renforcer la territorialisation des services régionaux

La mise en œuvre des nouvelles régions représente, pour les présidents rencontrés par vos rapporteurs, un formidable défi, impliquant la remise à plat de l'ensemble des politiques publiques régionales, et la recherche d'une gouvernance inédite. Il s'agit, en effet, pour les élus régionaux, de construire une organisation *ad hoc* de leurs services, adaptée aux spécificités et aux défis d'une nouvelle collectivité territoriale, sur un périmètre étendu, qui allie à la fois efficacité et proximité. Cette recherche est d'autant plus indispensable au moment où les régions bénéficient d'un renforcement de leurs compétences dans un contexte de baisse des dotations de l'État.

C'est pourquoi les régions « fusionnées » ont consacré plusieurs mois à la définition d'un nouvel organigramme qui permette une répartition équilibrée des services dans les territoires, par la mise en place d'antennes régionales et une répartition des directions entre les anciens et le nouveau chef-lieu de région. À travers cette nouvelle organisation administrative, il s'agit pour les régions d'apparaître comme des collectivités territoriales à la fois stratégiques et de proximité, permettant aux acteurs locaux de bénéficier d'une porte d'entrée aux services régionaux.

Les élus régionaux rencontrés par vos rapporteurs sont soucieux de présenter un visage « humain » de leurs nouvelles régions, afin d'éviter qu'elles n'apparaissent comme des « monstres technocratiques » éloignés des réalités du terrain. Le législateur a souhaité renforcer la vocation stratégique de la région ce qui nécessite une connaissance précise des territoires, connaissance rendue d'autant plus indispensable que l'hétérogénéité territoriale s'est renforcée, d'où l'importance accordée à une organisation administrative présente sur l'ensemble des territoires d'une région.

L'exemple de la région Grand Est

Le chef-lieu de la région Grand Est se situe à Strasbourg tandis qu'ont été mises en place trois « maisons » de la région à Châlons-en-Champagne, à Metz et à Strasbourg ; sur chacun de ces sites sont présentes toutes les directions du conseil régional. En d'autres termes, chaque direction est répartie sur ces trois sites.

Par ailleurs, si Strasbourg est le chef-lieu de la nouvelle région, Metz, chef-lieu de l'ancienne région de la Lorraine, est le lieu de réunion du conseil régional tandis qu'à Châlons-en-Champagne, chef-lieu de l'ancienne région Champagne-Ardenne, se réunit le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser).

La mise en place de ces trois principaux sites s'est accompagnée d'une territorialisation de l'administration régionale avec la création de douze agences réparties sur les dix départements composant la nouvelle région¹. Elles illustrent la volonté des élus régionaux de maintenir et développer la proximité des services de la région auprès des citoyens, afin de répondre à leurs attentes, avec réactivité et efficacité.

Ces agences sont facilement identifiables et accessibles en transports collectifs. Chacune d'elles compte une équipe pluridisciplinaire d'une trentaine d'agents avec, à leur tête, un directeur, structurée en quatre pôles de compétences :

- le patrimoine immobilier (notamment les lycées) ;
- les ressources humaines, pour la gestion des techniciens, ouvriers et de service (TOS) ;
- les politiques territoriales (formation, développement économique) ;
- les transports scolaires et interurbains.

Chaque agence couvre un territoire d'environ 450 000 habitants et est chargée de la gestion de vingt lycées et de 450 agents en moyenne. Cette organisation multi-sites a permis d'éviter toute mobilité forcée des agents et, ainsi, de détendre le climat social.

À travers ces agences, l'objectif affiché du président de la région Grand Est, notre ancien collègue M. Philippe Richert, est de renforcer la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques régionales au sein de chaque territoire, dans un souci permanent d'efficacité et de subsidiarité, en favorisant, autant que possible, les circuits courts, c'est-à-dire en apportant à chaque question une réponse locale, sans « remonter » au chef-lieu de la région.

Cette organisation vise aussi à apporter aux élus locaux et aux partenaires de la région une ingénierie de projet, aujourd'hui rendue indispensable par le désengagement de l'État. D'où l'importance d'une logique de mise en réseau des acteurs que le périmètre élargi des régions permet de stimuler et de renforcer. Selon notre ancien collègue M. Philippe Richert, la région peut apporter une ingénierie de projet au service d'une stratégie régionale.

¹ Les douze agences territoriales sont situées à Charleville-Mézières/Verdun ; Châlons-en-Champagne ; Troyes/Chaumont ; Saint-Dizier/Bar-le-Duc ; Thionville/Longwy ; Metz ; Nancy ; Épinal ; Saverne/Haguenau ; Strasbourg ; Sélestat et Mulhouse.

b) Les prémices d'un dialogue ouvert avec les acteurs locaux

La recherche d'une proximité avec les territoires passe également par un dialogue permanent entre la région et les acteurs locaux. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – dite loi Maptam – a institutionnalisé les conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

Cette conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région. Présidée par le président du conseil régional, elle comprend des membres de droit et des membres élus¹.

Régions de France a établi un premier bilan de ces conférences organisées en 2016. Seules les collectivités uniques de Guyane et de Martinique ne les ont pas réunies tandis que les autres régions les ont convoquées entre une et trois fois. Les sujets abordés concernent prioritairement la mise en œuvre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRe –, en particulier les transferts de compétences entre départements et régions, l'avenir des agences départementales de développement économique et la définition des orientations des deux nouveaux schémas régionaux (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – et schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation – SRDEII).

Plusieurs élus locaux ont émis de vives réserves quant à l'utilité de la CTAP : le nombre de ses membres la transformerait en une « grand-messe », certains y voyant une tribune de l'exécutif régional pour présenter les orientations de ses politiques et non un outil de dialogue efficace entre les élus locaux. Dans certaines régions, la CTAP a néanmoins permis aux élus locaux de définir des accords, en particulier en matière de transports scolaires entre départements et régions, ou pour la préparation du SRDEII.

Cet outil étant jugé peu opérationnel, les présidents de conseil régional organisent en parallèle des structures de dialogue informelles plus réduites, en particulier avec les présidents de conseil départemental, des métropoles et les maires des principales communes situées sur leur territoire, pour échanger sur des sujets précis, et au sein desquelles peuvent être prises des décisions de nature politique, ce que ne permettent pas les CTAP.

¹ Cf. article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

À travers les conférences ou des structures de dialogue plus informelles, les régions veulent démontrer leur capacité à coordonner les acteurs de leur territoire et les politiques publiques stratégiques dont elles ont la charge, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. C'est le défi lancé aux nouvelles régions : être les chefs d'orchestre de leur territoire.

2. Un renforcement inabouti des compétences

a) La volonté des régions d'assumer pleinement leurs nouvelles compétences

Avec la promulgation de la loi NOTRe, les régions ont vu leurs compétences stratégiques en matière d'aménagement du territoire, d'économie et de mobilité se renforcer fortement.

Elles sont désormais compétentes en matière de transports non urbains, y compris scolaires, ce qui leur permet d'exercer une véritable compétence stratégique en maîtrisant toute la chaîne de transports hors agglomérations (gares routières, transports interurbains par cars, transports scolaires, transports à la demande, transports ferroviaires) et en assurant la complémentarité entre les différents modes de transport.

Elles sont également responsables sur leur territoire des orientations stratégiques en matière de développement économique et seules compétentes pour définir les régimes d'aides ainsi que pour décider de l'attribution des aides aux entreprises dans la région.

À l'initiative du Sénat, elles sont également compétentes en matière d'accompagnement vers l'emploi, même si l'ambition décentralisatrice initiale de notre assemblée n'a pas été finalement retenue par le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

Les régions sont également chargées de l'élaboration de deux nouveaux schémas directeurs, prescriptifs, tendant à renforcer la cohérence des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire et de développement économique sur le territoire régional.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), issu d'une préconisation de votre commission des lois¹, a commencé à faire l'objet de réunions de concertation entre les régions et les collectivités concernées. S'agissant du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), l'élaboration était bien avancée lors des derniers déplacements de

¹ « Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ? », *Rapport d'information n° 1 (2013-2014) de MM. François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances et de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :*
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-001-notice.html>.

vos rapporteurs. Du succès de ces deux nouveaux schémas, tant au niveau de leur élaboration que de leur mise en œuvre, dépendra la capacité des régions à coordonner et à impulser les forces vives régionales autour de projets régionaux sur leur territoire. L'un des facteurs du succès potentiel de l'application de ces deux schémas au niveau intercommunal réside dans la contractualisation entre la région et les EPCI, pour permettre une application de proximité des politiques publiques régionales adaptée aux réalités des territoires.

Comme l'a également montré l'un de vos rapporteurs lors du débat au Sénat sur la proposition de loi n° 587 (2015-2016) tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires de notre collègue M. Bruno Sido¹, la plupart des régions a souhaité exercer les compétences départementales de transports non urbains, incluant les transports scolaires, et ne pas les déléguer aux départements. Ce choix peut témoigner de la volonté des régions d'assumer pleinement leurs nouvelles compétences, et démontrer ainsi leur capacité à exercer des missions aussi bien stratégiques que de proximité.

b) La vocation des régions à être l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi

Le Sénat a souhaité renforcer la vocation naturelle des régions en matière d'emploi, à travers une régionalisation des politiques de l'emploi et l'attribution aux régions d'une compétence de coordination des acteurs du service public de l'emploi. L'objectif ainsi recherché était d'assurer une meilleure territorialisation des politiques de l'emploi, sans méconnaître les apports dans ce domaine de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, qui a achevé le processus de régionalisation de la formation professionnelle engagé en 1983, sur certains champs relevant encore de l'État. Les régions sont désormais responsables de tous les champs de la formation professionnelle depuis le 1^{er} janvier 2015.

Si les dispositions finalement adoptées n'ont pas été aussi ambitieuses, elles n'en démontrent pas moins la nécessité de renforcer la région en matière d'emploi et de développement économique, ces deux compétences étant intrinsèquement liées et complémentaires.

Ces deux compétences régionales devraient, aux yeux de vos rapporteurs, être élargies. Pour y parvenir, la coordination par les régions de l'ensemble du service public de l'emploi pourrait être expérimentée afin de répondre au mieux aux besoins des entreprises et des branches professionnelles. La région est en effet l'échelon le plus pertinent pour rapprocher les demandeurs d'emploi et les chefs d'entreprise par le

¹ Rapport n° 157 (2016-2017) de M. René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 novembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l16-157/l16-157.html>.

décloisonnement des politiques de développement économique, de formation et d'emploi. C'est par ce biais que les régions pourront répondre aux besoins de chaque bassin d'emplois et lutter contre les inégalités infrarégionales.

Si la loi NOTRe prévoit une délégation de compétences, en faveur des régions, pour piloter et coordonner l'action de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, il conviendrait, par le biais de l'expérimentation, de permettre aux régions volontaires de se saisir de cette compétence.

Ce renforcement indispensable de la compétence régionale en matière de développement économique et d'emploi inclut également la formation professionnelle, avec le transfert, à terme, de l'ensemble de la commande de formations des demandeurs d'emploi, afin de mieux répondre aux besoins des entreprises sur les territoires. Elle devrait également inclure la question des transports, les difficultés de mobilité étant un des freins à l'insertion sur le marché de l'emploi. Cette compétence intégrée permettra aux régions de définir des plans d'action cohérents avec leurs compétences de développement économique et de formation professionnelle.

Préconisation n° 4 :

Faire de la région l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports.

c) Une nécessaire politique péréquatrice entre des territoires de plus en plus hétérogènes

Comme vos rapporteurs l'ont rappelé précédemment, les fusions de certaines régions ont accentué l'hétérogénéité territoriale de ces dernières.

Or, si le département est le garant de la solidarité territoriale, la région doit devenir celui de la péréquation, en apportant aux territoires concernés, outre une ingénierie territoriale évoquée précédemment, les moyens – humains, budgétaires et organisationnels – de contribuer à la dynamique régionale.

Vos rapporteurs estiment que la péréquation régionale et la péréquation départementale, incarnée notamment par la compétence de solidarité territoriale qui sera abordée plus loin, sont complémentaires et participent toutes les deux d'une politique de soutien de l'ensemble des territoires régionaux.

Cette péréquation nécessitera un rôle plus important des régions en matière d'ingénierie publique locale, à travers notamment leurs agences régionales.

3. La grande inconnue des réformes territoriales : les ressources des régions

Les transferts de compétences dont ont bénéficié les régions dans le cadre de la loi NOTRe ont été partiellement compensés par des ressources fiscales. La réforme de la taxe professionnelle en 2009-2010 puis la baisse des dotations de l'État depuis 2012 ont fragilisé l'ensemble des strates territoriales, les régions disposant de surcroît de recettes de fonctionnement moins dynamiques que celles des autres échelons locaux.

En matière de fiscalité, les régions ne disposent d'un pouvoir de taux que sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TCIPE) et sur la taxe sur les certificats d'immatriculation, qui ne représentent qu'une part très modeste du total de leurs ressources. Elles sont ainsi davantage exposées aux conséquences de la baisse des dotations de l'État. C'est pourquoi l'attribution d'une part plus importante de recettes fiscales dynamiques, correspondant au renforcement de leur rôle, en particulier en matière de développement économique, est une de leurs revendications fortes, dans le contexte de leur contribution au redressement des finances publiques.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi initial à l'article 133 de la loi NOTRe, les charges afférentes au transfert des départements aux régions de la responsabilité des transports non urbains routiers (hors Île-de-France), y compris les transports scolaires, étaient évaluées à 3,6 milliards d'euros répartis comme suit :

- 1,8 milliard d'euros au titre de la compétence d'organisation des transports scolaires (à 99 % des dépenses de fonctionnement) ;
- 1,8 milliard d'euros au titre de l'organisation des autres transports non urbains (dont 15 % de charges d'investissement).

L'ordre de grandeur de ces montants correspond au quart du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) transféré des départements aux régions, qui s'élève à 3,9 milliards d'euros en 2014 et 4,1 milliards d'euros en 2015.

C'est pourquoi, afin d'accompagner ces transferts de compétences en faveur des régions, l'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a porté la part de CVAE revenant aux régions de 25 % à 50 %. Corrélativement, la part revenant aux départements a été ramenée de 48,5 % à 23,5 %, à compter du 1^{er} janvier 2017.

Or, malgré ce correctif et comme l'ont indiqué à vos rapporteurs l'ensemble des élus régionaux rencontrés, l'absence de dynamisme des ressources des régions pénalise ces dernières. Vos rapporteurs regrettent à cet égard l'absence du « troisième volet de la réforme » qui aurait dû compléter les lois Maptam et NOTRe : une loi de finances procédant à une refonte des ressources budgétaires et fiscales de chaque strate territoriale.

Ainsi, faute d'une telle loi, les réformes territoriales des cinq dernières années sont restées au milieu du gué entre, d'une part, une volonté affichée d'un renforcement des compétences régionales pour en faire des acteurs dynamiques au niveau européen et national, sans que, d'autre part, elles disposent des ressources pour assumer cette ambition. Plusieurs élus se sont en effet interrogés sur la pertinence de régions de taille européenne si ces dernières ne disposent pas de ressources dynamiques, en adéquation avec leurs nouvelles responsabilités : pour certains, elles apparaissent comme des « colosses institutionnels aux pieds budgétaires d'argile ».

B. LES PARADOXES DU PAYSAGE INTERCOMMUNAL RÉNOVÉ : UNE RÉFORME À PARFAIRE

Le renforcement des intercommunalités est un fil rouge des réformes territoriales selon leur principe général de regroupement des collectivités. Il s'est effectué à deux niveaux : d'une part, l'élargissement des périmètres par le relèvement du seuil démographique minimum de constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ; d'autre part, l'accroissement de leurs compétences.

Cette réforme a été menée à marche forcée et parfois opérée aux forceps, par la multiplication des fusions d'EPCI.

Les résultats sur le terrain sont donc contrastés, les conditions dans lesquelles les opérations ont été conduites les influençant : écoute et prise en compte des souhaits des élus, des demandes du terrain ou fusions imposées par le préfet sans que les élus réunissent les conditions nécessaires pour les amender.

La nouvelle carte de l'intercommunalité au terme de la révision des schémas départementaux de la coopération intercommunale

Au 1^{er} janvier 2017 :

1. 1 266 EPCI à fiscalité propre (contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016, soit - 39 %)

dont :

- 14 métropoles (+ 8 % par rapport à 2016) ;
- 15 communautés urbaines (+ 36 %) ;
- 219 communautés d'agglomération (+ 12 %) ;
- 1 018 communautés de communes (- 45 %).

Ces réorganisations résultent de 493 fusions, 76 dissolutions et 4 transformations d'EPCI.

2. Ces intercommunalités regroupent 63 488 984 habitants et 35 411 communes, c'est-à-dire la quasi-totalité d'entre elles puisque seules 5 communes restent isolées : les quatre îles monocommunes qui, à ce titre, bénéficient d'une dérogation à l'obligation de regroupement intercommunal – Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant – et, temporairement, la commune nouvelle de Loire-Authion résultant de la fusion de l'ensemble des communes de l'ancienne communauté de communes Vallée Loire Authion : elle doit rejoindre la communauté urbaine Angers Loire Métropole au 1^{er} janvier 2018.

- Les 14 métropoles regroupent 706 communes et 15 644 788 habitants ;
- Les 15 communautés urbaines regroupent 624 communes et 3 755 641 habitants ;
- Les 219 communautés d'agglomération regroupent 7 282 communes et 23 962 577 habitants ;
- Les 1 018 communautés de communes regroupent 26 740 communes et 22 814 474 habitants.

La population moyenne des groupements, auparavant de 31 800 habitants, est aujourd'hui de 52 300 habitants. Leur effectif communal augmente mécaniquement : en particulier, le nombre de communautés comprenant 50 communes et plus s'établit à 157, au lieu de 53 précédemment.

Source : données de la direction générale des collectivités locales

Les nouvelles intercommunalités ont été mises en place le 1^{er} janvier 2017. Leurs bureaux ont été constitués. Restent de consistants chantiers à mener : la reprise des compétences des anciens EPCI et l'exercice des nouvelles compétences décidées par la loi NOTRe, opérations très complexes.

Aujourd'hui donc, il ne s'agit plus de regretter tel ou tel volet de la réforme, nous sommes dans le temps d'après. L'objectif, dans l'immédiat, est de veiller, dans l'application de la réforme, à limiter autant que faire se peut les blocages, à faciliter l'action des élus locaux et à leur offrir les moyens d'assurer le succès des projets locaux, un développement équilibré des territoires en organisant mieux les outils et en encourageant les coopérations.

Au-delà, s'impose une réflexion sur le paysage intercommunal qui apparaît brouillé et inachevé.

1. L'exigence démocratique par-delà les fusions

Les termes du problème sont désormais bien connus : l'élargissement conséquent des périmètres génère des risques pour la réalité d'une gouvernance partagée et pour le maintien de la proximité au sein des nouveaux groupements. Parallèlement, il n'est pas partout le garant de moyens financiers démultipliés, en raison d'importants déséquilibres entre les territoires en termes de ressources, d'infrastructures...

a) Fortifier le lien avec les communes

À Aurillac, le 22 septembre 2016, M. Gilles Combelle, maire de la commune nouvelle Le Rouget-Pers, s'inquiétait de la préservation de la proximité des élus dans les nouvelles intercommunalités, le groupement auquel appartient désormais sa commune – la communauté de communes Châtaigneraie cantalienne – couvrant une vaste superficie dont la traversée en voiture prend une heure trente.

Les élus municipaux, nous le savons, sont les mieux reconnus des administrés. Malgré le fléchage des candidats aux sièges communautaires sur les listes municipales, l'intercommunalité demeure encore trop peu identifiée. Or sa responsabilité dans la gestion locale s'amplifie. Il importe donc de préserver ce lien entre la population et ses élus et, à ce titre, la commune ne doit pas s'effacer derrière l'EPCI, ce qui est ressenti par certains comme sa « vassalisation », mais il lui revient d'en constituer le relais, le point d'appui.

Réussir cette alchimie entre les cellules de base de la démocratie locale et leur groupement est un facteur essentiel de la réussite du projet communautaire et du maintien du tissu local, en facilitant la compréhension des attentes du terrain comme de l'explication des décisions intercommunales aux administrés et la prise en compte des difficultés ou des besoins communaux.

Les premiers responsables de cet impératif démocratique sont naturellement les conseillers communautaires, ponts entre l'intercommunalité et ses communes membres.

Certains EPCI ont formalisé ces relations par la création de commissions, de conférences des maires pour associer tous les élus au projet intercommunal... M. Gérard Perochon, maire de la commune de Senillé-St Sauveur (Vienne), assesseur de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), évoquait ainsi le 16 juin 2016, lors de sa rencontre à Poitiers avec vos rapporteurs, le projet de mettre en place un collège des maires dans la communauté d'agglomération de Châtelleraut qui, au 1^{er} janvier 2017, a accueilli trente-cinq nouvelles communes, quadruplant de ce fait son effectif.

C'est aussi l'association des élus municipaux à la construction de certains projets, à l'instar de la communauté d'agglomération de Blois pour l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Ces initiatives sont à favoriser, communautés et communes ne devant pas s'opposer mais s'associer au service du développement du territoire. C'est un défi lancé aux nouvelles intercommunalités.

Dans cet esprit, vos rapporteurs proposent d'étendre aux EPCI à fiscalité propre de plus de trente communes – c'est-à-dire ceux dans lesquels le format du bureau ne permet pas d'associer tous les maires concernés – le

dispositif spécifique aux métropoles¹ en instituant dans toute communauté de communes, d'agglomération et urbaine comptant plus de trente communes une conférence communautaire réunissant sous la présidence du président de l'intercommunalité l'ensemble des maires des communes membres. Cette instance, régulièrement réunie, permettrait de débattre de tous les sujets impliquant les deux niveaux, de coordonner leurs actions, de concevoir des projets concourant à un développement harmonieux du périmètre intercommunal.

Préconisation n° 5 :

Généraliser à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de plus de trente communes le dispositif spécifique aux métropoles d'une conférence des maires réunissant régulièrement sous la présidence du président de l'intercommunalité l'ensemble des maires de ses communes membres.

Parallèlement, relève de l'initiative de l'exécutif communautaire l'organisation de réunions dans les communes membres pour exposer les projets de l'EPCI et recueillir les observations des administrés.

b) Assurer une gouvernance démocratique et inclusive

L'un des enjeux de la réussite de la révision des cartes intercommunales est de permettre à chaque délégué des communes de pouvoir participer effectivement à la conduite des projets intercommunaux.

Si cet impératif démocratique est aisément mis en œuvre dans les groupements à faible effectif communal, il en va tout autrement dans les EPCI rassemblant plusieurs dizaines de communes membres.

C'est une préoccupation très prégnante chez les élus rencontrés par vos rapporteurs qui s'en sont fait les porte-voix dès leur premier rapport d'étape : la crainte, dans ces grands ensembles, de rester sur le bord du chemin, à l'écart du processus décisionnel et donc l'impuissance à exprimer les besoins, les attentes, les difficultés de leur collectivité dans l'enceinte de l'intercommunalité à qui ont été transférées des compétences déterminantes pour leur développement ou tout simplement nécessaires au quotidien de leur population.

À l'inverse, certaines communes se sentent minorées au sein des grands ensembles, les règles encadrant la répartition des sièges communautaires ne permettant pas toujours de l'équilibrer au regard de leur poids démographique : en effet, si le respect du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage impose une proportionnelle démographique, le fondement de l'intercommunalité – groupement de communes – impose la

¹ Cf. la conférence métropolitaine instituée par l'article L. 5217-8 du code général des collectivités territoriales.

représentation de la totalité de celles-ci par un siège au moins à l'organe délibérant de l'EPCI qui exerce en leur lieu et place certaines de leurs compétences, et aucune d'entre elles ne peut détenir plus de la moitié des sièges pour se conformer à l'interdiction de valeur constitutionnelle de toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

En conséquence, au hasard de la composition des périmètres et en raison d'un nombre forcément limité de sièges, deux communes de quelques dizaines d'habitants pour l'une et de deux mille pour l'autre peuvent détenir chacune un siège, la première le plus souvent par l'attribution d'un siège de droit et la seconde par le jeu de la répartition proportionnelle démographique. Ces disparités de représentation, mentionnées par Mme Bénédicte Thiébaut, présidente de la communauté de communes du Grand Roye (Somme), peuvent perturber le fonctionnement démocratique de l'intercommunalité.

La loi enserrée par la jurisprudence constitutionnelle ne pourrait y remédier qu'au prix d'un accroissement déraisonnable de l'effectif du conseil communautaire, créant ainsi de nouvelles difficultés.

Reste aux élus à trouver les voies pour permettre à chacun de trouver une juste place au sein des organes intercommunaux. Les initiatives sont nombreuses.

La communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges (Haute-Garonne) a fusionné, contre l'opposition de plus de 80 % des 104 communes concernées, cinq communautés de communes aux territoires très différents. Son président, M. Loïc Leroux de Bretagne, a expliqué à vos rapporteurs que, pour tenter de conserver une dynamique territoriale, sa gouvernance reposait sur un maillage construit tant par les onze vice-présidents représentant les anciens territoires que par les vingt membres du bureau géographiquement répartis. Par ailleurs, des réunions continueront à être organisées sur le terrain.

La communauté d'agglomération du Pays Basque (Pyrénées-Atlantiques) illustre une autre problématique en raison de ses spécificités propres. Issu de la fusion des dix intercommunalités basques – deux communautés d'agglomération et huit communautés de communes –, le nouvel ensemble rassemble 158 communes et 295 970 habitants depuis le littoral atlantique à l'ouest jusqu'aux vallées pyrénéennes à l'est sur une superficie de 2 968 km² présentant une densité démographique moyenne de 227,2 hab./km² mais des écarts de 27 hab./km² à 1 524 hab./km² selon les territoires – urbains en bordure de l'Océan, ruraux et montagneux dans l'intérieur des terres.

Pour compenser les déséquilibres entre la population des communes et leur représentation au conseil communautaire – les communes des deux anciennes communautés d'agglomération (Côte Basque Adour et Sud Pays Basque) y détiennent 36 % environ des 233 sièges alors qu'elles constituent

64 % de la population totale de la nouvelle entité –, M. Jean-René Etchagaray, alors président du conseil des élus du Pays Basque, maire de Bayonne, aujourd'hui président de la communauté d'agglomération du Pays Basque, avait présenté à vos rapporteurs la réflexion en cours dans le cadre des travaux préparatoires à la mise en place de la nouvelle intercommunalité, conduits par le conseil des élus pour un pacte de gouvernance qui amenderait ces écarts. Adopté, celui-ci prévoit un double niveau d'exécutif : un conseil permanent de 69 membres et un conseil exécutif de 25 membres (le président de la communauté d'agglomération, 15 vice-présidents, 9 conseillers délégués) pour « équilibrer » la représentation démographique des communes côtières au sein de la gouvernance de l'EPCI.

Cet exemple démontre l'importance pour les élus de s'entendre pour conduire l'intercommunalité. Il y a, d'un côté, la loi et ses rigueurs sous la contrainte du respect des exigences constitutionnelles protectrices du processus démocratique et, de l'autre, la volonté des élus, soucieux de préserver les équilibres entre tous les membres du groupement, de créer les ressorts d'un fonctionnement harmonieux et inclusif de la communauté.

En tout état de cause, vos rapporteurs tiennent à rappeler que, quel que soit leur degré d'intégration, les EPCI à fiscalité propre sont des groupements de communes dans lesquels seule doit prévaloir la légitimité attachée à la catégorie constitutionnelle des collectivités territoriales. En conséquence, les communes constituent le cadre d'élection de leurs délégués à l'organe délibérant de l'intercommunalité.

Préconisation n° 6 :

**Conforter la commune comme circonscription de base
pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains.**

c) Préserver une gestion de proximité

Les nouveaux EPCI résultant des multiples fusions prescrites par la révision des SDCI doivent régler la question de la proximité dans leur périmètre. Ne sont pas seulement concernées les intercommunalités à fort effectif communal mais également celles s'étendant sur de vastes superficies dans les territoires faiblement peuplés qui résultent du respect du seuil légal de constitution des communautés de communes. Parfois, les caractéristiques géographiques du territoire accentuent les difficultés. C'est pourquoi la fusion de la communauté d'agglomération de Chambéry avec la communauté de communes Cœur des Bauges (Savoie) qui en est séparée par des sommets montagneux et est à cheval sur trois bassins de vie, s'est réalisée contre l'avis de la très grande majorité des communes concernées qui réclamaient un délai de trois ans pour réfléchir à un projet de territoire commun.

Comment assurer au quotidien une gestion au plus près du terrain ? Cette préoccupation n'est certes pas nouvelle, de grandes intercommunalités préexistaient à la loi NOTRe. Mais celle-ci l'a amplifiée par le relèvement du seuil et sa mise en œuvre, encore plus, par les ambitions relevées ici et là dans les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) révisés. Vos rapporteurs ont constaté, lors de leurs déplacements, que les élus avaient anticipé ces difficultés et travaillé aux moyens de les résoudre.

Les expériences anciennes sont précieuses et pourront trouver à s'appliquer dans de nouveaux territoires. La libre administration des collectivités territoriales n'est pas un vain principe en la matière ! Les initiatives locales se sont multipliées dans les espaces « de liberté » laissés par le législateur ou en recourant aux outils que celui-ci a développés ces dernières années.

De nombreux exemples illustrent les solutions arrêtées pour déconcentrer l'organisation de l'EPCI : commissions géographiques, délégations de fonction aux membres de l'exécutif communautaire, structuration du périmètre communautaire en pôles territoriaux – le périmètre de Bordeaux Métropole a ainsi été divisé en quatre et celui de la Métropole européenne de Lille en huit –, territorialisation des services pour mieux connaître les spécificités du terrain et résoudre plus rapidement les difficultés du quotidien... Vos rapporteurs ont constaté lors de leurs déplacements que ce problème avait été anticipé par les élus qui échaufaudaient les moyens d'y répondre des mois avant la mise en place des nouvelles cartes intercommunales.

Cependant, malgré les efforts consentis pour faire vivre ces nouveaux EPCI, ils jugent nécessaire d'organiser un dispositif à même de régler les difficultés résultant de fusions multiples, d'un périmètre trop vaste ou hétérogène, d'un effectif communal « démesuré »... Le plus expédient, selon eux, consisterait à confier à la CDCI la compétence de modifier le périmètre de l'intercommunalité XXL à l'initiative d'une majorité simple des communes concernées ou des communes représentant la moitié de la population totale. La légitimité de la CDCI réside dans le rôle que le législateur lui a confié dans la procédure d'élaboration du SDCI.

Préconisation n° 7 :

Prévoir la faculté, pour les intercommunalités « XXL », à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale pour modifier leur périmètre.

2. Les dérives du fait métropolitain : un atout à terme pour le développement des territoires ?

Au 1^{er} janvier 2017, la France comptait 15 métropoles¹ ; 7 autres devraient être créées au 1^{er} janvier 2018².

Dont acte. Une responsabilité supplémentaire pèse sur ces établissements, celle de conduire leur avenir avec leur environnement.

a) La prolifération des métropoles

Votre commission des lois puis le Sénat se sont vainement opposés à l'assouplissement des critères d'accès au statut métropolitain lors de l'examen du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (devenu la loi n° 2017-257 du 28 février 2017).

La modification initiale de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales permettait de créer quatre nouvelles métropoles – Dijon, Orléans, Saint-Étienne et Toulon. Finalement, trois autres demandes ont été satisfaites – celles de Clermont-Ferrand, Metz et Tours – et les aménagements nécessaires ont été apportés aux assouplissements déjà prévus.

Votre commission des lois et son rapporteur craignaient, non sans raison, un effet de domino. D'autres demandes, déjà, se profilent...

Il convient désormais de marquer un coup d'arrêt en réservant pour l'avenir le statut de métropole aux seuls espaces offrant un tissu urbanisé homogène et continu.

Préconisation n° 8 :

**Limiter la création des métropoles
aux seuls territoires très urbanisés en continu.**

Il ne s'agit pas de contester les aspirations légitimes des postulants mais de les inscrire dans une réflexion globale sur l'aménagement du territoire et les conséquences de la métropolisation sur les espaces environnants.

¹ Pour mémoire, 14 EPCI à fiscalité propre : Brest, Bordeaux, Grenoble, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Grand Paris et Aix-Marseille Provence, ces deux dernières régions par plusieurs dispositions dérogatoires au droit commun ; la quinzième – Lyon – est une collectivité territoriale à statut particulier.

² Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Étienne, Toulon et Tours par l'effet de l'article 70 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui a assoupli les critères d'accès au statut de métropole.

La création de ces EPCI à fiscalité propre les plus intégrés a été conçue par la loi Maptam du 27 janvier 2014 pour « *développer les potentialités des grandes agglomérations françaises* »¹. À cette fin, elles ont été dotées des compétences jugées nécessaires, d'abord par transfert obligatoire des communes, puis par délégation du département, de la région et de l'État, pour disposer des leviers indispensables en matière d'aménagement, de mobilité, de logement, d'équipements et d'infrastructures...

Au-delà des atouts attendus et des bénéfices attachés à la labellisation, force est de constater que le consentement accordé aux demandes de passage en métropole n'a pas été précédé d'une analyse des conséquences en résultant. L'étude d'impact de la loi précitée du 28 février 2017 n'était à cet égard pas satisfaisante².

Or, au 1^{er} janvier 2018, puisque telle est la date retenue pour la création des 7 nouveaux établissements, 22 métropoles constelleront l'hexagone. Leur densité sera particulièrement forte dans certains territoires :

- 55 kms séparent Metz et Nancy, 163 kms Metz et Strasbourg ;
- les distances sont de 63 kms entre Saint-Étienne et Lyon, de 144 kms entre Clermont-Ferrand et Saint-Étienne et de 167 kms entre Clermont-Ferrand et Lyon ;
- 116 kms séparent Orléans et Tours ;
- Toulon est éloignée de Marseille par 64 kms et de Nice par 150 kms.

Rapportée aux aires urbaines, la superficie des espaces dits « interstitiels » sera parfois réduite à néant ou très modeste.

Comment alors organiser la coexistence de ces agglomérations sans qu'elles se concurrencent de manière désordonnée et stérilement ?

Le réseau souhaité par l'État peut être un lieu de coordination.

b) La contractualisation État/métropoles et ses nécessaires prolongements

L'État a formalisé son appui à ces grandes agglomérations qu'il souhaite mettre en réseau, en organisant une conférence des métropoles - le C15 - et la signature d'un pacte entre les deux parties.

¹ Cf. *exposé des motifs du projet de loi n° 495 (2012-2013) préc.*

² Cf. *projet de loi n° 815 (2015-2016).*

Le Pacte État-métropoles

Signé le 6 juillet 2016 avec les quinze métropoles existantes, ce pacte « *définit une stratégie nationale de développement (...), fondée sur l'innovation* » pour :

- leur permettre d'affronter la concurrence avec les métropoles mondiales ;
- « *favoriser leur rôle de locomotive de l'économie nationale* » ;
- leur donner « *les moyens de répondre aux besoins de leur population* »¹.

À cette fin, l'État a abondé le fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL) par un financement de 150 millions d'euros. Cette enveloppe sera portée à 221 millions d'euros en conséquence de la création des sept prochaines métropoles, selon l'annonce, le 1^{er} mars dernier, du Premier ministre, M. Bernard Cazeneuve.

130 millions d'euros ont été répartis entre les quinze métropoles existantes : Brest, 5,5 millions d'euros ; Nancy, 5,8 millions d'euros ; Rennes, Montpellier et Grenoble, 7,1 millions d'euros chacune ; Strasbourg, 7,3 millions d'euros ; Rouen, 7,4 millions d'euros ; Nice, 7,7 millions d'euros ; Nantes, 8 millions d'euros ; Toulouse, 8,7 millions d'euros ; Bordeaux, 8,8 millions d'euros ; Lille et Lyon, 10,6 millions d'euros chacune ; Aix-Marseille-Provence, 12,1 millions d'euros ; Paris, 16 millions d'euros.

Les déclinaisons locales du dispositif national font l'objet de pactes signés entre l'État et chaque métropole, le premier le 25 novembre 2016 l'a été avec Rouen Normandie, le dernier (Nice Côte d'Azur) devant l'être avant la fin de ce mois de mars 2017.

Par leur volet innovation, nombre de ces pactes visent à favoriser les synergies entre structures de recherche, acteurs publics, opérateurs privés et industriels. C'est notamment le cas pour Lyon avec des projets d'équipements de recherche, le Grand Nancy avec son engagement pour un « Écosystème d'innovation » par l'ingénierie systémique impliquant grandes écoles et laboratoires de recherche, Montpellier et son projet « Capital Santé », Brest et sa technopôle du campus mondial de la mer.

Les transports et la mobilité sont naturellement très présents dans les projets comme à Aix-Marseille Provence où le développement du réseau de transports en commun est jugé prioritaire, Paris, Rennes, Toulouse et son projet Mobilités 2020-2025-2030.

L'environnement n'est pas oublié : le pacte de Strasbourg intègre la reconversion d'une friche industrielle.

L'aménagement de l'ensemble du territoire métropolitain est inscrit dans plusieurs pactes : le soutien à l'agriculture urbaine et péri urbaine de Nantes par l'intermédiaire de son « projet alimentaire territorial et (du) marché d'intérêt national de demain (MIN) ».

¹ Cf. compte rendu du conseil des ministres du 6 juillet 2016.

D'autres projets s'attachent à inscrire le rayonnement métropolitain au-delà de ses frontières *via* des coopérations avec les territoires environnants ruraux et péri urbains, y compris transfrontaliers : en matière de mobilité, d'emploi, de tourisme notamment pour Strasbourg ; l'extension de son dispositif éco-bonus mobilité aux territoires limitrophes pour Lille ; le partage d'ingénierie et la réalisation de projets concrets avec ses territoires voisins pour Rouen.

c) La responsabilité des métropoles de rayonner au-delà de leurs frontières

La métropolisation doit éviter d'« assécher » les territoires qui lui sont extérieurs, pour ne pas conduire à un appauvrissement et à une dévitalisation des espaces interstitiels. Personne n'y a d'ailleurs intérêt.

Quelle dynamique insuffler dans les espaces périphériques alors que les métropoles concentrent une grande partie des atouts économiques ? Une récente étude de France Stratégie¹ indique ainsi que « *la métropolisation du développement économique est tirée par une tendance à la concentration géographique des emplois de cadres (...). Sur la période 2006-2013, les créations d'emploi se concentrent sur les aires urbaines de plus de 500 000 habitants* ». L'étude ajoute que « *les territoires dans la périphérie des métropoles apparaissent nettement moins dynamiques, en matière d'emplois, que les couronnes périurbaines* ».

Les moyens accordés aux métropoles joints à leurs atouts naturels doivent donc conduire celles-ci à contribuer au développement de leurs territoires environnants. Non pas bien sûr par prescription de la loi mais en recourant aux nombreux outils qu'elle a progressivement déployés au service des collectivités, par la coordination des actions, le conventionnement, la mise en commun de projets...

L'État a - semble-t-il - pris la mesure du risque latent si les métropoles se repliaient à l'intérieur de leurs limites territoriales.

Le pacte initié le 6 juillet 2016 encourage en conséquence les coopérations entre les métropoles et leur environnement - espaces périurbains de leurs couronnes périphériques, petites et moyennes villes -, espaces ruraux proches, qui sont inscrites parmi les actions prévues pour ses déclinaisons par territoire (*cf. supra*).

L'enjeu est de sortir de la dualité rural/urbain, et de permettre l'émergence « d'archipels de développement » qui irriguent les territoires, comme le propose M. Jacques Levy, professeur et chercheur en géographie et urbanisme. Ainsi, il incombe aux responsables politiques de promouvoir une approche novatrice des relations entre les structures métropolitaines et les espaces ruraux : renforcer la dynamique des territoires ruraux et accentuer

¹ Cf. note d'analyse « *Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ?* » de M. Frédéric Lainé (février 2017).

les synergies entre zones rurales et zones urbaines. Cela passe par une logique de coopération entre les territoires plutôt qu'une compétition clivante.

Des métropoles se sont saisies de ce sujet au moyen de la constitution de pôles métropolitains créés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et modifiés par la loi Maptam du 27 janvier 2014. Il s'agit, rappelons-le, d'établissements publics regroupant sur une base volontaire des EPCI à fiscalité propre dont un comptant plus de 100 000 habitants¹, « *en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale* »². Ils sont à ce jour au nombre de dix-sept.

Le pôle du Pays de Brest, créé en 2012, regroupe la métropole et six communautés de communes du Finistère. Il a développé une activité d'ingénierie et travaille sur le développement économique, l'aménagement de l'espace (SCoT, politiques foncières), la promotion de la culture, les infrastructures et les services de transport.

Si cet instrument peut se révéler fécond, ses promoteurs doivent cependant veiller à l'inscrire dans le paysage local pour qu'il complète les actions conduites par les autres niveaux de collectivités. En particulier, il ne doit pas entraver la compétence de la région en matière d'aménagement au risque de déséquilibrer le développement du territoire régional.

Des élus encouragent les autres communautés à s'organiser pour « peser » face à la métropole, tel M. Philippe Plisson, député, rapporteur général de la CDCl, maire de Saint-Caprais-de-Blaye et président de la communauté de communes de l'Estuaire (Gironde), rencontré à Bordeaux le 17 juin 2016, qui évoquait en ce sens des projets de son territoire en matière de déplacement et de tourisme.

Le défi, pour les collectivités, est donc de s'organiser sans empiéter, par l'intermédiaire de ces outils de coopération, sur la responsabilité de la région.

d) Le tandem département/métropole : un dispositif au milieu du gué

L'articulation entre le département et la métropole a été renforcée par la loi NOTRe du 7 août 2015 : désormais, la métropole doit exercer sur son périmètre trois groupes de compétences du département, en ses lieu et place ou par délégation, parmi les neuf offerts au conventionnement :

- attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;

- missions confiées au service public départemental d'action sociale ;

¹ Ou plus de 50 000 habitants si l'EPCI est limitrophe d'un État étranger.

² Cf. articles L. 5731-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

-
- adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
 - aide aux jeunes en difficulté ;
 - actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
 - personnes âgées et action sociale ;
 - tourisme, culture, construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures sportifs ;
 - construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges ;
 - gestion des routes du domaine public routier départemental.

La conséquence d'un défaut de conventionnement dans les deux années suivant la création de la métropole est sévère : la totalité de ces compétences, à l'exception de celle portant sur les collèges, est transférée de plein droit à la métropole.

Le bilan des conventions signées entre les métropoles et leur département¹ permet d'identifier plusieurs constantes.

En premier lieu, dans tous les cas, un accord est intervenu entre métropole et département, même si parfois les négociations ont été difficiles.

Le plus souvent, la convention a porté sur trois ou quatre compétences, le plus fréquemment l'aide aux jeunes en difficulté, l'attribution des aides du fonds de solidarité pour le logement, les actions de prévention spécialisées auprès des jeunes et des familles en difficulté et la gestion des routes. Bordeaux Métropole et le département de la Gironde ont ainsi retenu la voirie, le tourisme et l'aide aux jeunes en difficulté.

L'exemple du Nord

La métropole européenne de Lille (MEL) et le département du Nord se sont accordés sur le transfert des compétences suivantes : le fonds de solidarité pour le logement, l'aide aux jeunes en difficulté, le tourisme et la gestion des routes du domaine public routier départemental.

M. Alain Bernard, vice-président de la MEL, a indiqué à vos rapporteurs que le choix de celle-ci s'était porté sur des compétences qui s'inscrivaient dans ses responsabilités préexistantes comme le logement ou le tourisme. Pour cette dernière compétence, la création d'un office métropolitain, permet à la métropole de disposer des moyens d'action nécessaires.

¹ Les métropoles du Grand Paris et de Lyon ne sont pas concernées par ce dispositif : la première à raison de son statut spécifique, la seconde, qui a fusionné sur son périmètre la communauté urbaine du Grand Lyon et le département du Rhône, exerce toutes les compétences attribuées par la loi à la collectivité départementale.

Pour l'exercice de ces compétences, la MEL s'inscrit dans les modalités de fonctionnement précédemment déterminées par le département. En conséquence, la caisse d'allocations familiales (CAF) du Nord continuera à gérer le fonds de solidarité pour le logement sur le territoire de la métropole à compter du 1^{er} juillet 2017.

Le transfert de compétences a entraîné celui de 138 agents départementaux à la MEL.

L'organisation de ce binôme souffre d'inachèvement : la métropole aspire une partie des compétences du département dont le périmètre se réduit finalement à la partie non urbaine de son territoire. Le poids de la métropole peut être localement très lourd. La MEL en est un exemple puisqu'elle « héberge » 1,2 million des 2,5 millions d'habitants du département du Nord. Quelle cohérence de l'action publique, quels moyens, quelle articulation avec le territoire métropolitain ? Quel avenir pour les espaces interstitiels ?

Le reproche qui peut être adressé à la multiplication des métropoles est de ne pas s'être insérée dans une réflexion générale et préalable sur les conséquences de la réorganisation administrative locale pour les territoires non métropolitains. Or, cette réflexion est nécessaire pour préserver la solidarité et contribuer à la dynamique territoriale globale.

Que deviendra la collectivité départementale lorsqu'une partie de ses compétences aura été aspirée par la métropole ?

Le département pourrait être cantonné aux espaces moins dynamiques de son périmètre alors qu'il est doté de moyens généralement inférieurs à ceux des métropoles. Comment dès lors organiser le territoire départemental pour éviter de le fracturer ? Rencontré le 23 septembre 2016, M. Jean-Yves Gouttebel, président du conseil départemental du Puy-de-Dôme, partageait cette inquiétude alors que se profilait l'aspiration de Clermont-Ferrand à devenir métropole. Il redoutait déjà une opposition en résultant entre les espaces urbains et ruraux de son département et le risque supplémentaire que les compétences les plus lourdes pèsent sur celui-ci au choix de la métropole, ce que réfutait le maire de Clermont-Ferrand, M. Olivier Bianchi, par ailleurs président de la communauté d'agglomération Clermont-Communauté. Pour lui, le projet métropolitain est un projet vital pour le département du Puy-de-Dôme.

Les collectivités et EPCI doivent donc s'organiser pour coordonner leurs actions, mettre en place une complémentarité entre les interventions du département et celles de la métropole qui a tout intérêt, pour son dynamisme propre, à la dynamisation des espaces qui l'environnent.

Cette exigence dépasse le cadre des métropoles. Aujourd'hui, les contraintes enserrant la gestion locale comme le but ultime de celle-ci

- assurer le développement et l'aménagement du territoire en favorisant son attractivité et sa vitalité tout comme la préservation des services publics - doivent inciter les collectivités à coopérer. Ce constat rejoint l'observation de Mme Marie-Christine Dokhélar, préfète de la Vienne, le 16 juin 2016 lors du déplacement de vos rapporteurs à Poitiers. Le rural et de l'urbain ont un destin lié ; leur développement doit être mené de pair.

Dans ce cadre, au regard des atouts du périmètre métropolisé et des conséquences en résultant pour les territoires périphériques, vos rapporteurs proposent de créer un mécanisme de compensation financière à même d'assurer aux départements d'implantation de la métropole les moyens nécessaires à l'exercice de sa compétence de solidarité territoriale.

Préconisation n° 9 :

Lorsqu'une métropole est incluse dans le territoire d'un département prévoir un mécanisme de compensation financière permettant à celui-ci de continuer à assumer la solidarité territoriale sur l'ensemble de son territoire.

3. Un paysage institutionnel brouillé à refonder

Les nouvelles cartes intercommunales révèlent un « affadissement » des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre entre communautés urbaines rurales - 111 des 144 communes du Grand Reims ont une population de moins de 1 000 habitants -, communautés de communes parfois plus peuplées que certaines communautés d'agglomération, affaiblissement de ce dernier concept... Les métropoles elles-mêmes peuvent être partiellement rurales : pour moitié du périmètre à Bordeaux comme à Lille.

L'honnêteté oblige à reconnaître que cet état de fait ne résulte pas uniquement des dernières réformes. Il est aussi le résultat des dérogations ponctuelles, successivement votées depuis longtemps par le législateur, aux dispositifs qu'il avait initialement fixés, ce sans vision d'ensemble et, le plus souvent, pour des motifs financiers - le montant de la dotation d'intercommunalité par habitant dépendant de la catégorie de l'EPCI : 30 euros pour les communautés de communes, 45 euros pour les communautés d'agglomération et 60 euros pour les communautés urbaines et métropoles.

L'exemple des critères de constitution des communautés d'agglomération est particulièrement expressif : le droit commun exige un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ville-centre de 15 000 habitants. Cependant, ces seuils sont assortis de cinq exceptions pérennes tenant, selon les cas, au chef-lieu du département, à la commune la plus peuplée, à la population de l'ensemble et complétés, dans un passé proche mais aujourd'hui révolu, de deux dérogations temporaires, la

seconde prenant en compte la présence de communes littorales... De son côté, le statut de communauté urbaine, après avoir profité aux districts urbains qui, lors de la suppression de ce dispositif, ont pu y accéder grâce à une loi du 30 décembre 1995¹, a été récemment ouvert aux chefs-lieux des anciennes régions fusionnées et qui ont perdu cette qualité dans la nouvelle carte régionale.

Un rapide survol de la liste des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 permet de constater le brouillage des notions et les dérives résultant des regroupements.

Des communautés de communes comptent 55 874 habitants (Pays de Valois), 59 181 habitants (Haut Bugey), 66 832 habitants (Caudrésis et Catésis), 103 621 habitants (Flandre intérieure) et leurs villes-centre respectivement 15 221 habitants (Crépy-en-Valois), 23 085 habitants (Oyonnax), 15 270 habitants (Caudry), 22 256 habitants (Hazebrouck).

Les sept communautés d'agglomération les moins peuplées comprennent une population de 37 311 habitants (Bar-le-Duc-Sud Meuse), 35 975 habitants (Espace communautaire Lons Agglomération), 34 310 habitants (Vesoul), 33 174 habitants (Foix-Varilhes), 32 325 habitants (Val d'Europe Agglomération), 30 461 habitants (Grand Verdun) et 29 912 habitants (Grand Guéret). Si quatre de leurs villes-centre remplissent le critère démographique exigé initialement par la loi (Vesoul, 16 369 habitants ; Bar-le-Duc, 16 491 habitants ; Lons-le-Saunier, 18 151 habitants ; Verdun, 19 605 habitants), les trois autres ne satisfont à aucun des deux seuils démographiques de droit commun. En revanche, certaines communautés d'agglomération sont plus peuplées que des communautés urbaines ou des métropoles, telles Roissy Pays de France et ses 349 490 habitants ou Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane (281 951 habitants).

La communauté urbaine d'Alençon, créée en 1996, rassemble 58 919 habitants. Pour mémoire, le critère exigé par l'article L. 5215-5 du code général des collectivités territoriales pour la population totale d'une communauté urbaine s'est aujourd'hui arrêté à plus de 250 000 habitants (loi Maptam précitée du 27 janvier 2014) après s'être progressivement abaissé depuis la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999² qui l'avait fixé à plus de 500 000 habitants jusqu'à la loi précitée du 16 décembre 2010 qui avait retenu 450 000 habitants. Les deux dernières modifications résultaient de la création des métropoles afin d'établir une gradation de l'agglomération entre l'une et l'autre de ces catégories.

¹ Cf. loi n° 95-1350 du 30 décembre 1995 tendant à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines.

² Cf. loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Les métropoles de Brest et du Grand Nancy comptent respectivement 212 998 et 260 665 habitants mais elles remplissent d'autres critères fixés par le législateur tenant aux zones d'emplois et aux fonctions de commandement stratégique de l'État ainsi qu'aux compétences exercées.

Il importe aujourd'hui de tout remettre à plat pour réintroduire de la cohérence dans un domaine construit sur une logique intégratrice croissante.

Finalement, au regard des efforts qui ont été déployés par certaines agglomérations pour atteindre les seuils démographiques légaux, lesquelles se caractérisent aujourd'hui par la ruralité d'une partie de leur territoire, cette condition de population apparaît moins pertinente que des critères tenant aux spécificités caractérisant la catégorie d'EPCI pour permettre à l'intercommunalité de mettre en œuvre son projet sur un périmètre cohérent. Dans le contexte nouveau de notre organisation décentralisée marquée par l'apparition de plus grandes régions et intercommunalités, celles-ci ne sont plus seulement des territoires de mutualisation mais aussi le lieu de construction stratégique de leur développement et de déploiement de services publics à destination des habitants. Il y aurait certainement matière à compléter les conditions démographiques de constitution de chacun de ces EPCI par des critères fondés sur leur vocation en matière d'aménagement de leur périmètre.

Par ailleurs, vos rapporteurs proposent de refondre le dispositif de la dotation d'intercommunalité en supprimant la correspondance de son montant avec les catégories d'EPCI à fiscalité propre, d'une certaine manière à l'image de la dotation de compensation, calculée sur la base de la population et du coefficient d'intégration fiscale.

Un dispositif commun à toutes les intercommunalités permettrait plus justement de calculer le montant de la dotation en tenant compte des compétences exercées, des charges de centralité et de ruralité, de la population, du nombre des communes regroupées, voire de la superficie totale du périmètre.

Préconisation n° 10 :

Réformer la dotation d'intercommunalité en substituant au montant uniforme par catégories d'EPCI à fiscalité propre des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie à laquelle elle appartient : population ; charges de centralité et de ruralité ; degré d'intégration.

II. LA CAPACITÉ D'ADAPTATION DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNES AUX NOUVELLES CONTINGENCES LOCALES

A. LES DÉPARTEMENTS CONFORTÉS : POUR COMBIEN DE TEMPS ?

1. Un projet de suppression des départements pour des économies imaginaires

Dans l'objectif d'une disparition des conseils départementaux à l'horizon 2021, le projet de loi initial portant nouvelle organisation territoriale de la République proposait un transfert des principales compétences départementales – routes et infrastructures, transports non urbains, y compris scolaires, gestion des collèges et des ports départementaux – aux régions. Il prévoyait aussi, en cas de présence d'une métropole dans un département, un transfert obligatoire à son profit de ces mêmes compétences sur son territoire.

Les débats parlementaires ont mis en exergue la difficulté d'opérer ces transferts, d'autant qu'aucune étude d'impact sérieuse n'a permis d'apprécier les économies espérées de ces transferts, malgré les évaluations fantaisistes de certains membres du Gouvernement de l'époque.

Enfin, les régions comme une grande majorité de présidents d'intercommunalité ne souhaitent pas exercer les compétences sociales des départements.

Si l'objectif était clair – supprimer les départements – les modalités n'avaient pas été sérieusement étudiées.

Après des débats parfois très vifs, ont été transférés à la région la gestion des transports non urbains, y compris scolaires, ainsi que les ports départementaux. En revanche, les départements ont conservé la gestion des infrastructures routières (excepté sur le territoire des métropoles pour lesquelles le transfert est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2017) et des collèges.

2. Les départements face au défi des grandes régions et des métropoles

Les évolutions institutionnelles et budgétaires récentes et les relations des départements avec les régions et les métropoles rendent récurrentes la question de leur avenir.

a) Des relations parfois tendues avec les régions

Dans leurs relations avec les régions, les départements peuvent être classés en deux catégories :

- ceux qui souhaitent se désengager des compétences que la loi a désormais confiées aux régions, y compris en matière de développement économique, pour se concentrer sur leurs compétences obligatoires ;

- ceux qui, au contraire, refusent de se désengager d'un certain nombre de leurs anciennes compétences.

L'affirmation des départements face aux grandes régions passe incontestablement par une définition plus précise de leur vocation en matière de solidarité territoriale. L'imprécision des contours de cette compétence est parfois à l'origine de tensions entre élus locaux, notamment départementaux et régionaux, les seconds estimant qu'elle empiète sur leur compétence en matière d'aménagement du territoire.

b) Les métropoles : un danger pour les départements ?

Quant aux métropoles, leur multiplication, évoquée précédemment, soulève la question de la généralisation du modèle lyonnais, avec l'absorption du département par la métropole sur le territoire de cette dernière. Jusqu'à présent, aucun président de métropole n'a souhaité recourir à cette formule. Au contraire, les présidents de métropole contractualisent avec les présidents de conseil départemental pour la mise en œuvre de projets en faveur des territoires « interstitiels », afin que la richesse attendue de la métropole puisse irriguer les territoires voisins, et participer ainsi à la politique de solidarité territoriale des départements.

Toutefois, il n'est pas certain que la montée en puissance des métropoles, dans les prochaines années, ne s'accompagne pas d'une disparition progressive des départements sur leur territoire, reléguant ces derniers aux territoires ruraux ou « interstitiels », c'est-à-dire exclus ou éloignés de la dynamique des métropoles.

Ce schéma n'est pas une simple fiction : comme vos rapporteurs ont pu le constater à Montpellier, le désaccord entre le président de Montpellier Méditerranée Métropole et celui du conseil départemental de l'Hérault reflète les divergences d'appréciation du rôle de chaque collectivité : selon le premier, le département n'a plus de compétences sur le territoire de la métropole, y compris en matière de compétences partagées (culture, tourisme, sport, éducation populaire et promotion des langues régionales) tandis que le second estime que le département demeure compétent sur l'ensemble du territoire départemental, y compris sur celui de la métropole. Cette querelle pourrait, à l'avenir, se généraliser dès lors que les métropoles auront atteint un « rythme de croisière ».

À l'exception de la métropole de Montpellier, aucune métropole n'a souhaité bénéficier de l'intégralité des compétences départementales permises par la loi. Il pourrait s'agir d'une forme d'attentisme de la part des élus métropolitains, préférant se concentrer dans un premier temps sur l'exercice de leurs compétences obligatoires avant d'envisager, à plus ou moins long terme, un renforcement de leurs missions en assumant celles des départements. Les prochaines années permettront de répondre à cette question.

Néanmoins, vos rapporteurs ne sont pas convaincus par l'opportunité d'une généralisation du modèle lyonnais. Il n'est pas certain qu'il soit adapté à l'ensemble des territoires, en particulier pour ceux comportant une métropole n'ayant pas une envergure européenne. En revanche, pour celles de Lille, Strasbourg, Bordeaux ou Marseille, par exemple, ce modèle pourrait apparaître plus pertinent.

Pour cela, devra être établi, dans les prochaines années, un bilan de l'impact de la création de la métropole lyonnaise tant sur son territoire que sur les territoires périphériques.

Une dernière question altère aujourd'hui les relations entre les métropoles et les départements : le montant et les modalités de compensation des transferts de compétences départementales aux métropoles. Notre ancien collègue, M. Jean-René Lecerf, président du conseil départemental du Nord, a indiqué à vos rapporteurs que la loi Maptam prévoyait une compensation sur la base d'une dotation en fonctionnement, conduisant ainsi les départements à réduire leurs capacités d'autofinancement et d'investissement. La loi NOTRe renvoie à une loi de finances la détermination des modalités des transferts de compétences mais aucune disposition ayant cet objet n'a encore été examinée par le Parlement. Vos rapporteurs formulent le vœu qu'une telle loi puisse permettre un débat parlementaire sur cette délicate question et ainsi apaiser les relations entre collectivités.

3. Les départements : caisse de résonance des projets des territoires

La redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes est une compétence qui relève nécessairement des départements. Ils disposent de l'ingénierie territoriale suffisante pour répondre aux besoins des élus de ces territoires.

En effet, malgré l'élargissement des intercommunalités, l'échelle départementale reste pertinente pour la structuration d'une offre d'ingénierie opérationnelle à destination des collectivités situées sur leurs territoires. Beaucoup de départements ont d'ailleurs mis en place des plateformes départementales d'ingénierie qui démontrent leur maturité en matière de coopération technique entre collectivités.

Pour que le département joue pleinement ce rôle, il est nécessaire que sa compétence en matière de solidarité territoriale comprenne clairement

la redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes. Le conseil départemental est et doit continuer à être la caisse de résonance des préoccupations et des projets des territoires.

Préconisation n° 11 :

Préciser que la « solidarité territoriale » dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes.

B. LES CONTOURS DE LA CARTE COMMUNALE : LE DÉVELOPPEMENT SOUS CONTRAINTE DES COMMUNES NOUVELLES

1. Un regroupement de communes sans précédent

Le constat est ancien et partagé : la France se caractérise par le nombre élevé de ses communes, égal à la moitié de celui de l'ensemble des États de l'Union européenne, et une part importante de celles ayant une population inférieure à 1 000 habitants. C'est ce qui a contribué au développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, dès 1992, pour permettre la mutualisation de la gestion de compétences stratégiques, la seule gestion communale ne pouvant pas répondre à tous les enjeux.

La deuxième révision générale de la carte intercommunale, prévue par la loi NOTRe, a encouragé les élus municipaux à disposer de communes fortes au sein d'intercommunalités plus grandes et plus intégrées. Au sein de conseils communautaires pléthoriques, les communes souhaitent peser dans les projets intercommunaux et non pas se voir imposer des décisions qu'elles ne désirent pas. Vos rapporteurs ont pu constater la crainte d'une « vassalisation » des communes à l'intercommunalité.

C'est pourquoi se développe la fusion de communes, donnant naissance aux « communes nouvelles ». Celles-ci succèdent aux communes « dites Marcellin » au succès très relatif. Bien que le dispositif ait été mis en place par la loi précitée du 16 décembre 2010, c'est 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, dite loi « Pélicard », qui a stimulé la fusion de communes avec plusieurs dispositions budgétaires et de gouvernance permettant de faciliter le regroupement de communes.

Selon les données de l'Association des Maires de France (AMF), en 2015 et en 2016, 1 760 communes ont fusionné pour donner naissance à 517 communes nouvelles (317 en 2015 et 200 en 2016). Elles comptent une population de 1,8 million d'habitants et regroupent en moyenne 3,4 communes et 3 461 habitants (contre 3,42 et 3 501 habitants en 2015). La majorité des communes nouvelles est composée de deux communes historiques (en 2016, elles représentaient 54,4 % des communes nouvelles créées). On assiste néanmoins à des agrandissements de communes

nouvelles, comme en témoigne l'exemple de la commune nouvelle de Valencisse (Loir-et-Cher), issue en 2015 du regroupement de Molineuf et d'Orchaise, et qui s'est agrandie au 1^{er} janvier 2017 avec l'intégration de Chambon-sur-Cisse.

En 2016, la plus grande commune nouvelle créée, en nombre d'habitants, est Annecy (Haute-Savoie) avec 126 000 habitants, suivie de Cherbourg-en-Cotentin (Manche) (83 971 habitants). La commune nouvelle la plus importante en nombre de communes regroupées reste Livarot-Pays-d'Auge (Calvados), avec 22 communes regroupées, suivie de Souleuvre en Bocage (Calvados) et La Hague (Manche) (19 communes chacune). La plus petite commune nouvelle reste Val d'Oronaye (Alpes-de-Haute-Provence), avec 123 habitants.

Sur le plan géographique, les communes nouvelles sont concentrées dans les régions dont la culture d'association était déjà très forte. Alors que les premières créations de communes nouvelles étaient limitées géographiquement – 29 départements, début 2016, ne comptaient aucune commune nouvelle, la grande majorité étant concentrée en Normandie et le Maine-et-Loire qui en regroupaient 47 % –, désormais, seuls 19 départements ne comptent aucune commune nouvelle, concentrés autour du pourtour méditerranéen (hormis l'Aude), les départements franciliens (hormis la Seine-et-Marne), la Corse et les outre-mer.

2. La fusion : une question de survie

La multiplication des communes nouvelles est d'abord liée à un contexte qui impose une fusion de communes avec, d'une part, la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales, d'autre part, l'élargissement des périmètres de certaines régions et le relèvement du seuil de constitution des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, enfin, la menace qui a pesé pendant plusieurs mois sur l'avenir du département, à l'origine d'inquiétudes notamment chez les maires ruraux. Ainsi, pour beaucoup de communes, la fusion apparaît comme une question de survie, en raison des contextes budgétaire contraint et institutionnel mouvant dans lesquels elles évoluent.

En plus de ce contexte d'incertitude, d'autres facteurs concourent à la multiplication des communes nouvelles. Vos rapporteurs renvoient à leurs deux précédents rapports pour leur présentation ainsi qu'au rapport de nos collègues Mme Françoise Gatel et M. Christian Manable¹.

¹ « Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite », rapport d'information n° 563 (2015-2016) de M. Christian Manable et Mme Françoise Gatel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-563-notice.html>

Les incitations financières ont favorisé cette évolution institutionnelle. Mais d'autres bénéfices financiers sont attendus, en particulier en matière de mutualisation, qui permet de suppléer la diminution des dotations de l'État. Par ailleurs, les communes nouvelles peuvent, à travers une utilisation plus rationnelle de leurs moyens, s'adapter plus facilement aux nouvelles demandes de services et d'équipements de leurs habitants, tout en préservant un lien de proximité auquel sont attachés nos concitoyens.

Mais au-delà de ces incitations, le succès d'une commune nouvelle tient avant tout à la volonté des élus locaux de lier leurs communes dans un avenir commun, autour d'un projet de territoire partagé. Une marge d'appréciation a été laissée aux élus locaux pour recourir aux communes nouvelles, sans contrainte de la part de l'État. L'exemple de la commune nouvelle de Val de Moder (Bas-Rhin), issue du regroupement des communes historiques de Pfaffenhoffen, de La Walck et d'Uberach, avec une population de 5 000 habitants, en témoigne : les élus n'ont pas souhaité conserver le nom d'une des communes historiques, pour éviter tout sentiment d'absorption d'une commune par une autre, et ont privilégié une nouvelle appellation de la commune nouvelle. Ce choix a contribué, selon les élus rencontrés par vos rapporteurs, à apaiser les relations pour la préparation de la fusion.

Bien que la fusion de communes s'effectue dans un contexte parfois contraint, leur bilan plutôt positif souligne l'importance, pour les élus locaux, de disposer d'un droit souple et de leur laisser la plus grande latitude pour définir l'architecture institutionnelle la plus adaptée aux spécificités de leur territoire. Ceci témoigne de la nécessité, pour le législateur, de proposer aux élus de terrain une boîte à outils destinée à mettre en œuvre leurs projets plutôt que de leur imposer un cadre prédéfini : chaque territoire doit être en mesure de choisir et de construire le cadre institutionnel le mieux adapté aux projets définis localement.

3. Des difficultés persistantes à ne pas minorer

Il convient toutefois de ne pas minorer les difficultés rencontrées par les élus locaux. Celles-ci sont de plusieurs ordres et souvent liées aux spécificités locales. On en citera deux : les relations entre la commune nouvelle et l'intercommunalité à laquelle elle appartient, d'une part, la représentativité des élus des communes déléguées, particulièrement après 2020, d'autre part.

a) Des relations parfois difficiles avec l'intercommunalité

L'agrandissement du périmètre intercommunal et l'extension des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre soulèvent la question de la proximité d'exercice de certaines compétences.

Les élus communaux regrettent que le renforcement de l'intercommunalité s'accompagne du transfert de compétences communales, transformant les communes en « coquilles vides ». Ce constat renforce chez certains élus municipaux le sentiment d'une « subordination » des communes envers l'intercommunalité mais également, notamment en milieu rural, d'une perte d'identité des communes et de leurs habitants, la peur d'un déclassement, en raison de leur éloignement aux services publics. Cette perte de proximité est d'autant plus mal vécue dans un contexte d'agrandissement des régions et des intercommunalités.

Or certaines compétences communales ne peuvent être transférées au niveau intercommunal en raison de la proximité que réclame leur exercice. À cet égard, vos rapporteurs partagent les propos de Mme Christine Pires Beaune, députée du Puy-de-Dôme, selon laquelle « *la clause de bon sens doit prévaloir et l'EPCI doit laisser à la commune nouvelle les compétences de proximité, en privilégiant le principe de subsidiarité* »¹.

La commune nouvelle d'Annecy constitue un exemple réussi de répartition des compétences entre l'intercommunalité et la commune nouvelle. La communauté d'agglomération d'Annecy, qui regroupait 12 communes et une population de 145 579 habitants au 1^{er} janvier 2017, s'est regroupée, dans le cadre de la dernière révision générale de la carte intercommunale avec quatre communautés de communes, donnant ainsi naissance à la communauté d'agglomération de Grand Annecy Agglomération, qui réunit 34 communes et 205 000 habitants. Avant la constitution de Grand Annecy Agglomération, la communauté d'agglomération d'Annecy avait bénéficié du transfert de la part des communes de nombreuses compétences dites « de proximité », telles que le sport ou la culture. S'est ensuite posée la question, dans la nouvelle communauté d'agglomération, du maintien de ces compétences au niveau intercommunal. Pour assurer la gestion des équipements relevant de ces compétences qui ont un rayonnement supra-communal, il convient de disposer de structures administratives et professionnelles adaptées.

Ce raisonnement a incité Annecy et les cinq communes de son aire urbaine (Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod) à réfléchir à la constitution d'une commune nouvelle. Celle-ci a vu le jour le 1^{er} janvier 2017 et gère les compétences de proximité qui relèvent traditionnellement de la commune tandis que la nouvelle intercommunalité à laquelle elle appartient est chargée des politiques structurantes. Cet exemple réussi démontre que la subsidiarité est la source d'une répartition harmonieuse des compétences entre la proximité aux communes et le stratégique à l'intercommunalité.

¹ Troisième édition de la Rencontre nationale des communes nouvelles, organisée par l'AMF le 2 mars 2017.

Comme l'a justement relevé le maire de Sommerau (Bas-Rhin), rencontré par vos rapporteurs, la commune nouvelle est un outil de mutualisation indispensable face aux intercommunalités dites « XXL » qui ne pourront plus exercer efficacement certaines compétences en raison de leur périmètre étendu. Chaque élargissement d'intercommunalités représente, de ce point de vue, un pas en arrière en matière de mutualisation intercommunale mais favorise une coopération communale renforcée par la formule des communes nouvelles.

b) Les inquiétudes liées à l'éventuelle disparition des communes historiques

S'agissant de la représentation des communes historiques au sein des communes nouvelles, le prochain renouvellement général des conseils municipaux représentera sans aucun doute une révolution et engendrera certainement des déceptions.

En effet, si, à titre transitoire, la plupart des communes nouvelles a recouru aux dispositions dérogatoires permettant le maintien de l'effectif de l'ensemble des conseils municipaux des communes historiques au sein du conseil municipal de la commune nouvelle, afin d'associer l'ensemble des élus locaux et de favoriser ainsi le succès d'un tel projet, les communes nouvelles se rapprocheront du droit commun à partir de 2020 en bénéficiant du seul surclassement démographique pour l'effectif de leur conseil municipal avant de l'intégrer totalement au renouvellement suivant, ce qui conduira à une diminution très forte de l'effectif de leur conseil municipal. Dans certains cas, il pourra être difficile de garantir la représentation de l'ensemble des anciennes communes historiques au sein du conseil municipal, notamment dans les communes nouvelles issues de la fusion de plusieurs communes peu peuplées.

Il convient néanmoins de rappeler qu'une commune nouvelle est avant tout une nouvelle collectivité territoriale se substituant à des communes historiques. Elle n'est pas la simple addition de ces dernières mais une nouvelle commune à part entière, avec ses spécificités. Tout projet visant à une fusion de communes doit tenir compte des effets sur la gouvernance de la commune nouvelle avant d'être entrepris. La commune nouvelle est un projet de long terme, non un projet de circonstance destiné à bénéficier de certaines incitations budgétaires dans un contexte – peut-être durable – de baisse des dotations de l'État. En d'autres termes, le seul bénéfice des incitations financières ne garantit pas le succès de ces fusions.

III. LES SERVICES RÉGIONAUX DE L'ÉTAT : UNE CARTE BOULEVERSÉE, UN ÉQUILIBRE À TROUVER

Logiquement les services régionaux de l'État ont anticipé la fusion des régions, espérant que les décisions des futurs conseils régionaux seraient cohérentes avec les leurs. Ainsi, au 1^{er} janvier 2016, alors même que les

nouvelles régions commençaient seulement à envisager les modalités de fusion de leurs services et missions, les organigrammes des directions régionales de l'État fusionnées étaient établis, leur mise en œuvre étant prévue pour être étalée jusqu'en 2018.

Afin de préserver l'équilibre entre territoires et faciliter la gestion des ressources humaines, l'organisation multi-sites a prévalu. Si les directions régionales des anciennes régions ont fusionné, leurs sièges ont été répartis entre le chef-lieu de la nouvelle région et les anciens chefs-lieux régionaux. Parallèlement, chaque direction régionale a conservé des sites dans les actuels et anciens chefs-lieux, les missions étant réparties entre les différents sites selon une logique de spécialisation.

A. UN BILAN CONTRASTÉ DE L'ORGANISATION MULTI-SITES

Dans son principe, l'organisation multi-sites s'explique par le choix judicieux de maintenir les services de l'État sur l'ensemble du territoire de la nouvelle région. Sur le terrain, la mise en œuvre montre clairement ses limites en termes de cohérence et, paradoxalement, de maintien de la proximité. La réorganisation des directions régionales permet cependant à la fois de subir dans une moindre mesure le contexte de restriction budgétaire et de baisse des effectifs, et de moderniser les outils et méthodes de travail de l'administration déconcentrée.

1. Une réforme confrontée aux réalités du terrain...

a) Une organisation inévitablement complexe

L'éclatement des directions sur plusieurs sites aboutit à une organisation des services pour le moins complexe. Sur un même site, certains services bénéficient d'un encadrement, d'autres sont pilotés depuis un autre site. Et, au sein d'un même service, les agents peuvent être répartis sur différents sites, en fonction de l'entité, voire de la sous-entité à laquelle ils appartiennent.

La répartition des missions peut également s'avérer complexe. En région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, la politique de massif de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est gérée par le site de Clermont-Ferrand, alors qu'une part essentielle de cette politique s'applique aux Alpes. Pour la mise en œuvre de cette politique, la DREAL s'appuie donc sur les directions départementales dont dépendent les Alpes. Au sein de ces directions départementales, les agents ont du mal à adhérer à cette nouvelle répartition des tâches...

Par ailleurs, comme vos rapporteurs l'ont souligné dans leur second rapport d'étape, certains conseils régionaux n'ont pas pris en compte la répartition des services de l'État pour réorganiser leurs propres services.

Pour certains agents, l'éloignement des interlocuteurs habituels peut ainsi s'ajouter à celui de l'encadrement.

Avec un tel éparpillement et une telle complexité, il est difficile d'imaginer que l'action de l'État ne soit pas pénalisée.

b) Les limites des sites dispersés

Le développement des moyens numériques ne peut supprimer le besoin de contacts directs des agents avec leurs interlocuteurs habituels pour mieux faire avancer les dossiers, le besoin de se rendre régulièrement au siège de la direction, etc. Résultat : des déplacements nombreux et longs, coûteux en frais comme en temps.

Ces déplacements fatiguent les agents, et leur font perdre du temps de travail effectif : le temps passé en voiture, ou dans les transports même quand ils sont adaptés, ce qui n'est pas toujours le cas, est difficile à rattraper. Dans les Hauts-de-France, un trajet aller-retour entre Lille et Amiens prend un peu plus de trois heures ; en Auvergne-Rhône-Alpes, l'aller-retour Lyon-Clermont-Ferrand prend quatre heures : sur une journée de travail, ce temps est considérable. En Occitanie, où l'aller-retour Montpellier-Toulouse prend cinq heures, des dispositions ont été prises pour les comités de direction, qui ont lieu à Narbonne ou Carcassonne. De manière générale, il semble que les cadres intermédiaires se déplacent plus régulièrement que les directeurs régionaux. Ils ont notamment été fortement sollicités dans la période de transition, pendant laquelle il était nécessaire pour eux de se faire connaître des équipes situées sur d'autres sites. C'est donc sur eux que le poids de la fatigue et des heures supplémentaires s'est fait le plus sentir.

Comme l'indiquait le second rapport d'étape de la mission, une des solutions pour contrer l'explosion du nombre de déplacements et leurs conséquences néfastes pour les agents consiste à envoyer en réunion à l'extérieur l'agent le plus proche du lieu de la réunion, et non celui le plus compétent sur le sujet de cette dernière. L'objectif de l'organisation multi-sites est de maintenir une répartition équilibrée des effectifs sur les territoires des grandes régions, mais quel est le sens de ce maintien si la compétence n'y est pas associée ?

Pour les agents des directions régionales, le bilan de l'organisation multi-sites est donc lourd : ils doivent à la fois faire face à une révolution des pratiques de l'encadrement et souvent composer avec un encadrement à distance ; ils sont, pour beaucoup, fortement sollicités par les déplacements, mais, paradoxalement, ne peuvent plus suivre d'aussi près les sujets sur lesquels ils sont les plus compétents... Leur motivation a de quoi, une fois de plus, être entamée.

2. ... mais à l'origine de dynamiques intéressantes

La nouvelle organisation des directions régionales de l'État a néanmoins permis de limiter les effets des restrictions budgétaires et la baisse des effectifs, et de moderniser les outils et méthodes de travail des services.

a) De nouvelles marges de manœuvre

Les services dits support (ressources humaines, affaires financières et systèmes d'information) des directions régionales ont la plupart du temps été fusionnés et implantés auprès du siège. Pour les services opérationnels, même si des effectifs ont été conservés dans tous les anciens sièges, la fusion des directions régionales a permis quelques économies d'échelle. Les marges de manœuvre ainsi créées ont été utilisées par les préfets de région pour renforcer l'échelon départemental de l'administration de l'État, ce qui est une bonne chose. Ce renfort est particulièrement le bienvenu dans le contexte de baisse constante des effectifs de l'administration déconcentrée. Il permet également d'atténuer la tendance au recul de la présence des services de l'État dans les territoires. Remarquons cependant ce que peut avoir de paradoxal une réforme qui entend donner plus de pouvoir à l'échelon régional sans qu'il soit besoin de renforcer ses moyens... au contraire !

L'échelon départemental a également été renforcé par la fusion d'un certain nombre de directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et de directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) du département du siège de la direction. Depuis le 1^{er} janvier 2016, dans cinq des sept régions fusionnées¹, c'est désormais une direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) qui est en place.

Par ailleurs, si l'organisation complexe des nouvelles directions régionales a rendu leur démarrage difficile, les choses se sont progressivement améliorées. Lors du déplacement de vos rapporteurs dans les Hauts-de-France, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) a notamment mis en avant les avantages de la spécialisation des différents sites, précisant que cela évitait l'éparpillement des missions et constituait un apport pour la conduite des politiques publiques.

¹ Cette fusion n'a pas eu lieu dans les Hauts-de-France et en Occitanie. Elle a en revanche eu lieu dans trois des six régions non fusionnées.

Enfin, conséquence non prévue, il semble que la réforme des directions régionales déconcentrées et, plus généralement, la crainte des élus locaux de voir les services de l'État s'éloigner encore un peu plus des territoires aient contribué au maintien et même à la revalorisation de l'échelon infra-départemental. Ce dernier devait pourtant faire l'objet d'une importante réforme : le ministre de l'intérieur avait demandé à l'ensemble des préfets de lancer des concertations visant à le réformer¹, en proposant notamment des fusions et des jumelages d'arrondissements² ou, plus concrètement, la suppression de postes de sous-préfets. Après remise par les préfets de leur projet territorial, il a été décidé de faire évoluer la carte des arrondissements, pour la mettre en cohérence avec la nouvelle carte intercommunale³. Mais sur l'ensemble du territoire, seuls deux fusions et six jumelages ont été décidés. Contrairement au projet initial, très peu de postes de sous-préfets ont donc été supprimés. Vos rapporteurs, sans se faire d'illusion, espèrent que ce maintien n'est pas seulement lié aux échéances électorales de 2017, et qu'il est le signe de la reconnaissance du rôle indispensable du sous-préfet et des sous-préfectures, autant dans l'appui au développement des territoires ruraux que pour assurer la proximité de l'État avec les élus. Car malgré l'agrandissement du périmètre des intercommunalités, toutes ne disposent pas de la capacité d'ingénierie nécessaire, même pour répondre à des appels d'offres un peu importants.

C'est notamment le cas dans le Cantal, faute, pour elles, de disposer des agents qualifiés nécessaires. L'aide de l'État reste donc indispensable.

Préconisation n° 12 :

**Renforcer les services de l'État en matière d'ingénierie
pour leur permettre d'exercer effectivement
leur rôle de conseil et d'assistance aux collectivités rurales.**

b) La modernisation des outils et des méthodes de travail

La confrontation des méthodes de travail des anciennes directions régionales a permis de les évaluer et de les améliorer. En Occitanie par exemple, les responsables de la DIRECCTE ont mis en avant l'enrichissement mutuel des expériences des agents des deux anciennes directions régionales. Dans le Grand Est, la même administration a précisé que la réforme avait permis de réviser les pratiques en les harmonisant et d'améliorer la communication interne. Même si le constat n'est pas le même dans toutes les régions et dans toutes les directions – certains responsables ont signalé des difficultés à concilier les « cultures » des anciennes directions –, cette

¹ Lettre du 16 février 2016 du ministre de l'intérieur à l'ensemble des préfets.

² Dans le cadre d'une fusion d'arrondissement, une sous-préfecture se voit confier la gestion de deux arrondissements. Dans le cas d'un jumelage d'arrondissement, un sous-préfet se voit confier la responsabilité de deux sous-préfectures, entre lesquelles il partage son temps.

³ Les limites de 229 arrondissements sur 335 ont été modifiées au 1^{er} janvier 2017.

confrontation de pratiques ne peut cependant à terme que se révéler bénéfique en termes d'efficacité des services fusionnés.

S'agissant des méthodes de travail, pour un certain nombre d'agents, le passage à l'encadrement à distance ne se fait pas sans difficulté. On espère que cette nouvelle manière de travailler aboutira à terme à développer leur sens des responsabilités et de l'initiative, ce qui assouplira la chaîne décisionnaire, évolution favorable à l'efficience de l'administration déconcentrée.

Enfin, l'organisation multi-sites implique un grand bond en avant numérique, le passage à l'« administration 3.0 », pour reprendre l'expression du Gouvernement¹, ce qui suppose des moyens matériels suffisants. La banalisation des réunions en visio-conférence, des outils de web-conference, de l'accès à distance de données pour les agents et de la gestion électronique du courrier est le prix de cette modernisation de l'administration déconcentrée, s'agissant de sa façon de travailler et de communiquer. Reste que le déploiement de ces outils numériques n'est pas effectif partout.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN VÉRITABLE APPUI AU FONCTIONNEMENT ET AU MAINTIEN DE L'ORGANISATION MULTI-SITES

La mise en place de moyens numériques adaptés est essentielle au bon fonctionnement de l'organisation multi-sites. Plus d'un an après la mise en place de cette organisation, le déploiement inégal et le fonctionnement aléatoire de ces moyens n'est pas satisfaisant.

De manière plus générale, la fragilité de l'équilibre entre certains sites des directions régionales pose la question du maintien de l'organisation multi-sites à long terme.

1. Un déploiement de moyens numériques encore trop inégal

Il est aujourd'hui très difficile de faire un bilan de la mise à disposition des outils informatiques adaptés à la nouvelle organisation des directions régionales. Le progrès de leur déploiement est contrasté, la situation diffère selon les régions et selon les directions. Cette différence s'explique par l'implication variable de l'encadrement et/ou de l'administration centrale, dont le rôle en matière d'impulsion est déterminant.

Elle s'explique également par les différences d'approche dans la mise en place de ces moyens. Certaines administrations régionales ont ainsi passé des marchés pour déterminer les solutions les plus adaptées au travail en sites distants, notamment en termes de compatibilité des différents

¹ Cf. *Compte rendu du conseil des ministres du 31 juillet 2015.*

systèmes informatiques. Cette démarche, logique et tout à fait appropriée, prend toutefois du temps, temps dont ont manqué les directions régionales pour préparer leur fusion.

La coordination de la réforme au niveau national

La réforme a été pilotée par un coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, rattaché au secrétaire général du Gouvernement. M. Jean-Luc Nevache, préfet, a été nommé à cette fonction en janvier 2015. Assisté d'une mission interministérielle de coordination, il était notamment chargé d'instruire et d'évaluer les réflexions stratégiques relatives à la mise en œuvre de la réforme. La mission du coordonnateur a pris fin en janvier 2017, en vertu d'un décret précisant que la poursuite de la réforme « sera conduite dans le cadre interministériel de droit commun, en associant, sous la coordination du Premier ministre, les différentes administrations concernées »¹.

Prévue pour être étalée sur trois ans, la mise en œuvre de la réforme des services régionaux de l'État a été plus rapide, à la demande notamment des agents qui souhaitaient pouvoir connaître au plus vite les nouveaux contours de leurs services et missions. La plupart des organigrammes-cibles sont ainsi désormais effectifs. Un certain nombre de difficultés demeurent toutefois, concernant par exemple le déploiement des moyens informatiques adaptés à une collaboration depuis des sites distants². Dans ce cadre, l'appui d'une mission dédiée semblait justifié : on peut donc regretter que la mission du coordonnateur n'ait pas été prolongée, comme cela avait pourtant été prévu dans un premier temps³.

De manière générale, il semble que l'importance du déploiement des nouvelles technologies, pourtant mis en avant par le Gouvernement, ne s'est pas suffisamment traduite dans les faits. Divers interlocuteurs ont indiqué que les surcoûts liés aux investissements dans les moyens informatiques n'avaient pas été anticipés. Les dysfonctionnements et les insuffisances demeurent encore nombreux. Ont régulièrement été signalés, et encore récemment, des problèmes liés à la faiblesse des débits qui ralentissent les communications, aux insuffisances ou au fonctionnement aléatoire des moyens de visioconférence, qui compromettent la tenue de réunions.

Si de telles remontées pouvaient être considérées comme normales au début de l'année 2016, elles sont aujourd'hui problématiques. Car les problèmes de communication informatique entre les différents sites des directions régionales affectent leur bon fonctionnement. Même si on peut aisément comprendre que la transformation des systèmes informatiques prenne du temps, il est clair que celle-ci n'a pas été suffisamment préparée et n'a pas fait l'objet de

¹ Décret n° 2017-69 du 25 janvier 2017 abrogeant le décret du 26 janvier 2015 relatif au coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État.

² Voir infra.

³ Le décret n° 2016-1368 du 12 octobre 2016 prorogeant la mission du coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État avait prorogé de deux à quatre ans la mission du coordonnateur.

moyens financiers appropriés. Il est vrai qu'il est plus facile de faire une loi bouleversant l'administration des territoires que d'équiper ceux-ci en haut débit !

Préconisation n° 13 :

**Assurer prioritairement le déploiement effectif et généralisé
des moyens numériques nécessaires au fonctionnement
des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites.**

2. La crainte d'une remise en cause de l'organisation multi-sites

Dans toutes les villes ayant perdu le statut de chef-lieu de région, vos rapporteurs ont constaté, au-delà du sentiment de déclassement, les craintes relatives au maintien de l'attractivité de la ville pour les fonctionnaires de l'administration déconcentrée. Surtout, des incertitudes sur le maintien de l'organisation multi-sites ont régulièrement été exprimées, par les élus locaux comme par les fonctionnaires des administrations déconcentrées.

L'organisation actuelle de certaines directions régionales alimente ces incertitudes. Sur des sites d'anciens chefs-lieux, la taille critique de tous les services n'est pas assurée, posant ainsi la question de leur avenir. S'agissant du siège de certaines directions établis dans d'anciens chefs-lieux de région, les mêmes questions se posent : le directeur, malgré ses efforts de présence, est néanmoins installé dans le nouveau chef-lieu de la région... Les agents ont aussi le sentiment de devoir veiller à venir régulièrement dans ce nouveau chef-lieu pour ne pas être oubliés.

Ce déséquilibre entre anciens et nouveaux chefs-lieux est aussi visible dans l'exercice des missions des directions régionales. Le responsable d'une direction départementale de la Somme (région Hauts-de France, chef-lieu Lille) a ainsi relevé le déséquilibre entre la place, importante, accordée aux problématiques de l'ancienne région du Nord-Pas-de-Calais, et celle de l'ancienne région picarde qui ont tendance à être sous-estimées. En Auvergne-Rhône-Alpes, la DIRECCTE a indiqué à vos rapporteurs que, pour l'essentiel de ses missions, 80 % des enjeux concernaient l'ancienne région Rhône-Alpes : il est peu aisé, dans ce contexte, de trouver un équilibre entre les deux anciennes régions. Même en Occitanie, où les effectifs ont été répartis de manière très équilibrée entre Toulouse et Montpellier (respectivement 55 % et 45 %), le sentiment de prééminence du nouveau chef-lieu est présent.

Ces impressions de déséquilibre ne sont peut-être que temporaires, car liées au nécessaire temps d'adaptation des directions régionales fusionnées au nouveau contexte régional. Mais comme dit la sagesse des nations : l'eau des rivières et des fleuves va à la mer. Le contexte de baisse continue des budgets et

des effectifs de l'administration de l'État, tout d'abord, fera probablement perdurer les manques d'effectifs dans les anciens chefs-lieux de région.

La tendance des agents à se tourner vers le nouveau chef-lieu, pour l'intérêt de leur carrière notamment, pourrait aussi contribuer à terme à la remise en cause de l'organisation multi-sites. Pour la DREAL d'Auvergne-Rhône-Alpes¹ par exemple, les transferts de postes vers Lyon sont automatiques, alors qu'il est difficile de maintenir les postes basés à Clermont-Ferrand. À Amiens, le préfet a indiqué que le problème d'attractivité de la ville pour les agents était commun à toutes les directions régionales. La volonté de maintenir l'attractivité de la ville pour les fonctionnaires a motivé le lancement d'un projet immobilier de grande envergure, baptisé le « centre des services publics du XXI^e siècle ». Ce projet vise à rassembler tous les services de l'État sur un même site, situé près de la gare d'Amiens, afin de faciliter les déplacements des agents. Ce problème d'attractivité des anciens chefs-lieux régionaux ressemble à un cercle vicieux, car il est difficile de motiver les agents à venir travailler ou à continuer de travailler dans des sites sous-dimensionnés, où ils devront accomplir les tâches de deux ou trois personnes...

Les inquiétudes sur le maintien de l'organisation multi-sites sont donc fortes. Avec le déséquilibre entre chefs-lieux de région et anciens chefs-lieux en termes de personnel encadrant et la moindre attractivité des anciens chefs-lieux régionaux, beaucoup craignent que cette organisation ne soit que provisoire et préfigure le rassemblement, à plus ou moins long terme, de tous les sièges de directions régionales au sein du nouveau chef-lieu de région. Étant donné la complexité de l'organisation multi-sites et les difficultés de sa mise en œuvre, il y aurait même une certaine logique à tendre vers ce rassemblement. Il faudra une ferme volonté politique pour faire perdurer cette organisation, tout en corrigeant ses défauts.

Enfin, la crainte de la remise en cause de l'organisation multi-sites maintient les agents dans l'appréhension de nouvelles et importantes réformes. Après les bouleversements liés à la fusion des directions et à l'éparpillement de leurs sites, ils aspirent pourtant à une stabilisation de l'organisation de leurs services et à la clarification de leurs nouvelles missions.

Préconisation n° 14 :

Pérenniser les moyens financiers et humains permettant un fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites et prendre les mesures nécessaires au maintien des différents sites des nouvelles directions régionales déconcentrées, en assurant notamment l'attractivité de ceux des anciens chefs-lieux régionaux

¹ Dont le siège est à Lyon.

CONCLUSION

Aujourd'hui, il importe de stabiliser l'organisation décentralisée de notre République telle qu'elle résulte des réformes entreprises depuis plus de trente ans. Les territoires le réclament pour disposer de la capacité et du temps nécessaires à la mise en œuvre des dernières évolutions. Ce postulat n'interdit pas au législateur d'intervenir ponctuellement pour remédier à des blocages, des difficultés qui pourront encore intervenir dans les mois à venir. Mais sa responsabilité, dans tous les cas, est de faciliter le bon fonctionnement de l'administration locale et de favoriser les conditions de mise en œuvre des projets des collectivités au service des habitants.

Afin de faciliter l'émergence de ces projets, les décisions de l'État doivent notamment être coordonnées. Il est pour cela nécessaire de conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services territoriaux de l'État.

Préconisation n°15 :

Conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services de l'État.

En tout état de cause, il convient de tirer les conséquences de l'accumulation des amendements votés par le Parlement aux réformes sans qu'ils soient toujours mis en perspective. Il serait ainsi remédié au paysage parfois brouillé, qui ne tire pas partie de toutes les avancées réalisées au cours des dernières années par la décentralisation.

Le triptyque clarification, territorialisation, coordination doit, selon vos rapporteurs, conduire les réflexions pour l'avenir. Toute réforme doit être évaluée avant, le cas échéant, de la poursuivre ou d'en changer.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 MARS 2017

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat est une assemblée permanente et assure la continuité de la République. Nous nous réunissons donc aujourd’hui pour écouter notre quatuor de rapporteurs sur leur bilan de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Cette mission a cherché à se placer au plus proche des territoires, à l’écoute des élus et des services de l’État. Avec les collègues qui se sont joints à nous pour de nombreux déplacements, nous avons pu faire un zoom sur l’élaboration très récente des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), sur l’évolution des communes nouvelles, sur celle du couple département-région, notamment à la suite de la fusion de ces dernières – pour certaines d’entre elles par trois – et sur la réorganisation des services de l’État. Nous nous sommes déplacés dans l’ensemble des régions fusionnées, notamment. Cette mission a débuté il y a presque un an et demi.

Le paysage intercommunal, d’abord, témoigne d’une réelle disparité entre les territoires. Chaque territoire s’est approprié les textes de façon différente. Il fallait bien éviter les écueils, les vides juridiques, une forme d’impréparation, pour beaucoup d’élus, face à tout ce qu’il fallait mettre en œuvre, notamment pour les fusions d’intercommunalités.

Les préfets ont joué un rôle important. Dans certains départements, ils ont été très ambitieux, dépassant le cadre de la loi NOTRe et faisant parfois naître aux forceps les intercommunalités. À Toulouse, lundi, un président d’une intercommunalité de 144 communes ayant fusionné 5 intercommunalités nous racontait ainsi que 88 % des maires avaient voté contre la fusion, mais que le préfet était passé outre ce vote.

Aujourd’hui, la situation intercommunale ne respecte plus l’esprit initial du législateur, selon lequel les communautés de communes étaient l’outil ayant vocation à couvrir les territoires ruraux, les communautés d’agglomération, les communautés urbaines et les métropoles étant adaptées au fait urbain. Il y a lieu de s’interroger sur les compétences de ces différents types de structures. En effet, des agglomérations, des communautés urbaines et même des métropoles comprennent désormais des espaces ruraux significatifs.

En termes d’exigence démocratique, la question de la gouvernance commence à devenir un sujet de préoccupation. Les intercommunalités « XXL », dépassant 40 communes, ont des conseils communautaires

pléthoriques qui remettent en question le lien avec les communes et nos concitoyens.

Autre question, celle de l'initiative laissée aux élus. Il y a certains SDCI dont l'efficiencia n'est pas prouvée et qui sont anxiogènes pour les élus – ceux-ci ont le sentiment de perdre en proximité et ne se reconnaissent pas dans les nouveaux périmètres parfois très vastes et sans centralité affirmée. Le calendrier trop contraint a été souvent dénoncé par les élus comme pouvant être un frein à la prise en charge de très nombreuses compétences – urbanisme, eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) – excusez du peu !

On ne peut plus fonctionner comme autrefois, lorsque les périmètres étaient plus petits et la démographie moins importante, notamment avec le cadre régional devenu beaucoup plus large. Autant de questions auxquelles devront être apportées des réponses concrètes. Il faut donner un peu plus de marge aux élus. La marche forcée a ses limites et peut être contre-productive, comme on l'a vu concernant la Gemapi en Haute-Garonne.

Une clarification des compétences est nécessaire. Les seuils doivent être revus. Le contenu des différentes intercommunalités doit être redéfini. La volonté d'aller à tout prix vers la métropole a trouvé ses limites : passées à 15, puis à 22, les métropoles n'ont plus aucune raison de ne pas se multiplier, Limoges et Angers, par exemple, pouvant réclamer ce statut ; paradoxalement, cela inquiète maintenant les promoteurs du fait métropolitain eux-mêmes, comme en témoigne notre rencontre avec le président de France urbaine lui-même, qui veut s'en tenir à 22 métropoles.

En conclusion, je dirai que les sources d'inquiétude sont nombreuses. Sans remettre en cause le paysage intercommunal, si des regroupements sont douloureux, disparates – comme en Savoie, où une petite communauté de communes comme le Massif des Bauges doit se réunir à une grande communauté d'agglomération –, il ne faut pas s'interdire de déroger aux schémas. Il faudra continuer à observer avec rigueur le paysage institutionnel assez brouillé. Nous ne souhaitons pas un nouveau *big bang* territorial, ni bouleverser ce qui marche bien. Mais nous voulons assurer la cohérence et l'efficiencia des intercommunalités.

Il est grand temps de donner l'initiative aux élus. L'observation le prouve : là où tout se passe bien, c'est là où les élus et le préfet étaient en concordance. Heureusement, c'est vrai dans la majorité des cas. À chaque fois que le schéma est contraire à la logique des territoires, nous craignons fort que l'expérience soit douloureuse dans le temps.

Les communes nouvelles sont le phénomène qui illustre le plus la diversité territoriale. En Maine-et-Loire, des ensembles de 20 communes ont fusionné et le nombre total des communes du département est passé de 303 à 186 communes. C'est vrai aussi dans la Manche, plus globalement dans l'Ouest, beaucoup moins dans le sud, l'Est et le Sud-Est.

En France, 1 760 communes ont fusionné en 2015 et 2016 pour créer 517 communes nouvelles. Ce n'est pas neutre, mais on ne peut pas parler de généralisation. Les dispositions financières ne sont plus la principale motivation, comme cela pouvait être le cas par le passé. C'est souvent une logique défensive, au sein de grands ensembles intercommunaux, sauf dans l'Ouest, où une proximité géographique, avec par exemple un tissu associatif commun, incite les communes à fusionner. Dans des territoires très ruraux, deux ou trois communes peuvent vouloir fusionner pour continuer à fonctionner, mais souvent avec la volonté de ne pas aller au-delà d'une simple addition des conseils municipaux – dans ces cas-là, la déception promet d'être sévère après 2020.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Je salue la présence parmi nous de notre collègue Patrick Masclet, président de l'association des maires du Nord. Les préfets, les présidents de région ou d'intercommunalité ont beaucoup apprécié la démarche de notre commission, ce dont témoigne l'accueil chaleureux que nous avons rencontré partout.

Concernant les nouvelles grandes régions, nous avons fait une vingtaine de déplacements en Bourgogne-Franche-Comté, en Normandie, dans le Grand Est, en Nouvelle-Aquitaine, en Auvergne-Rhône-Alpes, dans les Hauts-de-France et en Occitanie. Le défi de la territorialisation de l'administration régionale à cette nouvelle échelle est considérable. Globalement, il est en train d'être relevé.

Dans le Grand Est, si Strasbourg est le chef-lieu de la nouvelle région, Metz conserve le siège de l'assemblée régionale et Châlons-en-Champagne voit se réunir le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser).

Douze agences ont été mises en place sur les dix départements que compte la région, dans des lieux facilement identifiables, accessibles, et comptant une trentaine d'agents chacune, avec des compétences aussi variées que le patrimoine immobilier, les ressources humaines, le transport urbain et interurbain, administrant en moyenne 450 agents et vingt lycées. C'est une organisation ingénieuse, qui n'a nécessité aucune mutation forcée du personnel régional. La réponse locale commence à être considérée comme efficace.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) est l'occasion d'une vraie discussion avec les nouvelles intercommunalités. Les élus sont en général satisfaits, mais ils regrettent un délai trop court. Il n'y a pas de contestation sur le développement économique. Lundi dernier, nous avons demandé à M. Jean-Luc Moudenc, président de Toulouse Métropole, s'il avait rencontré des difficultés à intégrer sa stratégie au schéma régional ; il nous a répondu : « aucun problème ! ». Cela ne se passe donc pas si mal que cela, y compris dans les rapports entre région et métropole. Le pire n'est jamais sûr !

Le Sraddet est intéressant, surtout si les délais sont desserrés par le Gouvernement – je m’emploie à l’en convaincre. C’est le lieu d’un véritable dialogue avec le territoire élargi et les nouvelles intercommunalités. Mais, pour qu’il soit réussi, il faut une coordination des politiques régionales au niveau des différentes intercommunalités.

Sur le transport scolaire, ayant été rapporteur de la proposition de loi de notre collègue Bruno Sido sur le sujet, je me suis intéressé à la manière dont cette compétence était déployée en Occitanie. Les treize départements qui composent cette région, à part l’Aveyron, ont signé des délégations de compétence. Cela va dans le sens de la position du Sénat et de la proposition de loi de M. Sido. J’ai demandé à la présidente de la région Occitanie si cela avait été l’enfer pour obtenir un tel résultat ? Pas du tout, m’a-t-elle répondu ! Là encore, les agences départementales ont été reprises par la région, dans un cadre territorialisé.

Quelles que soient les critiques sévères sur la manière dont a été fait le découpage régional – moi-même, je n’en ai pas été avare –, la réforme se met en place bon an mal an, et conformément à l’adage : « il faut faire confiance à l’intelligence des territoires. »

Une question traverse toute la discussion, sans qu’il soit, à mon sens, forcément nécessaire de réformer le mode de scrutin actuel des régions : l’ancrage territorial des élus. Je note que M. Dominique Bussereau, président de l’Assemblée des départements de France (ADF), refuse le conseiller territorial. Il faudra mener une vraie réflexion sur ce sujet.

Concernant les finances régionales, je note avec satisfaction que la nouvelle compétence transport interurbain s’accompagne d’une augmentation de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et d’une part supplémentaire de la TVA dans la loi de finances pour 2017. Tout le monde attend, comme la soif attend l’orange, un grand texte pluriannuel sur le financement des collectivités locales, tel qu’il avait été annoncé en début de quinquennat.

Concernant les départements, tous les interlocuteurs reconnaissent que le Sénat a eu un rôle crucial pour éviter les contradictions des textes initiaux. Il faut autoriser les délégations de compétence partout où elles sont possibles, ne pas avoir peur du contrat qui ouvre la porte à la différenciation territoriale.

Les candidats à l’élection présidentielle ont relooké en « pacte de garantie des finances territoriales » le projet de grande loi pluriannuelle sur les finances locales. Nous devons poser la question de la solidarité territoriale. Le Gouvernement voulait que les départements dépérissent, pour finalement disparaître en 2021. Le Sénat est heureusement intervenu et a clarifié les attributions du département, notamment en termes de solidarité territoriale. Les intercommunalités s’inquiètent de se voir chargées de compétences aussi lourdes que l’urbanisme, la Gemapi, l’eau et

assainissement... Il faut que les départements, à côté de leur irremplaçable vocation sociale, se mobilisent pour fournir une offre d'ingénierie territoriale, aux côtés de l'État. Je me suis opposé à la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales sur ce point : ce n'est pas parce que vous avez rationalisé les périmètres que les capacités opérationnelles des territoires sont égales.

Je forme le vœu que la méthode que nous avons suivie pour l'évaluation, voulue par le président du Sénat, perdure dans le temps : non seulement elle maintient le lien territorial, mis à mal par l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale, mais elle évite aussi le foisonnement des propositions de loi parfois inutiles.

En France, on préfère les expérimentations rapides, qu'il faudrait généraliser très vite. Je plaide, quant à moi, pour des expérimentations plus longues, sans crainte de la différenciation territoriale.

M. Philippe Bas, président. – Je souhaite aussi que cette méthode perdure, d'autant plus que cette évaluation pluraliste fait honneur au Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce qui m'a frappé le plus, lors de cette mission, c'est la capacité des territoires à digérer les réformes les plus échevelées : ils font preuve d'une capacité d'invention extraordinaire ! Cela est vrai aussi pour notre administration déconcentrée, qui s'est adaptée de la façon la plus satisfaisante possible. Attention, cependant ! Le Gouvernement, voyant que cela marche trop bien, pourrait bien être tenté de réduire les effectifs et de tout réorganiser de nouveau...

Pour éviter les aigreurs des perdants de la fusion des régions, les services régionaux de l'État ont été restructurés selon une logique multi-sites. Les sièges sont répartis entre le chef-lieu de la nouvelle région et les anciens chefs-lieux. Chaque service de l'État a conservé des sites partout. Ce n'est pas étonnant qu'avec une telle complication, le bilan soit contrasté, malgré la mobilisation du personnel, notamment de l'encadrement, et la souplesse de l'administration centrale concernée, qui a essayé de tenir compte du territoire et de faire réussir l'opération en aidant les services locaux. Le résultat est satisfaisant ; il serait dommage que cette organisation péricle à l'avenir. Or nous avons des craintes de ce côté-là.

Avec la complexité inhérente à l'organisation multi-sites, les difficultés n'ont pas manqué. Sur un même site, certains services bénéficient d'un encadrement sur place, d'autres sont pilotés par des supérieurs hiérarchiques qui se trouvent sur un autre site et, au sein d'un même service, les agents peuvent être répartis sur différents sites, en fonction de l'entité, voire de la sous-entité à laquelle ils appartiennent. Les services de l'État se sont positionnés avant même le résultat des élections régionales – on ne peut pas leur reprocher d'avoir voulu anticiper. Mais le résultat de tout cela, ce sont des déplacements nombreux, coûteux en frais, en temps et en fatigue, pour l'encadrement – mais pas seulement. La médiocrité des transports

interurbains n'arrange rien. Il faut cinq heures pour aller d'un bout à l'autre de la Nouvelle-Aquitaine ! Même en Occitanie, il ne faut pas loin de trois heures pour aller de Toulouse à Montpellier.

Le point positif est que la nouvelle organisation a permis de limiter les effets liés aux restrictions budgétaires et à la baisse des effectifs par le biais des redéploiements de personnel, d'ailleurs souvent utilisés par les préfets de région pour renforcer l'échelon départemental. C'est un mouvement bienvenu, mais c'est aussi le paradoxe de la réforme, qui entend donner plus de pouvoir à l'échelon régional, mais qui contribue à réaffecter du personnel de la région au niveau départemental. La question est : jusqu'à quand ?

Les élus locaux craignent de voir les services publics de l'État s'éloigner toujours plus. La réforme a permis le maintien du niveau infradépartemental de l'administration déconcentrée. Je note ainsi que le Gouvernement a revu à la baisse son ambition de réduire le nombre de sous-préfets : seuls deux fusions et six jumelages d'arrondissements ont été réalisés à ce jour. Peut-être est-ce à cause des élections prochaines ?... Nous préférons y voir la reconnaissance implicite par le Gouvernement du rôle fondamental des sous-préfets.

Autre effet positif de la réorganisation des services : la confrontation des méthodes, des politiques, qui a permis une certaine rationalisation des choix et des pratiques. Les choses varient certes d'une région à l'autre, car il n'est pas toujours facile de concilier les « cultures » des anciennes directions.

La mise en place de l'organisation multi-sites implique un grand bond en avant numérique, pour parler comme le président Mao, ou l'apparition d'une « administration 3.0 », pour parler comme le Gouvernement. C'est une avancée bienvenue. Mais il faut que l'intendance suive, que le déploiement des outils numériques soit effectif. Or même la transmission routinière des documents et des informations n'est pas partout assurée, à cause de la faiblesse du débit dans certains territoires.

Il est difficile de faire le bilan de ce qui constitue une véritable mutation des conditions de travail. Le résultat varie selon l'implication de l'encadrement et des administrations centrales. En tout état de cause, le déploiement de ces nouveaux outils est nécessaire. Mais, si l'élan est donné, l'effort reste insuffisant. Les moyens financiers nécessaires, pour les visioconférences, par exemple, n'ont pas été mis.

Cette organisation multi-sites est-elle viable à long terme ? Tous les élus et fonctionnaires des anciens chefs-lieux régionaux s'en inquiètent. Sur ces sites, la taille critique des services n'est pas assurée. La poursuite de la réduction des budgets et des effectifs n'incite pas à l'optimisme. En outre, les fonctionnaires ont tendance à se tourner vers les nouveaux chefs-lieux, devenus plus attractifs pour leur carrière et leur sécurité.

Cela peut faire craindre un désengagement en pente douce. Si rien n'est fait, on verra peu à peu les sites éloignés du chef-lieu se vider de leur substance. Ce serait un énorme gâchis d'énergie, tant pour le personnel, les élus, les décideurs qui se sont investis. Il faut leur donner les moyens de fonctionner correctement.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Cette mission devra reproduire ses travaux dans deux ou trois ans, car la situation va évoluer. Prenons l'exemple des communes nouvelles : la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales en a permis la création pour répondre à des problématiques rurales. Or elles sont aujourd'hui utilisées pour d'autres motifs : obtenir de meilleures notations, faire face aux grandes régions... Annecy, par exemple, est la plus grande commune nouvelle de France.

Cela m'amène à formuler une remarque sur la nécessaire humilité du législateur. Il vote une loi qui est la même pour tous, mais que les territoires s'approprient de manière différente. C'est la raison d'être d'une République décentralisée. Cela implique de ne pas voter d'autre loi de réforme territoriale avant que l'appropriation des derniers textes ne soit achevée.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'adresse mes félicitations au quatuor de rapporteurs. Je suis heureux d'échapper ce matin au « brouhaha » ambiant, qui donne de la politique une idée telle que nous devons en être inquiets.

Je veux insister sur la logique positive des différentes lois dont nous discutons. Doter les territoires de l'outil métropolitain est ainsi une bonne chose. Le pendant de cette réforme était la mise en œuvre de communautés de communes plus importantes, avec plus de moyens, capables d'atteindre une taille critique dans les domaines de l'économie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

L'avenir n'est pas dans l'opposition entre le monde rural et le monde urbain ; il est dans la conjugaison des dynamismes des métropoles et des communautés de communes.

Il existe une ambiguïté pour ce qui est des communautés d'agglomération, nos récents débats sur la proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement l'ont montrée. Certaines communautés d'agglomération correspondent en réalité à des communautés de communes, puisqu'elles comptent en leur sein une addition de nombreux villages isolés. On appelle donc agglomération ce qui n'est pas aggloméré ! Tout cela s'explique par le bénéfice de la dotation globale de fonctionnement. Il faut donc réfléchir à la question des financements des intercommunalités. Les dotations de l'État sont à revoir.

Je ferai une remarque sur les communes nouvelles. J'avais dit à Jacques Péliard, l'ancien président de l'Association des maires de France (AMF), que je voterais sa proposition de loi visant à faciliter leur mise en place, mais n'en ferais pas la propagande. Les gens aiment les communes de

France. Ce n'est pas un hasard si une des premières lois votées après la Révolution, en décembre 1789, était une loi sur les communes. C'est pourquoi l'existence d'intercommunalités fortes et le maintien des communes sont si importants.

L'idée de la commune nouvelle est maline. À chaque fois que l'on essaie d'unir des communes contre leur gré, cela ne marche pas.

J'en viens à la question des compétences. J'espère que la proposition de loi sur l'eau et l'assainissement, adoptée par le Sénat, va prospérer. Vu l'importance des nouvelles communautés de communes, le transfert de cette compétence ne pourra se faire en 2020. Le problème, que je mentionnais il y a un instant, des communautés d'agglomération qui s'apparentent à de grandes communautés de communes se pose également. Pour l'urbain aggloméré, en revanche, il est sage de garder la date prévue pour le transfert de l'eau et l'assainissement.

Si l'on veut être lucide, l'ambition de départ de toutes ces réformes était de réduire le nombre d'échelons territoriaux, dont l'exemple parisien est le plus symptomatique. Arrondissements, ville, établissements publics territoriaux, métropole, départements, région... comment gérer un tel embrouillamini ? Le Premier ministre d'alors, M. Manuel Valls, avait annoncé la disparition programmée des départements à l'horizon 2021. Il suffisait de le dire pour que cela ne soit pas possible. Ces évolutions peuvent prendre dix ou vingt ans.

Nous arriverons à un bon équilibre entre le couple communes-communautés et les régions au cours du XXI^e siècle. Mais une telle mutation doit prendre du temps.

Je perçois enfin une contradiction dans les réformes dont nous parlons. Dans les grandes régions, les élus ont eu l'intelligence de trouver des structures pour ne pas éloigner les citoyens de l'administration. Créer d'aussi grandes régions renforce en réalité le département.

M. Philippe Bas, président. – Je constate une fois de plus dans nos échanges le miracle sénatorial : nous pouvons avoir une vision très différente, pour ne pas dire antagonique, de l'avenir et voter les mêmes textes pour organiser le présent.

M. André Reichardt. – J'adresse à mon tour toutes mes félicitations au quatuor de rapporteurs et je salue la décision de la commission des lois du Sénat d'avoir mis en place cette mission. Il était important de vérifier sur place ce que l'on subodorait dans nos travaux.

Une question de méthode, néanmoins. Nous n'avons pas encore abordé les différentes préconisations tirées du rapport, qui nous ont été distribuées et dont certaines sont très importantes : la préconisation n° 4 sur le droit à l'expérimentation en matière d'emploi, la n° 7 sur le pouvoir

réglementaire de la région – nous le revendiquons depuis si longtemps en Alsace-Moselle ! –, la n° 6 sur la territorialisation des conseillers régionaux,...

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Oui, j'ai voulu m'extirper du terme de « conseiller territorial ».

M. André Reichardt. – ... la n° 10, qui propose de conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains, que j'applaudis des deux mains, ou encore la n° 12 relative à la fusion des cartes cantonale et intercommunale, sur laquelle je suis tout à fait d'accord. Mais nous devons absolument en discuter et tomber d'accord.

Sur le bilan des réformes territoriales, on peut globalement dire que l'on est très loin de la rationalisation des collectivités territoriales.

Je suis moins optimiste que certains sur la répartition des compétences entre les régions et les départements. Les régions sont par exemple en pleine élaboration de leur schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (Srdeii). Il n'y a pas encore de contestation, mais vous allez voir ! En Alsace, on entend déjà parler d'actions au contentieux.

Les réformes territoriales n'ont pas atteint l'objectif de réduction du millefeuille local. Je le dis en toute loyauté, les gens se demandent déjà pourquoi il y a douze antennes régionales dans le Grand Est, pour dix départements, et quel est leur rôle. Ils commencent à compter : dix départements, douze antennes régionales, comptant chacune une trentaine de personnes... Cela fait parler.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – C'est un choix délibéré du président de la région !

M. Jacques Bigot. – Mes félicitations aux rapporteurs. C'est un travail qui doit être continué dans la durée.

Il existe une forte disparité des schémas retenus en fonction des territoires. Est-ce dû à l'organisation des territoires, à la différence entre ceux qui sont densément peuplés et les autres ?

Une question risque de se poser rapidement pour les grandes agglomérations

– celle de Reims regroupe par exemple 143 communes – : leur fonctionnement ne s'apparente-t-il pas à celui d'un département ? Ce n'est pas le cas de la métropole de Strasbourg, qui est resserrée autour de 33 communes.

J'ai personnellement du mal à voir le lien entre les constats faits par les rapporteurs et les préconisations.

La préconisation n° 1, stabiliser l'existant, attendre avant de poursuivre les réformes, me semble cruciale. Certaines préconisations faites

ici ne peuvent pas s'appliquer tant que l'on n'aura pas complètement évalué l'impact des réformes déjà adoptées.

Pour ce qui est de la préconisation n°7 relative au pouvoir réglementaire des régions ; M. François Hollande l'avait formulée en tant que candidat à l'élection présidentielle. On pourrait en effet donner compétence aux régions pour la mise en œuvre de dispositions spécifiques, en matière économique par exemple. Mais n'est-ce pas trop tôt cependant ?

Les préconisations financières sont quant à elles essentielles.

Pour ce qui est de l'administration territoriale de l'État, je rappelle que M. Philippe Richert, quand il était président de conseil général, avait développé des maisons du département. Président de la région Alsace, il avait créé quatre antennes pour deux départements. Quelle est la logique de ces maisons ? Comment vont-elles fonctionner, notamment avec les départements ?

M. Yves Détraigne. – J'adresse à mon tour mes félicitations aux rapporteurs. Je salue également le pragmatisme avec lequel les élus se sont emparés des différentes lois.

À Reims, nous avons créé une communauté urbaine que personne n'avait en tête au moment du vote des lois de réforme territoriale. Elle regroupe désormais 143 communes, qui sont non pas dispersées, mais réparties sur tout le territoire, hormis les sept qui constituent le noyau de l'agglomération rémoise. Cette communauté marche bien, car elle correspond aux territoires du quotidien. Désormais, une institution, le conseil communautaire, consacre ce fonctionnement.

Nous nous organisons par territoire. Certaines communes n'ont leur mairie ouverte qu'une demi-journée par semaine. Or les citoyens veulent disposer des mêmes services partout. Il est donc important de laisser aux territoires les marges de manœuvre nécessaires pour qu'ils s'organisent de manière souple et pragmatique.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Bien sûr !

M. Yves Détraigne. – Cela revient totalement sur la culture administrative française, qui est très centralisée. Mais nous sommes entrés dans un nouveau monde. Il faudrait donc inclure une préconisation selon laquelle les lois doivent s'adapter aux spécificités de chaque territoire.

Une remarque sur la gouvernance des grandes intercommunalités. Il y a parfois le sentiment, au sein des communes intégrées dans de telles communautés, que le centre décide de tout ou presque. Auparavant, un secrétaire de mairie faisait tout avec le maire ou son adjoint. Aujourd'hui, elle peut avoir l'impression d'être devenue, dans une grande intercommunalité, une simple exécutante, d'avoir perdu le fil du dialogue avec l' élu à l'origine de la décision.

M. Jean-Pierre Vial. – Bravo aux rapporteurs pour ce travail, qui mérite d’être poursuivi.

Je remarque moi aussi que les départements, qui étaient voués à disparaître, sortent renforcés de la création des grandes régions. Cela ne veut pas dire que l’équilibre entre régions et départements est harmonieux, le débat que nous avons eu sur les maisons des régions dans les territoires en est l’illustration.

Les départements se sont vu priver de la compétence en matière économique au profit des régions, qui tentent de prendre le relais. Les agences de développement économique des départements, pour ceux qui en avaient, passent donc sous le contrôle des régions, mais en tant qu’antenne départementale. Le bon sens s’applique là où c’est possible. Créer des antennes *ex nihilo* est plus difficile.

Lors de notre déplacement à Toulouse, nous avons pu constater que le président du département et le président de la métropole avaient trouvé un *modus vivendi* original : chacun fiche la paix à l’autre et tout va bien. Mais cela implique, pour le président de la métropole, de travailler avec des collectivités extérieures au département. C’est stupéfiant !

Il y a par ailleurs une urgence à revoir le calendrier fixé pour la mise en œuvre des intercommunalités. Elles se disent asphyxiées, incapables de tout mettre en place dans les délais fixés.

Il y a également urgence à élaborer un pacte financier entre l’État et les départements. La liste des départements qui bouclent leurs fins de mois seulement après avoir trouvé un accord avec l’État s’allonge. D’autres en revanche peuvent augmenter sans peine leurs dépenses d’investissement de 5 %. Il existe un déséquilibre frappant entre ces deux types de départements.

Je constate par ailleurs que des territoires se sont vu imposer la création d’une intercommunalité par le préfet, alors que 90 % des communes étaient en désaccord. Or le bon sens était du côté des communes ! Dans ces cas, la réalité du territoire a été violée par le représentant de l’État.

Je conclus avec une remarque sur les décisions du Conseil constitutionnel, qui ont posé problème à presque toutes nos communautés de communes et s’apparentent à une forme de déni de démocratie. À Toulouse, je me suis livré à un calcul simple. J’ai compté un délégué pour 240 habitants dans certaines intercommunalités et un pour 2 300 dans d’autres. On ne peut donc pas dire que les règles que le Conseil constitutionnel édicte en matière de représentation aboutissent toujours à des situations satisfaisantes...

Mme Catherine Troendlé. – J’adresse à mon tour mes félicitations aux rapporteurs.

Mathieu Darnaud a eu une remarque pleine de sagesse sur les communes qui ont fusionné : le réveil sera brutal en 2020. À la fin de l’année

dernière, dans certaines communes fusionnées, des conflits sont apparus au moment du vote du premier budget, donnant lieu à des démissions. Il a fallu organiser de nouvelles élections, sur la base des règles qui s'appliqueront en 2020, à l'issue desquelles les élus ayant œuvré pour la fusion ont été balayés.

Des élus allemands que j'ai rencontrés dans le cadre du groupe d'amitié France-Allemagne m'ont interpellée sur la viabilité de nos grandes régions. Ils estiment qu'elles manquent de pouvoir et de compétences, que leurs budgets sont trop dérisoires pour constituer des leviers efficaces. D'où l'importance de la préconisation n° 7 concernant le pouvoir réglementaire des régions.

J'incite néanmoins à la prudence sur la préconisation n° 15 qui tend à renforcer le rôle de facilitateur et d'aide à l'ingénierie des projets de territoires aux préfets. Or ces derniers exercent déjà ce rôle de conseil. Le renforcer peut être contre-productif.

Pour ce qui est de la préconisation n° 16, je tiens à vous rappeler le travail de Rémy Pointereau sur les normes, qui préconisait de permettre une application différenciée des textes par les élus, et non pas par les préfets.

En tout état de cause, des travaux complémentaires devront être menés d'ici à deux ans.

M. Philippe Kaltenbach. – Je me joins au concert de louanges adressées aux rapporteurs. Les élus et les services de l'État se sont bien appropriés les différentes réformes. Des propos alarmistes avaient pu être tenus lors de nos débats mais, sur le terrain, l'équilibre général des réformes n'est pas remis en cause, qu'il s'agisse des grandes régions, des seuils d'intercommunalité ou des compétences des régions ou des départements.

Je voudrais faire quelques remarques sur les préconisations.

L'idée, comme le propose la préconisation n° 2, d'un pacte financier noué dans la durée est intéressante. Il faudrait même un projet de loi de finances spécifique aux collectivités territoriales. Il a été annoncé pour 2018, mais verra-t-il vraiment le jour ?

La préconisation n° 5 porte sur l'importance pour les régions d'avoir des ressources propres. Je n'ai pas ressenti ce besoin dans mes déplacements, ni de la part de Régions de France. La vraie difficulté se pose plutôt pour les départements les plus pauvres, mais aussi pour les communes.

Quant au mode de scrutin régional, je ne vois pas à quoi votre préconisation n° 6 peut aboutir. Comment modifier le mode de scrutin actuel si l'on maintient un scrutin proportionnel avec prime majoritaire ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Peut-être notre quatuor pourrait-il donner un exemple ?

M. Philippe Kaltenbach. – Selon la préconisation n° 10, la commune doit rester la circonscription de base pour l'élection des conseillers

communautaires et métropolitains. Je suis d'accord pour le conseiller communautaire. Je le suis moins pour le conseiller métropolitain : avec la montée en puissance des métropoles, il sera difficile de ne pas les élire au suffrage universel direct selon des modalités spécifiques et avec un scrutin dédié.

Il manque une réflexion sur la place du département dans les grandes métropoles. Lors de notre déplacement à Toulouse, le président de la métropole se disait favorable à la récupération par la métropole des compétences du département, comme à Lyon. Qu'en sera-t-il de Paris, de Marseille, des autres métropoles, où nous avons affaire à des super millefeuilles administratifs ? Nous ne pourrions pas tenir longtemps avec cet empilement de compétences.

La préconisation n° 11 propose de mieux définir la solidarité territoriale. Attention : le flou actuel permet beaucoup de choses au département. Si on la définit trop précisément, on la restreint.

J'en viens à la préconisation n° 15. Oui, les pouvoirs du préfet sont amenés à évoluer, mais son rôle va se redéfinir de lui-même. Il devra assurer une meilleure coordination des services de l'État quand les élus auront besoin d'eux. Ce sont des facilitateurs du travail de ces services.

M. Patrick Masclet. – C'est pour moi un plaisir de vous retrouver après quelques mois d'absence. Je veux apporter mon témoignage d' élu du Nord. Ce département, qui compte 648 communes, n'a connu la création que de deux communes nouvelles, uniquement motivée d'ailleurs par des questions financières.

Un phénomène nous préoccupe dans le département : les modifications de périmètres sollicitées par les communes pour profiter des dotations de solidarité plus intéressantes dans une intercommunalité que dans une autre. La préconisation n° 2 est donc importante pour éviter ce phénomène de périmètres à géométrie variable, dont on voit les conséquences sur les grands schémas directeurs.

M. Philippe Bas, président. – La liste de préconisations que nous avons sous les yeux est provisoire. Tous les éléments de notre débat doivent être pris en compte pour l'élaboration du rapport qui, vous le savez, n'engagera pas notre commission puisqu'elle se contentera d'en autoriser la publication. Pour permettre à nos rapporteurs de prendre en compte les réflexions formulées par les uns et les autres au cours de ce débat, je vous propose donc, si vous le voulez bien, de nous prononcer sur la publication du rapport lors d'une prochaine réunion de notre commission.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous y souscrivons totalement. Il est important de prendre le temps d'en discuter.

Je réponds à la question de M. Bigot sur les intercommunalités : l'existence de SDCI différents tient à plusieurs facteurs. En Gironde, des

intercommunalités se sont tenues au seuil des 15 000 habitants. En Haute-Garonne, département comptant une population similaire et présentant les mêmes spécificités, le préfet a quant à lui souhaité dépasser ce seuil, quitte à regrouper un nombre important de communes, sur des territoires très larges.

L'existence de schémas différents tient donc à l'histoire, à la géographie, mais aussi à la volonté des élus et des préfets.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'approuve la position de Mathieu Darnaud : prenons le temps de bien peser les mots, de ne pas compliquer les choses.

Une considération plus générale : on se trompe quand on considère la réorganisation territoriale en termes de niveaux administratifs. La plupart des communes n'existent que dans le lien au département. Séparer ce couple, c'est ne rien comprendre ! On le voit avec la réforme des régions.

Par ailleurs, le terme de métropole recouvre des réalités très différentes. Et ce n'est pas le moindre des paradoxes de constater que c'est dans la région où il aurait fallu aller le plus loin, à Paris, que l'on est le plus en retard ! Tout cela pour des raisons politiciennes...

En multipliant les métropoles dans des zones où elles n'ont pas lieu d'être créées, nous risquons de vider les départements de leur substance. L'expérience menée dans le Rhône – et bientôt à Toulouse ? – est certes cohérente. L'équilibre trouvé entre la métropole et le département est harmonieux. Des péréquations et une dotation de la métropole vers le département ont même été mises en place pour équilibrer les comptes et exercer la solidarité. C'est essentiel pour la réussite du dispositif.

On en sera bientôt à 22 métropoles. Trente demain ? Faut-il favoriser les transferts de compétences ou leur exercice par délégation de compétences ?

Le département assure la solidarité territoriale réelle. Si l'on ne comprend pas cela, on passe à côté du problème. C'est une des conclusions de cette mission, à mon sens : la manière d'appréhender les réformes se veut révolutionnaire quand, en réalité, on ne fait que mouliner des vieilleries qui ne tiennent pas compte de la réalité.

M. Yves Détraigne. – Il faut faire preuve de pragmatisme. La loi a imposé une réorganisation, mais chaque grande région l'a appliquée à « sa sauce ». C'est très nouveau en France ; il faut l'accepter. La France est diverse, et c'est très bien.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

SUITE DE L'EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 29 MARS 2017

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes réunis pour la suite de l'examen du rapport d'information de MM. Darnaud, Vandierendonck, Collombat et Mercier sur la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale. Le bilan des travaux de la mission a été présenté lors de notre réunion du 15 mars dernier, au cours de laquelle les rapporteurs ont été invités à affiner certaines de leurs préconisations. MM. Darnaud et Vandierendonck vont à présent nous les présenter.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Comme la commission des lois l'avait proposé, les quatre rapporteurs, sous l'autorité de M. Darnaud, se sont réunis pour ajuster la rédaction de leurs préconisations.

Nous formulons tout d'abord trois préconisations d'ordre général.

La première a été plébiscitée par l'ensemble des collectivités dont nous avons pu rencontrer les représentants. Le Sénat se grandit, si c'est encore possible, en privilégiant la méthode de l'évaluation et en allant sur le terrain. Nous considérons, en toute modestie, que ce travail de quinze mois doit être poursuivi. En effet, d'une part, la réforme est loin d'être définitivement en place dans tous les territoires et, d'autre part, ce travail d'évaluation, ces rencontres avec les élus répondent à leurs attentes. Voilà pourquoi, dans le droit fil du souhait exprimé par le président du Sénat, nous préconisons de poursuivre le travail d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain des réformes territoriales, de ses difficultés et des solutions qui ont pu être apportées localement.

Nous proposons en deuxième lieu d'assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences. À de multiples reprises, nous avons entendu nos interlocuteurs exprimer un besoin de différenciation territoriale qui pourrait se traduire par un recours accru à l'expérimentation. Aujourd'hui, celle-ci est trop souvent de courte durée et vouée à être aussitôt généralisée ; les collectivités locales souhaitent plutôt des expérimentations de longue durée, destinées à adapter l'application de la loi aux contextes locaux.

Notre troisième préconisation est aussi issue de toutes nos rencontres. Le grand absent des récentes réformes, c'est un projet de loi relatif aux finances des collectivités territoriales, qui nous a été annoncé, mais n'a jamais été déposé et qui porterait sur le financement des dernières réformes. Tous jugent nécessaire un pacte financier entre l'État et les

collectivités territoriales qui permette de fixer un cadre de financement pluriannuel des territoires et de soutenir l'investissement local. Nous reprenons donc cette préconisation à notre compte.

J'en viens à la préconisation que nous formulons à l'égard des régions : il s'agit d'en faire l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports. Le Sénat n'a que partiellement gagné le combat engagé avec le Gouvernement sur cette question. Cette meilleure coordination peut se faire, là encore, partiellement, par la voie de l'expérimentation quand les collectivités concernées sont volontaires, ce qui n'est pas rare. Un travail sur la mobilité professionnelle ne peut par ailleurs se dispenser d'une réflexion sur les transports.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous proposons également plusieurs préconisations ayant trait aux intercommunalités.

La première d'entre elles porte sur l'épineux problème de la gouvernance et, plus précisément, sur la capacité d'assurer un lien permanent entre les communes et la gouvernance de l'intercommunalité. Cela provoque une grande anxiété chez nombre d'élus. Quand une intercommunalité regroupe plus de trente communes, il devient en effet compliqué d'entretenir ce lien et de faire en sorte que les maires soient associés à la gouvernance de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Voilà pourquoi nous proposons de généraliser à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de plus de trente communes le dispositif, aujourd'hui spécifique aux métropoles, d'une conférence des maires réunissant régulièrement, sous la présidence du président de l'intercommunalité, l'ensemble des maires de leurs communes membres.

Nous préconisons ensuite de réformer la dotation d'intercommunalité. Nous avons déjà évoqué la question de cette dotation qui contribue à une intégration plus poussée des intercommunalités existantes, notamment par la mutation de certaines communautés d'agglomération en communautés urbaines, voire en métropoles. Notre but est notamment de rééquilibrer les dotations au profit de structures plus rurales, comme les communautés de communes. Nous proposons en conséquence de substituer au montant uniforme par catégories d'EPCI à fiscalité propre des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie à laquelle celle-ci appartient : population, charges de centralité et de ruralité, degré d'intégration.

Notre préconisation suivante nous a, elle aussi, beaucoup mobilisés : il s'agit de conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains. Nous avons encore rappelé cette exigence, voilà quelques semaines, lors de l'examen du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Nous recommandons ensuite de prévoir la faculté, pour les intercommunalités dites « XXL », à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), pour modifier leur périmètre. Cela devra évidemment être assorti de conditions, il faudra pouvoir laisser vivre un temps ces structures. Nous avons néanmoins observé que, dans certains territoires, les préfets n'ont pas toujours suivi le souhait exprimé par une grande majorité des élus ; tel fut notamment le cas en Haute-Garonne. Il ne faut pas rendre ces intercommunalités immuables ; certaines évolutions, si elles sont encadrées, peuvent s'avérer profitables, voire même nécessaires.

Nous préconisons encore de limiter la création des métropoles aux seuls territoires très urbanisés en continu. Nous regrettons que certaines métropoles, afin d'atteindre le seuil de population requis pour leur formation, soient allées chercher des territoires périurbains et même ruraux relativement éloignés de leur centre. Lors de l'examen, par le Sénat, du dernier texte législatif avant la suspension de nos travaux en séance publique, relatif à l'exercice des compétences « eau et assainissement », certains de nos collègues ont voulu étendre aux communautés d'agglomération le caractère facultatif du transfert de cette compétence par les communes, parce que certaines de ces intercommunalités ne consacrent pas réellement le fait urbain. Une problématique similaire se pose pour certaines métropoles.

Nous souhaitons également que, lorsqu'une métropole est incluse dans le territoire d'un département, un mécanisme de compensation financière soit prévu qui permette au département de continuer à assumer la solidarité territoriale sur l'ensemble de son territoire. Tel est l'état d'esprit qui prévaut entre la métropole de Lyon et le département du Rhône. On observe une forme de captation des ressources au profit des métropoles ; il faut donc prévoir une redistribution de ces ressources vers leur *hinterland* afin d'assurer le développement de ces territoires.

J'en viens à notre préconisation relative aux départements. Dans le prolongement de la réflexion que nous avons eue à l'occasion de l'examen de la loi NOTRe, il nous paraît important de préciser que la solidarité territoriale dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales et des villes petites et moyennes. Cela inclut, bien sûr, l'aide aux communes ou aux intercommunalités ; le soutien aux territoires les plus ruraux est le domaine où le département garde toute sa raison d'être. Même si la région doit, peu à peu, monter en puissance, le département reste un territoire de contractualisation et de péréquation. De par sa proximité, il est l'échelon le mieux à même de faire perdurer cette forme de solidarité territoriale.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Je vais à présent vous présenter nos préconisations relatives à l'administration territoriale de l'État.

Nous recommandons tout d'abord de renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'ingénierie, afin de leur permettre d'exercer effectivement leur rôle indispensable de conseil et d'assistance aux collectivités rurales. Dans le Cantal, par exemple, il n'y a aujourd'hui que 104 fonctionnaires d'État !

Nous préconisons également d'assurer prioritairement le déploiement effectif et généralisé des moyens numériques nécessaires au fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites. Le nouveau découpage régional a eu un impact sur les services de l'État et crée pour leur fonctionnement de nouveaux besoins en matière de transports et surtout de moyens de communication. En dépit des affirmations rassurantes, nous constatons qu'il est nécessaire d'accorder la priorité au déploiement d'outils numériques adaptés.

Notre préconisation suivante se conçoit aisément. L'un de nos derniers déplacements nous a conduits à Amiens, ancien chef-lieu de région. Cette ville, certes, bénéficie de l'assurance donnée par le Gouvernement du maintien de certains services de l'État ; elle a néanmoins des besoins spécifiques pour la nouvelle organisation multi-sites, ne serait-ce que pour conserver son attractivité à l'égard des fonctionnaires. L'attractivité des anciens chefs-lieux régionaux nous paraît par conséquent un impératif d'aménagement du territoire. C'est pourquoi nous recommandons de pérenniser les moyens financiers et humains permettant un fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites et de prendre les mesures nécessaires au maintien des différents sites des nouvelles directions régionales déconcentrées, en assurant notamment l'attractivité de ceux des anciens chefs-lieux régionaux.

Enfin, nous préconisons de conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services territoriaux de l'État. Au sein de la nouvelle organisation territoriale, le préfet doit continuer de jouer un rôle indispensable, mais des pans entiers de l'administration – directions générales des finances publiques, agences régionales de santé, rectorats – échappent à son autorité. L'autorité du préfet est également importante pour renforcer la présence d'une ingénierie territoriale au service des nouvelles intercommunalités.

M. Alain Marc. – Pour ce qui est de l'ingénierie territoriale, certains départements, dont l'Aveyron, s'en sont dotés et ont mis leurs services de voirie ou des bâtiments à la disposition des collectivités. D'autres départements suivront certainement cet exemple.

La solidarité territoriale est confiée au département. Néanmoins, se pose un problème de répartition des compétences avec la région, qui est chargée de l'économie. Prenons l'exemple d'une boulangerie dans une petite commune. Le département peut intervenir pour sa pérennisation. En revanche, si cette boulangerie devient semi-industrielle et embauche

quelques employés supplémentaires, qui peut intervenir pour aider son développement, le département ou la région ? Un véritable flou existe aujourd'hui en la matière.

Par ailleurs, ce n'est pas forcément en étendant les périmètres et les compétences des intercommunalités et en les mutualisant que l'on économisera beaucoup d'argent. Au contraire, cela coûte très souvent plus cher. Une évaluation permanente de ces regroupements est nécessaire.

Enfin, les préconisations des rapporteurs pourront-elles être traduites dans un texte de loi ou resteront-elles un catalogue de bonnes intentions ? J'espère que le Sénat, après avoir joué son rôle important d'observateur, pourra légiférer.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Nous avons beaucoup insisté pour que les compétences du département ne soient pas limitées au domaine social, et la solidarité territoriale peut être une modalité d'intervention. Nos préconisations incluent d'ailleurs la redynamisation des communes rurales et des villes petites et moyennes.

Ainsi, cette compétence en matière de solidarité territoriale doit permettre au département d'agir dans le cas que vous décrivez du commerce de proximité.

M. Alain Marc. – Mais jusqu'où ? Si ce commerce croît, à partir de quand la région prend-elle le relais ?

M. René Vandierendonck, rapporteur. – S'il s'agit de sauvegarder une activité commerciale dans le cadre d'une revitalisation d'un centre-bourg, la solidarité territoriale permet d'intervenir, même si cela ne signifie pas pour autant que la région soit incapable d'agir.

Par ailleurs, il est important que le département puisse développer une ingénierie territoriale au service des intercommunalités, car celles-ci mettront un certain temps avant d'avoir les compétences requises. D'ailleurs, les moyens d'intervention des services déconcentrés de l'État doivent être maintenus, pour les mêmes raisons ; l'ingénierie territoriale du département doit fonctionner de concert avec celle de l'État.

M. Jean-Pierre Vial. – J'ai deux questions. La première porte sur le volet social, notamment sur les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). Lors de vos déplacements, vous avez pu constater que la communauté de communes du Cœur des Bauges ne voulait pas rejoindre l'agglomération de Chambéry, et réciproquement, mais la loi les a contraintes au rapprochement. Le compromis auquel ces intercommunalités ont abouti est le suivant : l'agglomération prend en charge la gestion du CIAS dans le cadre d'une délégation avec les communes de l'ancienne communauté de communes, tout cela étant défini par des courriers échangés entre les présidents, le préfet en étant informé. Néanmoins, tout le monde tremble à l'idée d'un changement de préfet ! Pourrait-on envisager une

consolidation qui permette à la fois de bénéficier de souplesse et de sécuriser le montage ?

Ma seconde question, très concrète, rejoint le sujet de l'économie. On peut faire des lois et prévoir des cadres avec les meilleures intentions, mais la mise en place sur le terrain dépend aussi du pouvoir réglementaire. Ainsi, dans la Chartreuse, il y a beaucoup de communes jumelles situées de part et d'autre de la rivière séparant la Savoie de l'Isère, par exemple, Saint-Pierre-d'Entremont (Isère), qui compte un bureau de tabac, et Saint-Pierre-d'Entremont (Savoie), qui a une boulangerie. Ni l'un, ni l'autre ne peut survivre seul et la logique voudrait qu'ils se marient, mais la frontière départementale semble empêcher un tel rapprochement. On incite donc à l'intercommunalité mais, sur le terrain, on nous renvoie à des questions juridiques complexes. Comment peut-on pousser l'administration à faire preuve de plus de souplesse ?

M. Patrick Masclet. – Les rapporteurs confortent la commune comme circonscription de base, c'est parfait, mais il faudra le répéter souvent, car les communes ont de plus en plus de difficultés à exercer leurs missions, à cause de la cure d'amaigrissement à laquelle elles ont été soumises.

Vous préconisez que les intercommunalités puissent saisir la CDCI, mais il faut aller plus loin, car cette commission n'émet que des avis et, quelquefois, le préfet n'en tient pas compte. Il faudrait réfléchir à transformer cet avis en décision, sous certaines conditions de majorité. En effet, on ne fait jamais le bonheur des gens malgré eux, et certaines intercommunalités, créées sur l'impulsion du préfet, sont bancales.

En ce qui concerne la réforme de la dotation d'intercommunalité, vous mettez certaines situations en évidence, dont une que je connais bien dans le Nord. Dans ce département, la géométrie des intercommunalités, qui se dessinent, quelquefois, au rythme des élections municipales, est variable à cause des dotations de solidarité communautaire très inégales, notamment entre communautés urbaines et rurales. Ainsi, la métropole paupérise, malgré elle, les territoires ruraux. On passe à côté de l'essentiel : la communauté d'agglomération par exemple ne doit pas réunir des territoires discontinus par leur densité de population.

Enfin, en ce qui concerne le rôle du département en matière de solidarité territoriale, je rejoins ce que disait Alain Marc. Des communautés exerçaient cette compétence et l'ont perdue parce que la région s'en est emparée. Elles doivent alors recourir à des artifices conventionnels pour continuer de le faire. Il conviendrait donc de clarifier cette compétence de solidarité territoriale, qui constitue un facteur central de l'aménagement cohérent du territoire.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Pour répondre à ces différentes interventions, je veux d'abord faire une remarque générale : sur tous les

territoires, quel que soit le degré de précision de la loi, les élus doivent se saisir eux-mêmes du texte, et c'est bien ce que l'on a constaté.

En ce qui concerne le volet économique, l'appréciation diffère selon le territoire considéré et selon la volonté des exécutifs régionaux, qui peuvent être volontaristes ou en retrait. On voit mal comment on peut échapper, au moins au début, aux zones grises, même si notre mission a la volonté de préciser ce que ne dit pas expressément la loi, voire de la compléter ou de l'aménager afin de tenir compte de certaines situations de blocage.

Nous appelons donc de nos vœux un assouplissement du recours à l'expérimentation car, si chaque cas particulier n'implique pas un changement de la loi, il est toutefois important que l'on permette aux territoires de résoudre les problèmes particuliers qu'ils rencontrent. Que l'on prenne l'exemple du CIAS ou celui des communes jumelles, on ne peut pas être suspendu à l'avis d'un préfet, qui peut être remplacé ou changer de regard. Les conditions et le contenu de l'expérimentation doivent donc être assouplis.

Nous avons également constaté que, bien que l'on en soit à un stade parfois embryonnaire – la redéfinition des périmètres intercommunaux ne date que de trois mois –, certains problèmes émergent, très différents selon l'endroit et le type de regroupement. L'exemple des communautés de Chambéry et du Cœur des Bauges souligne la différence flagrante entre un territoire de montagne peu peuplé et un territoire urbain aggloméré, lesquels sont confrontés à des enjeux très différents. Le mariage est donc très compliqué.

Dans les cas où les regroupements ont été forcés pour répondre à une logique de seuil ou pour exprimer une volonté d'aller au-delà du texte de la loi en créant des ensembles plus importants, par exemple dans l'Hérault, il faut voir si cela finit par fonctionner ou si les dysfonctionnements constatés sont tels qu'il faut envisager une recomposition intercommunale, pour mieux coller aux réalités locales, au bassin de vie, et améliorer l'efficacité du regroupement.

J'ajoute que l'on a vu très peu d'intercommunalités interdépartementales ; le département reste une barrière, quoi que l'on en dise. Cela s'explique parfois par la volonté des préfets, dans le cas de déséquilibres démographiques, mais c'est une réalité. Il faudra étudier plus avant ces situations et voir comment elles évoluent.

De manière générale, nous devons étudier la capacité des élus à s'approprier les textes et à définir les responsabilités respectives de chacun : Qui fait quoi ? Qui assume quelle compétence ? À partir de quel seuil ? –, parce que les appréciations des compétences diffèrent fortement d'un exécutif à l'autre.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous propose d'autoriser la publication de ce rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

ANNEXE 1 - PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS

BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

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 CODIR de la DREAL et de la DIRECCTE : **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 (DREAL) ; **M. Jean RIBEIL**, directeur régional, **Mme Agnès GONIN**, secrétaire générale, et **M. Pascal FORNAGE**, chef du pôle Entreprises, emploi, économie (DIRECCTE).

Entretien avec des maires de commune nouvelle : **MM. Serge RUTKOWSKI**, maire des Auxons, **Pierre DAGON-LARTOT**, maire d'Osselle-Routelle, et **Pierre-François BERNARD**, maire des Premiers-Sapins.

Dîner à l'invitation du préfet avec **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.

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 à l'invitation de la préfecture avec **Mmes Marie-Hélène VALENTE**, secrétaire générale de la préfecture de Côte d'Or, **Anne-Catherine LOISIER**, sénatrice, **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** (FO), **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 BALLET** (CFDT), **Mme Dominique AUBRY-FRELIN** (secrétaire de section CFDT).

NORMANDIE

CAEN

Jeudi 24 mars 2016

Entretien avec **MM. Laurent FISCUS**, préfet du Calvados, **Jean-Louis BIOU** et **Patrick LOTTIN**, du secrétariat général de la préfecture.

En présence de MM. Didier MARIE, Philippe KALTENBACH et Alain VASSELLE, sénateurs

Entretien avec les maires des communes nouvelles : **MM. Michel ROCCA**, maire de Valdalliere, **Sébastien LECLERC**, maire de Livarot Pays d'Auge, **François AUBEY**, maire de Mezidon Canon, **Marc ANDREU-SABATER**, maire de Vire-Normandie, **Ambroise DUPONT**, président de l'Union amicale des maires du Calvados, **Mme Edwige DARRACQ**, sous-préfète de Vire, et **MM. Jean-Louis BIOU** et **Patrick LOTTIN**, du secrétariat général de la préfecture du Calvados.

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs

Entretien avec les représentants des organisations représentatives du personnel des services de l'État : **Mmes Martine AIRES** (UNSA DRAAF) et **Daisy DE LARTIGUE** (FO DRAAF), **MM. Christophe LAVENTURE** (SUD Culture), **Yann Le LOUARNE** (FO Agriculture) et **Jean-Claude LEBOSSÉ** (FO Agriculture).

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs

Entretien avec les représentants des directions régionales de l'État : **M. Laurent MARY**, adjoint au DRAAF, **Mme Diane de RUGY**, adjointe du DRAC, et **M. Arnaud GAILLARD**, secrétaire général de la DRAC.

En présence de MM. Didier MARIE, Philippe KALTENBACH et Alain VASSELLE, sénateurs

Entretien avec **Mme Béatrice TURBATTE**, vice-présidente de la communauté de communes « entre Thue et Mue », accompagnée de **M. Bertrand MACE**, directeur des relations institutionnelles et territoriales à Caen-la-mer.

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs, et de MM. Jean-Louis BIOU et Patrick LOTTIN, du secrétariat général de la préfecture

Dîner à l'invitation du préfet avec **MM. Jean-Léonce DUPONT**, président du conseil départemental du Calvados, **Joël BRUNEAU**, maire de

Caen, **Ambroise DUPONT**, président de l'Union amicale des maires du Calvados et **Mme Corine FÉRET**, sénatrice du Calvados,

En présence de Mme Corine FÉRET, sénatrice, MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs

ROUEN

Vendredi 25 mars 2016

Entretien avec **M. Frédéric SANCHEZ**, président de la Métropole Rouen Normandie, et **Mme Nelly TOCQUEVILLE**, sénatrice, vice-présidente de la Métropole, en charge des petites communes et des territoires.

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs

Entretien avec **MM. Yvan CORDIER**, secrétaire général de la préfecture, **Patrick ELDIN**, directeur des collectivités locales et des élections et des agents de la direction, et **Mme Sylviane DUGOGNON**, directrice des ressources humaines et des moyens à la préfecture de Seine-Maritime.

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs

Déjeuner de travail à l'invitation de **M. Pascal MARTIN**, président du conseil départemental, avec **MM. Gilbert RENARD**, maire de Bois-Guillaume, et **Jean-Claude WEISS**, président de la communauté de communes Caux Vallée de Seine.

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs

Entretien avec **Mme Nicole KLEIN**, préfète de la Région Normandie, préfète de la Seine-Maritime.

En présence de MM. Didier MARIE, Philippe KALTENBACH et Alain VASSELLE, sénateurs

Entretien avec des élus : **M. Gilbert RENARD**, maire de Bois-Guillaume, président de la commission départementale de coopération intercommunale de Seine-Maritime, **Mme Virginie CAROLO**, maire de Port-Jérôme-sur-Seine (commune nouvelle), **MM. Bastien CORITON**, maire de Rives sur Seine (commune nouvelle) et **Patrick CHAUVET**, conseiller départemental, maire de Buchy et président de la communauté de communes du Moulin d'Ecalles.

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Didier MARIE et Alain VASSELLE, sénateurs

SÉNAT

Mardi 5 avril 2016

Entretien avec **Mmes Marie-Françoise GUGUIN**, vice-présidente du conseil régional de Normandie, et **Sylvie SMANIOTTO**, déléguée générale à la fusion et à la réorganisation de la Normandie

GRAND EST

CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE

Vendredi 29 avril 2016

Accueil par **MM. Denis CONUS**, préfet de la Marne, **Denis GAUDIN**, secrétaire général, et **Vincent ROGER**, chef du bureau des relations avec les collectivités locales.

Entretien avec des représentants des entités de directions régionales de l'État : **MM. Dominique VALLÉE**, directeur adjoint de la DREAL, **Sylvestre CHAGNARD**, directeur de la DRAAF, **Jean-Michel LEVIER**, responsable de l'unité départementale de la DIRECCTE, **Jocelyn SNOECK**, directeur adjoint de la DRJSCS, et **Etienne EFFA**, directeur départemental des finances publiques de la Marne.

En présence de M. Yves DÉTRAIGNE et Mme Catherine TROENDLÉ, sénateurs

Entretien avec les élus du Grand Reims : **Mme Catherine VAUTRIN**, députée, présidente de Reims Métropole, et **M. Arnaud ROBINET**, député, maire de Reims.

En présence de M. Yves DÉTRAIGNE et Mme Catherine TROENDLÉ, sénateurs

Déjeuner à l'invitation du préfet avec **MM. René-Paul SAVARY**, sénateur, président du conseil départemental de la Marne, **Benoist APPARU**, député, maire de Châlons-en-Champagne, **Bruno BOURG-BROC**, président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne Cités-en-Champagne, et **Yves DÉTRAIGNE**, sénateur, président de l'association départementale des maires.

En présence de Mme Catherine TROENDLÉ, sénateur

Entretien avec des présidents d'EPCI fiscalité propre : **MM. Bruno BOURG-BROC**, président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne Cités-en-Champagne, **Dominique LÉVÊQUE**, président de la communauté de communes de la Grande Vallée de la Marne, **Philippe BONNOTTE**, président de la communauté de communes des Coteaux Sézannais, **Yannick KERHARO**, président de la communauté de communes de la Vallée de la Suippe, **Mme Pascale CHEVALLOT**, présidente de la communauté de communes Perthois-Bocage et Der, et **M. Bruno ROULOT**, rapporteur de la CDCI de la Marne.

En présence de M. Yves DÉTRAIGNE et Mme Catherine TROENDLÉ, sénateurs

Entretien avec des maires de commune nouvelle : **MM. Dominique LÉVÊQUE**, maire de la commune nouvelle d'Aÿ-Champagne, et **Philippe RICHOMME**, maire de la commune nouvelle du Val-de-Livre.

En présence de M. Yves DÉTRAIGNE et Mme Catherine TROENDLÉ, sénateurs

STRASBOURG

Jeudi 8 décembre 2016

Entretien avec **MM. Stéphane FRATACCI**, préfet de la région Grand Est, préfet du Bas-Rhin, **Jacques GARAU**, secrétaire général pour les affaires régionales et européennes, et **Dominique BEMER**, directeur, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales et européennes.

Entretien avec des présidents d'intercommunalité, des maires de commune nouvelle et le président de l'association départementale des maires : **MM. Claude KERN**, sénateur, président de l'association des maires du Bas-Rhin, maire de Gries, **Jean-Denis ENDERLIN**, maire de la commune nouvelle Val de Moder, président de la communauté de communes du Val de Moder, **Pierre GRANDADAM**, maire de Plaine, président de la communauté de communes de la Vallée de la Bruche, **Jean-Marc RIEBEL**, président de la communauté de communes Vallée de Villé, **Denis RIEDINGER**, président de la communauté de communes de la Basse Zorn, **Jean-Claude WEIL**, maire de Marmoutier, président de la communauté de communes du Pays de Marmoutier-Sommerau, **Mme Mireille GOEHRY**, maire de la commune nouvelle de Wingersheim les Quatre Bans, **MM. Roger MULLER**, maire de la commune nouvelle de Sommerau, et **Guy CHEVANNE**, chef du service Mission intercommunalité de l'Eurométropole de Strasbourg.

En présence de MM. Jacques BIGOT, André REICHARDT et Mme Fabienne KELLER, sénateurs

Entretien avec les organisations syndicales des directions régionales de l'État : **M. Daniel ACKER** (FO), **Mme Claire CHAFFOTTE** (CFDT), **M. Laurent MARCHAL** (FSU SNE DREAL), **M. Didier PETITEAU** (CFDT), **M. David ROMIEUX** (CGT), **M. Xavier ULRICH**, secrétaire régional (UNSA) Grand Est interprofessionnel.

En présence de M. André REICHARDT et Mme Fabienne KELLER, sénateurs

Entretien avec **M. François BOUCHARD**, directeur général des services de la région Grand Est.

En présence de M. André REICHARDT, sénateur

Dîner de travail à l'invitation du président du conseil régional avec **MM. Christophe KIEFFER**, directeur de cabinet du président de la région Grand Est et **Pierre LAPLANE**, directeur général des services de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg.

METZ

Vendredi 9 décembre 2016

Entretien avec **M. Emmanuel BERTHIER**, préfet de la Moselle.

En présence de M. François GROSDIDIER, sénateur

Entretien avec les responsables des services régionaux de l'État : **Mme Emmanuelle GAY**, directrice de la DRÉAL, **MM. Laurent KIRCHHOFFER**, directeur adjoint de la DRAAF Châlons-en-Champagne, **Jean-François de TALANCE**, directeur-adjoint de la DDCS, **Marc NICAISE**, directeur de l'unité territoriale Moselle - DIRECCTE, **Hugues BIED-CHARRENTON**, directeur de la DDFP de Moselle, **Jacques DEVILLE**, directeur adjoint de la DRAC, **Marc MENEZHIN**, directeur adjoint de DDT, et **M. Alain CARTON**, secrétaire général de la préfecture.

En présence de M. François GROSDIDIER, sénateur

Entretien avec des présidents d'intercommunalité, des maires de commune nouvelle et le président de l'association départementale des maires : **MM. François GROSDIDIER**, sénateur, président de l'association départementale des maires de la Moselle, maire de Woippy, **Alphonse MASSON**, président de la communauté de communes du Bouzonvillois, maire de Rémalfang, **Jean-Marie MIZZON**, président de l'association départementale des maires ruraux, maire de Basse-Ham, **Gilles SOULIER**, maire de la commune nouvelle d'Ancy-Dornot, président de la communauté de communes Val de Moselle, **Hervé MESSIN**, premier adjoint au maire de la commune nouvelle de Colligny-Maizery.

Déjeuner de travail à l'invitation du préfet avec **MM. François GROSDIDIER**, sénateur, **Jean-Luc BOHL**, vice-président du conseil régional, maire de Montigny-lès-Metz en Moselle, président de la communauté d'agglomération Metz Métropole, **Dominique GROS**, maire de Metz, **Jean-Marie MIZZON**, président de l'association départementale des maires ruraux de Moselle, maire de Basse-Ham, et **Alain CARTON**, secrétaire général de la préfecture.

Entretien avec **M. Frédéric BIERRY**, président du conseil départemental du Bas-Rhin, et **Mme Delphine JOLY**, directrice générale adjointe des services.

PARIS

Mardi 24 janvier 2017

Entretien avec **M. Philippe RICHERT**, président de la région Grand Est.

NOUVELLE AQUITAINE

POITIERS

Jeudi 16 juin

Entretien avec **Mme Marie-Christine DOKHÉLAR**, préfète de la Vienne, **MM. Émile SOUMBO**, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de l'arrondissement de Poitiers, **Ludovic PACAUD**, sous-préfet de l'arrondissement de Châtellerault, et **Dominique LARONDE**, directeur des relations avec les collectivités locales.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur

Entretien avec des présidents d'intercommunalité et maire de commune nouvelle : **MM. Jean-Pierre MELON**, maire de l'Isle Jourdain, rapporteur de la CDCI, **Gérard PEROCHON**, maire de Senillé-St Sauveur (commune nouvelle), assesseur de la CDCI, **Francis CHALARD**, adjoint au maire de Poitiers, vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers, **Yves BOULOUX**, président de l'association départementale des maires de la Vienne, président de la communauté de communes du Montmorillonnais, **Rodolphe GUYONNEAU**, président de la communauté de communes du Vouglaisien, **Gérard HERBERT**, président de la communauté de communes du Pays Chauvinois, et **Marc BARREAU**, chargé de mission intercommunalité à la mairie de Poitiers.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur, de Mme Marie-Christine DOKHÉLAR, préfète de la Vienne, MM. Émile SOUMBO, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de l'arrondissement de Poitiers, Ludovic PACAUD, sous-préfet de l'arrondissement de Châtellerault et Dominique LARONDE, directeur des relations avec les collectivités locales

Déjeuner de travail à l'invitation de la préfète, avec **MM. Bruno BELIN**, président du conseil départemental de la Vienne, **Yves BOULOUX**, président de l'association départementale des maires de la Vienne, **Jean-Pierre VIAL**, sénateur, **Ludovic PACAUD**, sous-préfet de l'arrondissement de Châtellerault, et **Benoît VIDON**, sous-préfet de l'arrondissement de Montmorillon.

Rencontre avec les représentants des services de l'État implantés à Poitiers n'étant pas sous l'autorité du préfet de région, en présence de la préfète : **Mme Anne BISAGNI-FAURE**, rectrice de l'académie de Poitiers, **MM. Philippe DIAZ**, secrétaire général de l'académie de Poitiers, **Joël ROBERT**, responsable du pôle public et environnemental à la délégation départementale de l'ARS, **Mme Fabienne DUFAY**, directrice de la DDFIP de la Vienne, et **M. Daniel BRUGIÉ**, chargé de mission auprès de la DDFIP de la Vienne.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur

Entretien avec **MM. Jean-Baptiste FAUROUX**, directeur général des services de la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, et **Alexandre PITON**, directeur général adjoint en charge du Pôle Ressources.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur

Échange sur les différentes thématiques liées au rapprochement des régions avec les responsables des services du conseil régional du site de Poitiers : **M. Alexandre PITON**, directeur général adjoint en charge du Pôle Ressources, **Mme Aurélie BROSSARD**, directrice adjointe de cabinet du président du conseil régional, **M. Jean-Louis ROCHERON**, directeur adjoint du budget et des finances, **Mmes Elodie BLIN**, cheffe du service coordination et animation des programmes européens - régie des fonds européens, **Marie-Anne PASQUIER**, cheffe du service conseil, carrières et rémunération à la direction des ressources humaines, **Karine LAMBERT**, directrice environnement, agriculture, eau et habitat, **M. Emmanuel CLOSSE**, directeur formation apprentissage, **Mmes Béatrice GILOT**, directrice des territoires, **Catherine BASCK**, déléguée régionale à la prospective, **Amélie LOMONT**, chargée de mission contrôle de gestion, suivi conventionnel au service transports et mobilités durables, et **M. Christian BARRAULT**, directeur de l'éducation.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur

BORDEAUX

Jeudi 16 juin 2016

Dîner de travail avec les élus de Bordeaux Métropole : **Mmes Anne-Lise JACQUET**, vice-présidente eau et assainissement, risque inondation, maire d'Artigues-près-Bordeaux, **Anne WALRYCK**, vice-présidente développement durable, conseillère municipale de Bordeaux, **MM. Christophe DUPRAT**, vice-président transports et stationnement, maire de Saint-Aubin-de-Médoc, **Kévin SUBRENAT**, conseiller métropolitain délégué, risques technologiques et naturels, maire d'Ambès, **Alain TURBY**, conseiller métropolitain délégué, métropole numérique, maire de Carbon-Blanc, **Max COLÈS**, conseiller métropolitain délégué, agroalimentaire, maire de Saint-Vincent-de-Paul, et **Vincent MAURICARD**, chef de cabinet du président de Bordeaux Métropole.

Vendredi 17 juin 2016

Petit-déjeuner de travail à l'invitation de **M. Pierre DARTOUT**, préfet de la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, préfet de la Gironde, avec **MM. Thierry SUQUET**, secrétaire général de la préfecture de la Gironde, sous-préfet de l'arrondissement de Bordeaux, **Michel STOUMBOFF**, secrétaire général pour les affaires régionales, **Benoît BONNEFOI**, chef de projet au secrétariat général pour les affaires régionales, et **Arnaud LITTARDI**, directeur de la DRAC.

Entretien avec les organisations syndicales des services régionaux de l'État : **Mme Nathaly ROUX** (CGT FSU - DRAAF), **MM. Alexandre MARTINEAU** (FO - DRAAF), **M. Patrick LAGLAINE** (FO - DRAAF), **Mmes Marie-Line THEILLER** (UNSA-DRAAF), **Marie-Béatrice ALVADO-BRETTE** (Alliance du trèfle - CFTC - CGC - Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire - DRAAF), **Claudine BUREAU** (CFDT - DRAAF), **M. Nicolas MASREVERY** (UNSA - DREAL), **Mme Marie-Françoise DECHAUME** (CFDT - DIRECCTE), **M. Pierre LAMAISSON** (FO - DIRECCTE), **Mme Elodie GLANDIER** (UNSA - DIRECCTE), **MM. Jean-Michel SERRES** (CFDT - DR-D-JSCS), **Guilhem SARLANDIE** (CGT - DR-D-JSCS), **Jean-Paul LHOMME** (FO - DRAC), **Olivier FERULLO** (UNSA - DRAC), **Mme Catherine DENADAI** (FSU - DR-D-JSCS), **MM. Jean-Claude MONGE** (FO - DREAL), **Jérôme GUILLEMOT** (FO - DREAL).

Entretien avec des présidents d'intercommunalité et maires de commune nouvelle : **MM. Gérard CESAR**, sénateur, président de l'association des maires de Gironde, maire de Rauzan, **M. Philippe PLISSON**, député, rapporteur général de la CDCI, maire de Saint-Caprais-de-Blaye et président de la communauté de communes de l'Estuaire, **Mme Catherine VEYSSY**, maire de Cénac, vice-présidente du conseil régional Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, **MM. Yves d'AUMECOURT**, maire de Sauveterre-de-Guyenne, président de la communauté de communes du Sauveterrois, **Sylvain GUINAUDIE**, maire délégué de Aubie-et-Espessas, commune déléguée de la commune nouvelle de Val-de-Virvée, **Mme Dominique IRIART**, adjointe au maire de Talence et **M. Thierry MARTY**, adjoint au maire de Libourne.

En présence de Mme Françoise CARTRON, sénatrice

Entretien avec **M. Jean-Baptiste FAUROUX**, directeur général des services de la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes.

Déjeuner de travail avec les présidents de conseils départementaux de la grande région : **M. Jean-Luc GLEIZE**, président du conseil départemental de la Gironde, **Mme Françoise de ROFFIGNAC**, vice-présidente du conseil départemental de la Charente-Maritime, **M. Francis COMBY**, vice-président du conseil départemental de la Corrèze, **Mme Cécile LABARTHE**, vice-présidente du conseil départemental de la Dordogne, **MM. Jérôme SOURISSEAU**, vice-président du conseil

départemental de la Charente, et **Max BRISSON**, vice-président du conseil départemental des Pyrénées Atlantiques.

Entretien avec **M. Alain ROUSSET**, président de la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes

En présence de M. Jean-Baptiste FAUROUX, directeur général des services

LIMOGES

Vendredi 24 juin 2016

Entretien avec **M. Raphaël LE MÉHAUTÉ**, préfet de la Haute-Vienne.

Rencontre avec les services de l'État implantés à Limoges : **MM. Yvon LOBJOIT**, directeur de la DRAAF, **Julien MORIN**, responsable de l'unité départementale de la DRÉAL, **Mmes Anaïk CAULIER**, adjointe à la cheffe de l'UDAP DRAC-UDAP, **Viviane DUPUY-CHRISTOPHE**, responsable de l'unité départementale de la DIRECCTE, **M. Hubert GENON**, responsable du site départemental de la DRDJSCS.

En présence de M. Raphaël LE MÉHAUTÉ, préfet de la Haute-Vienne.

Déjeuner de travail à l'invitation du préfet avec **Mmes Marie-Françoise PEROL DUMONT**, sénatrice, **Catherine BEAUBATIE**, députée, **MM. Jean-Paul DENANOT**, député européen, **Alain DARBON**, conseiller régional, **Émile-Roger LOMBERTIE**, maire de Limoges, **Bruno GENEST**, premier vice-président de la communauté d'agglomération Limoges Métropole, et **Jérôme DECOURS**, secrétaire général de la préfecture.

Entretien avec les maires et présidents de communauté de communes : **MM. Pascal GODRIE**, maire de la commune nouvelle de Val d'Issoire, **Émile-Roger LOMBERTIE**, maire de Limoges, assesseur de la CDCI, **Jean-Marie ROUGIER**, maire de Rochechouart, rapporteur général de la CDCI de la Haute-Vienne, **Philippe BARRY**, président de la communauté de communes du Val de Vienne, **Christophe GIROIR**, président de la communauté de communes des Feuillardiers, **Mme Corinne HOURCADE-HATTE**, présidente de la communauté de Communes du Haut-Limousin, et **M. Bruno GENEST**, premier vice-président de la communauté d'agglomération Limoges Métropole.

En présence de M. Raphaël LE MÉHAUTÉ, préfet de la Haute-Vienne, et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, sénatrice

Visite du site à Limoges de la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes : **M. Germain MADIA**, directeur de cabinet adjoint, **Mmes Cécile VERNHES-DAUBRÉE**, directrice générale adjointe territoriale, **Laurence**

DUTREIX, directrice de la délégation aux études, à la prospective, à l'évaluation et à la diffusion de l'information, **M. Emmanuel LATHIÈRE**, directeur des territoires.

BIARRITZ ET BAYONNE

Jeudi 17 novembre 2016

Dîner de travail avec **MM. Jean-Jacques LASSERRE**, sénateur, président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques, **Emmanuel ALZURI**, maire de Bidart, et **Michel VEUNAC**, maire de Biarritz.

En présence de Mmes Jacqueline GOURAULT, sénatrice

Vendredi 18 novembre 2016

Petit-déjeuner de travail à l'invitation de **M. Éric MORVAN**, préfet des Pyrénées-Atlantiques, pour une présentation du schéma départemental de coopération intercommunale avec **Mmes Catherine SÉGUIN**, sous-préfète de Bayonne, et **Nathalie GAY-SABOURDY**, sous-préfète d'Oloron-Sainte-Marie.

En présence de Mmes Jacqueline GOURAULT et Frédérique ESPAGNAC, sénatrices

Présentation du travail de préfiguration entrepris par le conseil des élus et le comité de pilotage de préfiguration du futur EPCI Pays basque : entretien avec **M. Jean-René ETCHEGARAY**, président du conseil des élus du Pays basque et maire de Bayonne.

En présence de Mmes Jacqueline GOURAULT et Frédérique ESPAGNAC, sénatrices

Table ronde avec les membres élus du comité de pilotage de préfiguration du futur EPCI Pays basque avec **Mme Frédérique ESPAGNAC**, sénatrice, conseillère régionale, **MM. Jean-René ETCHEGARAY**, maire de Bayonne, vice-président de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, **Emmanuel ALZURI**, maire de Bidart, vice-président de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, **Francis GONZALEZ**, maire de Boucau, vice-président de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, **Guy LAFITE**, adjoint au maire de Biarritz, vice-président de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, **Michel VEUNAC**, maire de Biarritz, vice-président de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, **Mme Martine BISAUTA**, adjointe au maire de Bayonne, conseiller communautaire de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, **MM. Jean-Pierre LAFLAQUIÈRE**, conseiller communautaire de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, **Eric NARBAIS-JAUREGUY**, maire de

Arbouet-Sussaute, président de la communauté de communes Amikuse, **Peyuco DUHART**, maire de Saint-Jean-de-Luz, président de la communauté d'agglomération Sud Pays Basque, **Mme Odile DE CORAL**, maire d'Urrugne, vice-présidente de la communauté d'agglomération Sud Pays Basque, **M. Jean-Baptiste LABORDE-LAVIGNETTE**, maire de Sare, vice-président de la communauté d'agglomération Sud Pays Basque, **Mmes Marie-José MIALOCQ**, maire d'Arbonne, vice-présidente de la communauté d'agglomération Sud Pays Basque, **Maidier BEHOTEGUY**, adjointe au maire de Bidache, présidente de la communauté de communes du Pays de Bidache, **Simone BERLAN**, adjointe au maire de Came, vice-présidente de la communauté de communes du Pays de Bidache, **MM. Paul BAUDRY**, maire de Bassussarry, président de la communauté de communes Errobi, **Beñat ARRABIT**, maire de St Martin d'Arrossa, président de la communauté de communes Garazi-Baigorri, **Pierre EYHERABIDE**, maire de St Jean le Vieux, vice-président de la communauté de communes Garazi-Baigorri, **Pascal JOCOU**, adjoint au maire de Briscous, président de la communauté de communes du Pays d'Hasparren, **Bernard CACHENAUT**, maire d'Iholdy, président de la communauté de communes Iholdi-Oztibarre, **Daniel OLCOMENDY**, maire d'Ostabat Asme, conseiller communautaire de la communauté de communes Iholdi-Oztibarre, **Roland HIRIGOYEN**, maire de Mouguerre, président de la communauté de communes Nive Adour, **Alain IRIART**, conseiller départemental des Pyrénées-Atlantiques, conseiller communautaire de la communauté de communes Nive Adour, **Dominique BOSCOQ**, maire de Lacarry-Arhan-Charritte-de-Haut, président de la communauté de communes de Soule-Xiberoa, **Michel ETCHEBEST**, maire de Mauléon, vice-président de la communauté de communes de Soule-Xiberoa, et **Mme Caroline PHILIPS**, présidente du conseil de développement du Pays Basque.

En présence de Mme Jacqueline GOURAULT, sénatrice

Déjeuner de travail à l'invitation du préfet avec **Mme Catherine SÉGUIN**, sous-préfète de Bayonne, **M. Jean-Jacques LASSERRE**, sénateur, président du conseil départemental, **M. Georges LABAZÉE**, sénateur, **Mmes Sylviane ALAUX** et **Colette CAPDEVIELLE**, députées, **MM. Jean-René ETCHEGARAY**, maire de Bayonne, **Michel VEUNAC**, maire de Biarritz, et **Mme Caroline PHILLIPS**, présidente du conseil de développement Pays basque.

En présence de Mmes Jacqueline GOURAULT et Frédérique ESPAGNAC, sénatrices

Entretien avec **M. Jean-Jacques LASSERRE**, sénateur, président du conseil départemental.

En présence de Mme Jacqueline GOURAULT, sénatrice

AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

CHAMBÉRY

Jeudi 15 septembre 2016

Entretien avec **M. Denis LABBÉ**, préfet de la Savoie.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur, Mme Juliette TRIGNAT, secrétaire générale de la préfecture, sous-préfète de l'arrondissement de Chambéry, MM. Nicolas MARTRECHARD, sous-préfet de l'arrondissement d'Albertville, Morgan TANGUY, sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne, Patrick LAVAULT, directeur des collectivités territoriales et de la démocratie locale, et Frédéric de CARMOY, stagiaire ENA

Entretien avec des présidents d'intercommunalité et maires de commune nouvelle : **Mme Martine BERTHET**, maire d'Albertville, présidente de la fédération des maires de Savoie, **MM. Claude GIROUD**, conseiller départemental, maire délégué d'Albens (commune nouvelle d'Entrelacs), rapporteur général de la CDCI, **Xavier DULLIN**, président de Chambéry métropole, conseiller municipal de Chambéry, **Mme Corinne MAIRONI-GONTHIER**, maire de la commune nouvelle d'Aime-La-Plagne, et **M. Yves DURBET**, président du syndicat des pays de Maurienne.

En présence de MM. Denis LABBÉ, préfet de la Savoie, Jean-Pierre VIAL, sénateur, Mme Juliette TRIGNAT, secrétaire générale de la préfecture, sous-préfète de l'arrondissement de Chambéry, MM. Nicolas MARTRECHARD, sous-préfet de l'arrondissement d'Albertville, Morgan TANGUY, sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne, Patrick LAVAULT, directeur des collectivités territoriales et de la démocratie locale, et Frédéric de CARMOY, stagiaire ENA

Déjeuner de travail à l'invitation du préfet avec **MM. Jean-Pierre VIAL**, sénateur, **Hervé GAYMARD**, ancien ministre, député, président du conseil départemental de la Savoie, **Christian MONTEIL**, président du conseil départemental de la Haute-Savoie, **Louis BESSON**, ancien ministre, ancien député de la Savoie, ancien président du conseil général de la Savoie, ancien maire de Chambéry, **Mmes Bernadette LACLAIS**, députée, **Béatrice SANTAIS**, députée, maire de Montmélian, **Josiane BEAUD**, première adjointe au maire de Chambéry, **M. Guillaume DOUHERET**, secrétaire général de la préfecture de la Haute Savoie, **Mme Juliette TRIGNAT**, secrétaire générale de la préfecture, sous-préfète de l'arrondissement de Chambéry, **MM. Nicolas MARTRECHARD**, sous-préfet de l'arrondissement d'Albertville, **Morgan TANGUY**, sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne, **Patrick LAVAULT**, directeur des collectivités territoriales et de la démocratie locale, et **Frédéric de CARMOY**, stagiaire ENA.

Échange sur la compétence tourisme et l'enjeu des stations, notamment en matière de développement de l'économie de montagne : **Mme Bernadette LACLAIS**, députée, **MM. Vincent ROLLAND**, vice-président du conseil départemental, délégué au tourisme, **André PLAISANCE**, maire de la commune nouvelle Les Belleville, **Gilles FLANDRIN**, président du SCOT Tarentaise, **Jacques ARNOUX**, maire de Lanslebourg-Mont-Cenis (en cours de fusion), **Michel GIRAUDY**, maire de Bourg Saint Maurice, **Jean-Pierre BERTHIER**, maire de Villarambert, **Jean-Pierre ROUGEAUX**, maire de Valloire, et **Patrick PROVOST**, maire de Saint-François-Longchamp.

En présence de M. Denis LABBÉ, préfet de la Savoie, Jean-Pierre VIAL, sénateur, Mme Juliette TRIGNAT, secrétaire générale de la préfecture, sous-préfète de l'arrondissement de Chambéry, MM. Nicolas MARTRECHARD, sous-préfet de l'arrondissement d'Albertville, Morgan TANGUY, sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Jean-de-Maurienne, Patrick LAVAUT, directeur des collectivités territoriales et de la démocratie locale à la préfecture de Savoie, Mme Sylvie CARLE, directrice de la réglementation et du service aux usagers à la préfecture de Savoie, MM. Jean-Pierre LESTOILLE, directeur départemental des territoires, et Frédéric de CARMOY, stagiaire ENA

LYON

Jeudi 15 septembre 2016

Entretien avec **M. Laurent WAUQUIEZ**, député, président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes.

En présence de MM. Jean-Pierre VIAL, sénateur, Benoît MAINGUY, directeur général adjoint délégué à la performance et transformation de l'administration, Henri ZELLER, directeur général adjoint délégué au secrétariat général et ressources, et Yann DREVET, conseiller technique du président

Entretien avec **M. Xavier INGLEBERT**, préfet, secrétaire général de la préfecture du Rhône, préfet délégué à l'égalité des chances.

En présence de Mmes Sarah GUILLON, directrice des libertés publiques et des affaires décentralisées, et Cécile MARTIN, directrice adjointe de la DDT

Vendredi 16 septembre 2016

Petit-déjeuner de travail à l'invitation de **M. Christophe GUILLOTEAU**, député, président du conseil départemental du Rhône, avec **Mmes Christine AGARRAT**, vice-présidente du conseil départemental du Rhône, rapporteure générale du budget, en charge des transports et des relations avec la Métropole de Lyon, et **Virginie PAQUIEN**, directrice générale des services du conseil départemental du Rhône.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur

Entretien avec les responsables des services régionaux de l'État : **M. Guy LÉVI**, secrétaire général pour les affaires régionales, **Mmes Christine MESUROLLE**, directrice de projet fusion Auvergne-Rhône-Alpes au secrétariat pour les affaires régionales, **Françoise MAY-CARLE**, directrice régionale adjointe de la DRDJSCS, **MM. Stephan SOUBRANE**, secrétaire général de la DRAC, **Bernard VIU**, directeur délégué de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes, **Philippe NICOLAS**, directeur régional de la DIRECCTE, et **Philippe DENEUVY**, directeur régional délégué DREAL.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur

Entretien avec des présidents d'intercommunalité et maire de commune nouvelle : **M. Jean-Claude PICARD**, président de la communauté de communes des Hauts du Lyonnais, maire de Duerne, **Mmes Sylvie ÉPINAT**, maire de Saint-Georges-de-Reneins, rapporteure générale de la CDCI, **Claire PEIGNÉ**, maire de Morancé, présidente de l'association des maires du Rhône, **MM. Marc GRIVEL**, maire de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, conseiller de la Métropole de Lyon, **Michel LACHIZE**, maire de Cours (commune nouvelle), **Pierre-Jean ZANNETTACCI**, maire de L'Arbresle, président de la communauté de communes du Pays de l'Arbresle, et **Jacky MÉNICHON**, maire de Lancié, vice-président aux finances et à l'administration générale de la communauté de communes de Saône-Beaujolais.

En présence de Mme Elisabeth LAMURE, et M. Jean-Pierre VIAL, sénateurs, et M. Xavier INGLEBERT, préfet, secrétaire général de la préfecture du Rhône, préfet délégué à l'égalité des chances

Déjeuner de travail avec les élus de la Métropole de Lyon : **Mme Annie GUILLEMOT**, sénatrice, vice-présidente « Enfance, famille, éducation, collèges », **MM. Jean-Luc DA PASSANO**, vice-président « Grands ouvrages, grandes infrastructures », maire d'Irigny, **Roland CRIMIER**, vice-président « Action foncière et énergie », maire de Saint-Genis-Laval

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur, Mme Arabelle CHAMBRE-FOA, directrice de cabinet du président de la métropole, et M. Michel SOULAS, directeur général adjoint aux ressources de la métropole

Entretien avec les organisations syndicales des services de la région Auvergne-Rhône-Alpes : **M. Jérôme FIORENTINO** (CGT), **Mme Claudie COSTE** (UNSA), **MM. Philippe DUVERNY** (FSU), **Rachid Benstiti** (SUD), **Jean-Marc GUILHOT** (CFDT).

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur, Mme Céline LIANDIER, responsable des relations sociales à la direction des relations et ressources humaines de la métropole

Entretien avec **M. Guillaume BOUDY**, directeur général des services de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

En présence de M. Jean-Pierre VIAL, sénateur, et Mme Karine DEBEAUNE, chargée de mission auprès du directeur général des services

AURILLAC

Jeudi 22 septembre 2016

Entretien avec **M. Richard VIGNON**, préfet du Cantal.

En présence de MM. Jacques MÉZARD et Bernard DELCROS, sénateurs, Mme Guyslaine CHARIER, directrice du développement local, et M. Gérard CLAUDE, chargé de mission coordination interministérielle et modernisation de l'action publique

Table ronde sur le thème du développement économique avec **Mme Martine CHIMBAULT**, présidente du Medef du Cantal, **MM. Patrick ESCURE**, vice-président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Cantal et représentant la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles d'Auvergne, et **Alain LACROIX**, président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment du Cantal.

En présence de MM. Jacques MÉZARD et Bernard DELCROS, sénateurs

Déjeuner de travail à l'invitation de **M. Vincent DESCOEUR**, président du conseil départemental du Cantal, avec **MM. Richard VIGNON**, préfet du Cantal, **Jacques MÉZARD** et **Bernard DELCROS**, sénateurs, **Alain CALMETTE**, député, **Pierre MATHONIER**, maire d'Aurillac, **Christian MONTIN**, secrétaire général de l'AMF 15, et **François-Xavier MONTIL**, directeur de cabinet du président du conseil départemental du Cantal.

Entretien avec des présidents d'intercommunalité et maires de commune nouvelle : **MM. Bruno FAURE**, président de la communauté de communes du Pays de Salers et vice-président du conseil départemental, **Marc MAISONNEUVE**, président de la communauté de communes Sumène-Artense, **Antoine GIMENEZ**, président de la communauté de communes du Pays de Maurs, **Gilles COMBELLE**, maire de la commune nouvelle Le Rouget-Pers, et **Michel ROUSSY**, rapporteur de la CDCI.

En présence de MM. Jacques MÉZARD et Bernard DELCROS, sénateurs

Table ronde sur le thème de l'aménagement du territoire : **Mmes Janique SOULIÉ**, maître de conférences, chef du département gestion des entreprises et des administrations à l'IUT d'Aurillac, **Geneviève GAGNE**, maître de conférences, chef du département génie-biologique à l'IUT d'Aurillac, **MM. Stéphane SAUTAREL**, directeur général des services du département, **Serge DESTANNES**, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (en charge de la ligne aérienne Aurillac/Paris), **Pascal TARRISSON**, directeur du centre hospitalier d'Aurillac, **Jean-Marc LABORIE**, premier adjoint au maire de Calvinet, directeur de la société de transports Autocars Laborie, et **Jean-Marc LHÉRITIER**, président de la société de transports Lhéritier.

En présence de MM. Jacques MÉZARD et Bernard DELCROS, sénateurs

MURAT

Jeudi 22 septembre 2016

Visite de la Maison des services du pays de Murat par **M. Bernard DELCROS**, sénateur, président de la communauté de communes du pays de Murat.

En présence de MM. Gilles CHABRIER, maire de Murat, et Jacques MÉZARD, sénateur

CLERMONT-FERRAND

Vendredi 23 septembre 2016

Petit-déjeuner de travail à l'invitation de **Mme Danièle POLVÉ-MONTMASSON**, préfète du Puy-de-Dôme, avec **Mme Béatrice STEFFAN**, secrétaire générale de la préfecture, **M. Nicolas DUFAUD**, directeur de cabinet de Mme la préfète, **Mmes Christine BONNARD**, sous-préfète d'Issoire, **Patricia VALMA**, sous-préfète d'Ambert, **MM. David ROCHE**, sous-préfet de Thiers, **Patrice MOLLON** et **Mme Danielle BAFFALEUF** du bureau du contrôle de légalité.

Entretien avec des responsables des services régionaux de l'État : **MM. Bernard VIU**, directeur délégué de la DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes, et **Christophe MERLIN**, chef UID 15-03-63 de la DREAL d'Auvergne Rhône-Alpes, site de Clermont-Ferrand.

Entretien avec les organisations syndicales des services régionaux de l'État : **M. Francis SABIN** (CGT-Alliance du trèfle DRAAF Auvergne), **Mme Clotilde MEYRONNEINC** (UNSA DRAAF Auvergne), **MM. François-Xavier ROBIN** (CGT DREAL Auvergne), **Sébastien JOUVE** (FO DREAL Auvergne), et **Mme Catherine GATIGNOL** (UNSA DREAL Auvergne).

Entretien avec **M. Jean-Yves GOUTTEBEL**, président du conseil départemental du Puy-de-Dôme.

Déjeuner de travail à l'invitation de la préfète avec **MM. Brice HORTEFEUX**, vice-président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, député européen, ancien ministre, **Jean-Yves GOUTTEBEL**, président du conseil départemental du Puy-de-Dôme, **Olivier BIANCHI**, maire de Clermont-Ferrand, président de la communauté d'agglomération Clermont-Communauté, **Mme Pierrette DAFFIX-RAY**, vice-présidente du conseil départemental, présidente de l'association des maires du Puy-de-Dôme et maire de Youx, **MM. Sébastien GOUTTEBEL**, président de l'association des maires ruraux, maire de Murol, et **Pierre GENESTE**, adjoint au directeur des collectivités territoriales et de l'environnement, préfecture du Puy-de-Dôme.

Entretien avec des présidents d'EPCI, le rapporteur général de la CDCI et des maires de commune nouvelle : **M. Gérard THEVIER**, maire de la commune nouvelle d'Aulhat-Flat, **Mme Marie-Pierre LORIN**, maire déléguée de la commune déléguée de La Moutade (commune nouvelle de Chambaron-sur-Morge), **MM. Pierre RAVEL**, maire de la commune nouvelle Nonette-Orsonnette, **Gérard GUILLAUME**, maire de Montmorin, président de la communauté de communes de Billom St-Dier Vallée du Jauron, rapporteur général de la CDCI.

Visite de l'antenne du conseil régional à Clermont-Ferrand et entretien avec **M. Bernard FIGUIER**, directeur général des services adjoint du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes.

OCCITANIE

SÈTE ET MONTPELLIER

Jeudi 24 novembre 2016

Table ronde consacrée à la communauté d'agglomération de Thau Agglo et de la communauté de communes du nord de l'étang de Thau avec **MM. François COMMEINHES**, sénateur, président de Thau agglo, maire de Sète, **Antoine DE RINALDO**, vice-président de Thau agglo, **Pierre BOULDOIRE**, maire de Frontignan, **Mme Éliane ROSAY**, maire de Bouzigues, **M. Alain VIDAL**, maire de Loupian, **Mme Geneviève FEUILLASSIER**, adjointe au maire de Balaruc-les-Bains, **MM. Norbert CHAPLIN**, maire de Balaruc-le-Vieux, **Francis VEAUTE**, maire de Gigan, **Yves MICHEL**, maire de Marseillan, **Mme Magali FERRIER**, maire de Vic-la-Gardiole, **MM. Christophe DURAND**, maire de Mireval, et **Jacques ADGÉ**, maire de Poussan.

En présence de MM. Henri CABANEL et Robert NAVARRO, sénateurs

Entretien avec **MM. Gérard MARCOUIRE**, maire d'Olonzac, et **Michel MAIQUE**, président de la communauté de communes de la région Lézignan Corbières-Minervois.

En présence de MM. Henri CABANEL, François COMMEINHES et Robert NAVARRO, sénateurs

Entretien avec les présidents d'intercommunalité : **MM. Christian BILHAC**, rapporteur de la CDCI, président de l'ADM 34, **Gilbert PASTOR**, assesseur et maire de Castries, et **Pierre SOUJOL**, assesseur et adjoint au maire de Lunel.

En présence de MM. Henri CABANEL, François COMMEINHES, sénateurs, et Arthur DEHAENE, stagiaire ENA

Déjeuner de travail à l'invitation de **M. Kléber MESQUIDA**, président du conseil départemental de l'Hérault.

En présence de M. François COMMEINHES, sénateur

Entretien avec **M. Pierre POUËSSEL**, préfet de l'Hérault.

En présence de MM. Nicolas TINIE, directeur des relations avec les collectivités locales, et Arthur DEHAENE, stagiaire ENA

Entretien avec les directeurs des services régionaux de l'État implantés à Montpellier : **MM. Philippe ROESCH**, secrétaire général adjoint, chargé du pôle Modernisation et moyens, **Paul GOSSARD**, secrétaire général de la DIRECCTE, **Richard LIGER**, chef de l'UD DIRECCTE de l'Hérault, **Mmes Élisabeth SEVENIER-MULLER**, directrice adjointe de la DRJSCS, **Catherine MONNET**, secrétaire générale

adjointe de la DRAC, **Marie-Pierre DRIGET**, directrice de l'appui mutualisé de la DREAL, **MM. Xavier VANT**, directeur adjoint de la DRAAF, et **Christophe GAY**, chef de la mission de coordination territoriale des politiques publiques.

En présence de M. Arthur DEHAENE, stagiaire ENA

TOULOUSE

Lundi 13 mars 2017

Entretien avec des présidents d'EPCI, le rapporteur général de la CDCI, le président de l'association départementale des maires et des maires de commune nouvelle : **MM. Loïc LEROUX de BRETAGNE**, président de la communauté de communes Coeur et Côteaux du Comminges, **François ARCANGELI**, président de la communauté de communes Cagire, Garonne Salat, **André MANDEMENT**, président de la communauté d'agglomération Le Muretain Agglo, **Denis TUREL**, président de la communauté de communes Volvestre, **Christian PORTET**, président de la communauté de communes Terres du Lauragais, et représentant M. Jean-Louis PUISSEGUR, président de l'association départementale des maires.

En présence de MM. François BONHOMME, Philippe KALTENBACH, Jean-Pierre VIAL et Alain CHATILLON, sénateurs

Déjeuner à l'invitation de **M. Pascal MAILHOS**, préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne, avec **MM. Georges MÉRIC**, président du conseil départemental de la Haute-Garonne, **Marc CHAPPUIS**, secrétaire général pour les affaires régionales et **Frédéric ROSE**, directeur de cabinet du préfet.

En présence de MM. François BONHOMME, Philippe KALTENBACH, Jean-Pierre VIAL et Alain CHATILLON, sénateurs

Entretien avec **M. Jean-Luc MOUDENC**, maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole, **Mme Brigitte MICOULEAU**, sénatrice, adjointe au maire, conseillère de Toulouse Métropole, **MM. Sacha BRIAND**, adjoint au maire, vice-président de Toulouse Métropole, et **André THOMAS**, directeur général des services.

En présence de MM. François BONHOMME, Philippe KALTENBACH, Jean-Pierre VIAL et Alain CHATILLON, sénateurs

Entretien avec les responsables des directions régionales de l'État : **MM. Christophe LEROUGE**, directeur de la DIRECCTE, **M. Cyril PORTALEZ**, directeur adjoint de la DREAL, **M. Yannick AUPETIT**, directeur adjoint de la DRJSCS, **M. Bruno LION**, directeur adjoint de la DRAAF du site de Toulouse, et **Laurent ROTURIER**, directeur de la DRAC.

En présence de MM. Philippe KALTENBACH, Jean-Pierre VIAL et Alain CHATILLON, sénateurs

Entretien avec **Mme Carole DELGA**, présidente de la région Occitanie

En présence de M. Simon MUNSCH, directeur général des services de la région, Mmes Anne BASSINET, chargée de mission décentralisation et territorialisation de l'action régionale, Bénédicte DUPRÉ, conseillère au cabinet de la présidente, et Clémence CROCHET, conseillère technique auprès du directeur général des services

En présence de MM. Philippe KALTENBACH et Alain CHATILLON, sénateurs

HAUTS-DE-FRANCE**AMIENS***Jeudi 26 janvier 2017*

Dîner de travail à l'invitation de **M. Philippe DE MESTER**, préfet de la Somme, avec **MM. Laurent SOMON**, président du conseil départemental, **Jean-Yves BOURGOIS**, conseiller municipal d'Amiens, **Jean-Claude BILLOT**, président de l'association départementale des maires de la Somme, **Jean-Charles GERAY**, secrétaire général de la préfecture, **Mathias OTT**, sous-préfet, directeur de cabinet, **Benoît LEMAIRE**, sous-préfet d'Abbeville, **Mme Odile BUREAU**, sous-préfète de Péronne, et **M. Kamil TALBI**, stagiaire ENA.

En présence de MM. Jérôme BIGNON, Daniel DUBOIS et Christian MANABLE, sénateurs

Vendredi 27 janvier 2017

Petit-déjeuner de travail à l'invitation de **Mme Brigitte FOURÉ**, maire d'Amiens, vice-présidente de la région Hauts-de-France, avec **Mme Christine MATTHIEU-CLOR**, déléguée auprès de la vice-présidente.

Entretien avec les responsables des services régionaux de l'État : **MM. Antoine LEBEL**, directeur adjoint de la DRAAF, **Marc DROUET**, directeur de la DRAC des Hauts-de-France, **Bruno CLEMENT-ZIZA**, directeur de cabinet de la DIRECCTE et chef de projet de la réforme territoriale, **Martial FIERs**, directeur adjoint de la DRJSCS, **Jacques BANDERIER**, directeur de la DTM, **Thierry POLLET**, directeur de la DDPP, **Mme Marie-Dominique THIEBAUD-ROUSSON**, directrice de la DDCS, **M. Jean-Marie DEMAGNY**, directeur adjoint de la DREAL.

En présence de MM. Philippe DE MESTER, préfet de la Somme, Jean-Claude GERAY, secrétaire général de la préfecture, et Gaétan COUPLET, chargé de mission appui aux territoires à la préfecture

Entretien avec le rapporteur général de la CDCI et des présidents d'intercommunalité : **MM. Jean-Claude BILLOT**, maire de Ferrières, rapporteur général de la CDCI et président de la section Somme de l'association des maires de France, **Philippe CHEVAL**, président de la communauté de communes Terre de Picardie, **Bernard DAVERGNE**, président de la communauté de communes du Vimeu, **Alain DESFOSSES**, président la communauté de communes Somme Sud-Ouest, **Claude DEFLESSELLE**, premier vice-président, et **Jean-Michel MAGNIER**, troisième vice-président, de la communauté de communes du Territoire

Nord Picardie, **Eric FRANÇOIS**, président de la communauté de communes Haute Somme, **Claude JACOB**, maire d'Eronnelle, deuxième vice-président de la communauté d'agglomération Baie de Somme, **André SALOMÉ**, maire de Rouy Le Petit, président la communauté de communes de l'Est de la Somme, **Mme Bénédicte THIÉBAUT**, présidente de la communauté de communes du grane Roye, **Michel VILLAIN**, maire de Bettencourt Saint Ouen, deuxième vice-président la communauté de communes Nièvre Somme, **Michel WATELAIN**, premier vice-président du Pays du Coquelicot, et **Mme Sophie CHAMBAUT**, directeur général des services.

En présence de MM. Philippe DE MESTER, préfet de la Somme, Jean-Claude GERAY, secrétaire général de la préfecture, MM. Benoît LEMAIRE, sous-préfet d'Abbeville, Mme Odile BUREAU, sous-préfète de Péronne, M. Gaétan COUPLET, chargé de mission appui aux territoires à la préfecture, et Mme Isabelle CATHELAIN, responsable du service des collectivités locales

LILLE

Vendredi 27 janvier 2017

Déjeuner de travail à l'invitation de **M. Alain BERNARD**, vice-président de la Métropole européenne de Lille (MEL), avec **Mmes Marielle DHAINAUT**, directrice adjointe du cabinet du président de la Métropole, et **Sandrine SEMLALI**, collaboratrice du vice-président Alain BERNARD et collaboratrice du Groupe Métropole Passions Communes.

Entretien avec **M. Laurent VERCROY**, directeur général des services de la région Hauts-de-France.

Entretien avec le rapporteur général de la CDCI, des présidents d'intercommunalité et des maires de commune nouvelle : **MM. Patrick MASCLET**, sénateur, maire de Arleux, rapporteur général de la CDCI, **Jean-Pierre COUVENT**, maire de Neuville-Saint-Rémy, premier vice-président de la communauté d'agglomération de Cambrai, **Jean DECOOL**, maire de la commune nouvelle Ghyvelde, et **Hervé LANIEZ**, maire délégué, **Franck DHERSIN**, maire de la commune nouvelle Tétèghem-Coudekerque-Village, accompagné de **Nicolas HAAGE**, directeur général des services, et **Mme Isabelle KERKHOF**, vice-présidente de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD) en charge du développement de la solidarité intercommunale.

Entretien avec **M. Jean-René LECERF**, président du conseil départemental du Nord.

ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 2 décembre 2015

Mme Clotilde VALTER, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification

Mercredi 10 février 2016

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

Assemblée 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