

N° 730

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

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

Sénateurs.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES TRAVAUX DES CDCI MARQUÉS PAR UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE MAIS RAISONNÉE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE	6
A. UN EXAMEN APPROFONDI DES PROJETS PRÉFECTORAUX	10
B. LA CONDUITE D'UNE RÉFLEXION PROSPECTIVE SUR L'ORGANISATION DU TERRITOIRE DÉPARTEMENTAL	12
1. <i>Une démarche « proactive »</i>	12
2. <i>Les enseignements généraux des travaux des CDCI</i>	13
C. LE SORT DES COMPÉTENCES : UN ÉLÉMENT PRIMORDIAL DE L'ÉTABLISSEMENT DES SDCI	14
D. LA QUESTION LANCIANTE DE LA GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE	16
1. <i>La place des communes dans les futurs périmètres</i>	16
2. <i>La représentation des communes au sein du conseil communautaire</i>	18
II. LES AGGLOMÉRATIONS DANS LE NOUVEAU CONTEXTE RÉGIONAL	19
A. LA CONSTELLATION DES MÉTROPOLIS	19
1. <i>Pour un développement équilibré de la métropole</i>	20
a) <i>Une organisation territorialisée dans la métropole normande</i>	21
b) <i>Une organisation verticale dans la métropole aquitaine à l'effectif communal plus resserré</i>	22
2. <i>Le choix des compétences départementales</i>	22
B. UN MOUVEMENT DE MÉTROPOLISATION PARALLÈLE À LA CONSTITUTION DE GRANDES RÉGIONS	23
1. <i>L'avenir des anciens chefs-lieux de région</i>	24
2. <i>Pour une organisation multipolaire des nouvelles régions</i>	26
III. LES COMMUNES NOUVELLES : UNE « RÉVOLUTION SILENCIEUSE »	27
A. UNE COMBINAISON DE FACTEURS FAVORISANT LE REGROUPEMENT DE COMMUNES	27
1. <i>Un facteur financier important, mais non prédominant</i>	27
2. <i>Un souhait commun de définir un projet de territoire</i>	28
B. UN APPORT ESSENTIEL DES SERVICES DE L'ÉTAT	29
C. DES INTERROGATIONS QUI DEMEURENT EN SUSPENS	30

IV. LA LENTE MISE EN PLACE DES RÉGIONS FUSIONNÉES : DES PRIORITÉS DIFFÉRENTES	32
A. DES CHOIX D'ORGANISATION PROCHES, DES CALENDRIERS DIFFÉRENTS	32
1. <i>Une organisation indépendante de celle de l'État</i>	32
2. <i>La recherche d'une organisation administrative équilibrée sur un périmètre régional plus vaste.....</i>	33
3. <i>Des priorités différentes en matière de définition de politiques publiques régionales</i>	34
B. DES RELATIONS AVEC LES AUTRES ÉCHELONS TERRITORIAUX PARFOIS EN JACHÈRE.....	36
1. <i>La recherche d'une région de proximité</i>	36
2. <i>Des interrogations liées aux transferts de compétences départementales aux régions.....</i>	37
a) <i>La délicate question de la gestion des transports scolaires par la région</i>	37
b) <i>L'arrêt difficile des compétences départementales en matière de développement économique</i>	38
V. RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UN POINT SUR LA MISE EN PLACE DE L'ORGANISATION MULTI-SITES DES DIRECTIONS RÉGIONALES.....	39
A. L'ORGANISATION MULTI-SITES À L'ÉPREUVE DE LA COHÉRENCE.....	40
1. <i>Une réorganisation anticipée mais décalée.....</i>	40
2. <i>Spécialisation ou proximité : faut-il choisir ?</i>	41
3. <i>Une nécessaire harmonisation</i>	42
B. LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ORGANISATION EN MULTI-SITES : UN BILAN MITIGÉ	42
1. <i>Un déploiement peu avancé du numérique</i>	43
2. <i>Ressources humaines : un accompagnement réel mais une transition difficile</i>	44
EXAMEN EN COMMISSION.....	47
PROGRAMMES DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION DE CONTRÔLE.....	59

Mesdames, Messieurs,

Depuis la publication de son premier rapport d'étape, le 23 mars dernier, la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale a poursuivi ses déplacements sur le terrain tandis que, dans le même temps, la réalisation des différents volets de la réforme progresse.

Aujourd'hui, l'ensemble des schémas départementaux de coopération intercommunale ont été arrêtés, ouvrant la voie à leur mise en œuvre. Les collectivités se prononcent actuellement sur les arrêtés de périmètre.

Les sept nouvelles régions issues des fusions opérées par la loi du 16 janvier 2015 sont en place depuis bientôt six mois. Elles s'attachent aujourd'hui à (re)définir leurs politiques publiques, à mettre en place leur administration en réorganisant les services des anciennes entités, tout en veillant à maintenir un équilibre territorial au sein d'un périmètre plus large. Dans le même temps, l'État déconcentré s'est également réorganisé pour tenir compte de cette nouvelle donne.

Vos rapporteurs se sont rendus en Normandie à Caen puis à Rouen, les 24 et 25 mars puis dans l'ancienne capitale de la Champagne-Ardenne, Châlons-en-Champagne, première étape du Grand Est, le 28 avril dernier avant de visiter les trois chefs-lieux historiques de la Nouvelle Aquitaine, Poitiers et Bordeaux, les 16 et 17 juin, puis Limoges le 24 juin à la rencontre des exécutifs locaux, des préfets de département et de région, des services de l'État et des représentants des agents.

Ils ont rencontré des élus locaux las de la succession rapide des réformes intervenues au cours des dernières années, dans un calendrier souvent trop contraint même si, à la demande du Sénat, des aménagements ont été obtenus. Toutefois, malgré des conditions difficiles, ceux-ci s'attachent à construire des projets de territoire pertinents pour assurer leur développement et préserver la qualité des services publics, animés par une vision parfois plus ambitieuse que ce qu'exige la loi.

La République décentralisée emprunte aujourd'hui un nouveau chemin. À l'uniformité de l'architecture jacobine se substitue peu à peu une organisation plus différenciée non seulement par les institutions – c'est l'exemple de la métropole de Lyon –, mais aussi par une administration

territorialisée des collectivités, adaptée aux spécificités du terrain, à son peuplement, à sa densité, aux bassins de vie, qui se caractérise par le recours à des modes de gestion diversifiés.

Aussi, la différenciation territoriale apparaît-elle, selon vos rapporteurs, comme une donnée aujourd'hui incontournable de la nouvelle organisation territoriale de notre pays, ce qui requiert des outils souples pour assurer l'efficacité et la proximité de la gestion locale.

La mission remercie l'ensemble des personnes rencontrées. Elles lui ont permis de mesurer les difficultés comme les atouts du vaste chantier en cours qui présente des réalités nuancées, d'identifier les difficultés qui nécessiteraient, le cas échéant, des ajustements législatifs.

I. LES TRAVAUX DES CDCI MARQUÉS PAR UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE MAIS RAISONNÉE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) ont été saisies par les préfets des projets de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qu'ils avaient établis avant la fin de l'année 2015. Elles disposaient alors d'un délai de trois mois pour se prononcer en exerçant, le cas échéant, leur faculté de modifier le projet préfectoral à la majorité des deux tiers de leurs membres¹.

Conformément à la date butoir fixée par l'article 33 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi Notre »), l'ensemble des schémas ont été arrêtés par les préfets au 31 mars 2016.

Cependant, les cartes intercommunales peuvent encore évoluer au cours de la procédure de mise en œuvre des schémas par les préfets : les arrêtés de périmètre qui devaient être définis le 15 juin 2016 au plus tard étaient alors soumis à la consultation des collectivités concernées au cours de prochains mois, avant la mise en place au 1^{er} janvier 2017 des nouvelles intercommunalités.

¹ Cf. *article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.*

Pour mémoire :
Calendrier de mise en œuvre
de la carte de l'intercommunalité¹

Dès publication du schéma et au plus tard le 15 juin 2016	Au plus tard début sept. 2016	Au plus tard début oct. 2016	Au plus tard le 15 déc. 2016	Avant le 31 déc. 2016
Arrêté préfectoral sur la base : - du schéma ou, - des objectifs assignés au schéma + avis de la CDCI dans ce délai	Avis des collectivités concernées	Avis CDCI si rejet par les communes (« passer outre »)	Accord communes sur la composition du conseil communautaire	Arrêté préfectoral de périmètre

(Source : commission des lois du Sénat)

Au terme de la procédure d'examen des projets de schéma par les CDCI, environ 65 d'entre eux ont été modifiés dans des proportions très diverses selon les départements.

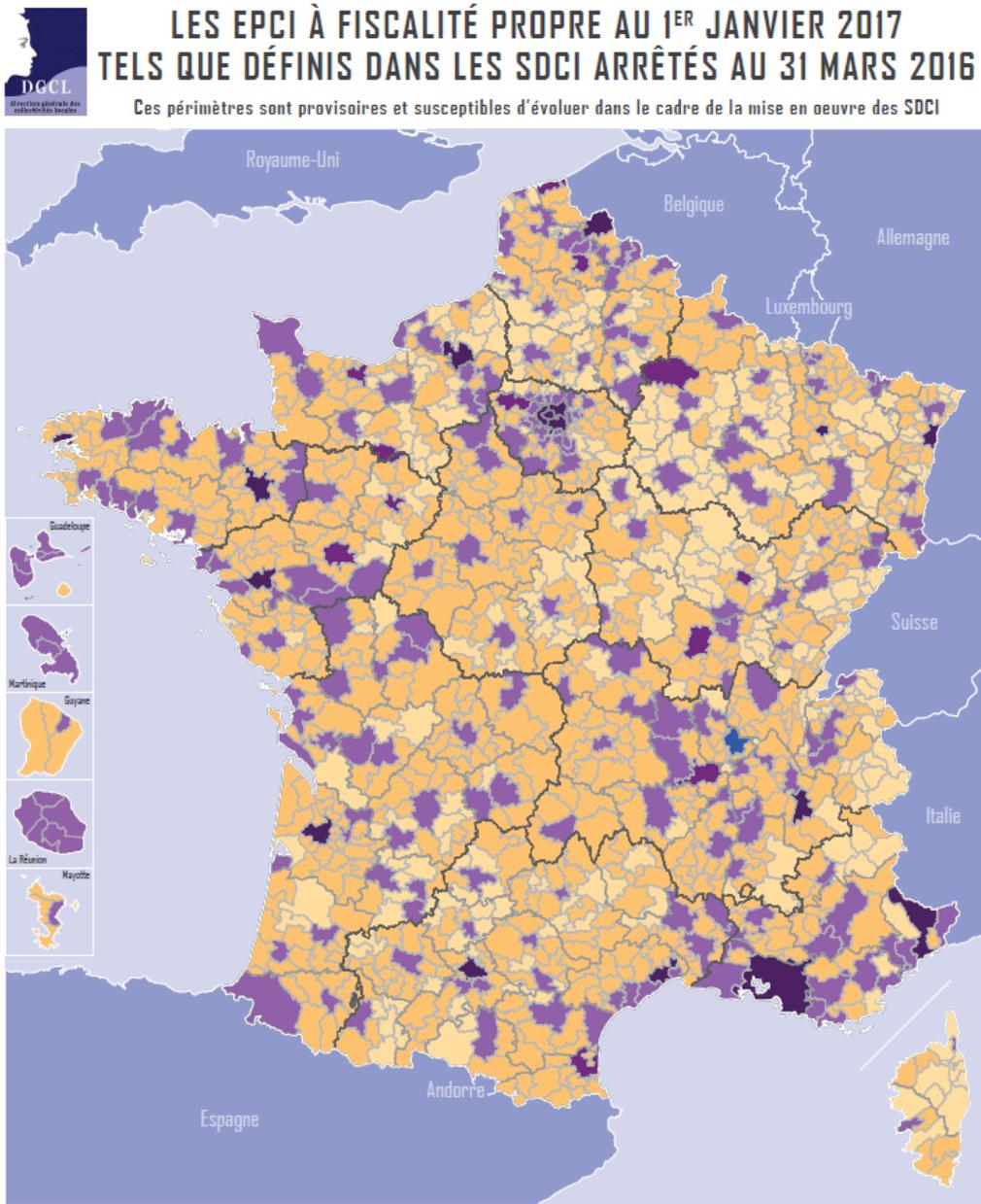
Il en résulte une diminution de près de 40 % du nombre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'après les statistiques établies par la direction générale des collectivités locales (DGCL), soit un total de 1 242 intercommunalités contre 2 062 actuellement, réparties comme suit :

- 14 métropoles (+ 1) ;
- 12 communautés urbaines (+ 1) ;
- 213 communautés d'agglomération (+ 17) ;
- 1 003 communautés de communes (- 839).

Ces données traduisent donc la constitution de communautés plus intégrées puisque la classification des EPCI à fiscalité propre se caractérise particulièrement par un transfert obligatoire croissant de compétences communales, les plus intégrées étant de ce point de vue les métropoles alors que les communautés de communes sont soumises au régime des compétences le plus souple.

Cependant, la réalité incline à nuancer cette règle : de petites communautés exerçant déjà en lieu et place de leurs communes membres de nombreuses compétences sans que la loi les y oblige, sur la décision volontaire des élus municipaux ; par ailleurs, demain, des compétences actuellement intercommunales pourraient être restituées à leurs communes, le nouvel EPCI choisissant de ne pas s'en saisir.

¹ Cf. article 35 de la loi NOTRe du 7 août 2015.



Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur / Insee (Population totale en vigueur en 2016 - millésimée 2013)

© IGN - 2015 / Tous droits réservés

Cartographie : DGCL - DESL / Avril 2016

La lecture des comptes rendus des CDCI, lorsque les préfetures les ont opportunément publiés sur leur site, permet de constater que leurs travaux ont été fouillés dans l'objectif de parvenir à la constitution d'intercommunalités fondées sur un projet de territoire cohérent et partagé.

L'idée intercommunale a encore progressé comme l'a noté dans son département le président de la CDCI de la Haute-Vienne, M. Jean-Marie Rougier : les débats de la commission se sont déroulés dans un climat apaisé avec la volonté de regrouper, certes pas pour constituer de grandes intercommunalités, mais avec le sentiment que les communautés constituaient des intermédiaires naturels dans la nouvelle grande région.

La composition des CDCI

*(art. L. 5211-42, L. 5211-43 et R. 5211-19
du code général des collectivités territoriales)*

La commission départementale de la coopération intercommunale est composée à raison de :

1° 40 % par des maires, des adjoints au maire ou des conseillers municipaux élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires regroupés au sein des collèges électoraux déterminés en fonction de l'importance démographique des communes ;

2° 40 % par des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant leur siège dans le département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents des organes délibérants de ces établissements ;

3° 5 % par des représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par le collège des présidents de chacune de ces catégories de syndicats ;

4° 10 % par des représentants du conseil départemental, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;

5° 5 % par des représentants du conseil régional dans la circonscription départementale, élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

La commission est présidée par le préfet, assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus parmi les maires.

Son effectif est fixé à 40 membres. Ce nombre est augmenté d'un siège supplémentaire :

a) à partir d'un seuil de 600 000 habitants dans le département, puis par tranche de 300 000 habitants ;

b) par commune de plus de 100 000 habitants dans le département ;

c) à partir d'un seuil de 400 communes dans le département, puis par tranche de 100 communes ;

d) par établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants dans le département ;

e) à partir d'un seuil de vingt-cinq établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le département, puis par tranche de dix établissements.

A. UN EXAMEN APPROFONDI DES PROJETS PRÉFECTORAUX

Deux éléments caractérisent le travail des élus :

- d'une part, des données quantitatives – le nombre de réunions des CDCI et celui des amendements qu'elles ont examinés ;
- d'autre part, des débats fondés sur l'acceptation, même contrainte, de l'élargissement des périmètres intercommunaux prescrit par la loi NOTRe.

Les travaux des CDCI ont souvent été organisés sur plusieurs mois, d'octobre-novembre 2015 à mars 2016, en permettant ainsi aux réflexions de « mûrir » entre deux réunions. Ce fut le cas dans l'Ain où la commission s'est réunie à cinq reprises, les 18 janvier, 1^{er} et 29 février, 7 et 14 mars ; en Haute-Corse avec des réunions programmées les 25 janvier, 8 février, 18 mars, et en Seine-et-Marne, les 12 février, 8, 21 et 29 mars.

Des amendements plus ou moins nombreux selon les départements ont été soumis aux commissions départementales. Quelques exemples : 14 amendements dans les Vosges (4 adoptés dont 1 annulant un amendement précédemment adopté) ; 19 amendements déposés dans l'Aveyron et 10 adoptés par la CDCI.

Le plus souvent, les amendements ont été proposés par les membres de la CDCI. Certains, ce faisant, présentaient des modifications « du terrain », en permettant ainsi aux élus non membres de la commission que celle-ci se saisisse de leur demande, en discute, avant de la retenir ou de la rejeter. Même dans ce dernier cas, les amendements ainsi portés constituent un exercice démocratique utile en permettant à tous de s'exprimer et en confiant aux élus membres de la CDCI le soin de trancher les différentes propositions d'organisation du territoire.

Les préfets, qui président les CDCI, ont parfois déposé des amendements, le plus souvent pour débloquer une situation ou préserver, selon eux, la cohérence de la carte.

C'est le cas dans le Calvados où 5 amendements préfectoraux sur le retrait-adhésion de communes ont été approuvés à l'unanimité des suffrages exprimés lors de la CDCI du 5 février 2016.

Un grand nombre d'amendements n'a pas été adopté, faute d'avoir recueilli la majorité des 2/3 des membres de la CDCI, qui n'avaient pas été convaincus de la justesse de la modification proposée, soit qu'elle entraîne des conséquences jugées fâcheuses sur les périmètres, soit qu'elle s'avère prématurée. On doit noter que la condition de majorité, fixée en 2010 pour achever la couverture intégrale des cartes intercommunales, a pu apparaître sévère à certains, le rejet de leur amendement tenant à une voix. Cependant, le législateur a voulu ainsi conforter les intercommunalités inscrites dans les cartes en exigeant la constitution d'un large consensus au sein des CDCI.

Certains rejets traduisaient des antagonismes de territoire, incarnés par leurs élus.

En revanche, par une démarche des élus concertés, l'adoption de certains amendements a dépassé les modifications proposées par le préfet en prévoyant des fusions supplémentaires.

Il convient de souligner le sort généralement défavorable réservé aux amendements constituant des EPCI interdépartementaux. Dans la Haute-Vienne, par exemple, a prévalu le respect des frontières du département promu par celui-ci pour préserver la cohésion de son action en faveur du développement des territoires au bénéfice des communes et EPCI à fiscalité propre.

On doit relever le recours dans certains départements au vote secret alors que d'autres CDCI s'en tenaient au vote à main levée. Ce fut le cas dans l'Ain « *pour permettre à chacun de s'exprimer en toute liberté et sans pression* », selon l'un de ses membres, et éviter de « *générer pour le futur des conflits de personnes* »¹. En revanche, ce mode de votation est repoussé dans les Pyrénées-Atlantiques sur la recommandation du préfet pour un double motif : l'allongement en conséquence de la durée des réunions de la CDCI et l'incongruité du vote secret au regard de la publicité des séances de la commission qui se déroule en présence de la presse (*cf.* compte rendu de la séance du 18 janvier 2016).

Les commissions ont fait droit aux demandes d'auditions des maires et présidents d'EPCI concernés par le projet de schéma, ainsi que le prévoit l'article L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales. La CDCI d'Ille-et-Vilaine a entendu successivement les élus à leur demande avant de délibérer (*cf.* réunion du 8 février 2016).

Enfin, il convient de noter le rôle du préfet pour conduire les travaux des CDCI, plus ou moins interventionniste selon les territoires, pour faciliter les décisions de la commission, voire pour permettre l'adoption de son projet.

Il faut souligner que, dans l'ensemble, les préfets avec leurs services ont montré beaucoup de disponibilité pour rencontrer les élus, permettre l'expression de chacun, étudier des propositions ou s'entremettre entre des projets antagonistes.

¹ Cf. *compte rendu de la réunion du 14 mars 2016.*

B. LA CONDUITE D'UNE RÉFLEXION PROSPECTIVE SUR L'ORGANISATION DU TERRITOIRE DÉPARTEMENTAL

La refonte des SDCI résultant du relèvement du seuil intercommunal a nécessairement conduit les élus à « repenser » l'organisation intercommunale de leur département puisque les communautés de communes de moins de 15 000 habitants exclues du bénéfice des dérogations prévues par le législateur devaient s'élargir.

1. Une démarche « proactive »

Le législateur a relevé les seuils, les projets préfectoraux s'y sont conformés et les CDCI devaient les respecter.

Cependant, leur travail est allé au-delà en impliquant les intercommunalités conforme au critère démographique, soit pour accueillir des petites communautés, soit en conséquence des projets ambitieux de certains préfets.

Ce chantier, en outre, s'est inscrit dans le cadre de la réforme de la carte régionale qui a beaucoup irrigué les travaux des CDCI, les élus en prenant acte et dessinant, selon les territoires, des projets en tenant compte.

C'est ainsi que les élus, conscients de l'évolution inéluctable des cartes intercommunales, se sont inscrits dans cet exercice en amendant parfois le projet préfectoral pour retenir des périmètres plus vastes. Un exemple : en Haute-Savoie, ce qui n'était qu'envisagé par le projet, lequel ne proposait que le rattachement de Thonon-les-Bains, à la CC des Collines du Léman, a été inscrit au SDCI : par 41 voix pour et 3 voix contre, le schéma prévoit la constitution d'une CA réunissant la commune de Thonon, les CC du Bas-Chablais et des Collines du Léman.

Conscients aussi de dessiner l'organisation locale pour les deux ou trois prochaines décennies, les élus ont parfois complété les schémas par l'adoption de vœux traduisant l'engagement de construire, lors de la prochaine révision des SDCI en 2020, des communautés plus importantes par la fusion de certaines d'entre elles qui ne pourraient se réaliser immédiatement, faute souvent de pouvoir bénéficier d'un délai supplémentaire d'une année.

Notre ancien collègue Ambroise Dupont, membre de la CDCI du Calvados, résumait ainsi la responsabilité présente des élus de son département : « au seuil d'une étape historique de l'organisation de l'administration du territoire », permettre à la Basse-Normandie de « conserver une place éminente au sein de la Grande Normandie, à l'horizon des trente prochaines années »¹. Quelques mois plus tard, rencontrant vos rapporteurs, il

¹ Cf. compte rendu de la séance du 12 octobre 2015.

observait que la Normandie réunifiée avait conduit à la consolidation de la situation de Caen.

Si les projets préfectoraux ont été établis le plus souvent selon la technique du bloc à bloc, les CDCI ont été plus « audacieuses » en procédant à des extensions de périmètre par la scission de communautés existantes. Cet exercice n'est cependant pas dominant : outre les conséquences qu'elles impliquent sur les EPCI concernés, ces recompositions par communes s'avèrent des opérations complexes à mener. M. Philippe Barry, président de la CC du Val de Vienne, indiquait à vos rapporteurs, le 24 juin dernier, que le règlement du retrait d'une des communes membres de sa communauté pour rejoindre Limoges Métropole cinq ans auparavant, venait de s'achever.

2. Les enseignements généraux des travaux des CDCI

En résumé, la construction des cartes par les CDCI repose sur trois piliers principaux :

1. le **souci de respecter la volonté des élus** pour permettre la construction du projet de territoire et favoriser la réussite des nouveaux groupements.

De nombreuses interventions en ce sens figurent dans les travaux de la CDCI d'Ille-et-Vilaine par exemple.

Comment envisager de fonder une nouvelle communauté contre l'avis de ceux qui seront chargés de la mettre en place et de la gérer ? Cette circonstance, hélas, n'est pas une simple hypothèse. Certaines prescriptions de SDCI prévoient des intercommunalités pourtant rejetées sur le terrain. C'est le cas en Ardèche où les élus s'étaient déjà opposés au cours de l'élaboration du schéma à la fusion de trois CC -Pays de Lamastre, Val d'Ay et Pays de Saint-Félicien, seule cette dernière communauté étant légalement contrainte à évoluer puisqu'elle recense aujourd'hui 3 829 habitants. Saisis de l'arrêté de périmètre, les 28 communes et les trois EPCI concernés ont renouvelé leur opposition en votant contre cette fusion ;

2. le **souci de la proximité**.

Celui-ci est souvent à l'origine des avis défavorables des collectivités sur les projets préfectoraux. C'est notamment le cas dans la Manche ;

3. le **regret d'une réforme trop rapide**.

Même si certains élus s'opposent à un report, le calendrier fixé par la loi NOTRe et la date-butoir du 1^{er} janvier 2017 sont généralement dénoncés, parfois vivement ; vos rapporteurs ont pu le constater dans la Marne lors d'une réunion avec des exécutifs intercommunaux. Ces délais ont finalement entravé l'éclosion de divers projets de périmètres dessinés par les préfets, la CDCI retenant les arguments des collectivités concernées, la difficulté dans ce délai contraint de pouvoir conduire dans des conditions satisfaisantes

certaines fusions qui – convenons-en – sont toujours des opérations délicates à mener, qu'il s'agisse de l'harmonisation des compétences ou de la fiscalité notamment. Il faut y ajouter le choix du nouveau siège de l'intercommunalité, qui peut constituer un point de blocage, ainsi qu'y est confronté M. Christophe Giroir, président de la CC des Feuillardiers dans la Haute-Vienne. Parfois, ces projets avortés ont été retenus avec un caractère prospectif.

Il est certainement dommageable que le Gouvernement se soit opposé à la faculté, votée par le Sénat le 7 avril 2016, à l'initiative de notre collègue Jacques Mézard et sur le rapport du sénateur Patrick Masclat, de pouvoir disposer, dans ces opérations importantes, d'une année supplémentaire pour permettre aux projets de mûrir et de se réaliser dans des conditions sereines et plus cohérentes¹. Le dispositif voté par la Haute assemblée qui ne s'appliquerait qu'aux fusions, l'aurait nécessairement été au cas par cas. Le Gouvernement n'a pas souhaité qu'il soit adopté, la proposition de loi est donc bloquée à l'Assemblée nationale.

Or, la lecture des travaux des CDCI indique que loin de s'opposer aux projets préfectoraux, de nombreux élus demandaient simplement un peu plus de temps pour mieux préparer les fusions. C'est le cas dans la Meuse : la CDCI a adopté un amendement du président de la communauté de communes du Pays de Revigny-sur-Ornain pour refuser la fusion proposée par le préfet de celle-ci avec la communauté d'agglomération de Bar-le-Duc-Sud Meuse au motif que le calendrier fixé par la loi Notre ne permettait pas un travail suffisamment approfondi pour établir le projet de territoire ; en revanche, les exécutifs s'engagent sur une fusion au 1^{er} janvier 2018². Dans la Mayenne, la CDCI a souhaité que le projet de fusion entre la CA de Laval et la CC du pays de Loiron puisse bénéficier d'une année de plus.

C. LE SORT DES COMPÉTENCES : UN ÉLÉMENT PRIMORDIAL DE L'ÉTABLISSEMENT DES SDCI

Le sort des compétences aujourd'hui exercées par les intercommunalités appelées à fusionner dans les projets préfectoraux a été très présent dans les débats et souvent déterminant pour dessiner les nouvelles cartes, certains membres des commissions, d'ailleurs, notant qu'il est difficile de construire un consensus sur un projet de périmètre sans définition claire des compétences (*cf.* CDCI de Maine-et-Loire, réunion du 18 mars 2016).

¹ Cf. proposition de loi modifiant la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour permettre, à titre exceptionnel, de différer d'un an la création d'une nouvelle intercommunalité (TA n° 112, 2015-2016).

² Cf. procès-verbal de la réunion du 14 mars 2016.

Cette réflexion traduit l'inquiétude largement partagée, quelles que soient les régions, des communes membres des EPCI appelés à fusionner et en particulier des plus petites. Certaines fusions, en effet, devraient regrouper des communautés exerçant actuellement des compétences fort différentes l'une de l'autre, ce qui suppose de les harmoniser au sein du futur périmètre. Une autre difficulté réside dans le rapprochement d'intercommunalités urbaines et rurales, présentant une grande hétérogénéité des compétences transférées par leurs communes membres. M. Philippe Bonnotte, président de la communauté de communes des Coteaux Sézannais, rappelait le 29 avril dernier lors du déplacement de la mission à Châlons-en-Champagne, qu'en milieu rural, une communauté de communes doit d'abord exercer au quotidien des services de proximité.

Les plus petites communes craignent que le nouvel ensemble qu'elles seront appelées à rejoindre en restitue certaines au niveau communal. C'est le cas notamment pour la compétence scolaire : des communes rurales gèrent aujourd'hui en commun leurs écoles ; si la nouvelle intercommunalité refuse cette compétence, que deviendra-t-elle alors que ces communes ne disposent plus des moyens budgétaires nécessaires pour les assumer ? Même si divers outils peuvent prétendre régler la question - notamment la création d'un syndicat - l'inquiétude est latente et ne favorise pas l'adhésion des communes concernées.

C'est la difficulté à laquelle est confrontée la communauté de communes (CC) entre Thue et Mue appelée à fusionner avec la communauté d'agglomération (CA) de Caen la Mer et la communauté de communes Plaine Sud de Caen au sein d'une nouvelle communauté urbaine. Sa vice-présidente, Mme Béatrice Turbatte, a expliqué à vos rapporteurs lors de leur déplacement dans le Calvados le 24 mars dernier, que le scolaire était géré au niveau intercommunal depuis quinze ans et que les communes qui ont depuis lors perdu cette compétence, ne savent plus aujourd'hui comment la reprendre. Plus généralement, elle exposait un problème qui surgit en divers points du territoire : pour certains, une communauté urbaine a vocation à gérer les grands équipements, les grandes infrastructures mais pas les services de proximité. Or, de nombreux projets de périmètre entendent « marier » agglomérations et communautés rurales qui, pour beaucoup, assurent des services à la personne.

Paradoxalement, alors que la réforme en cours a pour objectif de mettre en place, demain, des communautés plus intégrées, l'élargissement des périmètres pourrait aboutir à la restitution de certaines compétences aux communes, à l'abandon de certains services.

Par ailleurs, la création, le cas échéant, de structures infracommunautaires pour gérer ces compétences « orphelines », apparaîtrait contradictoire avec l'objectif assigné à la réforme territoriale de simplifier l'organisation locale.

Il n'en reste pas moins que l'élargissement des périmètres intercommunaux implique nécessairement une réflexion sur la mise en œuvre des compétences communautaires. La diversité et la superficie de leur circonscription d'exercice, mêlant agglomérations et communes rurales, appellent des modes de gestion différenciés. C'est une des conditions du maintien du niveau de service aux administrés, d'un développement équilibré du territoire intercommunal et donc de la réussite de la réforme des SDCI.

D. LA QUESTION LANCINANTE DE LA GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE

Les conséquences de l'élargissement des périmètres intercommunaux sur la conduite de l'établissement apparaissent à plusieurs niveaux :

- la réalité de la démocratie locale dans une communauté composée de plusieurs dizaines de communes ;
- la représentation des plus petites communes dans l'assemblée délibérante ;
- le raccourcissement des mandats des conseillers élus en 2014, qui ne siègeraient plus à compter du 1^{er} janvier 2017, faute d'un nombre de sièges suffisant attribué à leur commune au sein du nouveau conseil communautaire.

1. La place des communes dans les futurs périmètres

La réflexion sur la participation des élus municipaux à la gestion de l'EPCI s'est naturellement accrue au cours des dernières semaines en raison, demain, du nombre plus élevé qu'actuellement tout à la fois de l'effectif maximal des communes réunies au sein d'un même groupement et de celui des grandes intercommunalités prévues par les SDCI.

En reprenant la définition désormais communément adoptée des communautés « XXL » fixée à un effectif de 50 communes, les données globales établies par la DGCL font apparaître que si, en 2016, l'effectif maximum est de 131 communes (il s'agit de la métropole du Grand Paris alors que ces données s'établissent à 73, 78 et 129 respectivement pour les communautés urbaines, d'agglomération et de communes), les estimations fondées sur les SDCI sont, chacune en ce qui les concerne, de 131, 144, 184 et 136 pour une moyenne, toutes catégories confondues de 29 communes (contre 17 en 2016).

Si l'effectif communal croît ainsi au sein des périmètres, les « XXL » seraient aussi demain plus nombreuses si les schémas sont mis en place en l'état : l'Assemblée des communautés de France (AdCF) a recensé 123 « XXL » contre 46 au 1^{er} janvier 2015.

Mais la question d'une gouvernance réellement collégiale ne concerne pas les seules « XXL ». C'est aussi un sujet essentiel pour la réussite des projets qui, s'ils rassemblent moins de 50 communes, s'établiront dans des territoires diversement peuplés en regroupant agglomérations et communes rurales.

Le mode de leur gestion démocratique est donc devenu un sujet plus que jamais d'actualité et certainement la clé de l'acceptation et donc de la réussite de la réforme.

Conférence des maires, commissions thématiques, bureau élargi... autant de structures proposées pour faire vivre la démocratie interne. L'expérience des « XXL » existantes sera, à n'en pas douter, précieuse à celles de demain pour qu'aucun maire, aucun conseiller communautaire ne se sente écarté des choix intercommunaux. Il s'agit là d'une responsabilité majeure des futurs exécutifs, ces groupements exerçant - ne l'oublions pas - des compétences des communes en leur lieu et place.

Les élus rencontrés par vos rapporteurs, le 16 juin dernier à Poitiers, l'ont martelé : le fonctionnement des communautés doit être collégial, coopératif et aussi décentralisé. Non seulement les maires mais aussi les conseillers municipaux doivent être associés aux projets. Ce qui doit être la loi naturelle de l'intercommunalité est une exigence d'autant plus forte dans de vastes périmètres où certains territoires pourraient se sentir à l'écart ou abandonnés.

Dans la Vienne, différentes organisations ont été mises en place qui concrétisent la notion de « coopératives de communes ». L'ensemble des interlocuteurs de votre mission veillent à ce que les maires ne se sentent pas écartés de la conduite des affaires communautaires. L'inquiétude est en effet grande chez les premiers magistrats des petites communes éloignées de la ville-centre, comme le soulignait M. Gérard Pérochon, maire de la commune nouvelle de Senillé-Saint-Sauveur et assesseur de la CDCI de la Vienne.

M. Francis Chalard, vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers, appelée à intégrer de nombreuses communes rurales, a évoqué l'organisation projetée pour cet ensemble de 48 communes¹ : s'appuyer sur celles-ci par la mise en place d'un collège des maires qui pourront « porter » leurs dossiers auprès de leurs conseils municipaux.

¹ Le SDCI arrêté le 25 mars 2016 prévoit la fusion de la CA du Grand Poitiers avec les quatre CC du Val Vert du Clain, de Vienne et Moulière, du Pays Mélusin et du Pays Chauvinois.

Pour sa part, M. Rodolphe Guyonneau, président de la CC du Vouglaisien, privilégie la constitution de commissions dans lesquelles les conseils municipaux seraient largement représentés, appelées à examiner les projets communautaires qui seraient ensuite soumis au bureau avant d'être délibérés en conseil communautaire. M. Yves Bouloux, président de la CC du Montmorillonnais et président de l'association départementale des maires de la Vienne, a évoqué le système de commissions ouvertes aux conseillers municipaux, instituées dans son intercommunalité, qui implique une plus grande connaissance des sujets communautaires par ces derniers.

M. Jean-Pierre Melon, maire de l'Isle Jourdain et rapporteur de la CDCI de la Vienne, a conclu que l'élargissement des territoires intercommunaux appelait à redoubler d'attention pour que les communes membres ne se sentent pas écartées de la conduite de la collectivité. Cette préoccupation est partagée par M. Gérard Pérochon insistant sur la nécessité de décentraliser les réunions communautaires pour les organiser sur l'ensemble du périmètre.

2. La représentation des communes au sein du conseil communautaire

L'affaiblissement de la représentation de nombreuses communes au sein des périmètres élargis projetés est une cause fréquente des avis défavorables adoptés par les conseils municipaux consultés par les préfets sur les projets préfectoraux. Ce fut notamment le cas en Vendée (*cf.* réunion de la CDCI du 5 février 2016).

Dans les Vosges, Domrémy-La-Pucelle s'est opposée à l'unanimité de ses conseillers municipaux à la fusion proposée par le préfet au motif des difficultés inhérentes à la représentation (comme à la gestion) dans une CC de 70 communes. Si les conseillers municipaux de Chaumousey se sont partagés sur le regroupement de 70 communes (10 d'entre eux l'approuvent et 5 s'y opposant), l'avis du conseil municipal a cependant exprimé l'inquiétude sur l'identité et la représentativité des communes rurales dans une CA (autour d'Épinal) de 80 communes.

Les communes les plus petites des projets de périmètre craignent en général que leur voix ne soit plus entendue au sein du conseil communautaire alors même que toutes ne seront pas représentées au bureau, sauf à transformer celui-ci en un organe pléthorique menacé par un risque d'entrave, voire de paralysie de ses travaux.

Cette crainte a pu inciter des communes à fusionner pour, demain, peser plus sur la gestion communautaire grâce à la commune nouvelle.

Une autre conséquence des fusions projetées est de réduire la place des oppositions municipales au conseil communautaire, ce qui n'est pas sans incidence sur la réalité de la démocratie locale et l'acceptation du projet intercommunal.

*
* *

Actuellement, les collectivités concernées sont consultées sur les arrêtés de périmètre pris par les préfets pour mettre en œuvre les SDCI.

Elles disposent dès lors, pour se prononcer, d'un délai de 75 jours, lequel apparaît trop bref à Mme Corinne Hourcade-Hatte, présidente de la CC du Haut-Limousin, rencontrée par vos rapporteurs à Limoges le 24 juin, lors d'une réunion avec des exécutifs intercommunaux.

II. LES AGGLOMÉRATIONS DANS LE NOUVEAU CONTEXTE RÉGIONAL

La mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale renforce la métropolisation du territoire à deux niveaux :

- d'une part, la création d'une quinzaine de métropoles, sur l'ensemble du territoire continental de la République, par l'effet du régime rénové par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi Maptam » ;

- d'autre part, la transformation-extension de communautés d'agglomération (CA) en communautés urbaines (CU) en conséquence du nouveau contexte régional.

A. LA CONSTELLATION DES MÉTROPOLIS

Au 1^{er} janvier 2016, la France comptait 13 métropoles - EPCI à fiscalité propre les plus intégrés par les compétences que les communes doivent obligatoirement leur transférer :

- au 1^{er} janvier 2012, avait été créée la métropole de Nice Côte d'Azur sur le fondement de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui a établi le statut métropolitain, ultérieurement rénové par la loi Maptam ;

- au 1^{er} janvier 2015, ont été mises en place les 10 métropoles de droit commun créées par ladite loi par application des critères démographiques et

fonctionnels qu'elle a prescrits : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

À la même date, était aussi instituée la Métropole de Lyon, nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, qui exerce sur son périmètre les compétences départementales et métropolitaines ;

- au 1^{er} janvier 2016, deux nouvelles métropoles ont vu le jour, toutes deux régies par des dispositions spécifiques : le Grand Paris et Aix-Marseille-Provence ;

- au 1^{er} juillet 2016, sera créée la métropole du Grand Nancy par transformation de la communauté urbaine existante.

Les déplacements réalisés à ce jour par vos rapporteurs à Rouen puis à Bordeaux ont fait apparaître deux sujets d'actualité :

- l'organisation du territoire métropolitain ;
- le transfert conventionnel de compétences départementales par application de la loi.

1. Pour un développement équilibré de la métropole

Certaines de ces métropoles ne sont pas implantées sur un territoire uniformément urbain. Autour de la ville centre, elles regroupent aussi des petites villes ainsi que des communes rurales.

Elles sont donc confrontées au défi de faire bénéficier tous ces ensembles des effets attendus de la métropolisation conçue pour dynamiser l'attractivité et l'économie de son tissu.

La métropole de Rouen,

réunit 71 communes et 494 382 habitants ;

une ville-centre - Rouen - représentant plus de 20 % de la population totale et un chapelet de villes peuplées de 20 à 30 000 habitants.

45 de ces communes comptent moins de 4 500 habitants.

La métropole de Bordeaux,

regroupe 28 communes - dont 12 de moins de 10 000 habitants (4 de moins de 4 000 habitants), 8 comptant 20 à 30 000 habitants et 3 entre 40 000 et 70 000 habitants. Sa population est de 749 595 habitants sur un territoire de 57 828 hectares.

Celle de la ville-centre Bordeaux est de 243 626 habitants, soit un tiers environ de l'ensemble.

Chacune de ces deux métropoles s'est organisée pour construire un développement harmonieux de son périmètre.

a) Une organisation territorialisée dans la métropole normande

À Rouen, les élus se sont mis « en ordre de marche » immédiatement après les élections municipales de 2014, selon les mots du président de la métropole, M. Frédéric Sanchez : une conférence métropolitaine a été organisée en mai 2014 pour l'établissement du pacte de gouvernance et des compétences de la future métropole.

L'anticipation de la mise en place de la métropole a permis de poser les principes généraux des transferts financiers et des personnels dès le 1^{er} janvier 2015 ainsi qu'à la même date, l'exercice par la nouvelle entité de ses nouvelles compétences.

Cette organisation repose sur un consensus solide constitué de 80 % des communes représentant 80 % de la population, a précisé le président Sanchez. Elle est structurée autour de :

- la conférence métropolitaine des maires ;
- cinq conférences locales ;
- des comités spécifiques créés sur des sujets structurants.

Elle se veut déconcentrée. Le territoire métropolitain est découpé en cinq pôles de proximité, comptant chacun 100 000 habitants environ, conçus pour offrir conseil et expertise aux communes pour l'élaboration de leurs projets de développement et gérer les services de proximité aux usagers : Austreberthe-Cailly, Plateaux-Robec, Rouen, Seine-Sud et Val de Seine. Ils sont dotés chacun d'une direction technique pour la voirie et l'urbanisme notamment ainsi que d'une enveloppe de crédits consacrés à la voirie.

Les budgets dédiés aux grands services publics (eau, assainissement...) sont territorialisés. La conférence des maires décide de l'affectation de ces crédits.

Il importe que les franges rurales du territoire ne soient pas laissées à l'écart. A été mis en place un dispositif financier d'aide à l'aménagement pour les communes rurales auquel celles-ci recourent principalement en fonctionnement. Ce fonds qui préexistait à la création de la métropole –créé notamment dans l'agglomération de Rouen-, fonctionne sous la forme de droits de tirage pour l'entretien des bâtiments municipaux, le financement de travaux de sécurité, l'aménagement de chemins piétonniers ... Il a été complété à compter du 1^{er} janvier 2015 par l'ouverture d'un second dispositif, celui des pôles de proximité, déjà cités, qui assurent donc aux petites communes une assistance juridique et technique en matière d'urbanisme, d'aménagement ... Les communes bénéficient d'un accès direct à ce service.

Une commission, présidée par notre collègue Nelly Tocqueville, vice-présidente de la métropole, réunit les maires des petites communes tous les trois ou quatre mois sur les sujets métropolitains de leur territoire.

Par ailleurs, la métropole organise des mutualisations de proximité pour les moyens techniques, le personnel, les assurances, les marchés, la maintenance informatique.

b) Une organisation verticale dans la métropole aquitaine à l'effectif communal plus resserré

La question de la ruralité se pose différemment à Bordeaux sur un périmètre semi urbain/semi rural. L'effectif communal est plus faible. Aussi chaque commune est représentée au bureau - et tous les maires en sont membres - par la détention d'un poste de vice-président (au nombre de vingt) ou de conseiller délégué.

Le conseil métropolitain se réunit une fois par mois de même que le bureau.

Huit commissions thématiques ont été instituées.

La métropole est organisée verticalement : chaque vice-président dispose d'un budget et des services correspondant à sa délégation.

Son administration est déconcentrée par la constitution de ses services techniques (voirie, instruction des permis de construire ...) en quatre pôles territoriaux : rive droite ; Bordeaux ; sud (rive gauche) ; ouest (rive gauche). Y sont affectés respectivement 207, 475, 260 et 513 agents sur un total de 5 016 postes au 1^{er} janvier 2016 dont 1 295 par transfert des effectifs de la ville de Bordeaux et 643 de ceux des autres communes.

2. Le choix des compétences départementales

La loi contraint département et métropole à conventionner sur le transfert de compétences de l'un à l'autre. Ce dispositif institué par la loi Maptam a été renforcé par la loi NOTRe.

Les modalités de l'exercice conventionnel de compétences départementales *(art. L. 5217-2-IV du code général des collectivités territoriales)*

La métropole exerce, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, en son nom et pour son compte, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

- 1° attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- 2° missions confiées au service public départemental d'action sociale ;
- 3° adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- 4° aide aux jeunes en difficulté ;

5° actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;

6° personnes âgées et action sociale ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

7° tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

8° construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges (y compris accueil, restauration, hébergement, entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves) ;

9° gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires ;

À défaut de convention entre le département et la métropole au 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8°, la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8°, sont transférés de plein droit à la métropole.

La compétence « routes » fait l'objet d'une convention entre le département et la métropole. Cette convention organise le transfert de cette compétence à la métropole ou en précise les modalités d'exercice par le département, en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la métropole. À défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017, cette compétence est transférée de plein droit à la métropole.

Outre la voirie à Rouen, le transfert a porté au 1^{er} janvier 2016 sur la gestion de trois musées labellisés « musée de France » -le musée Pierre Corneille, la Corderie Vallois et le musée des antiquités- pour constituer un pôle muséal intégrant également des musées transférés par la ville de Rouen. Certaines compétences sociales, liées notamment à la politique de la ville, la gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté, devraient être également transférées.

À Bordeaux, la délégation qui a fait l'objet d'un accord global avec le département, portera sur la voirie, le fonds de solidarité logement (FSL), l'aide aux jeunes en difficulté par le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et le tourisme (hormis les actions d'intérêt départemental). Elle doit être validée au cours du mois de juillet par les deux assemblées délibérantes, le conseil départemental et le conseil de la métropole.

B. UN MOUVEMENT DE MÉTROPOLISATION PARALLÈLE À LA CONSTITUTION DE GRANDES RÉGIONS

Actuellement, le territoire national se couvre de nouvelles et grandes agglomérations, créées ou en projet.

En dehors des métropoles, de nouvelles communautés urbaines se mettent en place.

1. L'avenir des anciens chefs-lieux de région

L'article 70 de la loi NOTRe a ouvert le statut de communauté urbaine aux anciens chefs-lieux de région dans la nouvelle carte régionale.

Le seuil démographique de 250 000 habitants exigé de l'ensemble n'est pas applicable aux EPCI à fiscalité propre comprenant une commune qui a perdu sa qualité de capitale régionale. Cependant, ils doivent respecter deux conditions : exercer l'intégralité des compétences obligatoires des communautés urbaines et l'accord des communes membres, recueilli à la majorité du droit commun¹, doit intervenir avant le 1^{er} janvier 2020².

L'ancienne capitale de la Bourgogne a précédé le mouvement : le 1^{er} avril 2015, est né le Grand Dijon par transformation de l'ancienne communauté d'agglomération.

À ce jour, sont donc concernées Amiens, Caen, Châlons-en-Champagne, Besançon, Limoges, Metz et Poitiers. La communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand - Clermont communauté - qui comprend une population de 282 675 habitants, peut accéder à ce statut selon le droit commun de l'article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales.

Au terme des SDCI arrêtés le 31 mars 2016, ce statut participe de l'attractivité de leur territoire d'implantation et d'une organisation équilibrée du nouveau périmètre régional alors que les régions concernées, à l'exception de Bourgogne-Franche-Comté, comprennent une métropole (Normandie, Grand Est, Nouvelle Aquitaine et Hauts-de-France de même qu'Auvergne-Rhône-Alpes). Il est le moyen, pour ces agglomérations, de peser avec leur département face à la nouvelle région.

La CA de Caen-La-Mer qui accueillera le siège du conseil régional, se transformera au 1^{er} janvier 2017 en communauté urbaine.

L'objectif, pour cette collectivité, est d'équilibrer le territoire de la Normandie à l'ouest, face à la capitale régionale, Rouen, et à l'agglomération du Havre situées sur l'axe constitué par la Seine et ouvertes à l'est sur l'Ile-de-France.

¹ Les deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou l'inverse.

² Cf. article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales.

Comme le soulignait le maire de Caen, M. Joël Bruneau, le 24 mars dernier lors d'une rencontre avec vos rapporteurs, la réussite du territoire doit réunir capacité d'innovation et entrepreneuriale, qualité de la vie et culture.

Cette question de la « reconversion » intéresse aussi la « Nouvelle Aquitaine » pour l'avenir de ses deux anciens chefs-lieux de région, Poitiers et Limoges, dans lesquels vos rapporteurs se sont rendu les 16 et 24 juin 2016.

Il s'agit, pour ces deux agglomérations, de peser demain dans la nouvelle région et d'accéder aux crédits des fonds structurels européens désormais gérés par les conseils régionaux. C'est un point important pour vos rapporteurs : les intercommunalités doivent structurer leurs projets de territoire pour contractualiser avec la région sur ces enveloppes ; les grandes agglomérations, particulièrement, doivent devenir des acteurs reconnus d'elle.

Poitiers et Limoges présentent chacune des atouts importants. La première, une université reconnue, un CHU (centre hospitalo-universitaire) de grande qualité et des infrastructures de transport performantes (des liaisons ferroviaire rapides : 1 heure 30 pour relier Paris et, dès 2017, 1 heure pour la capitale régionale, Bordeaux). Au 1^{er} janvier 2017, la CA Grand Poitiers devrait fusionner avec les trois CC du Val Vert du Clain, de Vienne et Moulière, du Pays Mélusin en intégrant aussi les communes de Chauvigny, Jardres, La Puye et Sainte Radegonde (membres de la CC du Pays Chauvinois). Sa population croitra alors d'un tiers pour s'établir à 188 509 habitants. L'objectif de ce projet est bien, dans le nouveau contexte régional, de renforcer l'agglomération existante pour qu'elle puisse remplir des fonctions métropolitaine.

Quant à Limoges, au nord-est de la nouvelle région, seule commune de la Haute-Vienne de plus de 11 000 habitants, son aire d'influence dépasse les limites départementales. Sa transformation en communauté urbaine est en débat.

Pour sa part, l'ancien chef-lieu de la région Champagne-Ardenne, Chalons-en-Champagne, avait déjà beaucoup souffert des restructurations de la carte militaire. Située à l'extrémité ouest d'une vaste région dirigée depuis sa frontière est, elle se trouve dans une configuration moins favorable que l'ancien chef-lieu de la Lorraine, Metz, au centre de la nouvelle collectivité. Les conséquences de la perte de son statut de capitale régionale n'ont pas toutes été évaluées, notamment le sort, dans cette nouvelle configuration, des directions para-publics et privées qui y sont aujourd'hui implantées, notait son maire, M. Benoist Apparou. Celui-ci craint aussi, dans la préfecture de la Marne, l'évaporation des personnels de l'État au fil du temps. Par ailleurs, regrettant l'inéligibilité des communautés urbaines au grand

emprunt qui est ouvert aux métropoles, il concluait à la convergence des efforts en faveur de la métropolisation.

Pourtant, les métropoles, quelles que soient leur puissance et leur dynamisme, n'ont ni la vocation ni la capacité d'assurer la prospérité de l'ensemble de leur région.

Le développement des territoires passe aussi par l'action de puissantes agglomérations réparties dans l'ensemble de la circonscription.

2. Pour une organisation multipolaire des nouvelles régions

Le même souci de peser dans la région fonde le renforcement des intercommunalités autour des autres grandes villes-centres de ces territoires. C'est le cas emblématique du Grand Reims qui, de communauté d'agglomération, se transformera en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017. Ses promoteurs, Mme Catherine Vautrin, présidente de Reims Métropole, et M. Arnaud Robinet, maire de Reims, ont exposé leur projet à vos rapporteurs le 29 avril dernier à Châlons-en-Champagne.

Tout d'abord, constituer l'entrée ouest de la nouvelle région du Grand Est alors que sa capitale est située, de par la loi¹, à son extrémité est, à Strasbourg.

Un projet en chantier

Ce nouvel ensemble doit résulter de la fusion-extension de Reims Métropole, de sept communautés de communes (Beine-Bourgogne ; Champagne Vesle ; Fismes Ardres et Vesle ; Nord Champenois ; Vallée de la Suippe ; Rives de la Suippe ; Vesle et Coteaux de la montagne de Reims) et de dix-huit communes de la communauté de communes Ardre et Châtillonnais. Il doit rassembler 144 communes dont 111 de moins de 1 000 habitants alors que la ville-centre compte 185 000 habitants.

Le futur EPCI présente des disparités économiques et un élément commun, le rural.

La gouvernance de la toute prochaine CU, question complexe pour un groupement de 144 communes, est à l'étude.

A été créé un comité de préfiguration composé de deux élus de chacun des EPCI à fiscalité propre appelés à fusionner.

Ont aussi été mis en place des ateliers par intercommunalités existantes, l'un sur la fiscalité et les finances, l'autre sur les compétences pour les inventorier, sur les modalités de leur mise en œuvre afin de déterminer pour la nouvelle CU un modèle partagé.

¹ Cf. article 2 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

L'ensemble des maires est réuni tous les deux mois ; en juillet dernier, la réunion a été aussi ouverte aux adjoints et conseillers municipaux sur les travaux restant à mener d'ici le 1^{er} janvier 2017.

Le bureau de l'EPCI devrait détenir le rôle majeur dans sa conduite.

Les bâtiments des anciennes CC seront transformés en relais, sur le territoire, de la CU, avec le maintien sur place des personnels.

Pour ses promoteurs, le Grand Reims devra devenir la locomotive de la Marne pour constituer celle-ci en pôle d'équilibre au sein de la nouvelle région du Grand Est.

Ce projet est important car -répétons-le- la réussite de la nouvelle carte des collectivités ne doit pas s'analyser seulement en gains pour la réduction des dépenses publiques, mais aussi et surtout en termes d'atout pour l'attractivité des territoires, de tous les territoires, dans un mouvement général de développement.

Le seul élargissement du périmètre régional, même flanqué d'une métropole, ne saurait suffire à entraîner à sa suite, l'enrichissement de toute la région. Le défi est bien de permettre, dans l'ensemble et dans toutes ses composantes, un dynamisme territorial.

Il importe de favoriser la constitution d'un réseau de fortes intercommunalités, aptes à irriguer leur aire d'influence. Dans le cas contraire, resterait un face à face région/métropole, certainement impuissant à lui seul à remplir l'objectif assigné à la dernière réforme territoriale.

III. LES COMMUNES NOUVELLES : UNE « RÉVOLUTION SILENCIEUSE »

Le développement des communes nouvelles représente sans conteste une révolution silencieuse de notre organisation territoriale. Dans leur premier rapport d'étape, vos rapporteurs avaient constaté une répartition inégale de ces communes sur le territoire métropolitain : en effet, un tiers d'entre elles se concentrent sur cinq départements, dont quatre appartiennent à la région Normandie. Face à ce constat, vos rapporteurs ont souhaité mieux comprendre les facteurs expliquant ce succès géographique, en complément de l'excellent travail mené par vos collègues, Mme Françoise Gatel et M. Christian Manable, au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹.

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

A. UNE COMBINAISON DE FACTEURS FAVORISANT LE REGROUPEMENT DE COMMUNES

1. Un facteur financier important, mais non prédominant

Le Calvados apparaît comme, selon l'expression d'un élu, le « Qatar des communes nouvelles ». Si ces dernières sont modestes en nombre d'habitants, elles se caractérisent en revanche par leur superficie étendue. La fusion de communes y est conçue comme une solution à la survie des communes rurales, dans le contexte actuel de mutation territoriale qui touche en particulier les intercommunalités et les régions.

Le facteur financier est souvent un catalyseur qui accélère la réflexion des élus sur l'opportunité d'une fusion de communes, en raison des conséquences pour leur commune de la baisse de leur dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, ce n'est pas tant le niveau de la baisse des dotations qui joue un rôle important dans la réflexion des élus locaux que l'incertitude qui pèse, chaque année, sur les moyens budgétaires dont disposeront les communes pour assumer leurs compétences et répondre aux attentes de citoyens. À Port-Jérôme-sur-Seine (Seine-Maritime), la fusion de quatre communes a permis le maintien du niveau des dotations perçues par les anciennes communes, lié au cumul des dotations globales de fonctionnement des anciennes communes augmentées d'un bonus de 5 % pour celles de moins de 10 000 habitants. Les élus en ont profité pour réfléchir aux politiques publiques et aux services publics prioritaires pour les habitants du nouveau territoire communal.

Une commune nouvelle permet également d'éviter, à tout le moins de limiter toute hausse des impôts locaux – c'est le cas de Vire-Normandie dont les communes membres auraient dû augmenter leurs impôts locaux de 85 euros par habitant pour financer leurs projets d'investissement – ou de dégager des marges financières suffisantes, ce qui est le cas de Livarot-Pays d'Auge. La rationalisation des dépenses et la mutualisation de certaines d'entre elles (maintenance, téléphonie, assurance) a permis d'augmenter, pour tous les élus de communes nouvelles rencontrés par votre mission, les marges d'autofinancement nécessaires pour le financement de projets (construction d'une nouvelle école à Valdallière - Calvados).

2. Un souhait commun de définir un projet de territoire

Votre mission a relevé l'importance de l'*affectio societatis* entre les élus des anciennes communes fusionnées pour assurer le succès des communes nouvelles. Celui-ci s'explique en grande partie par l'habitude de travail en commun des élus soit au sein d'une intercommunalité ancienne, soit au sein d'un syndicat, à vocation scolaire le plus souvent. Les communes nouvelles sont conçues comme la **prolongation naturelle des établissements**

publics de coopération intercommunale à fiscalité propre autour de projets de territoire permettant l'extension de services existants à l'ensemble de la population. Si la nouvelle carte intercommunale, effective à compter du 1^{er} janvier prochain, favorise souvent le regroupement de communes, soit pour exercer une ou des compétences non reprises par les futures intercommunalités, soit pour bénéficier d'une représentation plus importante au sein du nouveau conseil communautaire – ces deux motivations n'étant pas exclusives – c'est avant tout l'envie de continuer à travailler ensemble, dans un cadre institutionnel différent, qui motive les élus à la mise en œuvre d'une commune nouvelle.

Par ailleurs, plusieurs élus ont précisé que l'efficacité et la proximité des services publics et des politiques publiques se géraient, dans le cadre d'intercommunalités élargies, à travers une commune nouvelle. Vos rapporteurs ont constaté avec satisfaction l'enthousiasme des élus à l'origine de communes nouvelles, ces dernières correspondant à une étape importante de la vie de leur commune et de leur territoire.

La souplesse inhérente au regroupement de communes a permis aux élus de mettre en œuvre des organisations originales destinées à conserver l'identité des anciennes communes tout en garantissant une représentation équilibrée de l'ensemble du territoire au sein du conseil municipal. La création de communes déléguées permet le maintien des identités historiques, facteur important pour l'acceptation de la démarche par les élus locaux et par les habitants à ce projet de territoire nouveau. L'adhésion de la population est apparue acquise pour l'ensemble des maires des communes nouvelles et n'a fait l'objet d'aucune difficulté selon les éléments recueillis par vos rapporteurs. De même, Livarot-Pays d'Auge (Calvados) va s'organiser autour de trois à quatre quartiers afin que soient représentées les parties plus rurales de la commune.

Si l'adhésion des élus locaux, de la population et le maintien des identités historiques des anciennes communes représentent des éléments essentiels au succès des communes nouvelles, quelques élus ont toutefois souligné certaines difficultés, liées en partie à des problèmes humains. Il peut être difficile pour d'anciens maires de devenir de simples maires délégués et de devoir s'effacer devant le maire de la commune nouvelle. C'est pourquoi les maires de communes nouvelles ont initié des démarches intéressantes visant à associer les maires délégués à la vie de la commune, comme à Rives-sur-Seine (Seine-Maritime), à travers l'élaboration d'une charte et l'échange régulier avec les maires délégués sur les dossiers de la commune. De même, la fusion des communes implique la fusion des associations communales de chasse agréées (ACCA) ce qui a parfois représenté un élément perturbateur à des projets de regroupement, certaines associations refusant de fusionner. Les élus se sont d'ailleurs félicités de l'issue législative apportée à ce problème.

B. UN APPORT ESSENTIEL DES SERVICES DE L'ÉTAT

Les services de l'État ont joué un rôle essentiel dans la mise en place des communes nouvelles. La participation active des services préfectoraux a permis de répondre aux nombreuses interrogations des élus locaux, de leur apporter les réponses adaptées aux difficultés rencontrées et de leur apporter toute l'expertise financière nécessaire pour s'engager dans une telle démarche. Vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter de l'émergence d'un État déconcentré facilitateur, qui vise à aider les collectivités dans leurs projets et à leur apporter l'ingénierie dont les élus locaux ont besoin pour définir l'architecture institutionnelle la plus adaptée à leurs projets, ainsi que le montre la création de la commune de Senillé-St Sauveur (Vienne).

Toutefois, cette implication des services préfectoraux, si elle a favorisé le succès des communes nouvelles dans les départements normands, n'a pas prévalu dans tous les départements. Le maire de la commune nouvelle d'Aÿ-Champagne, unique commune nouvelle du département de la Marne, a regretté le manque d'implication de l'État. Si le projet a abouti, c'est avant tout grâce à la mobilisation des élus locaux. L'absence des services de l'État dans l'élaboration de cette fusion pourrait expliquer le faible nombre de communes nouvelles dans la Marne.

Au-delà des difficultés rencontrées avec les services préfectoraux, les élus locaux ont, dans leur grande majorité, regretté les obstacles administratifs, parfois ubuesques, de la part de certaines administrations d'État ou de services publics. À titre d'exemple, le rectorat ne reconnaît pas les communes nouvelles d'où de nombreuses difficultés pour l'inscription d'élèves dans les établissements scolaires. Le même problème s'est posé pour l'immatriculation des véhicules. La Poste a également été à l'origine de nombreuses tracasseries, pour les élus locaux, en particulier pour la définition des adresses : les élus locaux ont regretté souvent l'absence de dialogue avec les réseaux de La Poste qui n'a pas souhaité apporter l'aide demandée. Ainsi, le maire de la commune nouvelle de Bois-Guillaume (Seine-Maritime) a indiqué que les difficultés administratives des premiers mois sont de nature à freiner la création de communes nouvelles, ce qu'il a jugé regrettable.

C. DES INTERROGATIONS QUI DEMEURENT EN SUSPENS

Si le succès des communes nouvelles ne se dément pas depuis plusieurs mois, de nombreuses questions surgissent, en particulier sur leur pérennité à l'issue du prochain renouvellement général des conseils municipaux, prévus en mars 2020. La création d'une commune nouvelle s'accompagne d'une période transitoire au cours de laquelle le conseil municipal de la commune est composé de la somme des conseillers municipaux des conseils des anciennes communes. Or, à compter de 2020,

pour les communes nouvelles créées avant cette date, s'appliquera le droit commun, ce qui pourrait réduire dans certains cas le nombre de conseillers municipaux, parfois dans des proportions importantes. En outre, en raison du changement de strates démographiques et l'application de nouvelles obligations qui en incombent - en particulier le respect de la parité et la représentation de la minorité politique en particulier - de nombreux conseillers municipaux actuels pourraient ne pas être renouvelés dans leur mandat : les communes nouvelles susciteraient alors des déceptions, ce qui pourrait remettre en cause l'adhésion qu'elles ont d'abord suscitée.

De même, de nombreuses inquiétudes émergent quant à l'avenir des communes déléguées après 2020 et, plus globalement, sur l'avenir des anciennes communes au sein de périmètres intercommunaux plus élargis. Le succès des communes nouvelles repose sur le maintien et le respect des identités historiques des anciennes communes. Les communes déléguées participent à cet objectif. Si le conseil municipal issu des élections de 2020 décidait leur suppression, beaucoup d'élus s'interrogent sur les risques de rejet de la commune nouvelle de la part des élus locaux et des populations.

La vice-présidente de la communauté de communes « entre Thue et Mue » (Calvados) a estimé que malgré leur succès, les communes nouvelles suscitaient de nombreuses craintes auprès des élus locaux, en particulier pour l'attribution des fonctions de maires délégués et la compatibilité - d'humeur - entre les élus. Elle a estimé que la commune nouvelle ne devait pas être considérée comme un outil destiné à dépasser les difficultés liées aux problèmes de la révision de la carte intercommunale.

Outre les difficultés liées à la pérennité des communes nouvelles, plusieurs élus ont relevé les difficultés fiscales dont les implications pourraient conduire à un rejet de la part des populations. En effet, la loi du 16 mars 2015 a prévu un délai maximal de douze ans pour permettre, au sein du nouveau périmètre communal, un lissage de la fiscalité communale. Or, face aux risques d'augmentation des impôts alors même que la commune nouvelle est présentée comme une organisation permettant des économies de gestion, les élus rencontrés par votre mission ont demandé que ce lissage puisse être adapté aux différentes strates de population, selon des modalités à définir. De même, la fusion de communes engendre une hétérogénéité plus forte des bases fiscales sur lesquelles doit s'appliquer un taux unique. Là encore, la recherche d'une plus grande équité fiscale justifierait, aux yeux de plusieurs élus, une sectorisation de la commune nouvelle permettant l'application de taux différents. Le règlement de ces deux questions permettrait dans certains cas de favoriser la mise en place de communes nouvelles.

On relèvera que la proposition de loi tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, adoptée par le Sénat le 9 mars 2016 et par l'Assemblée nationale le 2 juin 2016, vise à faciliter la mise en place des

communes nouvelles en réglant plusieurs difficultés institutionnelles ou pratiques soulevées par leur création. S'ajoute également la récente annonce du Président de la République lors du dernier Congrès des Maires de prolonger jusqu'au 31 décembre 2016 les avantages financiers liés aux communes nouvelles, « *pour ne pas briser cet élan* », comme l'avait proposé initialement le Sénat lors du débat de la loi de finances initiale pour 2016.

IV. LA LENTE MISE EN PLACE DES RÉGIONS FUSIONNÉES : DES PRIORITÉS DIFFÉRENTES

Dans leur premier rapport d'étape, vos rapporteurs avaient décrit les différentes étapes de mise en place de la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté et s'étaient félicités d'une démarche originale et anticipée. Cet exemple s'avère atypique comme en témoignent les deux autres régions visitées par votre mission, la Normandie et la nouvelle Aquitaine. Plusieurs élus se sont également interrogés sur les difficultés de fusion, notamment lorsqu'une région puissante est regroupée avec une ou deux régions plus modestes sur les plans économique et financier, ainsi que l'a relevé notre collègue M. Jean-Léonce Dupont, président du conseil départemental du Calvados.

A. DES CHOIX D'ORGANISATION PROCHEs, DES CALENDRIERS DIFFÉRENTS

Aussi bien pour la Normandie que pour la Nouvelle Aquitaine et contrairement à la Bourgogne-Franche-Comté, la mise en place des nouvelles régions, aussi bien sur le plan administratif que sur la définition des nouvelles politiques régionales, n'a débuté qu'après l'élection de la nouvelle assemblée délibérante, à l'exception d'une réflexion sur l'harmonisation des politiques publiques régionales engagée dès juillet 2015 pour la Nouvelle Aquitaine. Il s'agissait d'une attente délibérée destinée à éviter que toute démarche de regroupement ne soit perçue comme un déni de démocratie par nos concitoyens.

1. Une organisation indépendante de celle de l'État

La caractéristique commune entre ces deux nouvelles régions est la définition d'une organisation institutionnelle indépendante de celle privilégiée par les autres partenaires des régions, en particulier l'État. En d'autres termes, les services régionaux se réorganisent sur un territoire plus vaste sans prendre en compte l'organisation déjà opérationnelle de l'État.

En Normandie, si Caen est la capitale de la Normandie - collectivité territoriale -, l'État a privilégié Rouen comme siège de ses services déconcentrés. Ainsi, le président du conseil régional de Normandie siège à

Caen tandis que le préfet de région est à Rouen. Toutefois, bien que la région Normandie a prévu l'implantation de certains de ses services à Rouen, le conseil régional n'a pas tenu compte de l'organisation des services déconcentrés de l'État pour répartir ses propres services sur son territoire, de telle sorte que les interlocuteurs des deux institutions puissent être dans la même ville et faciliter ainsi les échanges. Les services de l'État ont regretté cette situation alors même que, selon eux, les politiques régionales sont des politiques partenariales. Ce choix est parfaitement assumé par le conseil régional : Mme Marie-Françoise Guguin, vice-présidente du conseil régional de Normandie, a indiqué que le choix du conseil régional était de parvenir à un équilibre institutionnel et territorial entre les deux anciennes capitales régionales, indépendamment des choix retenus par l'État.

Le même constat prévaut en Nouvelle Aquitaine. M. Alain Rousset considère que la région doit fonctionner de façon autonome par rapport à l'État. Si la région a suivi la réorganisation de l'État, elle n'a pas pour autant privilégié une localisation commune de ses services avec ceux de l'État car elle n'a pas été jugée indispensable.

Cette situation peut s'expliquer par le décalage temporel entre les réorganisations de l'État et des régions. L'État a adapté son organisation dès 2014 tandis que les régions fusionnées ont attendu l'élection des nouveaux conseils régionaux pour la débiter. Dès lors, les conseils régionaux ont défini une organisation qui leur est propre, répondant à des objectifs spécifiques qui ne correspondent pas toujours à ceux qui ont guidé les services de l'État. Ces différences d'approche sont renforcées par le décalage entre l'État et les conseils régionaux pour opérer leur nouvelle organisation, qui n'a pas permis un dialogue entre les deux acteurs pour définir une politique commune ou coordonnée en la matière.

Cette situation soulève de nombreuses inquiétudes parmi les partenaires de la région – pas seulement au niveau de l'État – qui ne connaissent pas toujours leurs interlocuteurs régionaux, ce qui ralentit l'avancement de certains projets.

2. La recherche d'une organisation administrative équilibrée sur un périmètre régional plus vaste

Ces deux régions sont issues du regroupement de deux ou trois régions dont les anciennes capitales régionales représentaient des métropoles d'équilibre sur leur ancien territoire. Pour compenser la perte de la qualité de chefs-lieux régionaux, les nouvelles régions ont privilégié une organisation administrative répartie entre le nouveau et les anciens chefs-lieux de la région, afin de maintenir un équilibre institutionnel au sein de ces dernières.

En Normandie, le conseil régional a choisi Caen comme capitale de la nouvelle région. Toutefois, les agents sont répartis entre Caen et Rouen,

chaque site hébergeant 600 agents chacun, auxquels s'ajoutent les 1 500 agents des lycées. À Caen, siègent les fonctions liées aux ressources humaines, aux finances et aux services informatiques tandis que les directions opérationnelles thématiques sont réparties entre Caen et Rouen.

En Nouvelle Aquitaine, les directeurs et directeurs généraux adjoints siègeront à Bordeaux tout en ayant autorité sur les services répartis sur l'ensemble du territoire régional. Au cours de la période transitoire de mise en place du nouvel organigramme, deux autres directeurs généraux adjoints (DGA) ont été nommés et ont autorité sur les agents des anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes. Ainsi, comme en Normandie, les DGA (à l'exception des deux DGA responsables des sites de Poitiers et de Limoges) seront concentrés à Bordeaux tandis que les directions seront, quant à elles, réparties sur les différents sites du conseil régional, y compris Bordeaux.

Les équipes de chaque ancien conseil régional ne changeront pas de site tandis que les chefs de service seront amenés à multiplier les déplacements pour assurer une coordination de leurs équipes réparties sur le territoire, certaines directions étant réparties sur les différents sites. Des reconversions de fonction sont à prévoir. M. Jean-Baptiste Fauroux, directeur général des services de la nouvelle région Nouvelle Aquitaine, a précisé que ce « choc managérial » était l'occasion de proposer aux agents de nouvelles opportunités de carrière. La stabilité des effectifs est privilégiée et il a été décidé de ne pas recourir à des mobilités forcées. Les statuts des agents des trois anciennes régions sont évalués afin d'aboutir à une harmonisation médiane globale : l'harmonisation par le haut de certains avantages ne sera pas systématique en raison du cadre budgétaire contraint de la région. Une harmonisation par le haut de l'ensemble des avantages des agents a été évaluée par la nouvelle région à 15 millions d'euros par an.

3. Des priorités différentes en matière de définition de politiques publiques régionales

Les assemblées régionales issues des dernières élections ont défini des priorités différentes en matière de politiques publiques.

La Normandie a souhaité consacrer l'année 2016 à la mise en place d'une nouvelle administration de projet. Ainsi, toute l'action du conseil régional est prioritairement axée sur la convergence des régimes indemnitaires des deux anciennes régions normandes, qui sera mis en œuvre à la suite des prochaines élections syndicales prévues en octobre 2016. Un travail conséquent d'écoute et de compréhension des différents métiers a été mis en place afin que chaque agent trouve sa place dans la préparation de ce nouvel organigramme.

L'harmonisation des politiques publiques régionales ne débutera qu'à partir de 2017. Mme Marie-Françoise Guguin a justifié ce choix par la volonté du conseil régional de disposer d'une administration de projet

pleinement opérationnelle pour appliquer les politiques régionales définies sur le nouveau périmètre régional. Sur ce point, le nouveau président a souhaité que les futures politiques régionales ne se réduisent pas à de simples dispositifs de saupoudrage, mais que la région assume un rôle de coordinateur sur le territoire.

En Nouvelle Aquitaine, la nouvelle assemblée délibérante a engagé l'organisation de son administration et sa répartition sur les trois sites et, concomitamment, l'harmonisation de ses politiques publiques mises en œuvre sur les trois anciennes régions.

Sur le premier point, la mise en œuvre de nouveaux dispositifs régionaux est ralentie en raison de la situation budgétaire difficile de l'ancienne région Poitou-Charentes qui a justifié la remise en cause de certains dispositifs d'aides en raison de leur coût pour les finances de la collectivité.

M. Alain Rousset a rappelé à votre mission son souhait d'une convergence rapide des politiques publiques régionales afin de ne pas ralentir les projets des territoires. C'est pourquoi, dès juillet 2015, les présidents des trois anciennes régions avaient adopté des délibérations communes pour affirmer leur volonté commune d'une mise en œuvre de dispositifs communs et avaient engagé une première réflexion sur le sujet. M. Jean-Baptiste Fauroux s'est d'ailleurs félicité de ce travail anticipé dont la collectivité commence à recueillir les fruits aujourd'hui.

Les agents du conseil régional ont toutefois relevé que la réorganisation concomitante de la région et de la carte des EPCI risquait de ralentir l'émergence de projets en dépit de la volonté politique clairement affichée. Les périmètres sur lesquels devront s'appliquer les politiques régionales ne sont pas encore totalement stabilisés d'où un problème de temporalité parfois délicat à gérer.

L'ensemble des dispositifs régionaux aujourd'hui existants - au nombre de 200 - fait l'objet d'un audit, au cours duquel les différents régimes d'intervention sont analysés et évalués. Il n'a pas été décidé de privilégier ceux mis en place par une région plutôt qu'une autre, mais de créer des dispositifs nouveaux reprenant les atouts de chaque dispositif, tout en les inscrivant dans une enveloppe budgétaire contrainte. On notera à ce propos que pour le conseil régional, il ne s'agit pas d'« harmoniser » les dispositifs mais d'en « créer » de nouveaux appelés à se substituer à ceux déjà en place. L'objectif est de parvenir à des dispositifs opérationnels dès 2017. En attendant, les anciens dispositifs perdurent sur les anciens territoires régionaux sur lesquels ils s'appliquaient auparavant afin de ne pas ralentir les projets actuels. M. Fauroux a cependant regretté que la coexistence de dispositifs différents ne puisse être envisagée sur le territoire régional au motif qu'elle serait contraire au principe d'égalité qui impose

que deux usagers d'un même périmètre régional bénéficient de droits identiques.

Enfin, vos rapporteurs se félicitent de la volonté du conseil régional de la nouvelle région Nouvelle Aquitaine de favoriser une politique contractuelle avec les territoires, ce qui permettra à cette grande collectivité territoriale de concilier souplesse et efficacité avec les autres acteurs locaux de son périmètre.

B. DES RELATIONS AVEC LES AUTRES ÉCHELONS TERRITORIAUX PARFOIS EN JACHÈRE

1. La recherche d'une région de proximité

L'élargissement de certains périmètres régionaux force les élus régionaux à définir une organisation qui allie proximité et efficacité. En effet, le défi des nouvelles régions est de ne pas apparaître comme un monstre territorial lointain et coupé des réalités territoriales. Les politiques régionales étant avant tout des politiques partenariales et de coordination, il revient aux nouvelles régions d'assurer une proximité lui assurant un lien étroit avec les collectivités infrarégionales afin de bénéficier d'une connaissance des spécificités de son territoire.

Ainsi, la nouvelle région Nouvelle Aquitaine a mis en place une organisation politique qui fait de ses conseillers régionaux les ambassadeurs et les promoteurs des politiques régionales sur l'ensemble du territoire. Outre les quinze vice-présidents, chacun étant référent pour un département, ont été nommés quarante-cinq conseillers régionaux délégués et trente-huit élus de territoire plus spécifiquement chargés d'être le relais des politiques régionales auprès des EPCI et de faire remonter les préoccupations des acteurs de terrain. En outre, la commission permanente et les commissions thématiques sont organisées sur chaque site du conseil régional. Ainsi que l'a rappelé M. Jean-Baptiste Fauroux, l'éloignement du chef-lieu régional exige une contrepartie en matière de politique contractuelle et de présence territoriale, ce à quoi s'efforce de répondre la nouvelle région.

Au niveau institutionnel, les deux régions ont mis en place des outils de dialogue avec les départements et les grandes intercommunalités, qui viennent s'ajouter à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). En Normandie, le conseil régional a mis en place un G6 avec les départements de la région et un G4 avec les grandes agglomérations et la métropole de Rouen, afin d'échanger sur des thématiques spécifiques. Une organisation similaire a été privilégiée en Aquitaine, avec le G12 qui réunit le conseil régional et les départements composant la nouvelle région.

Si, en mars dernier, la Normandie n'avait pas encore organisé de CTAP, la nouvelle région Nouvelle Aquitaine a déjà organisé une telle conférence. Les représentants des conseils départementaux ainsi que le

préfet de région ont regretté qu'aucune décision importante n'y ait été prise, sous réserve de la mise en place de groupes de travail thématiques et la demande d'un report d'un an du transfert à la région des compétences liées aux transports et au développement économique.

2. Des interrogations liées aux transferts de compétences départementales aux régions

En mars dernier, la Normandie n'avait pas avancé sa réflexion sur les délégations de compétences que la région pourrait conclure avec les départements ou les métropoles. Selon les éléments recueillis par vos rapporteurs, la compétence d'organisation des transports scolaires devrait être exercée par la région. En matière économique, pendant la période transitoire, la région devrait la déléguer aux départements afin de laisser à celle-ci le temps de s'organiser.

a) La délicate question de la gestion des transports scolaires par la région

En Normandie comme en Nouvelle Aquitaine, le transfert aux régions des transports scolaires encore assumés aujourd'hui par les départements soulèvent plusieurs interrogations.

Pour M. Alain Rousset, le financement de l'organisation des transports scolaires par la région est lié à la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements que la région percevra à titre de compensation. Or ce transfert de ressources n'est pas sans poser de nombreuses questions pour les élus départementaux. Ainsi, M. Bruno Belin, président du conseil départemental de la Vienne, a évalué à 20 millions d'euros les dépenses du département pour assurer les transports scolaires sur son territoire et à 23 millions d'euros la part de CVAE du département qui serait transférée à la région. M. Belin s'est interrogé devant votre mission sur le reversement des 3 millions d'euros excédentaires par la région au département.

Outre la question du financement, se pose la question de la délégation de compétence que pourraient privilégier les régions, en raison des difficultés pratiques d'organisation inhérentes à la gestion des transports scolaires. Les élus rencontrés par votre mission estiment unanimement que la gestion des transports scolaires est une compétence nécessitant de la proximité à laquelle la région ne peut répondre. La délégation de cette compétence aux départements apparaît presque inévitable. En effet, aujourd'hui, les départements sont compétents en matière d'organisation des transports scolaires qu'ils exercent à travers des délégations de compétences à des autorités organisatrices de proximités – les AO2. Le conseil régional a recensé, pour le seul département de la Gironde, 183 AO2. Si la région décide de conclure des délégations de compétence aux départements, ces derniers, qui deviendront des AO2, ne pourront pas conclure des conventions avec

d'autres autorités organisatrices (les EPCI et les syndicats principalement), c'est-à-dire des AO3. Va alors se poser la question de la subdélégation aujourd'hui interdite. Une des solutions qui pourrait être privilégiée par la région est la création d'une société publique locale.

Si les départements sont plutôt demandeurs d'une délégation de compétence en la matière de la part de la région, ils souhaitent à ce titre pouvoir participer à la définition de la politique régionale qui sera mise en œuvre. M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde, ne souhaite pas que les départements deviennent de simples exécutants d'une politique régionale et être réduits à une sorte de « *front office* » pour la gestion des réclamations et problèmes quotidiens sur lesquels ils n'auront aucune prise.

En outre, les régions fusionnées vont devoir s'approprier non seulement un nouveau périmètre d'intervention mais elles seront également confrontées au problème d'harmonisation d'une compétence qui fait l'objet d'une grande disparité entre départements, en particulier en matière de tarification (entre ceux qui ont choisi la gratuité et les autres). C'est pourquoi beaucoup d'élus se sont interrogés sur les économies générées par une gestion régionale des transports scolaires par rapport à une gestion départementale.

b) L'arrêt difficile des compétences départementales en matière de développement économique

Là encore, vos rapporteurs ont pu relever les difficultés liées au renforcement de la compétence des régions en matière de développement économique et la fin des interventions des départements.

M. Alain Rousset a regretté que les régions n'aient bénéficié d'aucune compensation financière liée à la fin des interventions économiques des départements, évaluées à 800 millions d'euros. Une telle compensation n'est pas possible sur le plan juridique puisqu'il s'agit de la fin d'une compétence départementale liée en grande partie à la suppression de la clause de compétence générale des conseils départementaux. C'est pourquoi M. Alain Rousset juge indispensable le transfert d'une part de CVAE départementale aux régions, ces dernières étant, selon lui, l'échelon territorial le plus affecté par la baisse des dotations en volume, aggravée par une fiscalité peu dynamique. Il considère, par ailleurs, que l'État devrait mettre fin à certaines de ses missions qui sont assumées par les régions et transférer à ces dernières les agents correspondant, ce qui contribuerait, selon lui, à une clarification supplémentaire des compétences en matière de développement économique.

Les élus départementaux sont inquiets de la disparition de nombreux dispositifs d'aides qu'ils avaient mis en place, qui ont vocation à disparaître s'ils ne sont pas repris par la région ou si celle-ci ne conclut pas de conventions de délégations avec les départements. Pour M. Jean-Luc

Gleyze, 2016 sera une « année blanche » pour l'économie du territoire puisque la région n'est pas encore en mesure de mettre en place des dispositifs de développement économique opérationnel tandis que les départements se désengagent, souvent en raison de leurs difficultés budgétaires. Il aurait préféré que 2016 soit une année de transition afin de permettre aux départements de continuer leurs actions de développement économique et leur laisser le temps nécessaire à la région de s'organiser pour assumer le renforcement de cette compétence.

Si certains départements se retirent des différents dispositifs mis en œuvre en matière de développement économique, d'autres souhaiteraient néanmoins pouvoir continuer à assumer les missions qu'ils ont mises en œuvre, à travers une convention avec le conseil régional, au-delà de la période transitoire prévue par la loi.

Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) devrait être finalisé en Nouvelle Aquitaine, approuvé en décembre 2016 et être ensuite décliné par convention avec les EPCI. Vos rapporteurs se félicitent de l'efficacité avec laquelle le nouveau conseil régional a élaboré ce schéma. Certains délégués communautaires ont exprimé devant vos rapporteurs leurs inquiétudes quant au calendrier de conventionnement qui sera mis en œuvre par la région, d'autant que les EPCI sont désormais compétents en matière d'immobilier d'entreprises. Une articulation leur apparaît nécessaire par la conclusion d'une convention.

Enfin, l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) devrait débiter dans les prochaines semaines.

V. RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UN POINT SUR LA MISE EN PLACE DE L'ORGANISATION MULTI-SITES DES DIRECTIONS RÉGIONALES

Pour rappel, la réorganisation des services régionaux de l'État¹ dans les nouvelles régions est guidée par deux principes :

- les anciennes directions régionales ont été fusionnées en une direction unique, mais pas nécessairement implantée au chef-lieu de la future région. Un tiers des sièges des directions régionales est ainsi implanté dans les anciens chefs-lieux régionaux ;

- les nouvelles directions régionales fonctionnent en multi-sites, conservant des effectifs dans tous les chefs-lieux, actuels et anciens. La

¹ L'organisation évoquée ici est celle des directions régionales « périmètre ATE » (DREAL, DRAAF, DIRECCTE, DRJSCS, DRAC). La logique de réorganisation des SGAR, différente, sera étudiée dans le prochain rapport d'étape de la mission.

répartition des missions entre les différents sites répond à une logique de spécialisation.

Elle répond aussi à des contraintes évidentes de ressources humaines. En assurant le maintien de l'essentiel des effectifs dans les chefs-lieux des anciennes régions, elle permet également de maintenir un certain équilibre entre les territoires.

Les différents déplacements de la mission ont permis de mettre en avant un certain nombre de difficultés dans la mise en place de cette organisation, liées au manque de cohérence induit par le fonctionnement en multi-sites. S'agissant de la gestion des ressources humaines et de la mise à disposition de moyens informatiques adaptés, le bilan est pour le moment mitigé.

A. L'ORGANISATION MULTI-SITES À L'ÉPREUVE DE LA COHÉRENCE

Afin de ne pas laisser les agents trop longtemps dans l'incertitude, le Gouvernement a fait le choix de préparer la réorganisation des directions régionales de l'État dès le début de l'année 2015 et d'arrêter les nouveaux organigrammes pour le 1^{er} janvier 2016. La mobilisation des cadres et la capacité d'adaptation des agents ont permis de faire fonctionner les directions régionales fusionnées dès cette date, même si la répartition des services et des agents entre les différents sites doit encore évoluer pour être conforme à ces organigrammes. La fusion n'a toutefois pas été anticipée par tous de la même manière.

1. Une réorganisation anticipée mais décalée

Parmi les interlocuteurs privilégiés des services déconcentrés de l'État, nombreux sont ceux qui ne se sont pas encore adaptés à la nouvelle donne régionale.

Les premiers d'entre eux, les services des conseils régionaux, ont dû attendre la désignation du nouvel exécutif avant de préparer concrètement les rapprochements nécessaires. Cette phase de préparation n'est pas encore achevée dans la plupart des nouvelles régions, et les services des anciens conseils régionaux continuent souvent de fonctionner en parallèle.

Par ailleurs, l'exécutif des nouvelles régions ne semble pas vouloir prendre en compte l'organisation des services de l'État dans la réorganisation de leurs propres services. Ainsi la Grande Normandie a choisi Caen comme siège du conseil régional, quand l'État avait choisi Rouen. Dans le même sens, lors du déplacement à Bordeaux de la mission, le directeur général des services de la Nouvelle Aquitaine a indiqué à vos rapporteurs qu'une implantation des services de la grande région calquée sur celles des services régionaux de l'État n'était pas l'approche privilégiée... Si cette

tendance se concrétisait, cela pourrait poser des difficultés importantes et durables dans le fonctionnement quotidien des services à la fois de l'État et des conseils régionaux. Cela pose surtout la question de la cohérence de la réforme territoriale, censée renforcer les compétences et les pouvoirs des régions, alors que l'essentiel du travail en commun des services de l'État et des acteurs de terrain continuera à s'effectuer au niveau départemental...

De nombreux autres partenaires habituels des services déconcentrés n'ont pas encore achevé leur réorganisation suite à la fusion des régions. Et là encore, l'implantation des services de l'État n'a pas toujours été prise en compte. Lors de notre déplacement à Limoges, le directeur régional de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) a fait état de fortes tensions quant à la désignation du siège de la chambre régionale d'agriculture. Limoges, où est également implanté le siège de la DRAAF, a finalement été choisi au mois d'avril. Cependant, la direction générale de la chambre, nommée fin mai, est basée à Bordeaux...

Pour les services de l'État qui sont déjà organisés et dimensionnés dans le cadre de la nouvelle région, le maintien de multiples interlocuteurs complique et surtout alourdit les tâches.

2. Spécialisation ou proximité : faut-il choisir ?

Nous avons vu que le maintien de l'implantation des directions régionales dans tous les anciens chefs-lieux de région est censé obéir à la fois à une logique de spécialisation des sites et de maintien de la présence des services de l'État sur l'ensemble des territoires. Dans la pratique, il apparaît difficile de composer ces deux logiques.

Ainsi, la forte hausse du nombre de déplacements et l'allongement du temps de ces derniers ont rapidement augmenté leurs coûts matériels (carburant et entretien des véhicules). Surtout, les agents ont fait part de la fatigue non négligeable qu'ils entraînent. Pour remédier à cela, l'un des moyens consiste à envoyer à l'extérieur non pas l'agent le plus compétent pour traiter le problème, mais l'agent le plus proche...

Dans certains domaines, le réseau départemental peut assurer les missions de proximité. Lorsque ce n'est pas le cas, choisir privilégier la proximité géographique d'un agent plutôt que ses compétences, qui peuvent être très spécifiques, est très dommageable. Du côté des directions régionales comme de leurs interlocuteurs habituels, cet éloignement des compétences techniques inquiète, car il signifie un recul de la connaissance approfondie des sujets et des contextes, et des relations de confiance qui en découlent. L'efficacité des services de l'État et le bon déroulement des projets auxquels ils participent ne peuvent qu'en faire les frais.

Aux difficultés liées à l'éloignement des agents et au fonctionnement en décalage avec les interlocuteurs habituels, s'ajoutent les interrogations quant à la cohérence de la nouvelle organisation des directions régionales.

3. Une nécessaire harmonisation

Les différents déplacements de la mission ont mis en évidence les différences notables entre les doctrines d'application des politiques de l'État dans les anciennes régions. Un temps d'adaptation sera donc nécessaire pour procéder à une harmonisation de ces doctrines, ou à la « construction d'une politique commune », pour reprendre le vocabulaire utilisé par les intéressés.

Comme l'a indiqué à vos rapporteurs un représentant de la DIRECCTE en Nouvelle-Aquitaine, tout est fait pour que ces différences ne soient pas perceptibles par le public. L'ampleur du travail à accomplir en termes d'harmonisation dans certains domaines fait cependant craindre que toutes les directions régionales ne puissent faire de même pour l'ensemble de leurs interlocuteurs et des usagers.

À ces motifs d'inquiétude s'ajoutent ceux liés à la cohérence de la réforme sur le long terme : dans un contexte de réduction continue des effectifs, toutes les directions régionales pourront-elles être maintenues sur tous les sites ? Et si la réorganisation des interlocuteurs des services régionaux de l'État aboutit à leur déménagement vers les chefs-lieux des nouvelles régions, le maintien des sites des anciens chefs-lieux de région aura-t-il un sens ?

D'une manière générale, il est à craindre que le manque de cohérence accompagnant la mise en place de la réorganisation multi-sites pèse sur l'action de l'État en région.

Si l'importance des moyens de mise en œuvre de la réorganisation des services régionaux de l'État est bien à l'esprit du Gouvernement et des hauts responsables de ces services, le bilan de leur mise en place concrète est contrasté.

B. LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE L'ORGANISATION EN MULTI-SITES : UN BILAN MITIGÉ

Dans leur rapport du 31 mars 2015 sur l'organisation des services de l'État dans le futur cadre régional¹, les préfets Delzant et Fratacci² ont clairement dit que le renouvellement des modes de travail, la mise à disposition de moyens techniques adaptés, la bonne gestion des ressources humaines étaient les conditions incontournables du succès de la réorganisation des services régionaux de l'État.

¹ Synthèse : <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/4141/master/index.htm>

² Respectivement préfets de Bourgogne et de Franche-Comté en mars 2015.

1. Un déploiement peu avancé du numérique

Le fonctionnement multi-sites des nouvelles directions régionales suppose la mise en place des outils numériques permettant aux agents qui travaillaient hier dans les mêmes locaux de continuer à collaborer, mais à distance. Ces outils doivent aussi prendre en compte la situation des agents devant se déplacer sur plusieurs sites. Il est donc prévu de développer les systèmes de visio-conférence, la gestion électronique des documents, en particulier du courrier, et de permettre aux agents d'accéder à leurs données (messagerie, agenda, fichiers) depuis plusieurs sites.

Dès juillet 2015, les services régionaux de l'État de Bourgogne-Franche-Comté ont été choisis pour expérimenter ces nouvelles méthodes de travail. Concernant la télé-conférence, ils ont ainsi testé l'application de web-conférence¹ « JITSY », avant d'être généralisée au niveau national. En mai, l'expérimentation d'une solution de gestion électronique des courriers a débuté.

Les remontées lors de nos déplacements concernant le déploiement des outils informatiques sont là encore diverses, le constat étant majoritairement celui d'un avancement timide. Pour la visio-conférence par exemple, les DRAAF ne disposent pas encore de solution satisfaisante. Dans d'autres cas, le choix a été fait de privilégier par principe les solutions temporaires, en attendant des solutions annoncées au niveau national. C'est le cas de la DIRECCTE de Normandie par exemple. Cette prudence devrait éviter une situation dans laquelle l'administration centrale choisirait une solution technique différente de celle utilisée de manière anticipée en région, et ainsi des investissements et des temps de formation et d'adaptation des agents inutiles.

Des problèmes de lenteur des systèmes informatiques semblent se poser. Ils sont liés à des contraintes de sécurisation des réseaux par l'administration centrale ou à une surcharge de ces derniers². Les conséquences sur le fonctionnement des services en sont parfois lourdes : la DIRECCTE Normandie indique par exemple que la fluidité des échanges entre sites est freinée par les impératifs de sécurité et de confidentialité, ce qui rend pour le moment fastidieuse et chronophage la tâche de consolidation des contributions des différents sites.

La réorganisation des services régionaux de l'État devant s'étaler jusque fin 2018, cela laisse le temps pour déployer les solutions techniques adéquates. En attendant, les services doivent continuer de fonctionner avec les moyens, pas toujours adaptés, dont ils disposent...

¹ La web-conférence est un dispositif permettant de dialoguer et de voir en temps réel un ou plusieurs interlocuteurs, ne nécessitant pas l'utilisation d'un matériel spécifique (cas de la visio-conférence).

² Cas de la DRAAF de Normandie qui a demandé et obtenu une augmentation de bande passante.

2. Ressources humaines : un accompagnement réel mais une transition difficile

Pour assurer le succès de la réforme, l'accent a été mis sur l'anticipation de la réorganisation des services, le dialogue social et l'accompagnement individuel des agents. Pour certains syndicats, le rythme de mise en place des nouvelles organisations n'a toutefois pas permis de donner tout leur sens à ces démarches.

Sur le plan des mobilités induites par ces nouvelles organisations, à titre d'exemple, en Bourgogne Franche-Comté, sur 1 200 agents concernés, 28 ont souhaité faire une mobilité géographique et 262 une mobilité fonctionnelle. À l'échelle nationale, sur les 8 000 agents concernés, 400 devraient faire l'objet d'une mobilité géographiques et 1 800 d'une mobilité fonctionnelle¹. Une prime d'accompagnement à la réorganisation régionale de l'État (PARRE) a été mise en place : elle s'échelonne de 1 600 € à 30 000 €². 150 agents seulement ont refusé l'affectation qui leur était proposée. Point important : il n'y a pas eu de mobilité géographique obligatoire.

Réformer les méthodes d'encadrement est aussi un enjeu majeur de la réforme. Les cadres doivent apprendre à gérer des agents répartis sur plusieurs sites, et sans toujours la présence de leurs propres supérieurs hiérarchiques, qui peuvent également travailler sur d'autres sites. Dans toutes les directions régionales, un fort besoin de formation à l'encadrement a été identifié, et des actions ont été mises en place en ce sens. Remarquons que la répartition des agents et des services entre les sites, le jeu des candidatures et des départs ont parfois pour résultat l'absence de chefs de services sur certains sites, ce qui pose de sérieuses difficultés...

Dans le domaine de la formation, l'accent est mis sur l'encadrement, mais aussi sur la gestion du fonctionnement en sites distants, avec une offre importante de formations consacrées au travail et au management à distance.

S'agissant de l'impact de la mise en place des directions régionales multi-sites sur le quotidien des agents, ces derniers sont principalement préoccupés par trois sujets³ : le sur-investissement des cadres et leur fatigue liée aux déplacements, le manque d'informations des agents concernant leurs droits, et les tensions créées par la confrontation de pratiques professionnelles différentes. De manière générale, les agents ne sont pas pessimistes sur l'évolution de leurs missions sur le long terme, mais font état de difficultés importantes dans cette période de transition. Ils expriment leur

¹ Source : compte-rendu de la réunion du groupe de travail consacré à la réforme territoriale de l'État du 25 mai 2016.

² Le montant de la prime est établi en fonction de la distance entre la nouvelle résidence administrative et la précédente, du changement ou non de résidence familiale et de la situation familiale de l'agent.

³ Source : *ibid.*

habituel souhait de voir les choses se stabiliser, et jouent souvent, pour cette raison, un rôle moteur dans la réorganisation des services.

On ne peut donc que saluer le stoïcisme des services de l'État, leur engagement et la créativité dont ils font preuve. Reste à espérer que cette accumulation de réformes dont la cohérence n'est pas immédiatement perceptible, assortie d'une réduction endémique des moyens, ne finira pas par les décourager.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 29 JUIN 2016

M. Philippe Bas, président. – Nous écoutons maintenant le deuxième rapport d'étape de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck et Pierre-Yves Collombat, co-rapporteurs de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale. Cette communication fait suite à de nouveaux déplacements de la mission.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon propos portera sur la réforme des intercommunalités. Dans chacun des déplacements que nous avons effectués, le premier souhait des acteurs que nous avons rencontrés est une meilleure différenciation territoriale. Les réformes sont loin d'être appliquées uniformément.

Les prescriptions des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) arrêtés au 31 mars 2016, établissent, s'ils sont appliqués en l'état, 14 métropoles, 12 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération et 1 003 communautés de communes au 1^{er} janvier 2017 – soit respectivement + 1, + 1, + 17 et 839 de moins qu'en 2016. Il est heureux que les travaux du Sénat sur la loi NOTRe aient permis de sauver le département. Le cadre départemental n'est pas seulement dans la loi, c'est une réalité vécue : très peu d'intercommunalités dépassent les limites du département.

Dans la réorganisation territoriale, il faut d'abord respecter autant que possible la volonté des élus locaux pour assurer la réussite des projets de territoire. Les commissions départementales de la coopération intercommunale sont parfois plus ambitieuses que les projets préfectoraux en allant au-delà des seuils fixés par la loi.

Il faut aussi se soucier de la proximité. La mise en place de la réforme dans des délais trop contraints a généré des frustrations. La proposition de loi de Jacques Mézard, adoptée par le Sénat le 8 mars dernier, pourrait donner du temps aux élus, une année de plus, pour les fusions d'intercommunalités mais ce texte est bloqué à l'Assemblée nationale. Si, dans certains départements, les choses se passent naturellement, il peut être difficile ailleurs de fusionner des intercommunalités dans un temps record. Après s'être concentrés sur la question de l'exercice des compétences, les élus prennent maintenant conscience des conséquences fiscales des recompositions des communautés et c'est très anxiogène.

Des territoires ruraux ou semi-ruraux peuvent être amenés à fusionner avec des territoires urbains, ce qui peut avoir pour conséquence de

rendre des compétences orphelines, les compétences de proximité aujourd'hui assumées par les communautés rurales n'étant pas nécessairement reprises par la future intercommunalité. Les grandes intercommunalités ne souhaitent en effet pas reprendre telle compétence des petites, qui constituait parfois le fait générateur de leur création, le périscolaire par exemple. Il faudra donc imaginer des modes de gestion différenciés au sein des grandes intercommunalités ; dans le cas contraire, cela pousserait les communes à créer à nouveau des structures dédiées, à l'encontre des objectifs de simplification de la loi Notre.

Il serait prématuré d'avoir un avis tranché sur la question de la gouvernance dans les 123 nouvelles intercommunalités dites « XXL », celles qui comprennent plus de cinquante communes. Il faudra mettre en place des conférences des maires, des organisations *ad hoc*, de la déconcentration et des modes de gestion différenciés, pour que les particularités de micro-territoires ou d'infra-territoires puissent être prises en compte. Le problème de la coexistence entre ville et campagne se pose au sein de communautés urbaines ou de métropoles comme Reims ou Rouen.

Aux 13 métropoles existantes depuis le 1^{er} janvier 2016 s'ajoutera dans deux jours le Grand Nancy. On y retrouve la coexistence de territoires ruraux et urbains. À Bordeaux se pose l'épineuse question de la répartition des compétences entre la métropole, le département et la région. Monsieur le président de la métropole lyonnaise, qui exerce à la fois les compétences de l'intercommunalité et du département, votre collectivité est en effet la seule pour l'instant à avoir trouvé une solution. La question sous-jacente est celle de la redistribution des ressources : il n'y a eu de pacte financier qu'à Lyon.

Les capitales régionales perdant leur statut, comme Poitiers et Limoges, vont former de nouvelles communautés urbaines qui devront faire face à un fort tropisme de la nouvelle capitale régionale, qu'il faudra contrebalancer par des pôles d'équilibre sur l'ensemble du territoire de la nouvelle région. Châlons-en-Champagne, l'ancien chef-lieu de région, aujourd'hui à l'est de la région Grand Est, de son côté, subit l'attraction de Paris, bien plus que de Strasbourg, très éloignée.

Nous avons vu tout l'intérêt qu'il y a à suivre ces problèmes dans la durée : chaque mois apporte en effet de nouveaux enseignements. Il y a de plus un écart colossal dans l'application de ces réformes, par exemple pour les fusions de communes entre la Normandie et le Maine-et-Loire d'une part, et le Sud-est de la France, par exemple.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – La Normandie et le Maine-et-Loire détiennent le record absolu des créations de communes nouvelles. Cela s'explique par la motivation des élus locaux, mais pas seulement : il faut aussi que les préfets de département soient « autotractés », pour faire savoir aux élus intéressés non seulement le maintien de la dotation globale de fonctionnement – voire à une majoration dans certains cas – mais aussi de

la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), si elle était perçue par l'une des communes fusionnées. Nous avons rencontré pléthore d'élus convaincus, dont bon nombre ont profité de ce processus pour réfléchir sur leurs politiques publiques, réduire leur coût et augmenter la qualité du service public. Certes, ces communes témoignaient souvent, avant même la fusion, d'une solide *affectio societatis*, souvent au sein d'un syndicat intercommunal à vocation scolaire ou d'une communauté de communes. La proposition de loi sur le maintien des communes associées en tant que communes déléguées de notre collègue M. Bruno Sido et l'annonce du Président de la République au dernier congrès des maires de prolonger les avantages financiers incitatifs à la fusion de communes jusqu'au 31 décembre 2016 ont levé les dernières préventions.

Nous avons travaillé étroitement sur cette question avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dont le rapport intitulé *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse* de Françoise Gatel et François Manable a été précieux. Dans la Marne, nous avons cherché longtemps des communes nouvelles ; le maire de la seule qui a été créée à ce jour, Aÿ-Champagne, regrettait amèrement l'absence d'investissement de l'État. Rien ne peut en effet se faire si le préfet et ses services ne se sentent pas responsables de la légitimité de la démarche.

Vous vous souvenez certainement combien Jean-Jacques Hystet et Philippe Bas avaient insisté auprès de Mme Lebranchu sur la nécessité de synchroniser la réforme territoriale et la réorganisation des services déconcentrés de l'État - c'est plutôt raté ! En Normandie, l'État comme les régions ont la même préoccupation d'équilibre territorial, mais réorganisent leurs services sans se concerter : Caen est capitale de la région, où siège le conseil régional, mais l'État privilégie Rouen, où réside le préfet de région. La région y a toutefois implanté certains services, mais sans tenir compte des services de l'État présents dans la ville. D'après Mme Marie-Françoise Guguin, vice-présidente du conseil régional de Normandie, le choix du conseil régional pour parvenir à un équilibre entre les deux capitales, s'est fait « *indépendamment des choix opérés par l'État* ». C'est dommage !

Nos deux déplacements en Nouvelle Aquitaine nous ont confirmé cette étanchéité entre l'organisation des services de l'État et de la région. Alain Rousset nous a expliqué qu'il gardait à Bordeaux son état-major - son directeur général des services et les principaux directeurs généraux adjoints - et que parallèlement à l'harmonisation des politiques publiques régionales, loin d'être identiques dans les trois régions, il réorganisait les services avec une certaine différenciation territoriale. Il privilégie également le conventionnement avec les EPCI, éventuellement groupés en pays ou en PETR comme dans le Limousin. On retrouve ici la vieille thèse plaidée par Alain Lambert, selon laquelle la réforme territoriale devait aller de pair avec la contractualisation.

Les départements n'ont pas encore achevé leur travail de deuil, notamment sur le développement économique et les transports scolaires. Mais leurs observations sont pertinentes. Des présidents de conseils départementaux nous l'ont dit : ils veulent bien être délégués de la région de la compétence transports scolaires, à condition d'avoir un véritable pouvoir d'organisation du service ; ils ne veulent pas être là seulement pour subir les récriminations dans les comités de lignes ! En outre, la délégation entre régions et départements en matière de transports scolaires soulève la question des subdélégations entre départements et les autres autorités organisatrices, avec les problèmes juridiques que cela pose, la subdélégation n'étant pas possible.

En général, la démarche d'évaluation au long cours du Sénat, joignant des élus des différentes sensibilités, a été très bien perçue sur le terrain - en plus d'être une belle expérience collective.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Je vous livre tout d'abord ce que je retiens de tous ces déplacements. C'est improprement que l'on parle d'application de la loi ; ce que nous observons, c'est du bricolage - le mot n'est pas dépréciatif dans ma bouche. Selon les deux acteurs concernés, le préfet et les élus, et les rapports de forces qui existent entre eux, le résultat peut être très variable. À la différence des autres réformes territoriales, on n'observe pas uniquement des tentatives de retardement ; pour la première fois il me semble, des élus, par une forme de passage à la limite, vont plus loin que ce que prévoyait la loi : voyez, en zone rurale, des communautés de communes qui en regroupent 70 ! Il s'agit, comme au judo, d'utiliser la force de l'adversaire contre lui-même. Comme si le corps, dans un phénomène allergique, réagissait violemment à ce qui est perçu comme une agression.

Cela produit des paradoxes, comme lorsqu'une commune doit de nouveau assumer une compétence exercée auparavant au sein d'un syndicat ou d'une intercommunalité, parce que la nouvelle intercommunalité n'en veut pas. À l'inverse, certaines grandes intercommunalités ne souhaitent pas exercer, ou du moins veulent moduler l'exercice de certaines compétences qui sont pourtant essentielles et qui justifient leur vocation, comme les transports. Les besoins augmentent en effet, sans que l'augmentation des moyens soit perceptible ; cela entraîne un freinage contraire à l'objectif de la réforme.

S'agissant du sujet dont je suis plus particulièrement chargé, la réorganisation des services régionaux de l'État, elle s'est faite selon deux principes : les directions régionales relevant d'une seule grande région devaient fusionner, sans obligatoirement avoir leur siège dans la nouvelle capitale régionale, mais en privilégiant un fonctionnement multi-sites suivant une logique de spécialité. L'intention est bonne : concilier la modestie des effectifs avec le maintien de la présence de l'administration sur le territoire. Mais la réorganisation des services de la région a été décalée à cause des élections de décembre dernier. La plupart des exécutifs des

nouvelles régions ne semblent pas voir de lien entre la réorganisation de leurs services et la réorganisation des services de l'État - ce qui laisse rêveur quant à la cohérence d'une réorganisation territoriale censée renforcer les compétences et pouvoirs des régions alors que l'essentiel du travail en commun des services de l'État et des acteurs de terrain continuera à s'effectuer au niveau départemental !

Les services de l'État devront donc composer avec une organisation des services des conseils régionaux elle-même multi-sites. Avec pour conséquences une forte hausse du nombre et du temps de déplacements, et la fatigue qui va avec. Ce qui parfois conduit à privilégier l'envoi sur le terrain non pas de l'agent le plus compétent, mais le plus proche...

À la dispersion des acteurs s'ajoute la différence de doctrine d'application des politiques de l'État entre les anciennes directions régionales - preuve de la créativité locale. Il est nécessaire, dans le cadre de la nouvelle région, d'harmoniser ces doctrines.

Entre l'éloignement des agents et le décalage entre les fonctionnements, les motifs d'inquiétude ne manquent pas pour les services de l'État, dont je salue l'effort d'équilibre : ils n'ont pas habillé Paul en dépouillant Pierre. Mais quelle sera leur évolution, quand la politique générale est à la réduction des effectifs ? Face à la tendance à la centralisation des services de la région dans son chef-lieu, l'État pourra-t-il continuer à disperser ses services ?

Il faut des moyens matériels suffisants pour travailler en multi-sites, qu'il s'agisse de télétravail ou de déplacements. La tendance est au progrès, mais ce progrès est lent. Dans l'attente d'une solution optimale, chacun se débrouille, le déploiement étant prévu jusqu'à la fin 2018.

Les services de ressources humaines ont fourni un effort d'anticipation, de dialogue social, d'accompagnement individuel des agents. Généralement, cet effort a été apprécié, même si certains syndicats ont exprimé leur mécontentement. Sur 8 000 agents concernés, 400 ont effectué une mobilité géographique, 1 800 une mobilité fonctionnelle, et seuls 150 ont refusé toute mobilité. Il n'y a eu aucune mobilité géographique obligatoire. Les agents souffrent néanmoins d'une inquiétude métaphysique quant au sens de leurs missions. Comment, en outre, l'encadrement peut-il être assuré partout et adapté à une gestion multi-sites ? Malgré les difficultés, la fatigue, les tensions dues à l'adaptation à des pratiques nouvelles, les agents ne sont pas pessimistes même s'ils souhaitent un avenir plus calme.

Je salue le stoïcisme des services de l'État, leur engagement et leur créativité. Il serait catastrophique que l'accumulation de réformes, assortie de la réduction endémique des moyens, finisse par décourager la fonction publique de qualité dont la France bénéficie.

Nous n'avons jamais réussi à obtenir de chiffres sur l'évolution des effectifs des services centraux et déconcentrés ; or j'ai l'impression que la baisse est surtout mise en œuvre loin de Paris.

J'ai une marotte : la nomination des préfets. Il est anormal que si peu de sous-préfets deviennent préfets. L'ami du prince est nommé sans expérience des territoires, or en matière d'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale, on distingue ceux qui connaissent le terrain de ceux qui appliquent sans discernement des mesures absurdes.

M. Philippe Bas, président. – Merci aux trois rapporteurs. La dynamique d'application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République échappe en partie aux intentions du législateur. Ce processus vit une vie propre, faisant naître un sentiment de grande hâte pour les nouvelles intercommunalités qui n'avaient pas atteint leur régime de croisière au moment où la loi les a bousculées.

La volonté des préfets de constituer de très grandes intercommunalités rurales de plus de 50, voire 100 communes, n'a jamais fait l'objet de discussions, ni à l'Assemblée nationale, ni au Sénat. Pourtant, il va falloir aider les élus à les mettre en place. Nous n'avons pas non plus pensé à l'articulation entre les intercommunalités et les communes nouvelles issues de fusions. Les petites communes ont besoin d'une gestion de proximité. Lors de la création des grandes régions, on a pensé aux compromis entre grandes villes avec la volonté de satisfaire tout le monde, au détriment de l'efficacité des nouvelles collectivités. Le regroupement des services au siège de la collectivité n'est pas suffisant, par exemple en Normandie. Cette situation justifie pleinement notre rôle. Nous devons laisser les collectivités territoriales s'organiser. Le temps d'une pause législative est venu, hormis pour quelques ajustements destinés à combler les imprécisions de la loi, comme en matière de communes déléguées.

M. Gérard Collomb. – Le témoignage des rapporteurs est extrêmement intéressant. On retiendra de cette législature qu'elle a mis la France en mouvement. L'idée de départ n'était pas forcément d'une précision extraordinaire. On a procédé par tâtonnements mais, dans les territoires, à tous les échelons, les élus locaux se sont emparés des lois de réorganisation pour façonner des nouveautés. L'uniformité de l'organisation territoriale héritée du passé est remise en cause. Chacun trouve les moyens de s'adapter aux réalités nouvelles, de façon diverse.

Effectivement, la métropole de Lyon a trouvé un modèle nouveau, avec une dotation de 72,3 millions d'euros entre la métropole et le département du Rhône assurant un autofinancement brut égalisé. Les métropoles vampirisent-elles leurs territoires ou créent-elles de la richesse ? Depuis un an, nous avons demandé une enquête à M. Laurent Davezies, qui s'est appuyé sur des statistiques de la Direction générale des finances

publiques et des différents organismes de sécurité sociale pour calculer le produit intérieur brut de la métropole et les mouvements financiers entre celle-ci et les territoires qui l'environnent. Celui de la métropole est de 58 milliards d'euros ; 8 milliards d'euros sont exportés sur les territoires voisins tels que les départements du Rhône, de l'Isère ou de l'Ain, ou plus lointains tels que la Drôme, l'Ardèche ou la Savoie où sont implantées des résidences secondaires. L'appareil statistique français, très bon à l'échelle nationale, ne fournit aucune explication sur les mouvements territoriaux. Le Sénat doit demander des analyses, sans quoi nous resterons impressionnistes dans des discussions majeures. La déshérence de la France périphérique, beaucoup évoquée, ne repose sur aucune statistique. Si nous nous penchions sur la réalité, nous nous apercevriions que la difficulté de la troisième couronne, en France, est moins due à un manque de richesses qu'à un manque d'organisation. La troisième couronne de la métropole de Lyon connaît une grande création de richesses - des entreprises s'y installent - mais celle-ci est extrêmement morcelée. Nous étendons le pôle métropolitain, une belle création, pour mettre en cohérence des éléments épars. Pour le Sénat, représentant des collectivités locales, des collectivités locales, s'atteler à la tâche de voir à quoi ressemble la France des territoires d'aujourd'hui est extrêmement intéressant.

Mme Jacqueline Gourault. - Merci aux rapporteurs de leurs exposés. Dans mon département du Loir-et-Cher, deux communautés de communes sont transdépartementales.

Oui, nous sommes allés plus loin.

Le Sénat a débattu de la nécessité de garantir dans les régions à faible densité de population des exceptions par rapport à l'obligation de faire croître les communautés de communes : nous avons été plus loin, parfois à l'initiative des préfets ou des élus locaux, concernés ou non. La vision territoriale de certains grands élus n'est pas toujours dénuée d'intérêts personnels...

La question des compétences orphelines a parfois été réglée par la création de communes nouvelles ou de syndicats, contrairement au but recherché qui était d'en diminuer le nombre.

Les régions et les départements géraient des zones d'activité économiques. Les seconds ne le peuvent plus. Pourtant, l'État est resté statique et ne les oblige pas à les transférer aux intercommunalités concernées. On attend la position de l'État sur la compétence économique, qui pose un problème de transferts financiers. Quant à la compétence touristique, rien n'a changé, ce qui pose un sérieux problème sur les territoires et ne constitue pas une façon rationnelle de gérer l'argent public.

Enfin, malgré la régionalisation et l'inadéquation de la présence des services de la région et de l'État sur les territoires, on note un retour du rôle du préfet de département.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

M. Alain Vasselle. - Les rapporteurs nous ont éclairés sur l'application de la loi NOTRe. Je m'en félicite. Le président de notre commission devrait le faire savoir au président Larcher.

Aucun des trois rapporteurs n'a abordé les économies que la loi NOTRe devait générer. On nous l'avait affirmé comme justifiant les dernières réformes ; or cela ne transparaît pas. À combien s'élèvent finalement ces économies ? Ou peut-être les surcoûts...

La secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales, Estelle Grelier, a fait part à la commission départementale de coopération intercommunale de l'Oise de mesures sur les compétences orphelines évoquées par M. Darnaud : le Gouvernement va autoriser deux communes qui fusionnent à conserver la situation en l'état, pendant cinq ans, si l'une disposait d'un plan local d'urbanisme intercommunal et l'autre non. Il en ira de même pour les communes qui avaient mis en place, pour les unes, des taxes sur les ordures ménagères (TEOM) et, pour les autres, des redevances sur les ordures ménagères (REOM). Pourquoi ne pas généraliser la coexistence des compétences optionnelles orphelines, pendant cinq ans, avant de décider de leur attribution ?

Le département de l'Oise a une politique volontariste en matière de transports scolaires : la gratuité est totale pour les élèves de primaire. Les départements étaient au départ favorables au souhait de la région de déléguer cette compétence, avant de faire marche arrière. La situation est-elle comparable dans d'autres régions ?

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) se mettent-ils en place ? La région Hauts-de-France exercerait sa compétence économique uniquement par des aides aux entreprises. Le foncier serait toujours du ressort du département. Est-ce conforme à la loi ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. - La méthodologie du comité de suivi s'inscrit dans le contrôle de l'application des lois, exercé régulièrement tout au long de l'année. Les rapporteurs se sont concentrés sur les compétences de la commission des lois sans déborder sur les aspects économiques, qui relèvent d'autres commissions, en particulier celle des finances.

M. François Zocchetto. - Je salue la pertinence des commentaires des rapporteurs, fidèles à ce que nous vivons sur le terrain.

Les délais posent problème. Il est difficile de mettre au point de nouvelles intercommunalités pour le 1^{er} janvier 2017 quand les élus ne sont pas tous enthousiastes. Les préfets doivent rendre leurs décisions en septembre ; il restera trois mois pour défaire des intercommunalités et créer de nouvelles entités. La convergence fiscale est particulièrement délicate. Le

ministre des collectivités territoriales a répondu négativement à une demande de report mais des problèmes concrets se poseront.

Il n'est pas possible d'étendre toutes les compétences à tout un territoire. Certains besoins n'existent que sur une partie du territoire. Le mode de gestion différencié posera la question de l'égalité des citoyens devant le service public. Ne retombons pas dans l'obligation de créer des syndicats.

La gouvernance pose des problèmes pratiques. Quand un maire, vice-président d'une agglomération, préside une commission thématique, il doit être présent pour les réunions auprès de la commune, de l'intercommunalité, de la conférence des maires... La répétition est pédagogique, mais lassante. Nous devons guider les élus.

Il faut mettre en place des mesures transitoires susceptibles de créer un enthousiasme pour les nouvelles collectivités territoriales. On ne peut pas éliminer au milieu de leur mandat des élus qui se sont beaucoup investis. Lors de la phase de concertation des schémas départementaux de coopération intercommunale, les élus municipaux ont acquiescé, mais pour le mandat suivant.

Les propos de M. Gérard Collomb doivent être ajoutés au rapport. Il faut changer la vision du territoire. Les outils statistiques, datés, ne prennent pas en compte la transformation des relations territoriales et n'aident pas les citoyens à mieux comprendre les mutations.

M. Jacques Bigot. – Merci aux rapporteurs pour leur point d'étape, à peine quelques mois après la mise en œuvre de la loi. Les élus ont besoin d'analyser les choses. Ils ne peuvent aller au rythme attendu.

Notre espoir, évidemment, est que nous soyons capables d'accepter que les territoires ne s'organisent pas tous de la même manière, malgré la tentation de l'uniformité dans notre État centralisé.

L'organisation des compétences économiques sera extrêmement compliquée. On disait depuis longtemps que les trois agences de développement économique d'Alsace devaient fusionner. Depuis la loi, c'est chose faite pour celle des deux départements, en association avec la métropole. Il n'est pas pour autant question de parvenir à une seule agence dans le Grand Est qui est une région énorme. Tout cela prendra du temps.

S'il est exact que les préfets ont parfois imposé les schémas départementaux de coopération intercommunale à marche forcée, en agrandissant des intercommunalités, s'il y avait eu des amendements suffisants et si les deux tiers de votes négatifs au nom de la commission départementale de la coopération intercommunale avaient été réunis, ces schémas n'auraient pas été suivis d'effet. Globalement, ces schémas ont donc été acceptés. Dans la communauté urbaine que je présidais avant 2014, une communauté de cinq communes devait fusionner avec 28 autres communes

de la communauté urbaine. Il est évident que les compétences de la petite enfance ne sont pas portées par l'intercommunalité. On risque la création d'un syndicat mixte. Mais rien n'interdit à l'intercommunalité de prendre la compétence des crèches intercommunales. Des solutions de financement intelligentes peuvent être trouvées, sans ajouter de structures nouvelles. Laissons les territoires imaginer des solutions avant d'adapter la législation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je félicite les rapporteurs qui ont beaucoup travaillé. Le rapport sera très utile pour poursuivre la réflexion. J'ai compris que beaucoup de responsables politiques réclamaient la nécessité d'une pause. C'est une bonne idée.

Ce rapport me rend optimiste. Le binôme pour les élections départementales a suscité des contrariétés ; or il a apporté la parité, qui n'est pas remise en cause, et du renouveau. Beaucoup de craintes s'avèrent injustifiées.

Les communes nouvelles sont une solution très positive à condition que l'on s'abstienne de toute propagande et que les communes se saisissent librement de cet outil. La marche forcée préfectorale est contre-productive.

Nous avons eu raison de favoriser les grandes communautés de communes. L'existence d'un service économique, par exemple, se justifie surtout au-dessus de 15 000 habitants.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ne fonctionne pas et aboutit à des disparités énormes. Les points de vue diffèrent selon les préfets, comme lors de la fusion partielle de deux communautés de communes : dans certains cas, on va devoir revoter pour les délégués communautaires mais pas pour le président.

Le modèle de la métropole de Lyon est-il reproductible ? Quel est le devenir des départements résiduels ? Être une métropole est actuellement le *nec plus ultra* au point que des agglomérations le demandent, ou s'appellent ainsi de leur propre chef car elles jugent que c'est plus valorisant.

Le sujet qui mérite le plus de réflexion est la région. Sa compétence économique ne peut être exercée que par une agence très forte. Une réflexion complémentaire doit être menée, dans les grandes régions, sur le rapport entre les élus et la population, quand le conseiller régional siège à plusieurs centaines de kilomètres.

Mme Sophie Joissains. – Je salue le travail des rapporteurs, qui doit se poursuivre car il est encore partiel. La métropole de Lyon fonctionne bien mais elle a été créée sans beaucoup de risques puisqu'elle existait *de facto* depuis 1975. D'autres métropoles, telles que Paris et Aix-Marseille-Provence, posent davantage de problèmes. Je souhaiterais une communication rapide sur cette dernière, le transfert de compétences des communes étant prévu pour 2018 sur des sujets tels que la voirie et l'eau, qui ne seront pas retransférables. L'évaluation et le contrôle doivent être effectués en amont. Il

faut tenir compte du degré de satisfaction de la population et des élus. En surface, Aix-Marseille-Provence représente six fois la métropole lyonnaise, quatre fois la parisienne. Or elle connaît des problèmes majeurs. Le vice-président chargé du budget a déclaré il y a un mois et demi que la métropole était en situation de faillite.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les rapporteurs poursuivront leur mission sur les métropoles, dont la vôtre, puisqu'elles relèvent des dernières lois de réforme territoriale.

M. Yves Détraigne. – Je félicite les rapporteurs, dont le travail sent le terrain. En moins de quarante ans, l'organisation du pays est passée du jardin à la française à une adaptation aux situations particulières. Le travail des élus au sein des commissions départementales de coopération intercommunale est très pragmatique. Aucun modèle unique ne s'est imposé, ce qui est assez nouveau dans l'ère moderne. La maturité des élus les rend capables de pragmatisme. Les compétences dévolues par la loi à tel niveau de collectivités territoriales pourraient être exercées par une autre, à un autre échelon par convention.

M. Alain Richard. – L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales a été introduit afin de permettre aux collectivités territoriales de déléguer une compétence à une autre collectivité par convention, moyennant un règlement financier. Les préfets ne savent pas que cet article existe et la direction générale des collectivités locale n'en assure pas la publicité. Cet outil légal peut empêcher la recréation de syndicats puisque des compétences peuvent être confiées par convention. Évidemment, cela donne un peu de travail à l'administration et change ses habitudes. Les rapporteurs en ont-ils entendu parler au cours de leurs déplacements ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le préfet du Haut-Rhin a fait savoir qu'il faudrait travailler par convention sur la base de cet article.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Ce qu'évoque M. Alain Richard est bien pris en compte, notamment en matière de transports scolaires en Gironde.

Les propos de M. Vasselle sur les PETR illustrent le point commun entre les interventions des uns et des autres : la différenciation territoriale. Un PETR préfigure parfois une grande intercommunalité future pour certains, prend la suite d'un pays pour d'autres, ou reconstitue un territoire créé *ex nihilo* pour porter des politiques régionales *via* des contrats de développement. Il y a plusieurs PETR et chacun s'assure qu'ils s'adaptent à la problématique du territoire.

Je partage les propos de M. Zocchetto sur les délais, qui constituent une tendance lourde. Il ne sera pas possible de fusionner dès le 1^{er} janvier 2017 des ensembles intercommunaux dont certains ne seront connus qu'en octobre. La proposition de loi de M. Mézard prenait tout son

sens sans évoquer l'esprit de la loi en offrant une souplesse d'adaptation, à périmètre intercommunal constant au regard des SDCI. Il y a également beaucoup à redouter en matière de fiscalité.

Des évolutions législatives, même petites, seront inévitables. En Gironde, un maire d'une commune peu peuplée n'a même pas de suppléant au conseil métropolitain où il siège, si bien que s'il est absent, sa commune n'est plus représentée au conseil communautaire.

J'insiste sur la différenciation territoriale. Aucune loi ne peut répondre exhaustivement aux besoins de tous les territoires de façon uniforme car notre pays est divers. Les élus doivent se saisir des problématiques intercommunales pour établir un rapport de force.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous n'avons pas été partout ni examiné toutes les situations possibles : nous avons commencé par l'essentiel. On n'a pas encore trouvé les économies, que, selon mon intime conviction, on ne fera pas.

On parle d'adaptation ou de variabilité, comme si notre territoire n'avait jamais été uniforme. Il ne l'était qu'en apparence ! La preuve, les services de l'État découvrent que les pratiques sont très différentes d'un chef-lieu à un autre. Il y a toujours eu cette symbiose entre l'État et les élus locaux, sans vous renvoyer à l'État périphérique.

Durant cette phase de mutation, j'espère que nous conserverons la même cohérence que dans notre ancien système. Certes, grâce aux conventions, on peut faire ce que l'on veut. Mais il aurait été plus simple que le conseil départemental conserve les transports scolaires, plutôt qu'il fasse la même chose mais par délégation. Nous voudrions avoir notre mot à dire mais c'est la région qui a le pouvoir. Les relations risquent d'être un peu musclées...

Il y a toujours eu une certaine créativité entre les élus locaux et le pouvoir central. Le résultat dépend de la qualité des deux, des objectifs poursuivis, et de leur conception de l'intérêt général. Ne soyons pas aveugles, certaines intercommunalités ont des formes de circonscriptions électorales... L'intercommunalité est aussi une question de pouvoir – et c'est normal. Oui, des schémas départementaux de coopération intercommunale ont été adoptés, mais dans quelles conditions ?

PROGRAMMES DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION DE CONTRÔLE¹

NORMANDIE

Caen

Jeudi 24 mars 2016

- 14h15 Entretien avec MM. Laurent FISCUS, préfet du Calvados, Jean-Louis BIOU et Patrick LOTTIN, du secrétariat général de la préfecture
- 14h45 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, en présence de M. Ambroise DUPONT, président de l’Union amicale des maires du Calvados, de Mme Edwige DARRACQ, sous-préfète de Vire et de MM. Jean-Louis BIOU et Patrick LOTTIN, du secrétariat général de la préfecture du Calvados
- 15h45 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) et MM. Christophe LAVENTURE (SUD Culture), Yann Le LOUARNE (FO Agriculture), Jean-Claude LEBOSSÉ (FO Agriculture)
- 17h15 Entretien avec les représentants des directions régionales de l’État : M. Laurent MARY, adjoint au DRAFF, Mme Diane de RUGY, adjointe du DRAC et M. Arnaud GAILLARD, secrétaire général de la DRAC
- 18h00 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. Jean-Louis BIOU et Patrick LOTTIN, du secrétariat général de la préfecture
- 20h00 Dîner à l’invitation du préfet avec 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 FERET, sénatrice du Calvados

¹ Effectués depuis la première communication des rapporteurs devant la commission des lois les 16 et 23 mars 2016.

Rouen
Vendredi 25 mars 2016

- 9 h 15 Entretien avec M. Frédéric SANCHEZ, président de la Métropole Rouen Normandie, en présence de Mme Nelly TOCQUEVILLE, sénatrice et vice-présidente de la Métropole, en charge des petites communes et des territoires
- 10 h 30 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
- 12 h 00 Déjeuner de travail à l'invitation de M. Pascal MARTIN, président du conseil départemental, en présence de MM. Gilbert RENARD, maire de Bois-Guillaume et de Jean-Claude WEISS, président de la communauté de communes Caux Vallée de Seine
- 14 h 00 Entretien avec Mme Nicole KLEIN, préfète de la Région Normandie
- 15 h 00 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

Sénat
Mardi 5 avril 2016

- 14 h 00 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

- 09h30 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
- 10h30 Entretien avec des représentants des entités de directions régionales de l'État : MM. Dominique VALLEE, directeur régional adjoint de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; Sylvestre CHAGNARD, directeur régional de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; Jean-Michel LEVIER, responsable de l'unité départementale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; Jocelyn SNOECK, directeur régional adjoint de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et Etienne EFFA, directeur départemental des finances publiques de la Marne
- 11h30 Entretien avec les élus du Grand Reims : Mme Catherine VAUTRIN, présidente de Reims Métropole, députée, et M. Arnaud ROBINET, maire de Reims, député
- 12h30 Déjeuner à l'invitation du préfet avec MM. René-Paul SAVARY, président du conseil départemental de la Marne, sénateur ; Benoit APPARU, maire de Châlons-en-Champagne, député ; Bruno BOURG-BROC, président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne Cités-en-Champagne, et Yves DÉTRAIGNE, président de l'association départementale des maires, sénateur
- 14h30 Entretien avec des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à 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 commission départementale de coopération intercommunale de la Marne

15h30 Entretien avec des maires de communes nouvelles : MM. Dominique LÉVÊQUE, maire de la commune nouvelle d'Aÿ-Champagne, et Philippe RICHOMME, maire de la commune nouvelle du Val-de-Livre

NOUVELLE AQUITAINE

Poitiers Jeudi 16 juin

- 10h00 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 Châtellerauld et Dominique LARONDE, directeur des relations avec les collectivités locales
- 11h00 Entretien avec des présidents d'intercommunalités et maire de commune nouvelle : MM. Jean-Pierre MELON, maire de l'Isle Jourdain, rapporteur de la commission départementale de coopération intercommunale (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 la préfète, des sous-préfets et du directeur des relations avec les collectivités locales
- 12h15 Déjeuner de travail à l'invitation de Mme Marie-Christine DOKHÉLAR, préfète de la Vienne avec MM. Bruno BELIN, président du conseil départemental de la Vienne ; Yves BOULOUX, président de l'association départementale des maires de la Vienne ; Ludovic PACAUD, sous-préfet de l'arrondissement de Châtellerauld et Benoît VIDON, sous-préfet de l'arrondissement de Montmorillon
- 14h30 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 départementale des finances publiques (DDFIP) de la Vienne, M. Daniel BRUGIÉ, chargé de mission auprès de la DDFIP de la Vienne

- 15h30 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
- 16h10 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

Bordeaux
Jeudi 16 juin 2016

- 20h00 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

- 08h00 Petit-déjeuner de travail avec MM. Pierre DARTOUT, préfet de la région ALPC, préfet de la Gironde ; 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 (SGAR) ; Benoît BONNEFOI, chef de projet au secrétariat général pour les affaires régionales et Arnaud LITTARDI, directeur régional des affaires culturelles (DRAC)
- 09h00 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 LAMAISON (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)
- 10h00 Entretien avec des présidents d'intercommunalité et maire de commune nouvelle : M. 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 des 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, vice-présidente du Sénat, sénatrice de la Gironde

- 11h30 Entretien avec M. Jean-Baptiste FAUROUX, directeur général des services de la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes
- 12h45 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
- 14h30 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

- 11h15 Entretien avec M. Raphaël LE MÉHAUTÉ, Préfet de la Haute-Vienne
- 12h00 Rencontre avec les services de l'État implantés à Limoges : MM. Yvon LOBJOIT, directeur régional de la DRAAF, Julien MORIN, responsable de l'unité départementale de la DREAL, 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
- 13h00 Déjeuner de travail avec : M. Raphaël LE MÉHAUTÉ, préfet de la Haute-Vienne, Mmes Marie-Françoise PEROL DUMONT, sénatrice de la Haute-Vienne, Catherine BEAUBATIE, députée de la Haute-Vienne, 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, Jérôme DECOURS, secrétaire général de la préfecture

-
- 14h30 Entretien avec les maires et présidents de communautés 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, 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
- 15h45 Visite du site de Limoges de la région ALPC : 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 LATHIERE, directeur des territoires