

Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation
Mission d'information sur les services préfectoraux et déconcentrés
du point de vue des collectivités territoriales

Audition des associations représentant les collectivités territoriales
5 octobre 2021, à 15 h

Rapporteurs :

M. Eric KERROUCHE (vice-président de la délégation), Sénateur des Landes (PS)
Mme Agnès CANAYER (secrétaire de la délégation), Sénatrice de Seine-Maritime (LR)

Présents à l'audition : AMF, ADCF, APVF

RAPPEL DU CONTEXTE DE L'AUDITION :

La délégation aux collectivités territoriales a lancé le 27 mai 2021 une mission d'évaluation des services préfectoraux et plus globalement des services de l'Etat à l'échelon local. Dans un contexte de remise en cause du corps préfectoral, avec une réforme de la haute fonction publique qui fait débat au Sénat, la mission s'interrogera notamment sur la **place du préfet, et ses marges de manœuvre**.

La mission doit également se pencher sur l'une des grandes tendances de l'Etat depuis la fin des années 1990 : **la montée en puissance des agences de l'Etat au niveau local**. Ces structures, ce sont par exemple l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou encore la toute jeune Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La mission d'évaluation sénatoriale devra étudier **dans quelle mesure ces agences peuvent « parasiter » les politiques conduites par les collectivités locales**.

THEME 1. L'ORGANISATION DE L'ÉTAT TERRITORIAL FACE AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

1. Estimez-vous que les réformes successives de l'administration territoriale (Réate, Modernisation de l'action publique, transformation publique) ont (suffisamment) pris en compte le point de vue des collectivités territoriales ? Si non, précisez les lacunes et comment, de votre point de vue, les pallier pour l'avenir.

- Ces réformes de l'Etat déconcentré **n'ont pas suffisamment appréhendé l'administration territoriale dans son ensemble**, ni tiré les conséquences des grandes lois de décentralisation sur sa propre organisation.
- **Elles n'ont été pensées que d'un point de vue financier** : l'objectif principal de ces réformes était de faire des économies d'échelle. Or, d'une part, la cible n'a pas été

atteinte et, d'autre part, la nouvelle organisation n'a pas donné plus de visibilité aux collectivités territoriales, et notamment les plus petites qui, **face à l'éloignement des centres de décision (l'échelon régional ayant été privilégié à celui du département) et la baisse des effectifs dans les services de l'Etat déconcentré (induite par les fusions) se sont senties souvent démunies.**

- Pour pallier ces lacunes, et dans la perspective du nouvel acte de décentralisation en discussion, il faut tout à la fois :

1) Adapter l'organisation de l'Etat aux réalités de la décentralisation en supprimant les doublons d'intervention ;

2) Renforcer la présence territoriale de l'Etat, en réhabilitant l'échelon départemental et en renforçant le réseau des sous-préfectures. Il faut s'appuyer sur le couple « Maire-Préfet » : comme l'indiquait Christophe BOUILLON lors d'une audition au Sénat sur le projet de loi 3DS, « si la décentralisation ne s'accompagne pas d'une déconcentration, l'exercice sera vain. Dans le domaine sanitaire, on constate, une verticalité qui donne le vertige, alors que l'horizontalité pourrait donner de l'oxygène. »

2. La création des directions départementales interministérielles (DDI) a-t-elle permis de mieux garantir la cohérence et l'unicité des positions de l'administration d'État face aux collectivités territoriales ?

- Les regroupements de services ont, au départ, été mal identifiés par les élus des petites villes qui étaient habitués aux anciennes directions départementales. Cette perte de repère s'est dissipée avec le temps, mais le fonctionnement des DDI pose encore beaucoup de questions :
 - **manque de visibilité sur le champ d'action des DDI**, et notamment dans les domaines ayant fait l'objet de transferts de compétence aux collectivités. **Une clarification serait utile.** L'APVF a formulé un certain nombre de propositions dans le cadre de l'examen du projet de loi 3DS (transférer la déclaration d'utilité publique, l'organisation des enquêtes publiques et les autorisations des projets soumis à étude environnementale aux Maires) ;
 - **manque d'effectifs limitant fortement la capacité de certaines DDI à remplir leurs missions**, et particulièrement dans les départements les plus ruraux (RGPP : baisse de 17% des effectifs de l'ensemble des DDI entre 2011 et 2015) ;
 - **manque d'intégration des DDI aux dispositifs préfectoraux.** Il faut renforcer l'autorité des préfets de département sur les directions pour favoriser leur ancrage territorial.

3. Le mouvement d'« agencisation » des politiques publiques (agence de l'eau, ANCT...) ne vient-il pas contrarier cet objectif de cohérence et d'unicité ?

- **Le développement des agences aboutit à démembrer l'action de l'Etat** : il est de plus en plus difficile de distinguer ce qui relève du rôle des agences de celui des services déconcentrés. **Une clarification s'impose là aussi.**
- En tout état de cause, et pour gagner en cohérence, il faut également :

1) Favoriser l'ancrage territorial des agences, et particulièrement de l'ANCT en créant des délégués territoriaux de l'ANCT : on assiste aujourd'hui à un recul plutôt qu'à une montée en puissance de l'institution. Très peu d'élus de petites villes connaissent le rôle et le fonctionnement de l'ANCT alors qu'ils sont nombreux à rencontrer des difficultés dans le montage des dossiers pour obtenir les subventions d'investissement de l'Etat ou répondre aux appels à projets. Au-delà de la faiblesse de l'enveloppe de l'ANCT consacrée au soutien de l'ingénierie (seulement 10 millions d'euros fléchés sur les programmes nationaux et non sur les projets locaux), l'agence est insuffisamment ancrée sur le territoire. Pour accélérer le développement de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et améliorer la rapidité de ses échanges avec les élus locaux, l'APVF a proposé dans le cadre des discussions sur le PJJ 3DS, de **créer, dans chaque département, un poste de Délégué territorial de l'ANCT**, distinct du préfet. **Ces délégués auraient vocation à porter localement les programmes de l'agence (Petites villes de demain, France Services, ACV, Territoires d'industrie ...) et à proposer un accompagnement sur mesure aux collectivités locales, notamment en matière d'ingénierie.**

2) Renforcer la place des élus dans la gouvernance des agences, et notamment des ARS : la crise sanitaire a mis en lumière de vrais dysfonctionnements au sein des Agences régionales de santé (ARS), et notamment son manque de réactivité face à l'urgence et sa rigidité. Ces dysfonctionnements ont pesé très lourdement sur la capacité des élus locaux à gérer leurs propres contraintes sanitaires, tels l'achat des masques, les transferts de patients d'une région à l'autre, parfois dans un Etat transfrontalier, la répartition des doses vaccinales etc. Pour tirer véritablement les enseignements de la crise sanitaire et renforcer l'efficacité des ARS dans leur action, l'APVF serait pour acter une **co-présidence de l'ARS, confiée au président du Conseil régional et au préfet de région et élargir les missions du conseil d'administration à toutes les décisions concernant les offres de soins et d'étendre du pouvoir de saisine aux Maires.**

4. L'État territorial a-t-il su s'adapter à la fusion de certaines régions ? Préciser les réussites et les lacunes / échecs ?

- L'APVF ne s'est pas positionnée sur cette question, mais une remarque : l'échelon régional n'est pas l'échelon le plus adapté pour la prise en compte des besoins des territoires. L'Etat dans la région, et avec la région, peuvent définir des stratégies de politiques publiques, mais il faut associer les échelons départementaux et infra-départementaux dans leur construction.

5. Votre association fait-elle le constat d'un désengagement des services déconcentrés et préfectoraux des territoires, ou plutôt d'un maintien, voire d'un renforcement ? Apporter autant que possible des exemples précis et concrets.

- L'APVF établit plutôt le constat d'une **fragilisation des services déconcentrés et préfectoraux sur le territoire**, qui n'ont pas toujours les moyens d'accomplir leurs missions en raison de la forte centralisation et du poids des ministères dans la gestion des politiques publiques, y compris locales.
- **Illustration avec le contrôle de légalité et l'affaiblissement du rôle de conseil envers les petites communes** : les effectifs consacrés au contrôle de légalité dans les préfectures a sensiblement diminué après 2010, affaiblissement qui n'a pas été compensé par la création d'autres structures. Depuis la recentralisation du contrôle de légalité des sous-préfectures vers les préfectures, **aucune réflexion n'a été menée sur le rôle de conseil envers les petites collectivités.**
- **La fermeture des trésoreries partout sur le territoire est également un sujet sensible chez les élus de petites villes.** Il ressort de l'analyse des cartes d'implantation hypothétiques des services départementaux des impôts que, si les fermetures de trésoreries touchent principalement les communes rurales, de nombreuses petites villes sont impactées par cette réorganisation (suppression de 8 trésoreries de proximité en Haute-Vienne dont trois sont implantées dans une petite ville, suppression de 15 trésoreries de proximité en Corrèze, dont quatre sont implantées dans une petite ville). **Les fermetures de trésoreries se poursuivent avec beaucoup de vigueur sur le territoire et l'inquiétude des élus est d'autant plus forte qu'aucune alternative n'est, à ce jour, encore réellement organisée sur le terrain.** L'APVF demande le maintien d'un accueil quotidien et de qualité pour tous les usagers, afin de préserver un service public de proximité dans les zones les plus reculées. **Cela implique que des moyens financiers et humains suffisants soient attribués aux structures destinées à remplacer les trésoreries, à l'heure où les effectifs de Bercy fondent d'année en année.** En outre, l'APVF attire l'attention sur l'impact de la disparition des trésoreries, en charge de la gestion des comptes locaux, sur les collectivités locales elles-mêmes, puisque la nouvelle organisation crée un éloignement préjudiciable aux relations de proximité existantes entre trésoreries et collectivités.

6. D'une manière générale, l'architecture territoriale de l'État aujourd'hui est-elle, selon vous, adaptée aux attentes et aux besoins des collectivités territoriales ? Des améliorations vous paraîtraient-elles nécessaires ?

- Voir réponse 1). Comme indiqué précédemment, l'architecture territoriale de l'Etat n'est pas suffisamment adaptée aux réalités de la décentralisation.

- L'Etat doit prendre acte à la fois de la décentralisation, mais aussi du besoin des collectivités d'une présence étatique territorialisée et affirmée pour les accompagner dans la mise en œuvre de leurs projets. **Pour l'APVF, l'échelon départemental est à privilégier.**

THEME 2. LE ROLE DES PREFETS

7. Comment résumeriez-vous le rôle et la place des services préfectoraux aujourd'hui dans les territoires ?

- L'APVF regrette la place ambiguë des services préfectoraux dans les territoires, dans un contexte de foisonnement d'agences provoquant la dilution des responsabilités de l'Etat territorial et la multiplication des interlocuteurs des collectivités. Les élus finissent par s'y perdre.

8. Comment décrieriez-vous l'équilibre actuel entre le préfet de région, le préfet de département et le sous-préfet ?

- L'APVF constate :
 - o une autorité de plus en plus affirmée du préfet de région sur les préfets de départements ;
 - o une association de plus en plus affaiblie des préfets de département dans la gouvernance de certaines instances ;
 - o une perte de vigueur du réseau des sous-préfets pourtant très apprécié par les élus des petites villes.

9. Le préfet a-t-il les moyens d'être un « ensemblier » sur les sujets portés par les collectivités territoriales ?

- Le préfet de département pourrait, si son autorité et ses moyens étaient réhabilités, constituer un interlocuteur privilégié pour soutenir les projets portés par les petites villes.
- L'APVF est d'ailleurs très favorable au transfert de la gestion de la DSIL, mais également toutes les dotations de relance, au préfet de département pour faciliter l'accès des petites villes notamment aux crédits d'investissement.

10. Quelles sont les conséquences prévisibles de la disparition du corps des préfets pour ce qui est de la relation entretenue par l'État avec les collectivités territoriales ?

- Dans un contexte où la proximité prend tout son sens, la disparition du corps des préfets n'aura pour seul effet que d'éloigner l'Etat des préoccupations des territoires.

11. Quel bilan d'étape tirez-vous de l'action des sous-préfets à la relance ?

- La plupart des élus des petites villes, pourtant très intéressés par la mise en place d'un tel réseau de « sous-préfets à la relance » (aider au montage des projets, faciliter l'accès aux crédits etc.), ne peuvent tirer de bilan du dispositif dans la mesure où ces sous-préfets à la relance ont été inexistantes sur le territoire, y compris dans le cadre de la conclusion des CRTE.

THEME 3. LES MISSIONS EN ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

12. Quel jugement portez-vous sur le contrôle de légalité exercé par les préfetures ?

- Voir réponse n° 5)

13. Depuis la disparition de l'Assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et l'émergence de la notion de « nouveau conseil aux territoires », quel bilan tirez-vous de l'accompagnement des collectivités territoriales en ingénierie territoriale ? L'offre en la matière vous paraît-elle répondre aux besoins des collectivités ?

Pour rappel, l'ATESAT (Assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) était une mission assurée par la DDT dans le but d'accompagner les communes et les EPCI dans la voirie, les ouvrages d'art, les grands travaux d'aménagement urbains ou d'habitat. En 2014, elle est remplacée pour les nouveaux conseils aux territoires (NCT). Le NCT, toujours assuré par les acteurs déconcentrés de l'Etat, vise à accompagner gratuitement les collectivités dans leurs projets. Le NCT doit normalement venir en aide de façon prioritaire à certains territoires ruraux ou péri-urbains en manque d'ingénierie, pour faire émerger des projets et les mettre en œuvre. Créée en 2020, l'Agence nationale de la Cohésion des territoires (ANCT) devait constituer la porte d'entrée essentielle des demandes d'ingénierie des collectivités et rassembler ces dispositifs de conseil. Cette ingénierie interne mais aussi externe provenant de l'Etat et de ses opérateurs est d'autant plus essentielle pour nos petites villes qui connaissent un déficit d'ingénierie pour remplir leur fonction de centralité. **Dans les faits, l'aide à l'ingénierie reste encore trop dispersée, insuffisamment ciblée et ambitieuse au regard des défis de nos territoires.**

- 1) **Des sources d'ingénierie trop multiples** : Malgré la création de l'ANCT, les petites villes n'ont toujours pas de guichet unique pour accéder à l'ingénierie externe de l'Etat. Les petites villes doivent s'adresser à différentes structures (Cerema, Banque des Territoires, ANCT ou encore Ademe) et donc remplir plusieurs dossiers avec des calendriers différents. L'ANCT a en effet regroupé seulement l'eperaca qui agit sur le commerce et l'agence du numérique. Les agences parallèles restent nombreuses

(Ademe, OFB, Cerama...). L'APVF regrette que l'ANCT ne soit pas, comme c'était prévu à l'origine, un guichet unique d'accès à l'ingénierie pour les territoires. Ce guichet unique simplifié est d'autant plus essentiel pour les petites villes qui n'ont pas l'ingénierie pour remplir tous les dossiers. Cette multiplicité des sources ajoute de la complexité à la complexité des procédures.

- 2) **Un manque de ciblage** : les petites villes regrettent également que l'ingénierie aussi bien externe qu'interne à la collectivité, soutenue par les dotations, ne soit insuffisamment ciblée sur les territoires les plus en difficulté. En effet, **les petites collectivités sont celles qui ont le plus de déficits en matière d'ingénierie donc celles qui ont le besoin du plus de soutien**. Or, pour l'ingénierie externe, les critères, notamment ceux d'attribution de la DGF ne prennent pas en compte suffisamment la charge de centralité des petites villes. Ces petites villes fournissent bien souvent des services à de nombreuses communes rurales à proximité. Les programmes comme Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain ou les Volontariats territoriaux en administration (Prise en charge à 50 % par l'Etat d'un chargé de mission dans la collectivité pour 1 an) permettent de combler en partie ce manque d'ingénierie dans certaines petites villes. Néanmoins, il ne règle pas le déficit d'ingénierie des petites villes qui ne sont pas dans ces dispositifs et sont donc mises de côté.
- 3) **Un soutien insuffisant** : au-delà du problème de ciblage et d'accès, l'aide en ingénierie externe mais aussi interne n'est aujourd'hui pas suffisante pour répondre aux besoins des territoires. La crise sanitaire a bien montré les nécessaires transformations de nos territoires en termes d'infrastructures ou encore d'accessibilité. Les petites villes doivent faire face à des défis de mobilité, écologique ou même d'habitat qui nécessitent une ingénierie de plus en plus complexe et importante. Les opérateurs de l'Etat doivent avoir des moyens suffisants pour mettre en œuvre le « cousu main » voulu par le Gouvernement et répondre aux besoins spécifiques de chaque territoire ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Face à ces constats, l'APVF, association d'élus exigeante mais constructive, a fait plusieurs propositions pour bien adapter l'offre en ingénierie aux petites villes :

- **Renforcement de l'ingénierie externe via un renforcement des moyens des opérateurs de l'Etat** comme l'OFB, l'ADEME ou la Banque des Territoires, l'ANCT. Ces opérateurs n'ont pas les moyens humains mais aussi financiers pour répondre aux attentes de l'ensemble des collectivités et mettre en œuvre le « cousu main » voulu par le Gouvernement ;
- **Territorialisation des opérateurs de l'Etat** : L'APVF demande encore aujourd'hui un plus grand ancrage local des opérateurs de l'Etat comme l'ANCT via la création des délégués territoriaux spécifique de l'Agence. Cette fonction est aujourd'hui exercée par les préfets de département qui ne peuvent pas tout faire ;

- **Mettre fin aux appels à projet grâce à la contractualisation.** Les CRTE doivent permettre se soutenir l'ingénierie locale tout en mettant un terme aux appels à projet qui profitent en priorité aux grandes collectivités mieux dotés pour y répondre ;
- **Simplification de l'accès à l'ingénierie en faisant de l'ANCT la porte d'entrée unique des territoires en matière d'ingénierie.** Cette porte d'entrée unique permettra également d'améliorer l'information des petites villes sur les dispositifs existants. Certains territoires nous disent, encore aujourd'hui, ne pas être au courant des volontariats territoriaux en administration par exemple.

Au-delà de la question de l'ingénierie Etat/Collectivité, il peut être intéressant d'aborder la question du partage en ingénierie entre territoires qui est essentiel mais insuffisamment développé. L'ingénierie d'une grande collectivité comme Bordeaux peut être très utile pour une petite ville comme Eysines ou Cenon. **Il faut créer un cadre favorable de mutualisation de l'ingénierie entre les territoires de tailles différentes via par exemple les contrats de réciprocité.**

14. Estimez-vous que les services préfectoraux disposent des moyens (humains, en expertise, budgétaires, matériels...) suffisants pour mener à bien leur mission de conseil aux collectivités territoriales ?

Le Gouvernement s'est lancé depuis quelques années dans une logique de « cousu main » qui vise à répondre aux spécificités de chaque territoire et d'arrêter les actions nationales indifférenciées selon les territoires. Ce soutien sur mesure, demandé et salué par l'APVF, accroît le travail des missions de conseil des services préfectoraux déjà très mobilisés par la multiplicité des programmes thématiques (Territoires d'industrie, petites villes de demain, Action Cœur de Villes).

Force est de constater que **les services préfectoraux n'ont aujourd'hui pas les d'exercer dans de bonnes conditions leurs compétences faute de moyens humains et financiers suffisants.** L'augmentation de leurs compétences ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de leurs moyens. C'est pourquoi l'APVF appelle de ses vœux un renforcement des moyens des services déconcentrés de l'Etat surtout dans les territoires les plus fragiles.