

N° 272

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} février 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales,

Par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : M. Claude Belot, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Quart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I- DES INSTANCES MULTIPLES, UN DIALOGUE IMPOSSIBLE ?	9
A. AU NIVEAU NATIONAL : UN DIALOGUE EMPREINT DE DEFIANCE	9
1. <i>La création d'instances nationales témoigne d'une volonté commune de créer les conditions d'un dialogue réussi</i>	9
a) Un dialogue protéiforme en matière de finances locales	9
(1) Le Comité des finances locales	10
(2) La Commission consultative d'évaluation des charges	11
(3) La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) : vers un approfondissement de la concertation entre le pouvoir central et les élus locaux	13
(4) La Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques	14
b) Un dialogue général sur les problématiques de la décentralisation : la conférence nationale des exécutifs (CNE)	16
2. <i>Cependant, cette multitude d'instances n'a pas permis d'instaurer un dialogue serein</i>	18
a) Un climat de défiance	18
b) Les raisons de l'échec.....	20
(1) Une absence de connaissance partagée des politiques décentralisées.....	20
(2) La confusion entre dialogue et proclamation : l'exemple de la CNE.....	21
(3) L'avenir du CFL	21
3. <i>Certaines expériences s'avèrent néanmoins prometteuses</i>	22
a) Le succès de la CCEN et le moratoire sur les normes	22
(1) Un bilan d'activité satisfaisant	22
(2) L'examen du stock de normes et le moratoire sur les normes	23
b) La création de groupes de travail thématiques	25
B. AU NIVEAU LOCAL : UN DIALOGUE D'UNE QUALITE INEGALE	25
1. <i>Des instances locales de dialogue aux bilans divers</i>	25
a) L'existence ancienne d'instances locales de concertation	25
c) L'exemple réussi du « B 15 » en Bretagne.....	28
2. <i>Le préfet, vecteur essentiel du dialogue entre l'État et les collectivités mais fragilisé par la RGPP</i>	29
a) Un dialogue intuitu personae	29
b) La révision générale des politiques publiques et la réorganisation des services déconcentrés de l'État.....	30
c) Le rôle du préfet dans l'achèvement de la carte intercommunale	33
II. VERS UN DIALOGUE SEREIN ET CONSTRUCTIF	34
A. L'ENSEIGNEMENT DES DEMOCRATIES ETRANGERES : UN DIALOGUE ENTRE L'ETAT ET LES REGIONS TRES STRUCTURE	34
1. <i>L'Allemagne</i>	34
a) La conférence des ministres-présidents des Länder.....	34
b) Les conférences des ministres spécialisés	35
2. <i>L'Espagne</i>	35
a) La Conférence des présidents.....	36
b) Les conférences sectorielles.....	36
c) Les commissions bilatérales de coopération.....	37
3. <i>L'Italie</i>	37

B. DES PROPOSITIONS POUR RENOVER LE DIALOGUE ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	39
1. <i>Améliorer le fonctionnement des instances de dialogue</i>	39
a) L'institutionnalisation de la CNE ainsi que la rénovation de ses missions favoriseraient l'émergence d'un dialogue apaisé.	39
b) Au sein des territoires, rénover la conférence des exécutifs régionaux et créer ce type d'instance au niveau départemental.....	42
(1) Les conférences des exécutifs régionaux	42
(a) <i>Une composition adaptée à sa nouvelle mission.....</i>	42
(b) <i>Un rôle d'instance de négociation réaffirmé dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales</i>	43
2. <i>Améliorer la connaissance partagée des politiques décentralisées.....</i>	44
a) Instituer de meilleurs outils de suivi des compétences décentralisées.	45
b) Renforcer le rôle de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques locales.	45
 ANNEXES.....	 46
 ANNEXE 1 : Examen du rapport d'information par la Délégation, le mardi 1^{er} février – présidence de M. Claude Belot, président.....	 47
 ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées	 68
 ANNEXE 3 : Contribution écrite de M. Henri-Michel Comet, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.....	 69
 ANNEXE 4 : Composition du Comité des finances locales	 74
 ANNEXE 5: Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.....	 78
 ANNEXE 6 : Etude de législation comparée : Les organes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales.....	 81

INTRODUCTION

Selon les termes de l'article premier de la Constitution, l'organisation de la France est **décentralisée, ce qui nécessite, de fait, que les relations entre les élus locaux et l'État soient les plus harmonieuses possibles dans l'intérêt de nos concitoyens. En effet, la réussite des politiques publiques est conditionnée par « l'entente cordiale » et apaisée entre les différents acteurs y concourant.**

Cependant, les dernières réformes qu'ont connues les collectivités territoriales (réforme des collectivités territoriales, réforme de la taxe professionnelle et de la fiscalité locale, gel des dotations budgétaires de l'État) ont montré combien les relations entre l'État et ses partenaires locaux sont fragiles et empreintes de défiance. Que ce soit en raison de malentendus, d'incompréhensions, d'une connaissance imparfaite des politiques publiques, d'un manque d'évaluation lors de l'élaboration des projets de lois ou d'une mauvaise communication, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales se sont particulièrement dégradées au cours des dernières années. Les débats au Sénat autour de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales ont montré que, aujourd'hui, la fracture entre les deux partenaires est désormais bien réelle : combien de fois n'a-t-on pas entendu ou lu que les élus locaux dépensaient trop, embauchaient trop ou, plus globalement, n'étaient pas assez vertueux ?

Si les dernières réformes ont révélé cette crise du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, il s'avère nécessaire d'en comprendre ses origines pour tenter d'y apporter les solutions les plus appropriées. Vos rapporteurs ont souhaité, pour cela, distinguer deux niveaux de dialogue : celui organisé au niveau national, entre le Gouvernement et l'administration centrale avec les associations nationales d'élus, que sont notamment l'Association des régions de France (ARF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), et celui, quotidien, existant au niveau local entre les élus « de base » et les préfets et sous-préfets.

Au niveau national, le dialogue entre l'Etat et les collectivités apparaît empreint de défiance. Ce constat s'avère surprenant en raison de l'existence d'une multitude d'instances de concertation. En matière financière par exemple, il existe le Comité des finances locales, la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), la Conférence sur les déficits publics et le Conseil d'orientation des finances publiques. Une telle profusion d'instances dans le domaine très sensible des finances locales auraient dû permettre un échange serein sur ces questions. Or, il n'en est rien. Deux facteurs ont retenu l'attention de vos rapporteurs pour expliquer cette situation : d'une part,

l'absence de connaissance partagée des politiques décentralisées, avec des données indéniables et acceptées par les différentes parties et, d'autre part, la confusion entre les notions de dialogue et de proclamation, largement illustrée par le fonctionnement actuel de la Conférence nationale des exécutifs (CNE), pourtant mise en place afin d'améliorer ce dialogue.

S'agissant du niveau local, le dialogue entre l'Etat et les collectivités apparaît moins structuré, reposant essentiellement sur le préfet, de département principalement, ou les sous-préfets plutôt que sur des instances de concertation. Si le représentant de l'Etat dans le département est un vecteur essentiel du dialogue avec les élus, force est de constater que son rôle est fragilisé par la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui favorise le préfet de région, plus éloigné géographiquement et, *de facto*, moins au fait de la complexité de certaines problématiques de terrain. Par ailleurs, le rôle du sous-préfet est amené à évoluer mais les conséquences sur ses relations avec les élus ne sont pas encore connues. Vos rapporteurs renvoient aux conclusions de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, qui seront rendues publiques en juin 2011.

Seul un dialogue constructif entre l'Etat et les collectivités territoriales favorisera l'émergence d'une **démocratie apaisée**. Elus locaux et Etat, chacun de ces partenaires doit bénéficier de la mise en œuvre d'un dialogue plus harmonieux. En effet, les élus ont besoin de l'Etat et ce dernier peut difficilement entreprendre des projets d'envergure sans l'aide des collectivités territoriales. Le succès du plan de relance de 2009 en est un excellent exemple. Dans cette perspective, vos rapporteurs et plus largement, votre Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, soucieuse de contribuer à un développement harmonieux de la décentralisation française, préconisent un certain nombre de recommandations pour parvenir à cet objectif.

Sur la question du dialogue entre l'Etat et les élus locaux au niveau national, plusieurs propositions font directement écho à la table ronde organisée par votre Délégation en octobre 2010 sur cette thématique. S'agissant de la CNE, la Délégation répond aux attentes formulées aussi bien par les associations nationales d'élus que par la direction générale des collectivités territoriales : elle préconise, d'une part, **l'institutionnalisation de la CNE, par sa consécration** dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) et, d'autre part, une rénovation de sa composition et de ses missions. Cette réforme de la CNE est indissociable de la mise en place d'un **secrétariat technique permanent**, permettant de coordonner et organiser ses différentes actions.

Tisser des relations plus harmonieuses entre l'Etat et les collectivités implique également de relancer le dialogue au niveau local. C'est pourquoi l'une des propositions du rapport vise à consacrer dans le CGCT la possibilité, pour la Conférence des exécutifs régionaux, d'associer à ses réunions, à son

initiative, le préfet de région ou les préfets de département selon les thématiques abordées.

Au-delà de ces propositions concrètes et pragmatiques, dont vos rapporteurs espèrent que l'application permettra une amélioration sensible des conditions du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, ce rapport a pour ambition de rappeler à l'ensemble des partenaires publics l'importance de **la culture du dialogue**. Si cette tradition de concertation semble plus ancienne et naturelle dans certaines régions françaises comme la Bretagne, il apparaît désormais essentiel de la développer dans l'ensemble des territoires.

Améliorer les relations entre l'Etat et les collectivités afin de nouer un véritable « **contrat de confiance** » constitue une gageure, dont l'énoncé est certes sans surprise dans un tel rapport, mais dont la réussite sera ô combien déterminante pour une décentralisation harmonieuse et efficiente.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE DELEGATION

Proposition n° 1 : Institutionnaliser la conférence nationale des exécutifs (CNE) par sa consécration dans le CGCT.

Proposition n° 2 : Modifier la **composition** de la CNE actuelle en ajoutant *a minima* une association nationale d'élus représentant les EPCI à fiscalité propre et quatre parlementaires.

Proposition n° 3 : Mettre en place une **CNE aux missions renouvelées** qui aurait vocation à se prononcer sur :

- les perspectives de réformes dont la mise en œuvre est susceptible de toucher les différents niveaux de collectivités territoriales ou leurs groupements ;
- les problématiques liées aux politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'Etat et les collectivités ;
- l'évolution de la situation des finances publiques et la lutte contre les déficits publics ;
- les projets de loi ainsi que les projets d'actes législatifs de l'Union européenne touchant à l'organisation, aux compétences et aux finances des collectivités territoriales ;
- la définition des clauses de revoyure prévues dans le cadre des réformes des collectivités territoriales et tout autre sujet intéressant les collectivités territoriales ou le Gouvernement.

Proposition n° 4 : Fusionner les missions de la conférence nationale des déficits publics au sein d'une CNE renouvelée.

Proposition n° 5 : Mettre en place un **secrétariat permanent** de la CNE et prévoir la présence de fonctionnaires parlementaires au sein de ce secrétariat.

Proposition n° 6 : Consacrer dans le CGCT la possibilité pour la conférence des exécutifs régionaux d'associer à ses réunions, à son initiative, le préfet de région ou les préfets de département.

Proposition n° 7 : Prévoir la communication, dans un délai suffisamment rapproché, au sein des assemblées délibérantes des collectivités représentées à la conférence des exécutifs régionaux, des orientations retenues par cette conférence.

Proposition n° 8 : Créer dans chaque département une **conférence départementale des exécutifs**, chargée d'organiser la coordination locale et de favoriser le dialogue entre les représentants de l'Etat et les élus locaux.

I- DES INSTANCES MULTIPLES, UN DIALOGUE IMPOSSIBLE ?

A. AU NIVEAU NATIONAL : UN DIALOGUE EMPREINT DE DEFIANCE

Parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation et à l'approfondissement de la déconcentration, plusieurs instances de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales ont été instaurées par le législateur ou le Gouvernement. En effet, afin de garantir des politiques publiques locales efficaces mais également une gestion optimale des services publics locaux, la nécessité d'instaurer un dialogue fructueux entre l'Etat et ses partenaires locaux s'est progressivement imposée.

Cependant, le climat de défiance qui pèse actuellement sur les relations entre l'Etat et les collectivités souligne combien l'efficacité de telles instances est encore perfectible.

1. La création d'instances nationales témoigne d'une volonté commune de créer les conditions d'un dialogue réussi

De la création du Comité des finances locales (CFL) en 1979 à celle de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) en 2008, le législateur a fait preuve d'un souci constant de créer les conditions d'un dialogue harmonieux entre l'Etat et les collectivités territoriales. Seule la mise en place de la Conférence nationale des exécutifs (CNE) est issue d'une volonté gouvernementale.

a) Un dialogue protéiforme en matière de finances locales

Le nombre d'instances de dialogue est élevé et recouvre l'ensemble des politiques publiques décentralisées. Vos rapporteurs n'ont pas souhaité se livrer à une énumération exhaustive, au demeurant fastidieuse. Ils ont pris le parti de concentrer leur analyse sur certaines d'entre elles. Il en est ainsi au niveau financier, domaine dans lequel il existe de nombreuses instances : CFL, CCEC, CCEN et Conférence nationale des déficits publics. A ces instances s'ajoute la CNE, qui n'a pas été formellement institutionnalisée mais dont la récente création vise à renforcer et à unifier le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

(1) Le Comité des finances locales

Créé par la loi du 3 janvier 1979¹, le CFL a pour mission la défense des intérêts des collectivités territoriales sur les plans financier et budgétaire ainsi que l'harmonisation des points de vue entre celles-ci et l'État dans ces domaines.

Le CFL est actuellement composé de 64 membres élus et de 11 représentants de l'État². Ces derniers représentent les deux principaux ministères intéressant les collectivités territoriales, à savoir les ministères du budget et des collectivités territoriales.

Le fonctionnement du CFL

La loi impose au CFL de se réunir au moins deux fois par an pour la fixation et le contrôle des dotations de l'État et pour la régularisation des comptes du dernier exercice connu concernant la dotation globale de fonctionnement. En moyenne, le comité se réunit quatre à sept fois par an selon un rythme calqué sur les exigences calendaires de la loi de finances et de l'adoption des budgets locaux.

Le rôle du CFL est triple :

- un **pouvoir de décision et de contrôle** (article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales), pour la répartition des principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales ;

- une **fonction consultative** : le comité est obligatoirement consulté sur tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi recueillir son avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales ;

- un **rôle de concertation et de proposition** : le CFL a débattu des grandes réformes notamment en matière d'intercommunalité, de comptabilité communale (instruction M14) ou encore de révision des bases cadastrales. Le CFL est également à l'origine de réforme de la DGF de 2004.

Renouvelés pour une période de trois ans en juin 2008, les membres du CFL ont élu M. Gilles Carrez, député et rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, à la présidence du comité.

Au sein du CFL, les administrations centrales présentent certains projets de décret d'ordre financier, ayant une incidence sur les finances des collectivités, afin de recueillir l'avis de ses membres. Il en fut ainsi, lors de la séance du 4 mai 2010, des projets de décret relatifs au fonds national de financement de la protection de l'enfance ou de divers décrets relatifs à la mise en place des nouvelles impositions remplaçant la taxe professionnelle.

Même s'il ne dispose souvent, juridiquement, que d'une compétence consultative, il est délicat pour les ministères de passer outre l'avis ou les recommandations du CFL. Ainsi, s'agissant du fonds national de financement de la protection de l'enfance, le ministère des affaires sociales s'est estimé contraint de présenter un nouveau projet de décret plus respectueux des dispositions législatives adoptées en la matière.

¹ Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements.

² Voir en annexe la liste des membres composant le CFL.

Parallèlement à la présentation de textes réglementaires, les élus locaux peuvent débattre de questions budgétaires locales. Ainsi, pour ces derniers, le CFL s'est peu à peu imposé comme un lieu privilégié pour présenter certaines doléances aux services de l'État ; cela a pu conduire à la création de groupes de travail sur des sujets aussi divers que la DGF, la réforme de la taxe professionnelle ou la péréquation. Les conclusions de ces travaux ont pu faire l'objet de réformes législatives. Il en a ainsi été de la réforme de la DGF en 2004 ou, plus récemment, pour la réforme des amendes de police qui a été présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011.

Ces échanges sur des sujets divers permettent aux administrations centrales de mesurer et d'apprécier la réception des nouvelles réformes par les élus locaux et de connaître les points d'achoppement en matière financière.

(2) La Commission consultative d'évaluation des charges

Créée en 1983¹, ayant fait l'objet d'une réforme organisationnelle en 2004², la CCEC **constitue une formation restreinte du CFL**, aujourd'hui composée de 22 membres, associant à parité des représentants de l'État et des représentants des collectivités territoriales. Elle est présidée par un élu local³.

Le fonctionnement de la CCEC

La mission principale de la CCEC est le **contrôle de la compensation financière** allouée par l'État en contrepartie des transferts de compétences. En donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de cette compensation pour chacune des collectivités territoriales concernées, la CCEC veille ainsi à l'exacte adéquation entre les charges et les ressources transférées.

Elle participe également à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences et peut enfin être consultée par le ministre de l'intérieur ou le ministre du budget en cas de contestation des collectivités sur les projets de compensation.

Pour accomplir ses missions, la CCEC se réunit, soit en formation plénière réunissant l'ensemble de ses membres, notamment pour les questions relatives aux modalités d'évaluation des accroissements ou diminutions de charges, soit en formation restreinte pour les sujets intéressant un échelon territorial en particulier.

La CCEC a permis un dialogue positif en matière de compensations sur la grande majorité des transferts. En effet, dans son rapport d'activité 2005-2009, la CCEC a rappelé le respect par l'État de ses obligations légales en matière de compensation et l'exact transfert des moyens consacrés par l'État, avant la décentralisation, à la compétence transférée.

¹ Article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

² Article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ Depuis 2008, le président de la CCEC est M. Thierry Carcenac, député du Tarn, membre de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

La Commission a également constaté qu'à la demande des élus, le gouvernement avait **ponctuellement** accepté de **déroger aux dispositions de l'article 119 de la loi du 13 août 2004**, selon lequel « *le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences* ». En effet, dans certains cas, le Gouvernement a accepté une solution plus favorable adossant le droit à compensation à la dépense de l'État au cours de la dernière année précédant le transfert. Il en a été ainsi, par exemple, pour le calcul de la compensation du transfert du fonds de solidarité pour le logement (FSL) dont la compensation a été fixée à 81,8 millions d'euros contre 76,1 millions d'euros, selon les dispositions de la loi de 2004, soit un gain pour les collectivités territoriales de 5,6 millions d'euros, ou encore pour les formations sanitaires (compensation fixée à 535,9 millions d'euros contre 428,2 millions d'euros initialement prévus, soit un gain de 107,6 millions d'euros).

Au total, par rapport au droit à compensation théorique calculé sur la base de l'article 119 précité de la loi du 13 août 2004, la CCEC évalue l'effort supplémentaire réalisé par le gouvernement à 157,73 millions d'euros.

La CCEC est ainsi devenue une instance favorisant un échange de qualité sur les questions de compensation entre l'État et les élus locaux : en dérogeant parfois aux règles existantes de compensation, la CCEC a permis aux collectivités territoriales de bénéficier d'enveloppes supérieures à celles auxquelles elles pouvaient prétendre.

Cependant, vos rapporteurs regrettent que les missions de la CCEC visent seulement l'évaluation des charges assumées par l'État au moment du transfert et non une appréciation régulière de l'augmentation des dépenses assumées par les collectivités. En effet, les crispations existant aujourd'hui entre l'État et les départements sont liées à l'absence de réévaluation des transferts des trois principales prestations individuelles universelles, que sont l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA). Vos rapporteurs renvoient aux excellentes analyses de nos collègues, MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, sur les compensations des transferts de compétences¹.

Enfin, vos rapporteurs observent que le tarissement des transferts de compétences issus de la loi de 2004 soulève la question de la pérennité de la CCEC, dans le cadre actuel de ses missions.

¹ *Rapport d'information de MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, « Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'État et les collectivités territoriales », fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport n° 572 (2009-2010).*

- (3) La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) : vers un approfondissement de la concertation entre le pouvoir central et les élus locaux

Les travaux du groupe de travail, présidé par M. Alain Lambert, portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, ont souligné l'accroissement des charges pesant sur les collectivités, en raison de l'inflation des textes normatifs qu'elles doivent appliquer et de la complexité croissante des procédures qu'elles doivent mettre en œuvre. Ainsi, le groupe de travail préconisait la création d'une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), destinée à associer les collectivités territoriales à l'élaboration, par les administrations centrales, des projets de textes réglementaires les concernant.

Créée dans ce contexte en 2007¹, la CCEN, qui est, à l'instar de la CCEC, une formation restreinte du CFL, se compose de vingt-deux membres, dont quinze représentants des élus et sept représentants de l'État². Elle comprend également en son sein des experts, conviés par le président en fonction de l'ordre du jour, afin que la commission soit une véritable instance de référence en matière d'évaluation financière préalable.

La CCEN est dotée d'un large champ de compétences. Elle est **obligatoirement consultée** sur les projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales et les propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités. En outre, elle **peut être consultée par le Gouvernement** sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités.

La commission est la première instance de cette nature dont le champ de compétence épouse une part significative de la production normative, sous le prisme de l'impact financier des normes pesant sur les collectivités.

Cette nouvelle instance représente ainsi un enjeu majeur pour les relations entre l'État et les collectivités territoriales. En effet, sa création oblige désormais les administrations d'État à modifier en profondeur leurs méthodes de travail : celles-ci doivent désormais intégrer l'impact financier des normes qu'elles produisent sur les collectivités, dès leur phase d'élaboration.

¹ Article 97 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, codifiée aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du CGCT.

² Décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 relatif à la commission consultative d'évaluation des normes, précisée par une circulaire du Premier ministre datée du même jour.

(4) La Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques

Outre les instances précédemment citées, la **conférence nationale des finances publiques** et le **conseil d'orientation des finances publiques** ont été créés en mai 2006¹ afin d'organiser le dialogue entre les différents acteurs publics et promouvoir un pilotage renforcé des finances publiques nationales.

Ces deux instances ont ainsi pour mission de **favoriser une approche consensuelle sur la situation des finances publiques** et de définir des objectifs stratégiques pour en assurer le redressement. Outre la préparation et l'organisation des travaux de la conférence nationale des finances publiques, le conseil d'orientation des finances publiques a plus particulièrement pour mission :

- la description et l'analyse de la situation des finances publiques ;
- l'appréciation des conditions requises pour assurer la soutenabilité des finances publiques ;
- la formulation de toutes recommandations ou propositions permettant de respecter les objectifs de désendettement fixés par le Gouvernement et d'améliorer les règles de gouvernance ainsi que la méthodologie de prévision des recettes des différentes administrations publiques ;
- la remise chaque année au Premier ministre, après l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année, et avant la conférence nationale des finances publiques, d'un rapport rendu public.

Le bilan de ces deux instances s'avère décevant au regard de l'ensemble des missions qui leurs ont été confiées.

Tout d'abord, la **conférence nationale des finances publiques** ne s'est réunie qu'à deux reprises, les 11 janvier 2006 et 12 février 2007. Ces deux réunions ont permis au Premier ministre de présenter le programme de stabilité transmis à Bruxelles et de faire des annonces sur la généralisation de la pratique des audits à l'ensemble des administrations publiques, sur la nécessité d'imposer à l'Etat le respect d'une règle d'or et enfin sur le lancement d'une révision générale des politiques publiques. En aucun cas, cette conférence n'a favorisé un réel dialogue entre l'ensemble des partenaires publics. Au contraire, elle a représenté une « tribune » pour les annonces du Gouvernement.

Par ailleurs, le président de la République a organisé deux **conférences nationales sur le déficit public**, les 28 janvier et 20 mai 2010,

¹ Décret n°2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du conseil d'orientation des finances publiques.

sans faire appel à la conférence nationale des finances publiques, pourtant légitimement qualifiée pour analyser les problématiques de désendettement de la France. Ce « désaveu » de la conférence par le chef de l'Etat a considérablement affaibli cette instance de dialogue et provoqué le « boycott » de la deuxième conférence sur le déficit par l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF).

Outre le fait que « *les départements ne se sentaient pas vraiment concernés par cette conférence* », le président de l'ADF, M. Claudy Lebreton, avait alors observé qu'il existait déjà une Conférence nationale des déficits publics, placée sous l'égide du Premier ministre, qui n'avait pas été réunie depuis longtemps.

Quant au **conseil d'orientation des finances publiques**, il ne s'est réuni qu'à deux reprises et n'a publié, depuis sa création, qu'un seul rapport, en février 2007. Son bilan d'activité reste donc très en deçà des missions qui lui avaient été confiées lors de sa mise en place.

Enfin, vos rapporteurs observent que la proximité des noms attribués à ces différentes instances (conférence nationale des déficits publics, conférence nationale des finances publiques et conseil d'orientation des finances publiques) crée une confusion entre ces structures et ne permet pas de différencier leurs missions et spécificités.

Composition de la conférence nationale des finances publiques et du conseil d'orientation des finances publiques

1- La conférence

- les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget, de la sécurité sociale, des relations avec les collectivités locales, de la fonction publique ;
- le président du Conseil économique, social et environnemental ;
- les présidents et rapporteurs généraux des commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale chargées des finances ;
- les présidents des commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale chargées des affaires sociales ;
- les rapporteurs spéciaux du Sénat et de l'Assemblée nationale pour les crédits des programmes relatifs aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- les présidents du CFL et de la CCEN ;
- les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France ;
- le secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail, le secrétaire général de la Confédération française des travailleurs chrétiens, le secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement-CGC, le secrétaire de la Confédération générale du travail, le secrétaire général de la Confédération générale du travail-Force ouvrière, le président du Mouvement des entreprises de France, le président de l'Union professionnelle artisanale et le président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises ;

- le président et le directeur de chacun des six organismes de protection sociale suivants : l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'Unédic ;

- des personnalités qualifiées invitées par le Premier ministre en raison de leur compétence et de leur expérience dans le domaine économique et financier.

2- Le conseil :

Outre son président, le Conseil d'orientation des finances publiques est composé de 33 membres répartis comme suit :

- trois députés et trois sénateurs respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ;

- deux maires désignés par le président de l'Association des maires de France, deux présidents de conseil général désignés par le président de l'Assemblée des départements de France, deux présidents de conseil régional désignés par le président de l'Association des régions de France ;

- les présidents du CFL et de la CCEN ;

- le président et le directeur de chacun des six organismes de protection sociale suivants : l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et l'Unédic ;

- les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget, de la sécurité sociale et des relations avec les collectivités locales ;

- trois personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence et de leur expérience dans le domaine économique et financier et désignées par le Premier ministre pour une durée de trois ans renouvelable une fois.

b) Un dialogue général sur les problématiques de la décentralisation : la conférence nationale des exécutifs (CNE)

La nécessité d'améliorer les conditions du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales a motivé la création d'une **Conférence nationale des exécutifs** (CNE). Évoquée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2007, la CNE a été installée à l'issue de sa première réunion organisée à Matignon, le 4 octobre 2007. Constituant un **outil partenarial** au plus haut niveau entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales, la CNE a été pensée comme un lieu de concertation privilégié entre les différents responsables politiques, pour mener à bien les grandes réformes engagées notamment dans les domaines des finances publiques, de la fonction publique ou de l'environnement.

Cependant, la CNE **n'a pas d'existence juridique** : son fonctionnement repose uniquement sur la volonté politique du Gouvernement, qui a tracé les grandes lignes de son organisation et de son fonctionnement.

Composition de la CNE

La CNE est présidée par le Premier ministre. Siègent à ses côtés les ministres principalement concernés par les politiques locales, à savoir :

- le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales ;
- le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer ;
- le ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ;
- le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État ;
- le secrétaire d'État chargé des Affaires européennes.

Les présidents des trois grandes associations nationales d'élus (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France) en sont les vice-présidents. Chacune de ces associations est représentée par six membres.

Enfin, siègent également au sein de la CNE, les présidents du CFL et du CSFPT.

L'absence d'existence juridique de la CNE explique que ses missions ne soient pas clairement définies. Son objectif, rappelé par le Premier ministre à plusieurs occasions, est **la mise en place d'un partenariat entre l'État et les représentants des collectivités territoriales**, afin de mener à bien les réformes des politiques publiques souhaitées par le Gouvernement. Ainsi, lors de la première réunion, le Premier ministre a posé les trois axes de travail de la CNE :

- une **meilleure association des collectivités territoriales** à la définition et à l'élaboration des normes qui les concernent ;
- une **réflexion sur la réforme** de la fiscalité locale ;
- une **meilleure collaboration** entre l'État et les collectivités territoriales en vue de la Présidence française de l'Union Européenne au second semestre 2008.

Les représentants des collectivités territoriales ne disposent cependant d'aucun pouvoir sur la CNE, que ce soit en matière de définition d'ordre du jour ou de proposition. La « soumission » de la CNE aux souhaits du Gouvernement est particulièrement prégnante à la lumière du rythme de ses réunions. Alors qu'il était initialement prévu que la CNE se réunisse deux à trois fois par an, soit à l'initiative du Gouvernement, soit à la demande conjointe des trois présidents des associations nationales d'élus, la CNE ne s'est réunie, depuis sa première réunion du 4 octobre 2007, qu'à cinq reprises, soit à un rythme deux fois moindre.

Ordre du jour des réunions de la CNE

- Réunion du 10 juillet 2008 :

1. La préparation du projet de loi de finances
2. La réforme de la fiscalité locale
3. La clarification des compétences

- Réunion du 16 décembre 2008 :

1. Le plan de relance

- Réunion du 26 mars 2009 :

1. La réforme des collectivités locales

- Réunion du 15 octobre 2009 :

1. La réforme des collectivités locales
2. La réforme de la fiscalité locale
3. Les priorités stratégiques d'investissement en vue de l'emprunt national

- Réunion du 10 avril 2010 :

1. La réforme de la taxe professionnelle

2. Cependant, cette multitude d'instances n'a pas permis d'instaurer un dialogue serein

a) Un climat de défiance

Vos rapporteurs ont observé une **nette dégradation des relations entre l'État et les collectivités territoriales** au cours des dernières années : un climat de défiance a progressivement altéré la qualité des relations entre le pouvoir central et les élus locaux.

En premier lieu, ces derniers regrettent que leurs collectivités soient souvent la cible de profondes critiques. En effet, des rapports dénoncent régulièrement le **millefeuille administratif et le manque de cohérence territoriale** qui en résulte, soulevant ainsi la question - non sans parti pris, voire préjugé - de l'utilité et de l'efficacité des différents échelons territoriaux. Ensuite, la **forte croissance de la masse salariale** des collectivités au cours des dix dernières années est régulièrement pointée du doigt sans être pour autant mise en parallèle avec l'accroissement de leurs compétences. En outre, les transferts de personnels de l'État vers les régions et les départements, suite aux transferts de compétences de la loi **du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**, ont fortement contribué à la hausse des effectifs territoriaux. Vos rapporteurs ne souhaitent pas approfondir cette analyse, se référant directement aux conclusions du rapport de nos excellents collègues MM. Eric Doligé et Claude Jeannerot sur ce même thème¹.

¹ *Transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales : un pari réussi, des perspectives financières tendues. Rapport d'information de MM. Éric DOLIGÉ et Claude*

En second lieu, la crise financière et économique a rendu les **relations financières** entre l'État et les collectivités particulièrement conflictuelles. En effet, le ralentissement économique induit une diminution des ressources fiscales des collectivités. Or, dans ce contexte, le Gouvernement a mené des réformes d'envergure, telles que la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par de nouvelles ressources fiscales dont l'évolution et le produit ne sont pas précisément connus. L'incertitude fiscale des collectivités est accentuée par une incertitude budgétaire, liée au gel, entre 2011 et 2013, de la plupart des dotations budgétaires de l'État. Indépendamment du débat sur le fond de ces mesures, il est évident que l'absence d'un dialogue adapté n'a pu que rendre plus difficile leur acceptation pour les collectivités territoriales et accroître les tensions déjà palpables avec l'État.

Enfin, en troisième lieu, les **transferts de charges insuffisamment compensés** constituent une autre source de crispation entre l'État et les collectivités territoriales, et plus particulièrement les départements. Si la compensation des transferts de compétences n'a pas entraîné de difficultés particulières, force est de constater que la situation est différente pour les créations ou extensions de compétences en matière de décentralisation sociale. En effet, comme nos collègues MM. Yves Krattinger et Roland du Luart l'ont souligné dans leur rapport précédemment cité, l'évolution des dépenses des trois principales prestations sociales versées par les départements met en exergue les ambiguïtés liées aux dispositifs de l'article 72-2 de la Constitution : une sous-estimation des prévisions de dépenses, une augmentation de celles-ci du fait de facteurs exogènes aux politiques des conseils généraux, conduisant à un malentendu entre les départements et l'État sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles précédemment citées et, plus largement, sur le financement de la décentralisation. Or, dans un contexte de crise économique et financière et de difficultés budgétaires de l'État, la question de la **compensation de ces prestations sociales universelles départementales** nécessite la mise en œuvre de réponses rapides et adaptées.

Il existe par ailleurs de nombreux exemples illustrant l'ambiguïté de l'État en matière de compensation des transferts de compétences. Vos rapporteurs se limiteront à mentionner l'exemple, si l'on peut dire, du FNPE mis en exergue par nos collègues Yves Krattinger et Roland du Luart.

L'exemple de la mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE)

Un [...] exemple illustre l'ambiguïté de la position de l'État en matière de compensation budgétaire des extensions de compétences : la mise en place du fonds national de protection de l'enfance (FNPE). Il reflète le non-respect, par l'État, de ses obligations légales en matière de compensation.

En effet, afin de compenser la charge financière résultant des nouvelles compétences confiées aux départements en matière de protection de l'enfance par la loi du 5 mars 2007¹, l'article 27 de cette loi a institué un FNPE, suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement, déposé lors de l'examen du texte par le Sénat.

Cependant, le ministère du travail a refusé de proposer à la signature du Premier ministre le décret nécessaire à la création de ce fonds. De même, dans une décision du 23 juin 2009 adressée au département de Saône-et-Loire, le Premier ministre s'est opposé à l'édiction d'une telle mesure, considérant que le FNPE conduirait à une complexification du circuit de financement de la politique de l'enfance.

Dans ce contexte, les départements de Saône-et-Loire et de la Seine-Saint-Denis ont déposé un recours devant le juge administratif contre la décision de l'État. Dans son arrêt du 30 décembre 2009², le Conseil d'État a annulé la « décision implicite » du Gouvernement de ne pas mettre en place le FNPE, jugeant ainsi illégal son refus de créer ce fonds et a imposé à l'État la création de ce dernier dans un délai de quatre mois.

Plusieurs mois après cet arrêt, le Gouvernement vient de publier, malgré l'avis défavorable³ du Comité des finances locales (CFL) du 4 mai 2010 et de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), le décret n° 2010-497 du 17 mai 2010 portant création du FNPE.

Extrait du rapport Krattinger – du Luart

b) Les raisons de l'échec

(1) Une absence de connaissance partagée des politiques décentralisées

Dans leur rapport consacré à la maîtrise des dépenses locales⁴, MM. Gilles Carrez et Michel Thénault montrent combien **l'absence de connaissance partagée des politiques décentralisées obère le dialogue** entre l'État et les collectivités. De même, M. Pierre Jamet⁵ dénonce le manque d'information actualisée dont disposent les ministères sur la gestion des politiques décentralisées, en particulier sur la situation financière des départements.

En effet, les données disponibles proviennent essentiellement du réseau des comptables publics de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui alimente les instruments de suivi de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Or, ces données ne parviennent qu'après la clôture des comptes et leur approbation par les assemblées locales dans le courant du second trimestre de l'année N+1 ; d'où une connaissance tardive par les administrations centrales de la réalité budgétaire des collectivités territoriales. Pour les départements, M. Pierre Jamet estime ainsi que la crise

¹ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

² Conseil d'État, 30 décembre 2009, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 325824.

³ Lors de sa réunion du mardi 4 mai 2010, le CFL a émis un avis défavorable sur le projet de décret portant création du FNPE, notamment en raison du faible nombre de représentants d'élus dans le comité de gestion et des incertitudes liées au financement de ce fonds.

⁴ Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, présenté lors de la conférence des déficits publics du 20 mai 2010.

⁵ Rapport à M. le Premier ministre sur les finances départementales : JAMET Pierre, MOLEUX Marguerite, PHILIPPOT Florian, PONROY Pierre. Avril 2010.

économique a joué le rôle de révélateur de ce cruel déficit de connaissance des données par les administrations centrales.

(2) La confusion entre dialogue et proclamation : l'exemple de la CNE

La crise du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales est particulièrement visible au niveau de la CNE. Alors que sa création avait pour objectif **la mise en place d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales**, force est de constater que son fonctionnement n'a pas eu le bilan escompté.

Les difficultés de fonctionnement de la CNE sont, tout d'abord, liées à **son absence de fondement juridique**. Par conséquent, la CNE ne peut s'appuyer ni sur un secrétariat technique, ni sur un conseil d'orientation permanent. Or, cette situation constitue un frein à son ambition, puisque la CNE est dans l'incapacité de préparer les dossiers qui lui sont soumis et ne peut se réunir ni sur la base d'un véritable ordre du jour, ni sur celle de véritables rapports introductifs. Dès lors, ses réunions ne peuvent aboutir à de véritables résolutions ou recommandations, cantonnant ainsi la CNE à une **instance de proclamation** du Gouvernement.

La Conférence est en effet largement laissée aux mains du Gouvernement, qui en assure l'organisation, en maîtrisant l'envoi des convocations et la fixation de l'ordre du jour. Ainsi, comme il a été indiqué ci-dessus, la seconde réunion de la CNE, qui devait avoir lieu le 24 avril 2008, a été annulée la veille par le Premier ministre, officiellement pour des problèmes d'agenda, officieusement en raison d'un manque de préparation de la réunion. Celle-ci a été reportée au 10 juillet 2008, soit près de dix mois après la réunion d'installation de la CNE.

Ensuite, la **composition** de la CNE suscite de nombreuses interrogations. Selon les « règles » prévues lors de sa réunion d'installation, elle est composée de vingt-six membres, dont dix-huit représentant paritairement les trois grandes associations d'élus locaux que sont l'AMF, l'ADF et l'ARF. Mais certaines associations nationales d'élus regrettent d'être écartées de la CNE, notamment l'Association des maires ruraux de France (AMRF). La composition de la CNE constitue ainsi un aspect majeur qui ne doit pas être négligé car elle a un impact sur le contenu et l'acceptation du travail produit par cette instance.

Enfin, disposant d'un domaine qui n'est pas clairement défini, la CNE risque d'interférer avec d'autres instances de dialogue déjà bien installées dans le paysage politico-administratif français et qui conduisent des réflexions dans un certain nombre de domaines (CFL, CCEC, CCEN, etc.).

(3) L'avenir du CFL

Le projet de loi de finances pour 2011 comporte un certain nombre de dispositions modifiant les critères de répartition des dotations budgétaires de l'État en faveur des collectivités territoriales, ce qui pose la question de

l'avenir du CFL qui perdrait ainsi un certain nombre de ses prérogatives actuelles (notamment en matière de péréquation et de répartition de la DGF).

En effet, comme le note M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de la commission des Finances du Sénat, en proposant l'inscription directe dans la loi des divers montants des composantes de la DGF des collectivités territoriales, ce projet de loi de finances prive le CFL d'une grande part de ses compétences, ce qui est regrettable.

3. Certaines expériences s'avèrent néanmoins prometteuses

Si la perte de confiance dans l'État altère la qualité des relations que les élus locaux entretiennent avec ses représentants ou son administration, force est de constater que certaines expériences de dialogue ont toutefois été fructueuses et ont permis des avancées notables dans les domaines qui leur ont été confiés.

a) Le succès de la CCEN et le moratoire sur les normes

(1) Un bilan d'activité satisfaisant

Malgré sa récente création, le **bilan de la CCEN** apparaît largement **positif**. En effet, selon les termes de M. Bernard Saugey¹, *cette instance a permis d'instaurer un contrôle approfondi et exigeant des normes réglementaires, créant ainsi une nouvelle culture de l'évaluation au sein des administrations centrales*. Les coûts potentiels d'une mesure sur les collectivités territoriales sont désormais mieux pris en compte et mieux quantifiés.

La création de la CCEN a par ailleurs eu un **effet régulateur** sur les administrations centrales et apaisé leur « réflexe prescriptif ». Ainsi, au regard des recensements effectués sur la période préalable à sa création, le nombre de textes réglementaires concernant les collectivités et publiés au Journal officiel (JO) a diminué : seuls 163 projets de texte réglementaires ont été présentés à la CCEN en 2009 alors que plus de 300 textes concernant les collectivités avaient été publiés au JO en 2006.

Cette nouvelle culture résulte essentiellement de l'**exigence des membres de la Commission**, qui n'hésitent pas à demander aux ministères requérants des précisions sur les modalités d'évaluation financière qu'ils avaient retenues pour établir leurs fiches d'impact.

¹ *Projet de loi de finances pour 2010, relations avec les collectivités territoriales, avis n° 106 (2009-2010) de M. Bernard Saugey, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 novembre 2009.*

Par ailleurs, sans recourir systématiquement à leur droit de suite¹, les membres élus de la CCEN n'hésitent pas à assortir leurs avis d'une **demande de bilan** à présenter dans l'année suivant la mise en œuvre de la mesure, afin de pouvoir apprécier *ex post* la qualité et la sincérité de l'évaluation financière produite *ex ante*. Par exemple, les avis de la CCEN émis à l'égard des décrets relatifs à la garantie individuelle du pouvoir d'achat², à la taxe sur les eaux pluviales et à la mise en œuvre du revenu de solidarité active³, ont été assortis d'une demande de bilans financiers consécutifs à leur mise en œuvre.

De même, en 2009, plusieurs textes ont reçu **un avis défavorable** de la part des membres élus de la CCEN, notamment le projet de décret relatif à la protection judiciaire des jeunes majeurs⁴. En effet, les membres élus ont estimé que cette mesure organisait un transfert de charges de l'Etat vers les départements, dans un cadre juridique incertain quant aux obligations respectives des conseils généraux et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse à l'égard des jeunes majeurs.

In fine, cette nouvelle méthode de concertation entre les représentants de l'État et des collectivités territoriales a permis une **régulation certaine** des relations entre le pouvoir central et les collectivités.

Bilan d'activité de la CCEN entre 2008 et 2010

Le bilan de l'activité de la CCEN depuis sa création souligne son efficacité. En effet, la Commission a examiné 229 projets de textes réglementaires représentant un coût avoisinant **1 milliard d'euros pour les collectivités territoriales** et a généré une économie de 365 millions d'euros. Cette commission a surtout permis de réaliser 528 millions d'euros de recettes potentielles, principalement au titre du décret relatif à la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, dont l'établissement demeure facultatif.

L'analyse des textes examinés par la CCEN souligne l'importance des coûts liés aux normes définies par les services de l'Etat et montre qu'elles concernent essentiellement la fonction publique territoriale (330,7 millions d'euros), le logement (87 millions d'euros) et l'environnement (37,1 millions d'euros).

Si la majorité des mesures soumises à la CCEN ont reçu un avis favorable, la Commission n'a pas hésité à les assortir de recommandations ou d'observations, dans un objectif de rationalisation et de maîtrise des dépenses locales.

(2) L'examen du stock de normes et le moratoire sur les normes

Depuis la mise en place de la CCEN, son président, M. Alain Lambert, a toujours plaidé pour que la commission se consacre non seulement à l'examen des textes produits, mais **également au stock de normes réglementaires** existantes et pesant lourdement sur les collectivités territoriales.

¹ Demande d'un bilan régulier au ministère concerné sur les conséquences financières pour les collectivités de la mesure réglementaire ayant reçu un avis favorable.

² Décret n° 2009-567 du 20 mai 2009 (paru au JO du 23 mai 2009).

³ Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 (paru au JO du 16 avril 2009).

⁴ Projet de décret abrogeant le décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur des jeunes majeurs.

Conscient de la nécessité d'aider les exécutifs locaux à limiter l'évolution de la dépense locale, le Premier ministre a précisé, dans une circulaire du 6 juillet 2010¹, que la CCEN pourrait s'engager dans l'expertise du stock des normes existantes, évalué à 400 000 textes en octobre 2007.

Afin de lister les normes et les procédures qui feront l'objet d'une telle expertise, le Premier ministre a saisi les présidents des trois associations nationales d'élus (AMF, ADF et ARF), afin de connaître les domaines dans lesquels une révision générale des normes devrait être prioritairement engagée.

Dès sa réunion de rentrée, le 9 septembre dernier, la CCEN a pris acte du lancement d'une révision générale des normes et adopté un calendrier de travail. La mise en place d'un groupe de travail chargé d'examiner un stock de normes réglementaires, identifié par les associations d'élus, permettra *in fine* à la CCEN de proposer au Premier ministre un allègement de certaines normes et procédures. Ce travail devrait être finalisé au plus tard à l'été 2011.

Par ailleurs, dans la circulaire précitée, le Premier ministre a instauré un **moratoire sur l'édition des normes réglementaires** concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics². Le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois. Si, par exception, l'édition d'une norme entrant dans le champ ainsi défini paraissait absolument nécessaire aux yeux de l'administration centrale, le projet de décret ou d'arrêté correspondant devra être *communiqué au Secrétariat général du Gouvernement, préalablement à toute saisine du Conseil d'État ou de mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures*. Il reviendra alors au Premier ministre *d'apprécier si l'adoption d'un tel projet mérite un examen complémentaire*. Dans l'affirmative, celui-ci sera soumis, à sa demande, à la CCEN. La circulaire précise enfin que le Premier ministre **tiendra strictement compte de l'avis** rendu par la commission pour déterminer si le projet peut être adopté.

A moyen terme, la mise en œuvre d'un tel moratoire et la réduction du stock de normes devraient permettre d'aider les collectivités territoriales à mieux maîtriser leurs dépenses.

In fine, l'adoption de ces nouvelles mesures souligne **l'efficacité du rôle joué par la CCEN** mais témoigne également de la possibilité d'instaurer un **dialogue fructueux** entre les représentants de l'État et les collectivités territoriales. Les élus locaux ont été entendus par les administrations centrales et la création d'une nouvelle instance a permis l'émergence d'une nouvelle culture d'échanges entre les différents partenaires et une nouvelle culture de travail des administrations centrales.

¹ Publiée au Journal officiel le 7 juillet dernier, cette circulaire figure en annexe du rapport.

² Ce moratoire avait été annoncé par le Président de la République lors de la deuxième conférence sur le déficit le 20 mai 2010.

b) La création de groupes de travail thématiques

Depuis quelques années, vos rapporteurs ont pu observer l'émergence de nouvelles méthodes de dialogue entre l'État et les collectivités, caractérisées par une **absence de formalisme** : il s'agit principalement de la mise en place de groupes de travail associant élus locaux et fonctionnaires d'État.

Cette méthode de travail emporte une véritable adhésion de la part des différents acteurs en ce qu'elle permet d'instaurer une **nouvelle forme de concertation** et d'élaborer un **diagnostic commun** ainsi que des propositions consensuelles et transpartisanes.

Citons, à titre d'exemple, le groupe de travail mis en place au printemps 2010 au sein du CFL et consacré à la maîtrise de la dépense locale. Présidé par MM. Gilles Carrez, élu local et parlementaire, et Michel Thénault, haut fonctionnaire d'État¹, ce groupe a permis, dans un délai relativement court, d'établir un constat objectif et partagé sur le niveau et les raisons de l'évolution des dépenses des collectivités depuis 1982.

B. AU NIVEAU LOCAL : UN DIALOGUE D'UNE QUALITE INEGALE

Le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales apparaît beaucoup moins structuré au niveau local que national. En effet, seule la **conférence des exécutifs** constitue un lieu d'échanges entre les différentes catégories de collectivités au sein de chaque région. Cependant, cette instance n'organise qu'un dialogue « inter-collectivités » dans la mesure où ni le préfet de région, ni les préfets de département, n'en sont membres à part entière. Néanmoins, cette instance a retenu l'attention de vos rapporteurs car elle peut représenter les prémices d'un nouvel instrument du dialogue entre l'État et les collectivités au niveau local.

Enfin, rappelons que les échanges réguliers entre le représentant de l'État dans le département et les élus locaux constituent une autre forme de dialogue, dont la qualité et l'efficacité varient selon la personnalité des acteurs et les problématiques inhérentes à chaque territoire.

1. Des instances locales de dialogue aux bilans divers

a) L'existence ancienne d'instances locales de concertation

Dès les débuts de la décentralisation, à mesure que les collectivités ont été dotées de nouvelles prérogatives, une meilleure coordination des politiques menées par chaque échelon territorial est apparue nécessaire. Ainsi, le législateur a créé ponctuellement de tels dispositifs, comme les **conférences d'harmonisation des investissements** ou la **conférence de coordination des**

¹ La composition du groupe de travail est disponible en annexe.

collectivités territoriales de Corse. L'objectif de ces différentes instances est de favoriser l'échange, sur les problématiques locales, des différents acteurs, à savoir les différents échelons de collectivités (régions, départements, communes et leurs groupements) et le préfet.

Il en fut ainsi de la **conférence départementale d'harmonisation des investissements**, créée en 1982¹, qui se réunissait au moins deux fois par an, sur un ordre du jour déterminé conjointement par le président du conseil général et par le préfet du département. Son objectif était l'échange d'informations sur les programmes d'investissement de l'État et du département. Outre le président du conseil général et le préfet, la conférence était également composée de représentants des maires. Elle a été supprimée en 2004². La **conférence régionale d'harmonisation des investissements**, créée en 1972³, s'organise sur un modèle similaire à la conférence départementale. Elle est composée du président du conseil régional, du préfet de région, des présidents de conseils généraux, des préfets de département. L'ordre du jour des réunions est fixé conjointement par les membres de la conférence.

La **conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse** illustre la volonté de dialogue de l'État et des élus locaux au sein d'un territoire aux particularités socio-économiques. Créée en 2002⁴, elle est composée des présidents du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse (qui la préside), de l'Assemblée de Corse, des deux conseils généraux ainsi que, en tant que de besoin, des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et des maires. Des personnalités qualifiées peuvent également y être entendues. Selon les dispositions du CGCT, elle est censée se réunir au moins une fois par an, sur un ordre du jour déterminé par le président du conseil exécutif de Corse. L'objectif d'une telle conférence porte en priorité sur la coordination de l'exercice des compétences des collectivités territoriales notamment en matière d'investissements.

Mais force est de constater que cette conférence n'a pas permis le dialogue escompté lors de sa création en 2002 : en effet, cette institution ne s'est réunie qu'à deux reprises depuis 2004, les 30 juillet 2004 et 12 décembre 2005 et est tombée depuis en désuétude, ce que regrettent les élus corses⁵.

¹ Article 29 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite loi Defferre.

² Article 33 de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre.

³ Article 16-4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

⁴ Article 54 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

⁵ Audition de M. Paul Giacobbi, président du conseil exécutif de Corse, devant le comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, le 14 janvier 2009.

b) Le bilan de la conférence des exécutifs

La forme la plus aboutie de ces dispositifs locaux de coordination est la **conférence des exécutifs**. Créée en 2004¹ sur une base régionale², son fonctionnement s'inspire des instances informelles mises en place par certaines collectivités territoriales pour mieux coordonner leurs actions respectives³.

Instance de concertation entre la région et les départements la composant, la conférence des exécutifs a pour mission d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a élargi la composition de la conférence des exécutifs. Outre le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux, les présidents des communautés urbaines, les présidents des communautés d'agglomération, cette instance est désormais constituée des présidents des conseils de métropoles et d'un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire régional. Elle se réunit à l'initiative du président du conseil régional au moins une fois par an.

Aucune étude officielle n'a été réalisée sur le bilan d'activité des conférences régionales des exécutifs. Cependant, dans le rapport d'information « *Faire confiance à l'intelligence territoriale*⁴ », nos collègues observent que leur succès est très inégal : certains territoires en tirent un profit évident, tandis que d'autres n'en percevraient pas l'intérêt. Pour ces derniers, le dispositif s'est avéré inefficace, faute d'avoir été mis en œuvre ou en raison d'oppositions internes rendant impossible toute négociation.

Cependant, lorsque les collectivités jouent le jeu de la concertation, les conférences des exécutifs peuvent constituer un espace de dialogue et de projection vers l'avenir, permettant à chaque échelon territorial de prendre conscience de la nécessaire coordination de son action avec celle de ses partenaires et d'envisager certaines de ses problématiques locales dans un cadre plus large, pour le bénéfice de tous.

¹ Article 202 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² C'est pourquoi elle est également appelée la conférence des exécutifs locaux régionaux.

³ Depuis la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, l'article L. 1111-9 du CGCT constitue le fondement juridique des conférences des exécutifs régionales (avant il s'agissait de l'article L.1111-4 du CGCT). Ce nouvel article a élargi la composition des conférences des exécutifs en y ajoutant les présidents des conseils de métropoles et un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire.

⁴ Rapport n° 471(2008-2009), fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales par Claude Belot, président, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, rapporteurs.

En revanche, la présence des préfets de région et de départements à ces conférences est autorisée¹ mais n'est pas systématique. Non prévue par les dispositions du CGCT qui en décrivent le fonctionnement, leur présence est conditionnée à la teneur de l'ordre du jour ainsi qu'à la qualité des relations personnelles entre les élus locaux et les représentants de l'État. Par conséquent, l'absence des représentants étatiques au sein de ces instances peut apparaître comme un frein au dialogue avec les élus locaux dans certains territoires.

c) L'exemple réussi du « B 15 » en Bretagne

Créée fin 2004, par M. Jean-Yves Le Drian, président du Conseil régional de Bretagne, qui souhaitait institutionnaliser une certaine tradition locale de concertation, la Conférence territoriale, appelée Breizh 15 ou « B15 », associe autour du président du Conseil régional de Bretagne, les présidents des quatre départements composant la région et des dix communautés d'agglomérations bretonnes.

Composition du B15

- **Jean-Yves Le Drian**, président du Conseil régional de Bretagne ;
- **Claudy Lebreton**, président du Conseil général des Côtes d'Armor ;
- **Pierre Maille**, président du Conseil général du Finistère ;
- **Jean-Louis Tourenne**, président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine ;
- **Joseph Kergueris**, président du Conseil général du Morbihan ;
- **Michel Lesage**, président de la communauté d'agglomération Saint-Brieuc agglomération ;
- **Bernard Poignant**, président de la communauté d'agglomération Quimper Communauté ;
- **Daniel Delaveau**, président de la communauté d'agglomération Rennes Métropole ;
- **François Goulard**, président de la communauté d'agglomération Vannes aggro ;
- **Joël Le Jeune**, président de la communauté d'agglomération Lannion Trégor agglomération ;
- **François Cuillandre**, président de la communauté urbaine Brest Métropole Océane ;
- **Yvon Hervé**, président de la communauté d'agglomération Morlaix Communauté ;
- **Henri-Jean Lebeau**, président de la communauté d'agglomération Saint-Malo agglomération ;
- **Pierre Méhaignerie**, président de la communauté d'agglomération Vitré Communauté ;
- **Norbert Métairie**, président de la communauté d'agglomération Cap l'Orient.

Les représentants des communautés de communes ne sont pas systématiquement conviés au B15. Cependant, les représentants de ces intercommunalités sont conviés à chaque fois qu'un dossier nécessite leur présence. Il en est de même pour le préfet de région, les préfets de départements et les présidents des associations locales des maires.

¹ Question écrite n° 54862, posée par le député M. Jean-Jacques Urvoas, réponse publiée au JO de l'Assemblée nationale du 23 février 2010.

Selon notre collègue, le sénateur Joseph Kerguéris, auditionné sur cette instance de dialogue, cette grande plasticité du B15 constitue l'un de ses points forts. En effet, une conférence régionale des exécutifs dont la composition ne pourrait varier au gré des thématiques abordées ne serait pas assez efficace.

Cette instance de concertation s'est réunie à vingt-trois reprises depuis sa création pour évoquer les grands projets structurants pour l'avenir de la Bretagne (reconquête de la qualité de l'eau, approvisionnement énergétique, développement d'énergies nouvelles, etc.). Chacune des décisions prises au sein du B15 est ensuite actée par les différents conseils concernés.

Les méthodes de travail et de concertation instaurées au sein du « B 15 » ont permis l'aboutissement de dossiers aussi importants que celui du cofinancement par les collectivités bretonnes de la Ligne à grande vitesse.

L'expérience réussie du *Breizh 15* montre que les conférences des exécutifs régionaux constituent **des lieux de négociation efficaces**. Permettant de rassembler, de manière régulière, l'ensemble des acteurs responsables de politiques publiques du territoire, ces instances de dialogue favorisent la concertation et la mise en place de solutions pragmatiques en réponse à des difficultés locales. Lorsqu'elles sont activées régulièrement, les conférences des exécutifs **accélèrent le temps de l'action publique locale**.

2. Le préfet, vecteur essentiel du dialogue entre l'État et les collectivités mais fragilisé par la RGPP

a) Un dialogue intuitu personae

Représentant de l'État dans les départements ou dans les régions, le préfet est l'interlocuteur institutionnel principal des élus locaux au nom de l'État. De nombreux dossiers, dont la responsabilité incombe aux différentes catégories de collectivités territoriales, nécessitent une concertation et une négociation entre les élus et le(s) représentant(s) de l'État. Par ailleurs, délégué du préfet dans l'arrondissement, le sous-préfet assiste le préfet de département dans la représentation territoriale de l'Etat et représente également un interlocuteur privilégié des élus locaux dans les territoires ruraux. Les préfets de département et les sous-préfets représentent, pour les élus locaux :

- une fonction de conseil juridique et de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, destinée à assurer par celles-ci le respect du principe de légalité et, pour celles-ci, la sécurité juridique de leurs actes ;

- une fonction d'appui technique, notamment en matière d'ingénierie publique ;

- un rôle de médiateur et de facilitateur du développement local et de l'animation territoriale.

De facto, préfets et représentants des collectivités territoriales échangent quotidiennement sur diverses questions concernant leur territoire. Bien que naturel et quasiment journalier, **ce dialogue favorise une proximité réelle entre l'État et ses partenaires locaux**, permettant aux élus de transmettre certains messages aux préfets, ces derniers constituant un relais efficace en cas de question urgente de nature économique, politique ou sociale, auprès du Gouvernement.

Cependant, force est de constater que ce dialogue est fortement lié à la personnalité des acteurs, indépendamment des tensions politiques locales ou des problèmes socio-économiques inhérents aux territoires. Il s'agit avant tout d'un dialogue entre individus, et non entre le représentant de l'État et celui d'une collectivité. Par conséquent, les relations, au niveau local, entre l'État et les collectivités territoriales dépendent de facteurs subjectifs et contingents que sont la confiance et l'estime.

b) La révision générale des politiques publiques et la réorganisation des services déconcentrés de l'État

Cette relation *intuitu personae* est largement déterminée par l'organisation déconcentrée de l'État et la proximité géographique des différents acteurs. Or, la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2007, bouleverse les schémas traditionnels de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, en éloignant géographiquement les acteurs, risquant ainsi d'altérer la qualité de leur dialogue.

La RGPP est la continuité – peut-être même l'aboutissement ? – d'une longue phase de réorganisation des services déconcentrés de l'État. Depuis 1992¹, la déconcentration est devenue le principe de l'organisation territoriale de la République alors que la centralisation en constitue l'exception. Désormais, la déconcentration constitue l'un des fondements de la réforme de l'État, destinée à améliorer la performance du réseau territorial dans ses multiples dimensions telles que l'adaptation des politiques publiques, la qualité des services publics ou encore la mutualisation.

Pour atteindre ces objectifs, la RGPP a tout d'abord consacré la rupture entre, d'une part, « le **niveau stratégique du pilotage régional** »², dont l'organisation reflète celle des ministères et, d'autre part, **le niveau départemental**, destiné à gérer les services de proximité, dont l'organisation se veut désormais interministérielle afin de mieux répondre aux besoins des citoyens. Le niveau régional acquiert, par conséquent, une dimension substantielle dans le schéma territorial de l'État.

La RGPP conduit ainsi à une **nouvelle organisation territoriale de l'administration d'État**. Les services de l'État en région et dans les départements ont été regroupés pour favoriser les synergies entre les

¹ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

² Daniel Canépa, *la RGPP : défis ou opportunités pour le corps préfectoral ? In : gestion et finances publiques, la revue, n° 7, juillet 2009 (p.547 à 549).*

différentes missions, mutualiser les moyens et simplifier les relations entre l'administration et les usagers. Le niveau régional est désormais l'échelon de droit commun pour le pilotage et l'animation des politiques publiques tandis que l'échelon départemental est le niveau de leur mise en œuvre.

Ainsi, au niveau **régional**, le nombre de directions est passé de vingt à huit :

- Agence régionale de Santé ;
- Direction régionale des affaires culturelles ;
- Direction régionale des finances publiques ;
- Direction régionale des entreprises ; de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi ;
- Direction régionale environnement, aménagement et logement ;
- Direction interrégionale de la mer ;
- Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt ;
- Direction régionale de la santé, de la jeunesse et de la cohésion sociale.

Des structures plus concentrées ont également été mises en place et les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ont été renforcés, afin que leurs missions actuelles de coordination et d'appui au préfet de région puissent s'étendre de manière effective au pilotage d'ensemble de l'organisation de l'État dans la région.

Au niveau **départemental**, la nouvelle organisation issue de la RGPP se caractérise par une restriction du nombre de directions départementales interministérielles (DDI), passant de dix à deux ou trois dans chaque département. Les départements comptant moins de 400 000 habitants ou lorsque les circonstances locales le justifient (soit 46 départements), ne disposent que de deux DDI : la direction départementale des territoires (DDT) et la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). En revanche, dans les départements de plus de 400 000 habitants (au nombre de 42), la DDCSPP est scindée en deux entités : une direction départementale de la cohésion sociale et une direction départementale de la protection de la population. La première vise à affirmer le rôle d'animateur de l'État dans le domaine de la cohésion sociale, en rassemblant notamment les personnels de la direction départementale de la jeunesse et des sports, une partie de ceux des directions départementales des affaires sanitaires et sociales et les personnels des préfetures intervenant en matière d'accès au logement ou de politique de la ville ; la seconde vise à rassembler, notamment par le rapprochement des personnels de la direction départementale des services vétérinaires et ceux en charge de la répression des fraudes, les compétences techniques, scientifiques, juridiques et économiques dont dispose l'État pour assurer ses fonctions d'information, de prévention et de contrôle dans le domaine de la protection des consommateurs. Au 1^{er} janvier 2010, on dénombrait 218 DDI sur le territoire.

Enfin, il convient de noter que l'organisation des services déconcentrés de l'État en Île-de-France et Outre-mer sera également revue, dans le respect de leurs spécificités respectives : les nouvelles structures sont créées depuis le 1^{er} juillet 2010 pour la région et les départements d'Île-de-France et le seront, le 1^{er} janvier 2011, au plus tard, pour l'Outre-mer.

La traduction juridique de cette déclinaison réside dans l'instauration d'un pouvoir hiérarchique du préfet de région sur les préfets de département, qui deviennent désormais **responsables de l'exécution des politiques de l'État dans la région**. Selon les termes du décret du 16 février 2010¹, les

¹ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

préfets des départements prennent leurs décisions **conformément aux instructions** que leur adresse le préfet de région.

Ainsi, la **régionalisation des services déconcentrés de l'État rompt la proximité géographique** entre les élus locaux et les préfets, ce qui peut nuire à la pérennité et à la mise en œuvre de projets locaux.

Ce constat est particulièrement perceptible pour les **territoires ruraux** : comme l'a rappelé notre collègue M. Yves Daudigny¹, cet abandon est palpable, par exemple, dans le domaine de l'ingénierie concurrentielle, que l'État assurait auparavant dans le cadre de ses missions d'appui technique aux collectivités (à travers notamment les DDE² ou l'ATESAT³), ou encore par un maillage insuffisant des services publics dans les zones rurales. Il convient néanmoins de préciser que les futures intercommunalités issues de la réforme des collectivités territoriales auront un rôle majeur à jouer dans les zones rurales et constitueront un outil renforcé du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Or, la réorganisation des services étatiques au niveau régional ne permet plus aux élus de terrain d'avoir des interlocuteurs de proximité, ce qui pourrait conduire, à terme, selon vos rapporteurs, à une remise en cause de nombreux projets territoriaux. C'est pourquoi le rapport d'étape de la « mission Belot » précitée constate que « *nombre d'exécutifs de territoires ruraux s'estiment lâchés par l'État* ». Ainsi, le « besoin d'Etat » demeure prégnant au sein de ces territoires et les évolutions actuelles de l'organisation de l'administration déconcentrée suscitent des inquiétudes chez les élus locaux. En effet, les missions de l'Etat dans les territoires ont changé ; celui-ci s'appuie désormais sur **une administration de mission et non plus sur une administration de gestion**.

Cependant, la mise en œuvre de la RGPP ne devrait pas conduire à la disparition du rôle de « conseil » que l'Etat jouait aux côtés des collectivités territoriales. Ainsi, le décret du 16 février 2010 précité, modifie les missions des membres du corps préfectoral. Les actuelles missions des sous-préfectures, que sont la production des titres d'identité et le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, seront réduites au profit de leurs missions en matière de conseil-expert de proximité, de l'intercommunalité et de l'ingénierie du développement territorial. Les préfets de départements sont, quant à eux, invités à élaborer une « stratégie locale de contrôle », avec la réduction du périmètre de l'obligation de transmission des actes des collectivités territoriales, centré sur la commande publique, l'urbanisme et le développement durable, et à l'exclusion des actes de personnel, sauf ceux concernant les personnels de cabinet. Ainsi, la vocation d'arbitrage des sous-préfets et des préfets est désormais réduite aux demandes essentielles et

¹ Rapport d'information n° 557 de M. Yves Daudigny (2009-2010), « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique », fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

² Directions départementales de l'Equipement.

³ Assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

leur rôle principal est désormais **d'accompagner les collectivités territoriales** sur les projets dont l'enjeu économique, financier ou social est important pour le territoire.

La réorganisation des services de l'État s'accompagne également du **maintien de services étatiques dans les domaines de compétences transférés** aux collectivités. Il en est ainsi, par exemple, des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, présentées précédemment, qui conservent, au sein de leurs missions, les politiques de développement du lien social et de la protection des populations, pourtant largement transférées aux départements qui en sont le chef de file. Or, lors de son audition par la Délégation¹, M. François-Daniel Migeon² a rappelé que la réforme des services déconcentrés de l'État portait d'abord sur les structures et se faisait à bloc de compétences constant. Par conséquent, la RGPP n'a pas pour objectif de mettre fin aux chevauchements de compétences entre les services de l'État et les collectivités territoriales. La persistance de tels services risque de générer des frictions entre services étatiques et élus locaux.

c) Le rôle du préfet dans l'achèvement de la carte intercommunale

La réforme des collectivités territoriales, initiée par la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales³, confie aux préfets de départements un rôle majeur dans l'achèvement de la carte intercommunale, prévue pour le 31 mai 2013. Ainsi, il doit finaliser un schéma départemental de coopération intercommunale, pour le 31 décembre 2011. Puis, au cours de l'année 2012, il pourra initier, par arrêté, tout projet de création, de modification de périmètre ou de fusion de communautés pour la mise en œuvre du schéma. En l'absence ou en dehors du schéma, il peut proposer un projet de périmètre au vu des objectifs définis par la loi et des orientations fixées pour les schémas départementaux de la coopération intercommunale. Seule une majorité des deux tiers de la commission départementale de coopération intercommunale, dont la composition a été modifiée, peut annuler tout projet du préfet. **A défaut d'accord des communes et, à partir du 31 mai 2013**, le préfet disposera de pouvoirs « exorbitants » : par décision motivée et après avis de la CDCI, il peut créer, modifier le périmètre ou fusionner des communautés. L'arrêté du préfet pourra intégrer, sans leur accord, des communes isolées et des communes membres d'autres communautés. La CDCI sera consultée pour avis (délai d'un mois). Elle disposera à nouveau d'un pouvoir d'amendement ; ses nouvelles propositions, adoptées à la majorité des deux tiers de ses membres, sont intégrées dans l'arrêté du préfet.

Ces nouveaux pouvoirs, temporaires, confiés aux préfets, destinés à achever la carte intercommunale, pourront influencer les relations entre élus locaux et représentants de l'État. Vos rapporteurs estiment toutefois qu'il n'est

¹ Audition organisée le mardi 30 mars 2010.

² Directeur général de la modernisation de l'État au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

pas possible, à l'heure actuelle, d'apprécier dans quel sens évolueront ces relations et quelles pourraient en être les conséquences.

II. VERS UN DIALOGUE SEREIN ET CONSTRUCTIF

A. L'ENSEIGNEMENT DES DEMOCRATIES ETRANGERES : UN DIALOGUE ENTRE L'ETAT ET LES REGIONS TRES STRUCTURE

L'étude comparée sur les organes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales¹ met en lumière l'importance du dialogue entre l'Etat et les **régions** allemandes, espagnoles et italiennes. En effet, à la différence de la France, où les instances de dialogue réunissent des représentants de chacune des catégories de collectivités territoriales, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie accordent une place majeure à la négociation entre le pouvoir central et les régions. Le principal élément d'explication réside dans le fait que l'Allemagne étant un pays fédéral, ses *Länder* disposent d'une autonomie et de pouvoirs plus importants que les régions françaises. De même, bien que l'Espagne et l'Italie soient des Etats unitaires - certes historiquement plus jeunes que la France et donc moins enclins à la centralisation -, leurs régions ont des compétences et une autonomie plus étendues que leurs voisines françaises.

Vos rapporteurs ont souhaité présenter le fonctionnement de quelques-unes de ces instances de concertation afin de montrer que le dialogue est véritablement organisé et encadré dans les démocraties européennes précédemment énumérées. S'il est difficile de disposer d'un bilan précis de leurs diverses activités, leur présentation permet néanmoins de nourrir des pistes de réflexion pour la France.

1. L'Allemagne

a) La conférence des ministres-présidents des Länder

Tout d'abord, en Allemagne, la concertation entre l'État et les *Länder* se déroule au niveau de la **conférence des ministres-présidents des Länder**. Cette conférence réunit les chefs de l'exécutif de chaque *Land* et permet la coordination de leurs points de vue sur des questions propres aux *Länder*. Elle se réunit quatre fois par an et, deux fois par an, à la suite des réunions qui se tiennent en été et en décembre, les chefs des exécutifs des *Länder* participent à un entretien avec le chancelier fédéral.

Par ailleurs, l'article 91b de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, adopté en 2006 à l'occasion de la réforme du fédéralisme, prévoit que la Fédération et les *Länder* peuvent coopérer dans les questions qui sont

¹ Etude comparée du service des études juridiques consacrée aux organes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, réalisée à la demande des co-rapporteurs en octobre 2010.

d'intérêt suprarégional. Ils concluent à cette fin des conventions avec l'assentiment de tous les *Länder* :

– pour promouvoir des centres et des projets de recherche scientifique en dehors des établissements d'enseignement supérieur ;

– pour soutenir des projets scientifiques et des projets de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur ;

– pour faciliter la construction de bâtiments pour la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur, grands équipements compris.

C'est sur le fondement de cet article que s'est, par exemple, constituée la Conférence scientifique commune en juin 2007. Elle rassemble les ministres fédéraux et les ministres des *Länder* compétents en matière de formation, de recherche et de finances. Cette instance travaille sur les questions d'importance nationale relatives aux sciences et à la recherche scientifique et conduit une réflexion globale sur la politique scientifique.

b) Les conférences des ministres spécialisés

Les **conférences des ministres spécialisés** favorisent la coopération des ministres des différents *Länder*, dont les attributions sont analogues, sur des sujets spécifiques. Les positions communes, les recommandations et décisions arrêtées dans ces conférences procèdent généralement d'un vote à l'unanimité. Elles n'ont pas de force juridique mais sont dotées d'un poids politique certain.

Certaines de ces conférences permettent également une coopération des ministres des *Länder* compétents avec le ministre fédéral en charge du secteur ainsi qu'une coopération de leurs administrations respectives. Ainsi, le ministre fédéral peut participer avec voix délibérative à la Conférence des ministres de l'agriculture, à celles des ministres de l'environnement, des ministres chargés de la Protection des consommateurs, et des ministres de l'Aménagement du territoire. Le ministre fédéral peut également participer en qualité d'invité permanent, dépourvu de voix délibérative, notamment à la Conférence des ministres de la Santé et à la Conférence des ministres de la Construction.

2. L'Espagne

L'État et les communautés autonomes mettent en œuvre une « coopération multilatérale » et une « coopération bilatérale » par l'intermédiaire de trois types d'instance : la Conférence des présidents créée

en 2004, les conférences sectorielles et les commissions bilatérales de coopération¹.

a) La Conférence des présidents

Premier organe de coopération multilatérale, la Conférence des présidents est une instance politique. Présidée par le chef du gouvernement espagnol, elle réunit les présidents des 17 communautés autonomes et ceux des villes de Ceuta et Melilla.

Son fonctionnement est souple. Elle adopte, par entente entre ses membres, **les accords les plus importants concernant les communautés autonomes**, équivalentes des régions françaises ou des *Länder* allemands.

La conférence, dont la création a été annoncée par le président du conseil lors du débat d'investiture de son gouvernement, s'est réunie quatre fois :

– le 28 octobre 2004, lors de sa constitution pour traiter du développement de la participation des communautés autonomes aux affaires européennes, d'une part, et pour analyser le financement de l'assistance sanitaire, d'autre part ;

– le 10 septembre 2005, pour conclure un accord État-collectivités locales sur le financement de la santé ;

– le 11 janvier 2007, pour l'adoption d'un texte sur la recherche, le développement technologique et l'innovation ainsi que d'un accord sur la création de conférences sectorielles sur l'eau d'une part, et sur l'immigration, d'autre part ;

– et le 14 décembre 2009, pour adopter, outre son règlement intérieur, une déclaration sur la présidence espagnole de l'Union européenne ainsi qu'une déclaration sur les violences faites aux femmes. Elle a aussi débattu, à cette occasion, des questions d'emploi, de développement durable, d'agriculture, d'élevage et de pêche et elle a reçu, en qualité d'observateurs, les principaux représentants des partenaires sociaux.

b) Les conférences sectorielles

Second type d'organe de coopération, les conférences sectorielles réunissent, sur un sujet donné, outre le ministre concerné appartenant au gouvernement espagnol, les membres des gouvernements des communautés autonomes compétents sur le même objet.

En vertu du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi du 26 novembre 1992², le régime applicable à chaque conférence résulte de son propre acte constitutif. Les conférences, qui sont convoquées par le ministre, peuvent constituer des commissions et des groupes de travail pour faciliter leurs travaux.

Les accords qui sont conclus entre le ministre et les membres des gouvernements des communautés autonomes **ne lient que les institutions représentées par ces signataires**.

¹ Créées par la loi n° 30 du 26 novembre 1992 sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative de droit commun.

²Loi n° 30 du 26 novembre 1992, sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative de droit commun.

Sur les 32 conférences existantes, 25 ont eu une activité régulière. Le nombre total des réunions annuelles qui sont organisées par l'ensemble des conférences varie entre 60 et 75. L'activité des conférences est variable : en 2009, les cinq conférences qui ont organisé plus de la moitié des réunions de travail étaient compétentes en matière de relations entre la politique agricole et les affaires communautaires, de système national de santé, de développement rural, de politique de la pêche et d'emploi.

c) Les commissions bilatérales de coopération

Les commissions bilatérales de coopération se sont constituées, de façon coutumière, à compter des années 1980. En vertu du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi du 26 novembre 1992 précitée, elles réunissent des représentants de l'État et ceux des communautés autonomes. Chacune est créée par le biais d'un accord spécifique qui détermine son règlement intérieur.

L'article 33 de la loi du 7 janvier 2000¹ leur confie le soin d'éviter le dépôt de recours devant le Tribunal constitutionnel, en effectuant une médiation préalable entre le gouvernement central et celui d'une communauté autonome, dont les organes envisagent de saisir le Tribunal constitutionnel au sujet d'une loi qu'ils estiment contraire à la Constitution. La loi organique prévoit que, pour pouvoir déposer un tel recours, l'une des parties doit avoir demandé la réunion de la commission bilatérale. Les membres de cette commission (représentants du gouvernement, d'une part, et des communautés autonomes, d'autre part) concluent un accord tendant à engager des négociations pour résoudre le différend. Cet accord, qui prouve que les parties ont tenté de rapprocher leurs points de vue, est ensuite porté à la connaissance du Tribunal constitutionnel.

3. L'Italie

La Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano, créée par la loi du 23 août 1988², organise de manière très structurée le dialogue entre l'État et les régions italiennes.

Placée auprès de la Présidence du Conseil des ministres, la conférence est composée des présidents des régions et des présidents des deux provinces autonomes et présidée par le président du Conseil des ministres ou par le

¹ Loi organique n° 1 du 7 janvier 2000 relative à la modification des dispositions applicables au Tribunal constitutionnel.

² L'article 12 de la loi n° 400 du 23 août 1988, portant règles sur l'activité du Gouvernement et l'organisation de la Présidence du Conseil des ministres et l'article 2 du décret législatif n° 281 du 28 août 1997 portant définition et extension des attributions de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano ont fixé le régime applicable à cette institution.

ministre des Affaires régionales ou encore par un autre ministre. La conférence est convoquée, au moins tous les six mois, et lorsqu'il le juge utile, par le président du Conseil des ministres.

La conférence exerce une compétence générale en matière **d'information, de consultation et de mise en relation des pouvoirs publics** sur des questions de politique générale qui peuvent avoir une incidence sur les sujets qui relèvent de la compétence régionale. Ainsi, la conférence est consultée sur :

– les orientations de l'activité normative qui concernent directement les régions et la fixation des objectifs de programmation économique nationale ainsi que de la politique financière et budgétaire ;

– les questions générales relatives à l'exercice par l'État des fonctions d'impulsion et de coordination concernant ses rapports avec les régions, les provinces autonomes et les autres collectivités locales ;

– les orientations générales relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des actes communautaires concernant les compétences régionales ;

– et les questions au sujet desquelles le président du Conseil des ministres souhaite recueillir son avis.

Elle est également compétente pour :

– conclure des accords dont les effets s'appliquent à ses membres, lorsque ceux-ci décident de recourir à cette formule ou lorsqu'une loi prévoit l'intervention de la Conférence ;

– promouvoir la coordination de la programmation nationale et de la programmation régionale, notamment en matière de services publics ;

– assurer l'échange d'informations, notamment statistiques, entre l'État et les régions ;

– déterminer, sous réserve des principes fixés par la loi, les critères de répartition des ressources financières attribuées aux régions, notamment à des fins de péréquation ;

– adopter des décisions conformément à la loi ;

– nommer les responsables des entités compétentes pour prêter leur concours dans le cadre des compétences exercées concurremment par le gouvernement, les régions et les provinces autonomes.

Enfin, elle est **obligatoirement consultée** sur les projets de loi, de décrets législatifs et de règlements dans des matières qui relèvent de sa compétence et peut être consultée, à sa demande, par le président du Conseil des ministres.

B. DES PROPOSITIONS POUR RENOVER LE DIALOGUE ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

1. Améliorer le fonctionnement des instances de dialogue

a) *L'institutionnalisation de la CNE ainsi que la rénovation de ses missions favoriseraient l'émergence d'un dialogue apaisé.*

La pérennité de la CNE est fortement liée à son institutionnalisation et à la redéfinition de son rôle. En effet, comme vos rapporteurs l'ont constaté précédemment, l'absence de fondement juridique de la CNE limite substantiellement son efficacité, privant ainsi les élus locaux et le pouvoir central d'un instrument de dialogue national efficient et dénué de toute crispation.

C'est pourquoi, vos rapporteurs préconisent, en premier lieu, de **conférer une assise juridique** à la CNE, en insérant un article « fondateur » dans le CGCT¹. Cet ajout permettrait ainsi d'organiser sur des bases juridiques fortes la concertation qui doit présider aux relations entre l'Etat et les collectivités ainsi que l'équilibre des pouvoirs entre les deux partenaires.

Proposition n° 1 : Institutionnaliser la conférence nationale des exécutifs (CNE) par sa consécration dans le CGCT.

Outre la mise en place d'un fondement juridique de la CNE, le CGCT définirait la composition de la CNE, son rôle et ses modalités de fonctionnement.

S'agissant de la **composition**, vos rapporteurs optent pour que la CNE réunisse, outre le Premier ministre, les ministres intéressés, les présidents du CFL et du CSFPT, les trois principales associations nationales d'élus (Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France), au moins une association nationale d'élus représentant les EPCI à fiscalité propre (Assemblée des communautés de France) et quatre représentants du Parlement.

Afin que le dialogue puisse être constructif, le nombre de ses membres ne devrait pas être trop élevé. S'il n'appartient pas à vos rapporteurs de le définir précisément dans ce rapport, ils considèrent qu'un effectif d'au plus vingt-cinq personnes serait adapté.

¹ Pour mémoire, un amendement au projet de loi portant réforme des collectivités territoriales et visant à institutionnaliser la CNE avait été rejeté lors de son examen en commission le 20 mai 2010 à l'Assemblée nationale.

Proposition n° 2 : Modifier la composition de la CNE actuelle en ajoutant *a minima* une association nationale d'élus représentant les EPCI à fiscalité propre et quatre parlementaires.

Par ailleurs, il apparaît indispensable aux yeux de vos rapporteurs de **préciser le rôle et les missions de la CNE**. Si cette instance a vocation à être un lieu de **concertation, de dialogue et de négociation** entre les collectivités territoriales et l'Etat, ses missions doivent être clairement identifiées afin d'éviter qu'elle ne devienne une « coquille vide ».

Il est d'autant plus important de rénover ses objectifs que seul un des trois axes de travail, cités précédemment, est encore valable, les deux autres étant devenus sans objet, à savoir la préparation de la présidence française et une réflexion sur la réforme des collectivités territoriales.

Enfin, vos rapporteurs ayant observé que la multitude d'instances de dialogue n'a pas permis, sur le long terme, des échanges de qualité, ils s'interrogent sur leur fusion au sein d'une CNE renforcée. Ainsi, vos rapporteurs estiment que la CNE pourrait englober les missions de la Conférence nationale des déficits publics.

Dans ces conditions, la CNE pourrait devenir, à l'instar des instances de dialogue entre le pouvoir central et les régions existant dans certains pays européens et dont le fonctionnement a été décrit précédemment, **l'instance naturelle de dialogue à haut niveau entre l'Etat et les collectivités territoriales**, offrant la possibilité de centraliser des relations qui s'effectuent le plus souvent entre ministères et strates de collectivités. Par conséquent, cette CNE rénovée pourrait se prononcer sur :

- les perspectives de réformes dont la mise en œuvre est susceptible de toucher les différents niveaux de collectivités territoriales ou leurs groupements ;
- les problématiques liées aux politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'Etat et les collectivités ;
- l'évolution de la situation des finances publiques, la lutte contre les déficits publics ;
- les projets de loi ainsi que les documents relatifs à la position de la France sur les projets de normes communautaires, ayant trait à l'organisation, aux compétences et aux finances des collectivités territoriales ;
- tout autre sujet intéressant les collectivités territoriales ou le Gouvernement.

Enfin, la CNE pourrait être chargée de la **définition des clauses de revoyure** prévues dans le cadre des réformes des collectivités territoriales.

Proposition n° 3 : Mettre en place une **CNE aux missions renouvelées** qui aurait vocation à se prononcer sur :

- les perspectives de réformes dont la mise en œuvre est susceptible de toucher les différents niveaux de collectivités territoriales ou leurs groupements ;
- les problématiques liées aux politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'Etat et les collectivités ;
- l'évolution de la situation des finances publiques et la lutte contre les déficits publics ;
- les projets de loi ainsi que les projets d'actes législatifs de l'Union européenne touchant à l'organisation, aux compétences et aux finances des collectivités territoriales ;
- la définition des clauses de revoyure prévues dans le cadre des réformes des collectivités territoriales ;
- tout autre sujet intéressant les collectivités territoriales ou le Gouvernement.

Proposition n° 4 : Fusionner les missions de la conférence nationale des déficits publics au sein d'une CNE renouvelée.

Enfin, l'institutionnalisation de la CNE et la redéfinition de ses missions nécessitent la **mise en place d'un secrétariat technique permanent** pour coordonner et organiser ses différentes actions. De plus, pour permettre une réelle progression des dossiers, les réunions de la CNE devraient se tenir à échéance régulière, au minimum trois fois par an, selon un calendrier et un ordre du jour prévus suffisamment à l'avance, pour que les sujets évoqués soient préparés sérieusement.

Vos rapporteurs préconisent donc **de doter la CNE d'un secrétariat permanent**. Cette structure serait en relation avec les services compétents de l'Etat et les associations représentatives de collectivités pour préparer techniquement les réunions. L'ordre du jour et les dates des réunions seraient décidés par la conférence, en laissant une certaine flexibilité sur la date à condition de respecter le rythme prévu.

Dans la mesure où le quatrième alinéa de l'article 24 de la Constitution dispose que le **Sénat assure la représentation des collectivités territoriales**, le secrétariat de la CNE pourrait dépendre de la chambre haute. Cependant, l'équipe administrative de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation étant actuellement restreinte, vos rapporteurs préconisent plutôt que la direction générale des collectivités locales (DGCL) assure ce secrétariat, comme elle le fait d'ailleurs pour le CFL, la CCEC ou la CCEN. En revanche, prévoir la présence de fonctionnaires parlementaires dans le secrétariat permettrait au Parlement d'être également représenté dans l'équipe administrative.

Proposition n° 5 : Mettre en place un **secrétariat permanent** de la CNE et garantir la présence du Parlement en permettant la présence de fonctionnaires parlementaires au sein de ce secrétariat.

b) Au sein des territoires, rénover la conférence des exécutifs régionaux et créer ce type d'instance au niveau départemental.

(1) Les conférences des exécutifs régionaux

(a) Une composition adaptée à sa nouvelle mission

L'expérience réussie du *Breizh 15* montre que les conférences des exécutifs régionaux constituent des lieux de négociation efficaces. Néanmoins, conscients du morcellement de ces instances de concertation au niveau régional, et du rôle qu'elles pourraient jouer dans l'apaisement du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, vos rapporteurs préconisent quelques améliorations.

Actuellement, la loi prévoit qu'au niveau régional une **conférence des exécutifs** se réunisse pour permettre à la région et aux départements d'étudier et de débattre, d'une part, de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi, et d'autre part, de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivité. **La conférence des exécutifs ne constitue donc pas officiellement un lieu du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

Cependant, dans certaines régions, comme la Bretagne, cette instance permet également d'instituer un dialogue plus informel entre les élus locaux et les représentants de l'Etat. Dès lors, vos rapporteurs s'interrogent sur un **élargissement des missions des conférences des exécutifs** qui auraient pour objectif, non seulement l'amélioration du dialogue entre les collectivités territoriales elles-mêmes, mais aussi l'amélioration du dialogue entre l'Etat et ces dernières.

Dans cette perspective, la **composition des conférences des exécutifs pourrait être adaptée**. Ainsi, vos rapporteurs recommandent que **les préfets de région et, le cas échéant, des départements** soient considérés comme des membres à part entière des conférences des exécutifs et donc conviés à chacune des réunions. Rappelons que, dans la réponse à la question écrite n° 54862 du 14 juillet 2009 du député Jean-Jacques Urvoas, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, précisait déjà que *« rien ne s'oppose à ce que soient associés aux travaux de la conférence des exécutifs le préfet de région et le président du CESR ainsi que toute autre personnalité qualifiée »*. **Officialiser la présence du préfet de région et, éventuellement, des préfets de départements permettrait d'étendre cette**

pratique à l'ensemble des territoires, et ce, au profit du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Néanmoins, vos rapporteurs sont conscients que **seules des règles de fonctionnement souples** garantissent l'efficacité de telles instances de dialogue. Par conséquent, la présence des préfets ne doit pas être obligatoire à chacune des réunions des conférences des exécutifs ; c'est à eux qu'il reviendrait de décider de la nécessité de leur venue, en fonction de l'ordre du jour.

Proposition n° 6 : Consacrer dans le CGCT la possibilité pour la conférence des exécutifs régionaux d'associer à ses réunions, à son initiative, le préfet de région ou les préfets de département.

(b) Un rôle d'instance de négociation réaffirmé dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales

Vos rapporteurs estiment que l'efficacité des conseils des exécutifs régionaux reposera sur leur capacité à susciter le dialogue et la concertation entre les différents acteurs locaux, mais aussi sur le respect des orientations adoptées au cours de leurs réunions. C'est pourquoi, ils préconisent que les **orientations adoptées** au sein de la conférence des exécutifs régionaux fassent l'objet, dans un délai rapproché, d'une délibération par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées.

Proposition n° 7 : Prévoir la communication, dans un délai suffisamment rapproché, au sein des assemblées délibérantes des collectivités représentées à la conférence des exécutifs régionaux, des orientations retenues par cette conférence.

La négociation locale doit être la clé du développement harmonieux des territoires. Il convient dès lors de la décliner aux différents niveaux territoriaux. Si l'importance du niveau régional destine tout naturellement le conseil régional des exécutifs à être le lieu principal de la coordination des politiques territoriales majeures, le niveau départemental devrait, lui aussi, tirer profit d'un dispositif semblable de négociation organisée, la « conférence départementale des exécutifs ». C'est pourquoi, vos rapporteurs recommandent, à l'instar de ce que leurs collègues préconisaient dans leur rapport *Faire confiance à l'intelligence territoriale*¹, la création d'une **conférence départementale des exécutifs**.

¹ Rapport n° 471(2008-2009), fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales par Claude Belot, président, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, rapporteurs..

Cette instance de dialogue aurait pour mission de faciliter la conduite de négociations et l'émergence de projets communs. Elle permettrait également de relayer les attentes exprimées par les différents acteurs locaux, à destination du président du conseil général mais aussi du préfet de département, facilitant ainsi la mise en œuvre des politiques territorialisées initiées par l'Etat. Cependant, pour éviter toute concurrence entre les instances régionales et départementales, il conviendrait de circonscrire les attributions de la conférence départementale aux questions **d'intérêt départemental**.

Cette conférence départementale des exécutifs serait naturellement présidée par le président du conseil général. En outre, il serait souhaitable que cette instance compte un nombre plus important de membres, afin d'offrir à toutes les communautés de communes la possibilité de participer à la négociation territoriale. Enfin, la conférence pourrait aussi réunir les présidents des métropoles, des communautés urbaines, d'agglomération et des maires des communes du territoire concerné.

S'agissant de son **fonctionnement**, il pourrait être calqué sur celui du conseil régional des exécutifs, tout comme ses compétences, dans le respect des prérogatives de ce dernier.

Proposition n° 8 : Créer dans chaque département une conférence départementale des exécutifs, chargée d'organiser la coordination locale et de favoriser le dialogue entre les représentants de l'Etat et les élus locaux.

2. Améliorer la connaissance partagée des politiques décentralisées

Vos rapporteurs observent que le manque de connaissance partagée des politiques décentralisées constitue un obstacle majeur à la mise en place d'un dialogue apaisé et serein entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est pourquoi, ils proposent quelques pistes de réflexion en vue d'améliorer la connaissance que chacun des différents acteurs publics peuvent avoir de leurs partenaires. Ces propositions font notamment l'objet de développements dans le rapport de M. Pierre Jamet¹, celui du groupe de travail co-présidé par MM. Carrez et Thénault² et celui de nos collègues MM. Yves Krattinger et Roland du Luart³.

¹ *Rapport à M. le Premier ministre sur les finances départementales : Jamet Pierre, Moleux Marguerite, Philippon Florian, Ponroy Pierre. Avril 2010.*

² *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, présenté lors de la conférence des déficits publics du 20 mai 2010.*

³ *Rapport d'information de MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, « Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'État et les collectivités territoriales », fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport n° 572 (2009-2010).*

a) Instituer de meilleurs outils de suivi des compétences décentralisées.

Vos rapporteurs estiment nécessaire d'améliorer les outils de suivi et de gestion des compétences décentralisées. S'agissant du suivi des politiques, il existe actuellement un double enjeu pour l'Etat et les collectivités territoriales :

- **améliorer la capacité collective** de l'Etat et des collectivités à connaître les conditions d'exercice des compétences décentralisées ;

- **favoriser la coordination des interventions** de l'Etat et des collectivités sur les politiques qui restent *de facto* partagées sinon fortement liées, à savoir les politiques sociales, économiques, dans le domaine du logement, de l'emploi, etc.

Si une CNE rénovée était mise en place, vos rapporteurs estiment que son **secrétariat technique** pourrait favoriser l'échange d'informations et jouer un rôle moteur dans la mise en place de systèmes d'informations statistiques communs entre l'Etat et les collectivités. Une vision et une connaissance transversales des données chiffrées concernant les politiques décentralisées sont devenues indispensables pour permettre une **action publique efficiente** dans l'ensemble des départements et des régions.

b) Renforcer le rôle de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques locales.

Le premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution donne à la Cour des comptes de nouvelles missions en matière d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques, et d'information des citoyens par des rapports publics. Sa mission ne se restreint donc pas aux seules politiques conduites par l'Etat mais à l'ensemble de la sphère publique. Ainsi les acteurs publics, et notamment l'Etat et les collectivités territoriales, gagneraient à bénéficier d'une analyse qui permette l'évaluation des politiques publiques, et non plus seulement le contrôle de celles-ci.

ANNEXES

- Annexe 1 :** Examen du rapport d'information par la Délégation.
- Annexe 2 :** Liste des personnes auditionnées.
- Annexe 3 :** Contribution écrite de Monsieur Henri-Michel Comet, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.
- Annexe 4 :** Composition du Comité des finances locales.
- Annexe 5 :** Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.
- Annexe 6 :** Etude de législation comparée réalisée par le service des études juridiques du Sénat sur les organes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales (octobre 2010).

ANNEXE 1 : Examen du rapport d'information par la Délégation, le mardi 1^{er} février – présidence de M. Claude Belot, président.

La délégation procède à l'examen du rapport de **Mme Jacqueline Gourault** et **M. Didier Guillaume, rapporteurs**, sur le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. - Le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales en France est un sujet régulièrement débattu. Force est de reconnaître qu'une décentralisation harmonieuse ne peut faire l'économie d'un dialogue, aussi bien national que local, harmonieux et constructif entre les élus locaux et les représentants de l'État. Les récents débats liés à la réforme des collectivités territoriales et à la taxe professionnelle ont mis en évidence les profondes difficultés rencontrées par l'Etat pour instaurer un dialogue harmonieux avec les élus locaux. Ils témoignent également d'une fracture entre les deux partenaires. Combien de fois avons-nous entendu, au cours des derniers mois, que les élus locaux dépensaient trop, embauchaient trop, n'étaient pas assez vertueux ? Dès le début, ce langage a heurté les sénateurs et les élus locaux que nous sommes en même temps.

J'ajoute que la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a accentué les difficultés de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales. En effet, les restructurations, les fusions, les déplacements de décisions du département vers la région ont contribué à

distancier les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales au niveau local. J'observe d'ailleurs que ces difficultés de dialogue se retrouvent tant au niveau local que national. Je vous renvoie aux conclusions de notre collègue Yves Daudigny sur la question de l'ingénierie publique qui mettaient en évidence cet élément.

Mais avant d'aborder la présentation de nos recommandations, je souhaite faire un rapide bilan des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans le cadre d'une République à l'organisation constitutionnellement décentralisée. Didier Guillaume et moi-même avons distingué le niveau national du niveau local, les problématiques étant différentes.

Au niveau national, nous avons tout d'abord constaté qu'il y avait un très grand nombre d'instances de dialogue entre les deux partenaires, peut-être même un trop grand nombre. Cette multitude d'instances est prégnante en matière financière ; citons, à titre d'exemple, le comité des finances locales et deux structures qui lui sont rattachées : la commission consultative d'évaluation des charges ou encore la commission consultative d'évaluation des normes. Il en est de même dans le domaine de la fonction publique (avec le collège des employeurs territoriaux), de l'environnement (prenons l'exemple du comité de l'eau) ou encore des instances à vocation plus large comme la conférence nationale des exécutifs (CNE).

Cependant, la multiplication des outils n'empêche pas un manque de dialogue, voire une certaine incompréhension entre l'Etat et les représentants des

collectivités territoriales ! Pourquoi un tel constat ? Deux éléments peuvent, selon nous, expliquer « l'échec », ou le demi-succès, de ces différentes instances de concertation.

En premier lieu, nous observons une absence de connaissance partagée des politiques décentralisées. Les ministères souffrent d'un manque d'information actualisée sur la gestion des politiques décentralisées, comme l'avaient d'ailleurs regretté nos collègues MM. du Luart et Krattinger, dans le cadre de leur rapport consacré au financement des transferts de compétences.

En second lieu, nous constatons une réelle confusion entre les notions de dialogue et de proclamation, largement illustrée par la CNE. Celle-ci, créée par le Premier ministre afin d'améliorer le dialogue entre l'Etat et les élus locaux, ne dispose pas de fondement juridique et ne peut s'appuyer ni sur un secrétariat technique propre, ni sur un conseil d'orientation. Or, cette situation constitue un frein à son ambition, puisque la CNE est dans l'incapacité de préparer les dossiers qui lui sont soumis, et ne peut se réunir sur la base de rapports introductifs ou d'un véritable ordre du jour. Dès lors, ses réunions ne peuvent aboutir à de véritables résolutions ou recommandations. C'est pourquoi elle s'est transformée en une instance au sein de laquelle le Gouvernement présente un bilan largement positif de ses réformes, sans que celles-ci fassent l'objet d'un diagnostic partagé avec les élus locaux.

Cependant, les critiques liées au fonctionnement de la CNE ne doivent pas occulter le succès de certaines instances de dialogue, telle la CCEN, présidée

par notre ancien Président, Alain Lambert, dont l'efficacité a largement favorisé la promulgation d'un moratoire sur les normes et l'examen du stock de normes existant, qui représente un coût financier élevé pour les collectivités.

Quant au dialogue entre l'État et les collectivités territoriales au niveau local, il apparaît beaucoup moins structuré qu'au niveau national. En effet, seule la conférence des exécutifs régionaux constitue un lieu d'échanges entre les différentes catégories de collectivités au sein de chaque région. Cependant, cette instance n'organise qu'un dialogue « inter-collectivités », dans la mesure où ni le préfet de région, ni les préfets de département n'en sont membres à part entière.

Par ailleurs, les échanges réguliers entre le représentant de l'État dans le département et les élus locaux constituent une autre forme de dialogue, dont la qualité et l'efficacité varient selon la personnalité des acteurs et les problématiques inhérentes à chaque territoire. Nous avons qualifié ce type de dialogue « *d'intuitu personae* ».

Les bilans des conférences régionales des exécutifs sont fort variables : certains territoires comme la Bretagne en tirent un profit évident, lié certainement à leur culture historique de dialogue, quand d'autres n'en perçoivent pas l'intérêt.

Quant au préfet, il reste un vecteur essentiel du dialogue entre l'Etat et les collectivités, mais son rôle est fragilisé par la RGPP. Ainsi, la réorganisation des services déconcentrés ne permet plus aux élus de terrain de disposer d'interlocuteurs de proximité, ce qui risque de conduire, à terme, à une remise en

cause de nombreux projets territoriaux. En outre, ce recul de l'Etat pourrait fortement défavoriser les territoires ruraux, dont les représentants élus expriment régulièrement leur besoin d'Etat, ainsi que l'avait souligné notre collègue Bruno Sido dans son rapport consacré à la mutualisation dans les départements, et comme j'en avais moi-même fait état, avec Yves Krattinger, dans notre rapport « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* ».

M. Didier Guillaume, rapporteur. – La nécessité de créer un dialogue harmonieux entre l'Etat et les élus locaux nous a conduits à formuler quelques recommandations, dont nous vous présentons les plus importantes.

Les premières propositions s'appliquent au dialogue de niveau national.

Tout d'abord, nous estimons qu'il est essentiel de renforcer le rôle de la CNE afin qu'un dialogue fructueux s'instaure entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est pourquoi nous préconisons de conférer une assise juridique à la CNE en insérant un article fondateur dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il est d'autant plus important de renforcer juridiquement la CNE que notre ancien collègue, Philippe Richert, aujourd'hui ministre chargé des Collectivités territoriales, vient d'exprimer son souhait de relancer cette instance de dialogue.

Si vous adoptez cette proposition, elle constituera une réponse forte de notre délégation sénatoriale aux attentes exprimées à maintes reprises, aussi bien

par les élus locaux que par les associations nationales d'élus, ainsi que par les administrations centrales.

Outre l'institutionnalisation de la CNE, nous préconisons également une rénovation de ses missions. La CNE ne doit plus être une coquille vide, mais un véritable lieu de concertation, de dialogue et de négociation. Dans cette perspective, nous recommandons que la CNE puisse se prononcer sur un certain nombre de points. A titre d'exemple, nous pouvons citer :

- les perspectives de réformes dont la mise en œuvre est susceptible de toucher les différents niveaux de collectivités territoriales ou leurs groupements ;

- les problématiques liées aux politiques publiques décentralisées nécessitant un partenariat entre l'Etat et les collectivités ;

- l'évolution de la situation des finances publiques et la lutte contre les déficits publics ;

- les projets de loi, ainsi que les documents relatifs à la position de la France sur les projets de normes communautaires ayant trait à l'organisation, aux compétences et aux finances des collectivités territoriales ;

- la définition des clauses de revoyure prévues dans le cadre des réformes des collectivités territoriales ;

- tout autre sujet intéressant les collectivités territoriales ou le Gouvernement.

L'institutionnalisation de la CNE et la redéfinition de ses missions nécessitent également la mise en place d'un secrétariat technique permanent pour coordonner et organiser ses différentes actions. Cette structure serait en relation avec les services compétents de l'Etat et les associations représentatives de collectivités pour préparer techniquement les réunions.

Le renforcement du dialogue entre l'Etat et les collectivités nous semble également essentiel au niveau local.

Actuellement, Jacqueline Gourault l'a rappelé, la loi prévoit qu'au niveau régional une conférence des exécutifs se réunisse pour permettre à la région et aux départements d'étudier et de débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi, et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivité. La conférence des exécutifs ne constitue donc pas officiellement un lieu du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Cependant, dans certaines régions, comme la Bretagne, cette instance permet aussi d'instituer un dialogue plus informel entre les élus locaux et les représentants de l'Etat. Dès lors, nous nous interrogeons sur un élargissement des missions des conférences des exécutifs, qui auraient pour objectif non seulement l'amélioration du dialogue entre les collectivités territoriales elles-mêmes, mais également, et surtout, l'amélioration du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Dans cette perspective, la composition des conférences des exécutifs pourrait être adaptée. Ainsi, nous recommandons que les préfets de région et, le cas échéant, des départements soient considérés comme des membres à part entière des conférences des exécutifs et donc conviés à chacune des réunions.

Par ailleurs, l'efficacité de ces instances reposera, d'une part, sur leur capacité à susciter le dialogue et la concertation entre les différents acteurs locaux, mais aussi, d'autre part, sur le respect des orientations adoptées au cours de leurs réunions. C'est pourquoi nous préconisons que les orientations adoptées au sein de la conférence des exécutifs régionaux fassent l'objet, dans un délai rapproché, d'une délibération par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées.

Enfin, la négociation locale devant être la clé du développement harmonieux des territoires, il convient de la décliner aux différents niveaux territoriaux. Si l'importance du niveau régional destine tout naturellement le conseil régional des exécutifs à être le lieu principal de la coordination des politiques territoriales majeures, le niveau départemental devrait lui aussi tirer profit d'un dispositif semblable de négociation organisée. Ainsi, nous vous proposons la création d'une conférence départementale des exécutifs.

Cette instance de dialogue aurait pour mission de faciliter la conduite de négociations et l'émergence de projets communs. Elle permettrait également de relayer les attentes exprimées par les différents acteurs locaux, à destination du

président du conseil général, mais aussi du préfet de département, facilitant ainsi la mise en œuvre des politiques territorialisées initiées par l'Etat.

Pour conclure, nous estimons que seule la mise en œuvre de l'ensemble de ces propositions permettra une amélioration sensible des conditions du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, favorisant ainsi l'émergence d'une démocratie apaisée.

M. Claude Belot, président. – Ce que vous avez dit à propos du dialogue au niveau local ne correspond absolument pas à ce que j'ai vécu et ressenti en quarante ans de vie d'élus local. Les institutions ne sont jamais que ce que les hommes en font : si le représentant de l'État voulait jouer les « fiers-à-bras » avec les élus, il trouverait en face de lui le président du conseil général qui n'est généralement pas quelqu'un du genre à se mettre au garde-à-vous devant un préfet. Les préfets le savent, comme ils savent qu'ils ne feront rien dans leur département s'ils ne travaillent pas en bonne intelligence avec les élus ; ils n'ont pas envie d'organiser des réunions dans lesquelles les chaises seront vides. Si un préfet l'oublie, cela peut certes mal se passer, mais cela ne dure généralement pas très longtemps car l'État le prie alors rapidement d'aller voir ailleurs. C'est une constante de la République, vraie en tout endroit, quels que soient les Gouvernements.

Ce qui peut en revanche arriver, je le constate dans ma région, c'est que la présidence d'une assemblée locale ignore le préfet, n'organise pas de

réunion avec lui. C'est une pratique très surprenante, heureusement rare, qui traduit une non-reconnaissance de l'État.

Au niveau national, je me demande s'il ne serait pas souhaitable de mettre en place un organisme unique de partenariat des collectivités avec l'État. Celles-ci en seraient renforcées car le fait est que l'État peut jouer de leur division. Je me souviens, à l'époque où je présidais le groupe de sénateurs des départements thermaux : le thermalisme français, représenté par plusieurs associations, n'arrivait pas à se faire entendre des pouvoirs publics ; je les ai invités à s'unir, ils l'ont fait et ont obtenu des résultats tout simplement parce que l'État avait en face de lui des interlocuteurs qui parlaient d'une même voix. Si le bloc collectivités territoriales réuni au niveau national dialoguait avec l'État après avoir fait, en son sein, sa propre synthèse des enjeux, les choses seraient beaucoup plus équilibrées qu'aujourd'hui.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je souscris pleinement au constat des rapporteurs concernant le dialogue entre l'Etat et les collectivités ainsi qu'à leurs propositions. Cependant, je souhaite exprimer deux remarques.

En premier lieu, il faut se demander si nous souhaitons mettre en place de véritables instances de dialogue ou bien des « chambres d'écho » dont le seul objectif est d'entériner les décisions du gouvernement.

En outre, afin que les différents partenaires puissent véritablement discuter des enjeux concernant le secteur public, ils doivent disposer de données et chiffres précis concernant les collectivités territoriales. Sans ces informations,

il est impossible de dialoguer, c'est-à-dire d'échanger des arguments afin de trouver des solutions adéquates. C'est malheureusement ce qui se passe actuellement dans les domaines de la fiscalité et du transfert des compétences.

Enfin, je pense que la mise en place d'une conférence nationale des exécutifs à la composition et aux missions renouvelées permettrait d'améliorer la qualité du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

M. Claude Belot, président. – Je viens de rencontrer M. Philippe Richert, ministre délégué en charge des Collectivités territoriales, et je lui ai fait part de ce qui m'avait frappé, il y a deux ans, lorsque j'avais présidé la mission sur l'avenir des collectivités : le peu d'informations, d'éléments concrets, dont disposent les administrations de l'État sur la décentralisation. La DATAR, la DGCL et autres n'ont pas grand chose dans leurs soutes. Il n'empêche que les seules informations dont nous disposons sont celles de l'État. Je crois que les associations, qui ne manquent pas de moyens, pourraient se doter d'une expertise qui ne pourrait que les renforcer face à l'État. Elles disposeraient ainsi d'une base de données fiable qui permettrait de discuter. Notre délégation pourrait d'ailleurs parfaitement participer à la construction de cette banque de données.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Je suis favorable aux différentes propositions, dont certaines permettront d'officialiser des pratiques déjà existantes. En revanche, s'agissant de la septième proposition, je pense que la présence des préfets dans les conférences des exécutifs régionaux ne devrait pas être obligatoire. En effet, il est parfois nécessaire que les collectivités trouvent un

accord avant de présenter au préfet un projet fédérateur. Il est également important de mettre en place un organisme qui collecte des données concernant les collectivités, indépendamment de l'Etat.

En conclusion, j'estime que si ces propositions étaient intervenues dans l'ancienne mouture de l'organisation des collectivités territoriales, cela aurait permis l'émergence de pistes de réforme très positives. Au contraire, avec la nouvelle loi portant réforme des collectivités territoriales, l'entrée en force des préfets au niveau du fonctionnement des collectivités obère le dialogue entre l'Etat et les élus locaux. En effet, les préfets bénéficieront de pouvoirs accrus dans le domaine de l'intercommunalité.

M. Claude Belot, président. – Ils devront quand même demander l'avis de la commission départementale de l'intercommunalité, qui disposera d'un pouvoir de blocage. J'imagine d'ailleurs mal un préfet prendre le contrepied de ce que proposera cette commission.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Afin d'illustrer mon propos, je vais citer un cas pratique : le TGV Toulouse-Bordeaux-Paris. Ce sujet n'entre ni dans le champ de compétences des régions, ni dans celui des départements et des communautés d'agglomération. Les premiers financent ce projet à hauteur de 350 millions d'euros, les deuxièmes, 420 millions d'euros et les troisièmes, 300 millions d'euros. La mise en œuvre de ce chantier dépend naturellement du préfet. En effet, je vous rappelle que trois collectivités participent au financement du tronçon Bordeaux-Tours, dont le démarrage des travaux aura lieu bien avant

celui du tronçon Bordeaux-Toulouse. Le préfet a donc un rôle majeur à jouer, puisqu'il peut garantir que l'Etat s'engagera à financer le projet jusqu'à son terme, donnant ainsi la certitude aux collectivités qui ont cofinancé les travaux portant sur le tronçon Bordeaux-Tours que la suite des travaux sera effectivement réalisée.

M. Antoine Lefèvre. – Je souscris au constat et aux propositions des rapporteurs, notamment quant au trop grand nombre d'instances de dialogue, qui donne une illusion de dialogue et contribue à diluer les sujets.

En ce qui concerne la conférence des exécutifs, il y a des régions où elle fonctionne plutôt bien. En Picardie, on n'associe pas les préfets, d'où, il est vrai, une espèce de défiance vis-à-vis de l'Etat. Je suis cependant d'accord avec notre collègue M. Mirassou : l'important est qu'il y ait des discussions entre les intercommunalités et les exécutifs régionaux et le préfet n'a pas forcément à être toujours présent. Sans toutefois rendre systématique sa présence, nous devons chercher à institutionnaliser les débats pour créer les structures d'un réel dialogue et mettre fin à des discussions parallèles. La conférence régionale des exécutifs est une instance de dialogue qui permet aux collectivités territoriales, et notamment à la région, avec l'appui des territoires et des EPCI, de peser et d'être en position un peu plus déterminante vis-à-vis du préfet, rendant les débats plus productifs que s'ils n'avaient cours qu'entre les EPCI et les préfets ou entre exécutifs. Ainsi, je considère que la proposition n° 7, sur la présence du préfet, est la plus significative et la plus visible parmi les propositions formulées, et donc la plus urgente à mettre en œuvre.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Je salue le travail accompli, qui a donné lieu à un rapport particulièrement fouillé. Le fait que le préfet, de département ou de région –mais peut-être pas en même temps- soit occasionnellement présent lors de la conférence des exécutifs est incontestablement un apport supplémentaire en termes de dialogue. Même s'il faut, à mon sens, prendre également en compte la personnalité des différents interlocuteurs, cette mesure constitue un plus. Par ailleurs, qui dit création d'une commission -qu'elle soit nationale, régionale, départementale- dit mise en œuvre de moyens. Je m'interroge sur ce point.

M. Claude Bérit-Débat. – Je suis tout à fait favorable à une recomposition de la conférence nationale des exécutifs, et notamment à une représentativité en son sein des EPCI à fiscalité propre.

Pour ma part, je ne vois pas l'intérêt de regrouper toutes les associations. Elles doivent continuer d'exister avec leurs spécificités. Par exemple, si l'ADCF a vu le jour, c'est qu'elle ne retrouvait pas dans l'AMF la force de proposition et d'expertise que l'on retrouve dans l'ADCF. Je pense qu'il faut effectivement mettre à profit les personnes de haut niveau qui travaillent dans ces associations, mais sans pour autant obligatoirement les regrouper. Je pense que ces associations doivent perdurer sur leur mode autonome, en poursuivant les objectifs de défense des collectivités qui sont les leurs. C'est une richesse plutôt qu'une faiblesse, et cela permet de « s'y retrouver ».

Par ailleurs, je suis très réticent à l'idée d'intégrer les préfets de façon structurelle dans la conférence des exécutifs régionaux. Je considère qu'on peut ponctuellement les inviter –voire s'obliger à le faire– pour qu'ils apportent l'éclairage de l'Etat, mais, en premier lieu, on a besoin de discuter entre nous, ce qui s'avère déjà parfois compliqué. Leur présence systématique donnerait l'impression d'une forme de « recentralisation » ; la parole du préfet est tout de même vécue comme étant celle de l'Etat.

Sur la création d'une conférence départementale, l'idée est séduisante, mais de quels acteurs sera-t-elle composée ? Le département est déjà doté d'un conseil général avec un exécutif fort, mais, suivant qu'il s'agisse d'un département rural, très rural ou urbain, les choses risquent d'être plus ou moins difficiles à mettre en œuvre.

En ce qui concerne le rôle du préfet dans le schéma départemental de coopération, je serai plus réservé que notre président : je pense que le préfet peut imposer son propre périmètre, car, pour contrecarrer sa position, il faut tout de même une majorité des deux tiers des voix de la commission départementale de l'intercommunalité. Il est à craindre qu'avec une majorité des deux tiers requise, on se retrouve parfois dans l'impasse. Je ne suis donc pas aussi optimiste que le président Belot sur ce point, même si j'espère me tromper !

M. Claude Belot. – Je ne peux pas imaginer le préfet et les élus locaux se faisant la guerre et, en tout état de cause, cela ne pourrait pas durer

longtemps : les préfets sont des « passants » alors que les élus sont des « restants ».

Mme Jacqueline Gourault. – Je voudrais répondre à notre collègue M. Bérit-Débat. J’abonde dans son sens au sujet des associations d’élus, d’autant plus qu’il existe des coordinations. Par exemple, en tant que présidente de la commission intercommunalités à l’AMF, j’ai toujours travaillé avec l’ADCF et nous avons toujours recherché un accord. Je précise qu’il est écrit, dans le rapport : « *par conséquent, la présence des préfets ne doit pas être obligatoire à chacune des conférences des exécutifs* ». Selon nous, il revient donc aux élus de décider de la nécessité de la venue du préfet suivant l’ordre du jour.

M. Claude Belot. – Je vous propose de passer maintenant à l’examen des recommandations des rapporteurs.

Je constate qu’il n’y a pas d’opposition sur les propositions n° 1, 2, 3 et 4, relatives à l’institutionnalisation, à la composition et aux missions de la CNE. Il en va de même ni sur la recommandation n° 5, prévoyant de doter la CNE d’un secrétariat permanent.

En ce qui concerne la proposition n° 6, sur la présence d’un administrateur du Sénat dans le secrétariat, je ne vois pas d’objection sur le fond, mais je me demande si on peut l’écrire dans un texte. D’ailleurs, l’Assemblée nationale pourrait souhaiter, elle aussi, avoir une antenne.

M. Didier Guillaume. – La proposition n° 6 pourrait être reformulée ainsi : « *possibilité de présence d'administrateurs du Sénat ou de l'Assemblée nationale -désignés par la délégation aux collectivités territoriales- au secrétariat permanent de la conférence nationale des exécutifs* », ceci afin de rendre possible la représentation du Parlement. On peut d'ailleurs envisager de joindre cette proposition à la n° 5.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Il faut en effet que le Parlement soit présent.

M. Claude Belot, président. – Ce que l'on veut, c'est que le Sénat et l'Assemblée nationale ne soient pas ignorés dans cette démarche. Faut-il faire référence à la délégation ?

M. Edmond Hervé. – Pas dans un texte de loi : vous pouvez mentionner le Sénat et l'Assemblée nationale, qui figurent dans la Constitution, mais pas notre délégation.

M. Claude Belot, président. – D'accord : on mentionne un secrétariat avec des administrateurs des deux assemblées et on joint les propositions 5 et 6.

Sur la proposition n° 7, concernant la présence du préfet à la conférence régionale des exécutifs, nous avons bien noté, comme l'a précisé Mme Gourault, qu'il n'était pas dans l'esprit de nos rapporteurs de la rendre systématique.

M. Didier Guillaume. – Tout à fait. Néanmoins, nous vous présentons un rapport sur le dialogue non pas entre les collectivités territoriales, mais entre les collectivités territoriales et l'État. Cela suppose que, au niveau local, il puisse y avoir régulièrement un dialogue qui peut, selon nous, passer par la conférence régionale.

M. Claude Belot, président. – Nous sommes d'accord.

Sur la proposition n° 8, qui prévoit que seront relayées au niveau local les orientations retenues par la conférence des exécutifs régionaux, je note que nos rapporteurs envisagent que ces orientations donneront lieu à délibération dans les assemblées locales concernées. Faut-il aller jusque là ? Ne pourrait-on exiger une simple transmission des orientations, car il pourrait être gênant qu'une collectivité officialise dans une délibération son opposition ?

M. Didier Guillaume. – Notre souhait, c'est que chaque collectivité membre de la conférence des exécutifs se saisisse des conclusions, pour que celles-ci ne restent pas au point mort. Par exemple, nous faisons des assemblées bi-départementales Drôme Ardèche, au cours desquelles les deux conseils généraux « fusionnent » et se réunissent. Nous délibérons donc d'abord en assemblée bi-départementale, sans valeur normative, puis nous délibérons de nouveau dans chaque conseil général.

L'idée force du rapport est d'instaurer un véritable « contrat de confiance », moral, administratif, politique, au sein d'une instance qui ait pour ambition de rénover, de réformer le dialogue. Un ordre du jour doit donner lieu à

une délibération, et l'objectif est que celle-ci « redescende », sous forme de communication.

Ce que nous préconisons, c'est que l'on institutionnalise, en quelque sorte, un dialogue régulier, par homothétie des formes, comme c'est le cas à l'échelle nationale.

Je souhaite insister sur le titre du rapport, qui porte bien sur le dialogue officiel entre l'Etat et les collectivités territoriales, et non pas sur celui entre collectivités. Ne nous trompons pas de sujet. En outre, on parle bien des collectivités qui sont représentées à la conférence nationale des exécutifs par leurs présidents.

L'idée c'est que les assemblées délibérantes des collectivités concernées se saisissent des travaux de la conférence régionale.

M. Claude Belot, président.- C'est un point sur lequel nous sommes d'accord.

M. Pierre-Yves Collombat.- Il faudrait plutôt faire référence à une communication aux assemblées délibérantes concernées.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur.- Oui, il faut plutôt parler de communication.

M. Claude Belot, président.- Oui, communication. Il ne faut pas ouvrir de nouveaux débats, il faut éviter de politiser ces débats en fonction des appartenances politiques des différents membres de la conférence.

M. Didier Guillaume, rapporteur.- Je rappelle que toutes les collectivités du département n'ont pas vocation à participer à la conférence régionale des exécutifs. Nous parlons en ce moment des collectivités territoriales représentées à la conférence régionale des exécutifs, en principe par leur président.

M. Claude Belot, président.- Ça peut être un adjoint au maire qui assiste à la conférence des exécutifs régionaux, si le maire n'a pas le temps d'y aller. Puis, lors de la séance consacrée à cette question, le maire annonce qu'il est en désaccord complet avec les travaux de la conférence. Du coup, un nouveau débat s'ouvre. Il faut donc être attentif à cela, et ne prévoir qu'une communication plutôt qu'une délibération qui n'est pas un acte de même nature.

M. Jean-Jacques Mirassou.- Je suis favorable à ce que nous parlions d'une communication.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur.- Si la conférence des exécutifs fonctionne de manière satisfaisante, avec des travaux organisés et une véritable reconnaissance législative, les maires assisteront aux travaux.

M. Claude Belot, président.- Proposition n°9 « *créer dans chaque département une conférence départementale des exécutifs* ». Nous sommes, me semble-t-il, également favorables à cette proposition de nos rapporteurs.

M. Didier Guillaume, rapporteur.- Je rappelle que cette proposition doit être interprétée avec les mêmes réserves que celles faites précédemment sur la présence du Préfet aux réunions de la conférence régionale des exécutifs.

M. Claude Belot, président.- Nous venons de nous prononcer sur les propositions de nos rapporteurs, qui sont dorénavant les propositions de la délégation

M. Didier Guillaume, rapporteur.- Dans le prolongement de la réflexion proposée par Pierre-Yves Collombat sur la différence entre instance de dialogue et chambre d'écho, il me semble intéressant d'introduire cette idée dans le rapport car c'est une distinction pertinente. Mais, ce qui nous semble prioritaire, c'est la réflexion autour des outils dont devront être dotés ces conférences des exécutifs pour remplir leur rôle.

ANNEXE 2 :
Liste des personnes auditionnées

- Table ronde organisée par la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur le dialogue entre l'Etat et les collectivités. Y ont notamment participé :
 - . Monsieur **Alain Rousset**, président de l'**ARF**,
 - . Monsieur **Claudy Lebreton**, président de l'**ADF**,
 - . Monsieur **Philippe Laurent**, vice-président de l'**AMF**,
 - . Monsieur **Eric Jalon**, secrétaire général de la **DGCL**.

- Audition du sénateur **Joseph Kergueris** (Union centriste, Morbihan), le mercredi 17 novembre 2010 ;

- Audition de Monsieur **Jean-Claude Bastion**, préfet, membre du **Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat**, le mardi 21 décembre 2010 ;

- Audition de Monsieur **Charles-Eric Lemaignan**, président délégué de **l'Assemblée des communautés de France (AdCF)**, le mardi 21 décembre 2010.

ANNEXE 3 :

Contribution écrite de M. Henri-Michel Comet,
secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des
Collectivités territoriales et de l'Immigration

1. Comment définiriez-vous les relations que les collectivités territoriales et l'Etat entretiennent dans les territoires ? Estimez-vous que celles-ci aient évolué au cours des dernières années, plus particulièrement avec la mise en œuvre de la RGPP dans l'administration déconcentrée ?

Représentant du Premier ministre et de chacun des ministres dans le département ou la région, le préfet est l'interlocuteur institutionnel de premier plan, tant des élus que de la société civile et des citoyens eux-mêmes.

Délégué du préfet dans l'arrondissement, le sous-préfet l'assiste dans la représentation territoriale de l'Etat et, sous son autorité, exerce des missions régaliennes dans les domaines de la sécurité, de la protection des personnes, de l'ordre public. Il constitue l'interlocuteur privilégié des élus locaux.

Dans ce cadre, les représentants de l'Etat entretiennent des relations de confiance avec les représentants des collectivités territoriales, qui se manifestent notamment au travers de trois missions dont la RGPP a fait évoluer les modalités d'exercice dans le sens d'une meilleure efficacité.

Pour mémoire, on rappellera à titre liminaire que la réforme de l'administration territoriale de l'Etat s'est concrétisée par le regroupement des services régionaux de l'Etat en 8 entités contre une vingtaine auparavant. De même, selon la taille des départements, deux ou trois directions départementales interministérielles (direction départementale des territoires, direction départementale de la protection des populations, direction départementale de la cohésion sociale, ces deux directions étant fusionnées au sein d'une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations dans les départements de moins de 400 000 habitants) ont été substituées, à côté d'une préfecture réorganisée, à 6 directions départementales antérieures. Les textes précisant l'organisation et les missions de ces directions sont parus au cours de l'année 2009 et de l'année 2010

- Une fonction de conseil juridique et de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales, mission constitutionnelle confiée aux préfets :

Ces fonctions de conseil juridique et de contrôle de légalité exercées par le préfet sont indissociables et poursuivent le même objectif : le respect de la légalité pour les collectivités territoriales et la sécurité juridique de leurs actes.

Un conseil pertinent donné avant la production d'un acte limitera les lettres d'observation et les contentieux éventuels. Il joue un rôle majeur dans la prévention du contentieux. La conciliation de ces deux aspects permet, en outre, aux services de l'Etat de dépasser leur seule fonction de « censeur » au profit d'une participation plus active au développement local.

Sur ce point, le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a décidé que le contrôle de légalité sera centralisé en préfecture et recentré sur les actes qui présentent les enjeux les plus importants (marchés publics, urbanisme et environnement notamment).

Ces domaines requièrent en effet une expertise et une approche interministérielle, qui ont conduit à privilégier le regroupement des compétences en préfecture et le développement du travail en réseau afin de renforcer les capacités d'expertise de l'Etat au service des collectivités territoriales.

Par circulaire du 23 juillet 2009, le ministre a prescrit la centralisation du contrôle de légalité en préfecture au 1er janvier 2010, tout en conservant au sous-préfet d'arrondissement son rôle d'interlocuteur de proximité des élus. Elle est effective dans plus de 80% des départements.

- Une fonction d'appui technique aux collectivités territoriales, dont la réforme de l'administration territoriale de l'Etat permet l'approfondissement :

La création, à l'échelon départemental, des directions départementales interministérielles a permis de tirer parti des synergies entre les missions exercées, pour améliorer le service à l'usager, la lisibilité de l'organisation et l'efficacité de l'action en regroupant les compétences.

Parallèlement, les conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) des 4 avril et 11 juin 2008 ont décidé que les DDT « se désengageront des missions d'ingénierie publique concurrentielle, qui peuvent être assurées par le secteur privé ».

Ce recentrage a pour objectif de permettre aux services de l'Etat de renforcer leur capacité d'expertise et d'accompagnement des collectivités territoriales dans les domaines qui correspondent aux défis du développement durable : transports urbains, prévention des risques, gestion des déchets, économies d'énergie... Les prestations d'ingénierie seront ainsi réorientées vers les politiques publiques présentant des enjeux forts pour l'avenir.

Il intervient au moment où le développement de l'offre privée d'ingénierie a mis fin à la situation de carence de l'initiative privée en ce domaine, et où le droit communautaire impose aux collectivités publiques l'organisation d'une mise en concurrence pour toute prestation de service, quel qu'en soit le montant, de manière à garantir le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Les deux CMPP ont néanmoins décidé le maintien de l'assistance technique de l'Etat aux collectivités locales pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) : dans ce cadre, les services de l'Etat continueront à apporter aux collectivités de taille modeste l'accompagnement technique nécessaire.

- Enfin, le préfet et les sous-préfets d'arrondissement apparaissent comme des autorités neutres dont la connaissance des acteurs et des enjeux locaux peuvent leur permettre de jouer un rôle de médiateur et de facilitateur au service du développement local:

- Un rôle de médiateur afin de rapprocher les points de vue parfois divergents des différents acteurs locaux dans la réalisation d'un projet. A ce titre, le sous-préfet d'arrondissement est en mesure de décliner d'une façon cohérente avec les enjeux de l'arrondissement les politiques publiques en mettant en réseau les acteurs, notamment dans le cas de politiques transversales comme la politique de la ville, où l'Etat, les agences, les collectivités territoriales et le milieu associatif doivent travailler ensemble;
- Un rôle de facilitateur par la mobilisation de l'expertise et de l'appui des différents services de l'Etat (DDI, DR) autour des projets de développement local portés par les collectivités territoriales et leurs groupements.

2. Dans son discours aux préfets du 13 décembre 2010, le Premier ministre a observé que, avec l'adoption de la réforme des collectivités territoriales, un certain nombre de préfets « avaient signalé le sentiment d'un regain de centralisation » au niveau de l'administration territoriale. Partagez-vous ce sentiment ? Dans l'affirmative, cette centralisation de l'Etat territorial ne risque-t-elle pas d'altérer la qualité des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ?

Dans son discours du 13 décembre dernier, le Premier ministre a appelé les préfets à poursuivre leurs actions d'information sur les différentes réformes territoriales en cours, et notamment sur celles relatives aux collectivités territoriales et à l'administration territoriale de l'Etat.

Comme le Premier ministre l'a affirmé, la réforme des collectivités territoriales n'induit pas moins de décentralisation mais plus de cohérence entre la région et le département, deux échelons indispensables qui doivent agir en complémentarité et plus d'efficacité dans l'organisation décentralisée.

Le « sentiment d'un regain de centralisation » ne concerne donc pas la réforme des collectivités territoriales mais traduit certaines craintes liées à la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Dans ce cadre, le ministère de l'intérieur demeure particulièrement vigilant quant au strict respect des principes qui ont guidé cette réforme et dont le décret du 16 février 2010 modifiant le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets constitue la clé de voute : unité de la parole et de l'action de l'Etat, approfondissement de la déconcentration des interventions financières de l'Etat, développement des mutualisations interservices.

A ce titre, les préfets de département sont désormais consultés préalablement à la nomination des sous-préfets, des directeurs départementaux interministériels, du directeur départemental de la sécurité publique et du commandant du groupement de gendarmerie départementale, ainsi que de leur adjoint. Ils se voient également confier le rôle de délégué territorial des agences disposant d'un échelon territorial permet d'assurer une cohérence accrue des politiques de l'Etat.

Dans le domaine des mutualisations, les préfets de région constituent les plateformes interministérielles CHORUS, nouvelle application de gestion des crédits de l'Etat, arrêtent le plan interministériel de gestion des ressources humaines à l'échelle de la région, ainsi que le schéma régional de mutualisation et le schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Ces schémas sont déclinés au plan départemental par le préfet de département.

Ainsi, au-delà du pouvoir de répartir les crédits et de la responsabilité de l'ordonnancement secondaire (le préfet de région est RPROG et responsable de la ventilation des crédits entre les UO), le préfet de région se voit reconnaître des prérogatives dans la mutualisation des moyens. Il dispose de l'ensemble des outils lui permettant d'assurer la conduite des politiques publiques.

Le ministère de l'intérieur est particulièrement attentif à ce que les préfets disposent des moyens nécessaires au pilotage efficace des politiques publiques et à leur adaptation aux spécificités des territoires. Une vigilance particulière est par conséquent portée sur :

- l'ajustement des effectifs des services déconcentrés et sa répartition. Celle-ci doit être :

- juste entre DR et DD;
- pertinente entre fonctions opérationnelles et support ;

- le degré de déconcentration des BOP : face à la tentation du fléchage excessif depuis l'échelon central, l'existence d'une grande latitude au bénéfice des préfets de région est, à ce titre, indispensable pour piloter l'adaptation des politiques publiques aux enjeux territoriaux.

Le Premier ministre a rappelé cette exigence à l'occasion de la publication de la circulaire du 13 décembre dernier portant application du décret du 16 février 2010.

Il a en effet invité les responsables de programme en administration centrale à associer effectivement les préfets de région aux discussions de cadrage budgétaire avec les directions régionales et à engager un dialogue constructif avec eux dans la détermination de la ressource affectée.

3. Pensez-vous que la présence du préfet dans les conférences régionales des exécutifs permette de nouer un dialogue plus informel avec les élus locaux ? Serait-il nécessaire d'institutionnaliser la présence du préfet dans ces instances de dialogue ?

Le dialogue entre les préfets et les élus locaux est permanent et s'établit dans tous les domaines. Il n'est pas certain que l'institutionnalisation de la présence du préfet dans ces instances de dialogue apporte une plus-value.

4. Estimez-vous que l'institutionnalisation de la Conférence nationale des exécutifs (CNE) ainsi que la rénovation de ses objectifs, permettraient de favoriser l'émergence d'un dialogue plus apaisé entre l'Etat et les collectivités territoriales ?

A l'occasion de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a confirmé sa volonté de poursuivre un dialogue approfondi avec les collectivités territoriales dans le cadre de la conférence nationale des exécutifs (CNE), instance de haut niveau créée en 2007. Une concertation menée depuis plusieurs semaines par le ministre chargé des collectivités territoriales avec les trois principales associations d'élus (AMF, ADF et ARF), doit permettre de renforcer le rôle de la CNE et d'en consolider le fonctionnement.

La CNE doit être conçue comme une instance de dialogue, d'échanges de vue et de discussion pour associer les collectivités territoriales à la préparation et au suivi des projets et propositions de réforme les intéressant.

Elle a vocation à intervenir, dans ce cadre, en amont du processus législatif et réglementaire, sans se substituer aux organismes consultatifs existant (comité des finances locales, conseil supérieur de la fonction publique territoriale, etc.).

Elle doit permettre d'améliorer la connaissance et le pilotage des politiques décentralisées en mettant notamment en place de modalités d'échanges de données et d'informations sur l'organisation et l'articulation des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales.

ANNEXE 4 : Composition du Comité des finances locales

Membres du CFL issus des élections de 2008

Mise à jour Février 2010

TITULAIRES

SUPPLEANTS

Députés

M. Jacques PELISSARD (*Jura*)

M. Guy GEOFFROY (*Seine-et-Marne*)

M. Michel PIRON (*Maine-et-Loire*)

M. Marc LAFFINEUR (*Maine-et-Loire*)

Sénateurs

M. Bernard SAUGEY (*Isère*)

M. Alain ANZIANI (*Aquitaine*)

M. Charles GUENE (*Haute-Marne*)

M. Jean-Claude FRÉCON (*Rhône-Alpes*)

Présidents de conseil régional

M. Jean-Paul HUCHON (*Ile-de-France*)

M. Jean-Yves LE DRIAN (*Bretagne*)

M. François BONNEAU (*Centre*)

Présidents de conseil général

M. Philippe ADNOT (*Aube*)

M. Philippe LEROY (*Moselle*)

M. Augustin BONREPAUX (*Ariège*)

M. Yves KRATTINGER (*Haute-Saône*)

M. Thierry CARCENAC (*Tarn*)

M. Bernard DEROSIER (*Nord*)

M. Alain LAMBERT (*Ome*)

M. Maurice LEROY (*Loir-et-Cher*)

• Maires

Départements d'outre-mer

M. Jean-Claude FRUTEAU
(*Saint-Benoît, Réunion*)

M. Félix DESPLAN
(*Pointe-Noire, Guadeloupe*)

Territoires d'outre-mer	
M. Michel BUILLARD (Papeete, Polynésie Française)	M. Alain LAZARE (Boulouparis, Nouvelle Calédonie)

Communes touristiques	
M. Marc FRANCINA (Evian-les-Bains, Haute-Savoie)	M. Philippe SUEUR (Enghien-les-Bains, Val d'Oise)

Communes de zone de montagne	
M. Didier MIGAUD (Seyssins, Isère)	M. Martial SADDIER (Bonneville, Haute-Savoie)
Communes de zone littorale	
M. Jean-François RAPIN (Merimont, Pas de Calais)	M. Loïc LE MEUR (Ploemeur, Morbihan)

Communes de moins de 2 000 habitants	
M. Charles de COURSON (Vanault-les-Dames, Marne)	M. Antoine DE MENTHON (Menthon-Saint-Bernard, Haute-Savoie)
M. Ambroise DUPONT (Victot-Pontfol, Calvados)	M. Paul GIROD (Droizy, Aisne)
M. Patrice JOLY (Ouroux-en-Morvan, Nièvre)	M. Denis DURAND (Bengy-sur-Craon, Cher)

Communes de 2 000 habitants et plus	
Mme Marie-France BEAUFILS (Saint-Pierre-des-Corps, Indre-et-Loire)	Mme Karine CLAIREAUX (Saint-Pierre, Saint-Pierre-et-Miquelon)
M. Jean-Claude BOULARD (Le Mans, Sarthe)	M. Antoine HOMÉ (Wittenheim, Haut-Rhin)
M. Gilles CARREZ (Perreux-sur-Mame, Val-de-Marne)	M. Arsène LUX (Verdun, Meuse)
M. Michel CHARASSE (Puy-Guillaume, Puy-de-Dôme)	M. Jérôme ROYER (Jamac, Charente)
M. Pierre JARLIER (Saint-Flour, Cantal)	M. Vincent DELAHAYE (Massy, Essonne)
M. Philippe LAURENT (Sceaux, Hauts-de-Seine)	M. Laurent LAFON (Vincennes, Val-de-Marne)
M. François PUPPONI (Sarcelles, Val d'Oise)	M. Christian PIERRET (Saint-Dié-des-Vosges, Vosges)

- Présidents d'établissements publics de coopération intercommunale

Communautés urbaines	
M. François CUIILLANDRE (C.U de Brest, Finistère)	M. Bernard CAZENEUVE (C.U de Cherbourg, Manche)

Communautés d'agglomérations	
M. Charles-Eric LEMAIGNEN (CA d'Orléans Val de Loire, Loiret)	M. Alain CLAEYS (CA de Poitiers, Vienne)

Communautés de communes ayant opté pour le régime fiscal de l'article 1609 nonies C du CGI	
M. Gérard GOUZES <i>(CC du Val de Garonne, Lot-et-Garonne)</i>	M. Michel GUEGAN <i>(CC du Val d'Oust et de Lanvaux, Morbihan)</i>

Communautés de communes n'ayant pas opté pour le régime fiscal de l'article 1609 nonies C du CGI	
M. André LAIGNEL <i>(CC du pays d'Issoudun, Indre)</i>	M. Jean-Louis de MOURGUES <i>(CC Bessin, Seulles et Mer, Calvados)</i>
M. François de MAZIERES <i>(CC du Grand Parc, Yvelines)</i>	M. Jean GIRARDON <i>(CC autour du Mont-Saint-Vincent, Saône-et-Loire)</i>

Syndicats de communes	
M. Denis MERVILLE <i>Syndicat de transports scolaires de St-Romain-de-Colbosc (Seine-Maritime)</i>	M. Christophe ROUILLON <i>Syndicat intercommunal pour la constitution de la piste d'athlétisme de Coulaines et Sargé-Lès-Le-Mans et syndicat intercommunal à vocation scolaire de l'école Molière (Sarthe)</i>

Agglomérations nouvelles	
M. Dominique VEROTS <i>SAN de Sénart en Essonne (Essonne)</i>	M. Bernard GRANIE <i>SAN Ouest-Provence (Bouches-du-Rhône)</i>

Représentants de l'Etat

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales
Direction Générale des Collectivités locales

M. Eric JALON
(Directeur général des collectivités locales)

M. Stanislas BOURRON
(Sous-directeur des compétences et des institutions locales)

M. Bruno DELSOL
(Adjoint au directeur général des collectivités locales territoriale)

Mme Laurence MEZIN
(Sous-directrice des élus locaux et de la fonction publique territoriale)

M. Jean-Christophe MORAUD
(Sous-directeur des finances locales et de l'action économique)

M. Patrick AMOUSSOU-ADEBLE
(Adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique)

Mme Anne ARCHAMBAULT, *Secrétaire du CFL*
(Chef du bureau des concours financiers de l'Etat) compétences)

M. Alaric MALVES, *Secrétaire de la CCEC et de la CCEN*
(Chef du bureau du financement des transferts de

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales
Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer

M. Vincent BOUVIER
(Directeur général à l'outre-mer)

M. Bertrand BEAUVICHE
(Chef du bureau des Collectivités locales)

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Direction générale du Trésor et de la Politique économique

M. Stéphane GUENE
(Sous-direction des finances publiques)

M. Antoine DERUENNES
(Chef du bureau « Synthèse des finances publiques », DGTPE)

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Direction du Tourisme

M. Jacques AUGUSTIN
(Directeur du tourisme)

M. Jean BEMOL
(Adjoint au sous-directeur des politiques touristiques)

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
- Ministère du Budget, des Comptes publics et le Fonction publique
Direction de la législation fiscale

M. Philippe-Emmanuel de BEER
(Sous-directeur C)

M. Guillaume TALON
(Chef du bureau C1)

Ministère du Budget, des Comptes publics et le Fonction publique
Direction du Budget

M. Eric QUERENET DE BREVILLE
(Sous-directeur, direction du Budget)

M. Vianney-Marie BOURQUARD
(Chef du bureau 5BCL, Direction du Budget)

Ministère du Budget, des Comptes publics et le Fonction publique
Direction générale des finances publiques

M. Frédéric IANNUCCI
(Chef du service des collectivités locales)

M. Jean-Luc BRENNER
(Sous-directeur de la gestion financière et comptable des collectivités locales)

Ministère du Logement et de la Ville
Secrétariat général du Comité interministériel des villes

M. Hervé MASUREL
(Secrétaire général)

M. Patrick SILLARD
(Sous-directeur des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective)

ANNEXE 5:
Circulaire du 6 juillet 2010 relative
au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les
collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

JORF n°0155 du 7 juillet 2010

Texte n°1
CIRCULAIRE
NOR: PRMX1017659C

Paris, le 6 juillet 2010.

Le Premier ministre à Madame et Monsieur les ministres d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat

L'opportunité de mettre les exécutifs locaux à même d'infléchir l'évolution de la dépense locale dans les mêmes conditions que celle de l'Etat a été soulignée lors de la préparation de la deuxième conférence sur le déficit.

Une part de l'effort attendu relève de la responsabilité de l'Etat, qui se doit de mieux maîtriser la charge résultant pour les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics des règles de portée générale les concernant. C'est pourquoi, à l'issue de la conférence, le Président de la République a annoncé un moratoire sur l'édiction de ces normes.

La présente circulaire précise les modalités d'application de cette décision. Elle vient compléter le dispositif issu de la circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes.

Cette commission aura une part essentielle à sa mise en œuvre. Elle s'est en effet d'ores et déjà affirmée comme un lieu d'expertise et de dialogue entre les administrations et les représentants des collectivités territoriales, ainsi qu'en atteste le bilan d'activité présenté le 4 mai dernier au comité des finances locales par son président, M. Alain Lambert.

1. Champ du moratoire

Le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois.

Si, par exception, vous paraissait absolument nécessaire l'édiction d'une norme entrant dans le champ ainsi défini, le projet de décret ou d'arrêté correspondant devra être communiqué au secrétariat général du Gouvernement préalablement à toute saisine du Conseil d'Etat ou mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures. J'apprécierai alors si l'adoption du projet mérite un examen complémentaire. En ce cas, vous le soumettrez à ma demande à la commission consultative d'évaluation des normes. Je tiendrai compte très strictement de l'avis rendu par la commission pour déterminer si le projet peut être adopté.

2. Mise en œuvre des engagements internationaux de la France et application des lois

Les mesures réglementaires commandées, d'une part, par les engagements internationaux de la France, notamment celles relevant de l'exigence de transposition des directives de l'Union européenne et, d'autre part, par l'obligation d'application des lois échappent au moratoire.

Elles doivent toutefois être soumises à la commission d'évaluation des normes en application de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales. Vous veillerez à ce que les projets présentés à la commission se limitent aux mesures rendues strictement nécessaires par les dispositions qu'ils ont pour objet d'appliquer. Les différents éléments soumis à la commission, et notamment la fiche d'impact, doivent lui permettre de s'en assurer avec la précision requise.

3. Autres mesures visant au renforcement de l'expertise sur les effets induits de la réglementation sur la dépense locale

3.1. La préparation des projets de loi doit mieux intégrer les coûts induits par les dispositions envisagées. A cet égard, une exigence particulière s'attache à la qualité des études d'impact préparées par le Gouvernement à l'appui de la réforme envisagée, notamment en ce qui concerne l'évaluation des coûts et bénéfices financiers attendus pour les collectivités territoriales. La consultation de la commission consultative d'évaluation des normes sur les projets de loi, facultative aux termes de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, sera plus largement utilisée et devra donc être systématiquement anticipée par vos soins, de sorte que la commission puisse, lorsque je déciderai de la saisir, prendre connaissance non seulement du projet de loi, mais également des mentions correspondantes de l'étude d'impact.

3.2. L'article R. 1213-4 du code général des collectivités territoriales ouvre la possibilité au président de la commission consultative d'évaluation des normes de proroger une fois le délai de cinq semaines dans lequel la commission doit rendre son avis, sauf déclaration d'urgence de ma part. Je souhaite que le

président de la commission, lorsqu'il fera usage de cette possibilité et s'il le juge nécessaire, puisse également confier à un élu membre de la commission le soin de procéder à un contre-rapport sur le projet de texte soumis à la commission, en sollicitant en tant que de besoin des experts issus de l'encadrement des collectivités territoriales.

3.3. Le Président de la République a annoncé que la commission pourra s'engager dans l'expertise du coût des normes existantes, dans le cadre d'une révision générale des normes. Je vous informe que j'ai saisi ce jour les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France, afin qu'ils me fassent connaître les domaines dans lesquels une révision générale des normes devrait être, selon ces associations, prioritairement engagée en raison des dépenses qu'elles engendrent pour les collectivités, et de préciser, dans ces domaines, les normes qui leur paraissent devoir être révisées. Sur la base de ces propositions, et après une phase d'expertise technique par vos services, je saisirai le président de la commission consultative d'évaluation des normes, afin qu'elle rende un avis sur la suppression ou l'aménagement des normes concernées.

François Fillon

ANNEXE 6 :

Etude de législation comparée : Les organes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales

(Note réalisée par le service des études juridiques du Sénat en octobre 2010)

ALLEMAGNE

En Allemagne, la concertation entre l'État et les *Länder* se déroule :

- au *Bundesrat* ;
- dans les conférences des ministres spécialisés des *Länder* ;
- et de manière plus informelle à la conférence des ministres-présidents des *Länder*.

1°) LE *BUNDESRAT*

La concertation entre l'État fédéral et les *Länder* se déroule principalement au *Bundesrat*. L'article 50 de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 prévoit que « *Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder concourent à la législation et à l'administration de la Fédération* ».

Au *Bundesrat*, les *Länder* participent directement à la politique fédérale par le biais de leurs exécutifs. En effet, « *Le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder qui les nomment et les révoquent* ». En outre, en application du règlement intérieur de cette assemblée, « *Les Länder sont représentés dans chaque commission par un membre du Bundesrat, un autre membre de leur gouvernement ou un délégué de leur gouvernement.* ». Le chef du gouvernement du *Land* siège en général à la Commission des Affaires étrangères et à la Commission de la Défense et les ministres dudit gouvernement dans les autres commissions en fonction de leur portefeuille : les ministres des Finances des 16 *Länder* siègent à la Commission des Finances par exemple. En pratique, les ministres concernés se font le plus souvent représenter par un fonctionnaire ou un membre du cabinet ministériel compétent en la matière. Par ailleurs, « *Les membres du gouvernement fédéral ont le droit et, si la demande leur en est faite, l'obligation de prendre part aux débats du Bundesrat et de ses commissions.* »

La concertation entre la Fédération et les *Länder* s'avère absolument nécessaire dans les matières où l'assentiment du *Bundesrat* est requis : répartition des compétences et partage des recettes fiscales entre la Fédération et les *Länder*, atteinte à la « souveraineté » administrative des *Länder*.

2°) LES CONFERENCES DES MINISTRES SPECIALISES

Les conférences des ministres spécialisés facilitent la coopération des ministres des différents *Länder* qui ont les mêmes attributions.

Certaines de ces conférences permettent également une coopération des ministres des *Länder* compétents avec le ministre fédéral en charge du secteur ainsi qu'une coopération de leurs administrations respectives. Le ministre fédéral peut participer avec voix délibérative : à la Conférence des ministres de l'agriculture, à la Conférence des ministres de l'Environnement, à la Conférence des ministres chargés de la Protection des consommateurs, et à la Conférence des ministres de l'Aménagement du territoire. Le ministre fédéral peut aussi participer en qualité d'invité permanent, dépourvu de voix délibérative, notamment à la Conférence des ministres de la Santé et à la Conférence des ministres de la Construction.

Les positions communes, les recommandations et décisions arrêtées dans ces conférences procèdent généralement d'un vote à l'unanimité. Elles n'ont pas de force juridique mais sont dotées d'un poids politique certain.

On présentera ici le fonctionnement de plusieurs conférences des ministres, en notant que les autres instances du même type sont organisées de manière analogue.

a) La Conférence des ministres de l'Agriculture, *Agrarministerkonferenz (AMK)*

Cette conférence permet un dialogue entre la Fédération et les *Länder* sur les problèmes de l'agriculture et du développement rural.

Son fonctionnement est régi par un règlement intérieur.

Elle est composée des ministres de l'Agriculture de chaque *Land* et du ministre fédéral de l'Agriculture qui disposent chacun d'une voix. Le secrétaire de la Commission de l'agriculture du *Bundesrat* ainsi qu'un représentant de la Conférence des ministres de la Santé y assistent également en qualité d'invités permanents. Des personnalités extérieures peuvent être également invitées en fonction de l'ordre du jour. Chaque ministre qui représente un *Land* est chargé à tour de rôle¹, chaque année, de présider la conférence. Il assure à cette occasion le secrétariat de la conférence (convocation, inscription à l'ordre du jour, tenue des procès-verbaux etc.).

La conférence se réunit deux fois par an pour une séance qui ne dure, en principe, qu'une journée. Elle peut également être convoquée, à titre exceptionnel², à la demande d'au moins 9 de ses membres. Elle ne délibère

¹ Dans l'ordre alphabétique de la liste des *Länder*.

² Les réunions exceptionnelles peuvent se tenir par téléphone- ou vidéo-conférence.

valablement que si plus de la moitié de ses membres sont présents ou représentés. Ses décisions sont, en principe, prises à l'unanimité.

Chaque conférence est préparée par la Conférence des directeurs d'administration compétents dans chaque *Land* et de celui de la Fédération, *Amtscheffkonferenz (ACK)* qui se réunit la veille, prépare les sujets discutés et élabore des propositions de résolution. Chaque directeur administratif a une voix. Le *Land* qui assure la présidence de la Conférence des ministres assure également celle de la Conférence des directeurs d'administration. Les deux conférences fonctionnent selon les mêmes modalités.

Pour l'aider dans ses travaux, la Conférence des ministres de l'Agriculture a institué 5 commissions de travail Fédération – *Länder* dotées d'un secteur de compétence. En tant que de besoin, elle peut également créer des groupes de travail *ad hoc*.

b) La Conférence des ministres de l'Environnement, *Umweltministerkonferenz (UMK)*

Cette conférence permet un dialogue entre la Fédération et les *Länder* sur la politique environnementale.

Son fonctionnement est régi par son règlement intérieur.

Elle est composée des ministres de l'Environnement de chaque *Land* et de celui de la Fédération. Chacun a une voix. Des personnalités extérieures peuvent également être invitées en fonction de l'ordre du jour. Le ministre compétent dans chaque *Land* est chargé, à tour de rôle¹, chaque année, de présider la conférence. Il tient à cette occasion le secrétariat de la conférence (convocation, inscription à l'ordre du jour, tenue des procès-verbaux etc.).

La conférence se réunit deux fois par an pour une séance qui ne dure, en principe, qu'une journée. Elle est généralement précédée d'entretiens préliminaires et de discussions confidentielles en cercle restreint (*Kamingespräch*). Elle peut également être convoquée à titre extraordinaire² à la demande d'au moins 9 de ses membres. Ses décisions sont prises en principe à l'unanimité.

Chaque conférence est préparée par la Conférence des directeurs d'administration compétents dans chaque *Land* et de celui de la Fédération, *Amtscheffkonferenz (ACK)* qui se réunit la veille, aborde les sujets difficiles et élabore des propositions de résolution. Chaque directeur administratif a une voix. Le *Land* qui assure la présidence de la Conférence des ministres assure également celle de la Conférence des directeurs d'administration. Les deux conférences fonctionnent de manière analogue.

¹ Dans l'ordre alphabétique de la liste des *Länder*.

² Les réunions exceptionnelles peuvent se tenir par téléphone- ou vidéo-conférence.

La Conférence des ministres de l'Environnement a créé 8 commissions de travail Fédération – *Länder* dotées d'un secteur de compétence.

c) La Conférence des ministres de la Protection des consommateurs, *Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK)*

Cette conférence permet un dialogue entre la Fédération et les *Länder* sur tous les sujets relatifs à la protection du consommateur.

Son fonctionnement est régi par son règlement intérieur.

Elle est composée des ministres chargés de la Protection des consommateurs de chaque *Land* et de celui de la Fédération qui ont chacun une voix. Des personnalités extérieures peuvent être également invitées en fonction de l'ordre du jour. Le ministre compétent dans chaque *Land* préside à tour de rôle¹, chaque année, la conférence. Il assure à cette occasion le secrétariat de la conférence (convocation, inscription à l'ordre du jour, tenue des procès-verbaux etc.).

La conférence se réunit une fois par an pour une journée. Elle peut également être convoquée à titre exceptionnel² à la demande d'au moins 5 de ses membres et ne délibère valablement que si plus de la moitié d'entre eux sont présents ou représentés. Ses décisions sont en principe prises à une majorité de 13 voix.

La Conférence des ministres chargés de la Protection des consommateurs peut utiliser les services du Groupe de travail des *Länder* pour la protection du consommateur, *Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV)* ou constituer des groupes d'études *ad hoc*.

Le *LAV*, qui rassemble les plus hautes autorités administratives des *Länder* compétentes en la matière, a été créé en 2002 par des résolutions de la Conférence des ministres de l'Agriculture et de la Conférence des ministres de la Santé. Son champ de compétence a été étendu, en 2007, par une résolution de la Conférence des ministres chargés de la Protection des consommateurs.

Chaque réunion est préparée par la Conférence qui réunit les directeurs d'administration compétents de chaque *Land* et celui de la Fédération, *Amtschefkonferenz (ACK)* qui se réunit la veille sur les sujets problématiques et formule des propositions de résolution. Chaque directeur administratif a une voix. Le *Land* qui assure la présidence de la conférence des ministres assure également celle de la conférence des directeurs d'administration. Les deux conférences fonctionnent, elles aussi, de manière analogue.

e) La Conférence des ministres pour l'Aménagement du territoire, *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)*

¹ Dans l'ordre alphabétique de la liste des *Länder*.

² Les réunions extraordinaires peuvent se tenir par téléphone- ou vidéo-conférence.

L'article 26 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 décembre 2008, (*Raumordnungsgesetz*), prévoit que les questions fondamentales de l'aménagement du territoire et du développement territorial sont discutées par le ministère fédéral en charge du secteur et les plus hautes autorités compétentes en la matière dans les *Länder* au sein de la Conférence des ministres pour l'Aménagement du territoire.

La loi dispose que l'État fédéral et les *Länder* ont l'obligation d'échanger les informations nécessaires à l'exercice de cette mission d'aménagement du territoire.

f) La Conférence des ministres de la Santé, *Gesundheitsministerkonferenz (GMK)*

Cette conférence permet un dialogue entre la Fédération et les *Länder* sur tous les sujets relatifs à la politique de la santé.

Elle est composée des ministres de la Santé des *Länder*. Un représentant du Ministère fédéral de la Santé et un représentant de la Commission de la Santé du *Bundesrat* y assistent également en qualité d'invités permanents.

Elle se réunit une fois par an.

Cette conférence est préparée par la conférence qui rassemble les directeurs d'administration compétents de chaque *Land* et de celui la Fédération, (*Amtschefkonferenz*) (*ACK*).

La Conférence des ministres de la Santé et la Conférence des directeurs d'administration s'appuient sur les travaux du Groupe de travail des plus hautes instances de santé des *Länder*, (*Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden*) (*AOLG*) aux deux réunions annuelles duquel participent les représentants du Ministère fédéral de la Santé.

3°) LA CONFERENCE DES MINISTRES-PRESIDENTS

Cette conférence réunit le chef de l'exécutif de chaque *Land* et permet la coordination de leurs vues sur des questions propres aux *Länder*. Elle se réunit quatre fois par an et fonctionne de manière analogue aux conférences des ministres spécialisés.

Toutefois, deux fois par an, à la suite des réunions qui se tiennent en été et en décembre, les chefs des exécutifs des *Länder* participent à un entretien avec la chancelière fédérale.

Par ailleurs, l'article 91b de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, adopté en 2006 à l'occasion de la réforme du fédéralisme, prévoit que la Fédération et les *Länder* peuvent coopérer dans les questions qui sont d'intérêt

suprarégional. Ils concluent à cette fin des conventions avec l'assentiment de tous les *Länder*, pour promouvoir :

- des centres et des projets de recherche scientifique en dehors des établissements d'enseignement supérieur ;
- des projets scientifiques et des projets de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur ;
- et pour faciliter la construction de bâtiment pour la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur, grands équipements compris.

C'est sur le fondement de cet article que s'est, par exemple, constituée la Conférence scientifique commune en juin 2007. Elle rassemble les ministres fédéraux et les ministres des *Länder* compétents en matière de formation, de recherche et de finances. Cette instance travaille sur les questions d'importance nationale relatives aux sciences et à la recherche scientifique et conduit une réflexion globale sur la politique scientifique. Elle a succédé à la Commission Fédération-Länder pour la Planification de la formation et le développement de la recherche.

ESPAGNE

L'État et les communautés autonomes (*autonomias*) mettent en œuvre une « coopération multilatérale » et une « coopération bilatérale » par l'intermédiaire de quatre types d'instances dont la première, la Conférence des présidents, a été créée en 2004 et dont deux sont visées dans la loi n° 30 du 26 novembre 1992, sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative de droit commun, à savoir les conférences sectorielles et les commissions bilatérales de coopération.

1°) LA CONFERENCE DES PRESIDENTS

Premier organe de coopération multilatérale, la Conférence des présidents est une instance politique. Présidée par le chef du gouvernement espagnol, elle réunit les présidents des 17 communautés autonomes et ceux des villes de Ceuta et Melilla.

Son fonctionnement est souple. Elle adopte, par entente entre ses membres, les accords les plus importants concernant les communautés autonomes, équivalent des régions françaises ou des *Länder* allemands.

La conférence, dont la création a été annoncée par le président du conseil lors du débat d'investiture de son gouvernement, s'est réunie quatre fois :

- le 28 octobre 2004, lors de sa constitution pour traiter du développement de la participation des communautés autonomes aux affaires européennes, d'une part, et pour analyser le financement de l'assistance sanitaire, d'autre part ;
- le 10 septembre 2005, pour conclure un accord État-collectivités locales sur le financement de la santé ;
- le 11 janvier 2007, pour l'adoption d'un texte sur la recherche, le développement technologique et l'innovation ainsi que d'un accord sur la création de conférences sectorielles sur l'eau d'une part, et sur l'immigration, d'autre part ;
- et le 14 décembre 2009, pour adopter, outre son règlement intérieur, une déclaration sur la présidence espagnole de l'Union européenne ainsi qu'une déclaration sur les violences faites aux femmes. Elle a aussi débattu, à cette occasion, des questions d'emploi, de développement durable, d'agriculture, d'élevage et de pêche et elle a reçu, en qualité d'observateurs, les principaux représentants des partenaires sociaux.

2°) LES CONFERENCES SECTORIELLES

Second type d'organe de coopération, les conférences sectorielles réunissent, sur un sujet donné, outre le ministre concerné appartenant au gouvernement espagnol, les membres des gouvernements des communautés autonomes compétents sur le même objet.

En vertu du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi n° 30 du 26 novembre 1992, sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative de droit commun, le régime applicable à chaque conférence résulte de son propre acte constitutif.

Les conférences, qui sont convoquées par le ministre, peuvent constituer des commissions et des groupes de travail pour faciliter leurs travaux.

Les accords qui sont conclus entre le ministre et les membres des gouvernements des communautés autonomes ne lient que les institutions que représentent ces signataires.

Sur les 32 conférences existantes, 25 ont eu une activité régulière. Le nombre total des réunions annuelles qui sont organisées par l'ensemble des conférences varie entre 60 et 75.

Entre 2004 et 2007, ont été créés de nouvelles conférences sectorielles compétentes en matière d'administration locale, de science et de technologie, de télécommunications et de société de l'information, d'autonomie et de dépendance, de politique universitaire, d'immigration et de gestion de l'eau.

L'activité des conférences est variable : En 2009, les cinq conférences qui ont organisé plus de la moitié des réunions de travail soit 35 sur 76 étaient compétentes en matière : de relations entre la politique agricole et les affaires

communautaires, de système national de santé, de développement rural, de politique de la pêche et enfin d'emploi.

Les paragraphes 7 et 8 de l'article 5 précité prévoient également que :

- l'administration de l'État et les administrations des communautés autonomes peuvent constituer d'autres organes de coopération qui réunissent les personnes compétentes sur des questions spécifiques ;
- lorsqu'une commission de coopération multilatérale s'intéresse à des sujets qui concernent les collectivités locales, elle peut inviter les associations représentant celles-ci au plan national à y participer.

3°) LES COMMISSIONS BILATERALES DE COOPERATION

Les commissions bilatérales de coopération se sont constituées, de façon coutumière, à compter des années 1980.

En vertu du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi n° 30 du 26 novembre 1992 précitée, elles réunissent des représentants de l'État et ceux des communautés autonomes. Chacune est créée par le biais d'un accord spécifique qui détermine son règlement intérieur.

L'article 33 de la loi organique n° 1 du 7 janvier 2000 relative à la modification des dispositions applicables au Tribunal constitutionnel leur confie le soin d'éviter le dépôt de recours devant le Tribunal constitutionnel en effectuant une médiation préalable entre le gouvernement central et celui d'une communauté autonome dont les organes envisagent de saisir le Tribunal constitutionnel au sujet d'une loi qu'ils estiment contraire à la constitution.

La loi organique prévoit, dans ce cas, que pour qu'un recours puisse être déposé, l'une des parties doit avoir demandé la réunion de la commission bilatérale. Les membres de cette commission (représentants du gouvernement, d'une part, et des communautés autonomes, d'autre part) concluent un accord tendant à engager des négociations pour résoudre le différend. Cet accord qui prouve que les parties ont tenté de rapprocher leurs points de vue est ensuite porté à la connaissance du Tribunal constitutionnel.

Ces commissions sont explicitement mentionnées dans les nouveaux statuts adoptés par plusieurs communautés autonomes (Andalousie Castille et León, Catalogne, et Îles-Baléares). Ces nouvelles commissions sont présidées, de façon alternée, par le représentant de l'administration de l'État et par un conseiller de la communauté autonome.

ITALIE

Trois organes de concertation associent, en Italie, l'État et les collectivités locales :

- la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et Bolzano ;
- la Conférence État-villes et collectivités locales ;
- et la Conférence unifiée qui réunit les membres des deux premières instances.

1°) LA CONFERENCE PERMANENTE POUR LES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT, LES REGIONS ET LES PROVINCES AUTONOMES DE TRENTE ET DE BOLZANO

Textes institutifs

L'article 12 de la loi n° 400 du 23 août 1988, portant règles sur l'activité du Gouvernement et l'organisation de la Présidence du Conseil des ministres et l'article 2 du décret législatif n° 281 du 28 août 1997 portant définition et extension des attributions de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano ont fixé le régime applicable à cette institution.

Composition

Placée auprès de la Présidence du Conseil des ministres, la conférence est composée des présidents des régions et des présidents des deux provinces autonomes. Elle est présidée par le président du Conseil des ministres ou par le ministre des Affaires régionales ou encore par un autre ministre.

Convocation

La conférence est convoquée au moins tous les six mois et, lorsqu'il le juge utile, par le président du Conseil des ministres.

Compétences

La conférence exerce une compétence générale en matière d'information, de consultation, et de mise en relation des pouvoirs publics au sujet des questions de politique générale qui peuvent avoir une incidence sur les sujets qui

relèvent de la compétence régionale. En sont exclues la politique extérieure, la défense, la sécurité nationale et la justice.

La conférence est consultée sur :

- les orientations de l'activité normative qui concernent directement les régions et la fixation des objectifs de programmation économique nationale ainsi que de la politique financière et budgétaire ;
- les questions générales relatives à l'exercice par l'État des fonctions d'impulsion et de coordination concernant ses rapports avec les régions, les provinces autonomes et les autres collectivités locales ;
- les orientations générales relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des actes communautaires concernant les compétences régionales ;
- et les questions au sujet desquelles le président du Conseil des ministres souhaite recueillir son avis.

Elle est en outre compétente pour :

- conclure des accords dont les effets s'appliquent à ses membres, lorsque ceux-ci décident de recourir à cette formule ou lorsqu'une loi prévoit l'intervention de la Conférence ;
- promouvoir la coordination de la programmation nationale et de la programmation régionale, notamment en matière de services publics ;
- assurer l'échange d'informations, notamment statistiques, entre l'État et les régions ;
- déterminer, sous réserve des principes fixés par la loi, les critères de répartition des ressources financières attribuées aux régions, notamment à des fins de péréquation ;
- adopter des décisions conformément à la loi (le champ des textes intervenus en la matière est très varié : parmi ceux publiés en 2010, retenons le décret relatif à l'Agence nationale d'évaluation des universités, pour la désignation d'un membre du conseil consultatif de cette entité, le nouveau code de l'organisation militaire, pour la définition, avec le gouvernement, du programme de formation des militaires en voie de reclassement, ou encore le règlement relatif au Centre du livre et de la lecture, pour la nomination de deux membres de son conseil scientifique ;
- formuler des propositions à l'attention des personnes publiques et des personnes privées qui gèrent des services publics ;
- nommer les responsables des entités compétentes pour prêter leur concours dans le cadre des compétences exercées concurremment par le gouvernement, les régions et les provinces autonomes ;

– approuver des schémas de conventions-type pour l'utilisation par l'État et les régions des bureaux de l'État et de ceux des régions ;

Elle est, en outre, obligatoirement consultée sur les projets de loi, de décrets législatifs et de règlements dans des matières qui relèvent de sa compétence et peut être consultée, à sa demande, par le président du Conseil des ministres.

La conférence délibère également sur :

– l'évaluation des politiques sur les orientations desquelles elle a formulé des avis ;

– les protocoles d'accord conclus pour la gestion des services sanitaires entre les personnes publiques et des opérateurs privés qui constituent des sociétés d'économie mixte à cette fin ;

– les actes qui relevaient antérieurement de commissions État-régions (Comité pour les zones naturelles protégées, Groupe de travail pour la charte de la nature, Comité national de défense du sol, Commission permanente interministérielle pour le compte des transports).

Elle délibère sur les orientations relatives à l'application uniforme sur le territoire des parcours de diagnostic et de thérapie, ainsi que les sanctions susceptibles d'être infligées aux médecins qui s'en écartent sans motif valable.

Enfin elle émet un avis conforme sur la nomination du directeur de l'Agence pour les services sanitaires régionaux.

En matière de questions européennes, la conférence se réunit aux moins deux fois par an pour :

– rapprocher le cours de la politique nationale relative à l'élaboration des actes communautaires des demandes des régions et des provinces autonomes ;

– exprimer un avis sur le projet de loi qui, chaque année, porte dispositions pour l'accomplissement par l'Italie des obligations qui découlent de son appartenance à l'Union européenne.

Elle favorise la coopération des régions et des provinces autonomes avec l'organisme chargé de gérer les fonds communautaires destinés à l'Italie.

Si la conférence n'a pas pu, du fait de l'urgence, être consultée a priori par le gouvernement, elle est consultée par celui-ci a posteriori. Cependant, la loi enjoint au gouvernement de tenir compte des avis qu'elle émet aussi bien lors de l'examen des projets de loi qu'à l'occasion de l'examen des projets de loi portant habilitation du gouvernement à légiférer par décret-loi.

Moyens

La conférence dispose d'un secrétariat dont l'organisation est fixée par décret du président du Conseil des ministres. Ce secrétariat inclut des personnels des régions et provinces autonomes dont le traitement reste à la charge de celles-ci.

Relations avec le Parlement

Le président du Conseil des ministres ou un ministre rend compte périodiquement de l'activité de la conférence à la Commission parlementaire pour les questions régionales.

2°) LA CONFERENCE ÉTAT-VILLES ET COLLECTIVITES LOCALES

Le régime de la Conférence État-villes et collectivités locales résulte des articles 8 et 9 du décret législatif n° 281 du 28 août 1997 précité.

Composition

Présidée par le premier ministre ou un ministre elle réunit :

- le ministre de l'Économie et des finances ;
- le ministre des Infrastructures et des transports ;
- le ministre du Travail, de la santé et de la solidarité ;
- le président de l'Association nationale des communes ;
- le président de l'Association des présidents de provinces, équivalent des départements ;
- le président de l'Association des communes et communautés de montagne ;
- quatorze maires désignés par l'Association nationale des communes ;
- six présidents de provinces désignés par l'Association des présidents de provinces ;
- et le cas échéant des personnalités invitées lors d'une séance à raison de leurs compétences.

Compétences

La Conférence État-villes et collectivités locales :

- coordonne les rapports entre l'État et les collectivités locales ;
- étudie, informe et travaille sur les problèmes liés aux orientations de politique générale qui ont une incidence sur les compétences des provinces, des communes et des communautés de montagne.

Elle débat :

- du fonctionnement des collectivités locales, notamment en ce qui concerne les questions financières et budgétaires, les ressources humaines et matérielles ainsi que les initiatives législatives et les actes du gouvernement qui y sont liés ;
- de l'activité de gestion et de mise en œuvre des services publics ;
- des questions qui peuvent lui être soumises par les présidents des associations représentatives des communes, des provinces et des communautés de montagne.

La conférence favorise :

- l'information et les initiatives pour l'amélioration des services publics locaux ;
- la promotion des accords et contrats de programme conclus par des collectivités locales pour recueillir des fonds auprès d'organismes bancaires pour la réalisation de programmes d'investissement ;
- et les activités ou manifestations qui réunissent plusieurs communes au plan national.

3°) LA CONFERENCE UNIFIEE

Composition

La Conférence unifiée se compose des membres de la Conférence État-villes et communautés autonomes locales et de ceux de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

Elle est présidée par le Premier ministre ou par un ministre.

Compétences

Régie par l'article 9 du décret législatif n° 281 du 28 août 1997 précité, la Conférence unifiée exerce les compétences dévolues aux deux autres conférences déjà décrites dans les matières qui sont communes aux régions, aux provinces, aux communes et aux communautés de montagne.

Elle intervient lorsque la Conférence État-région et la Conférence État-villes et collectivités locales doivent statuer sur un même objet. À ce titre, elle exprime notamment un avis sur :

- le projet de loi de finances et les textes qui lui sont liés ;
- le document de programmation économique et financière ;
- les projets de décrets législatifs destinés à permettre le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales ;

La conférence promeut les accords entre l'État et les collectivités locales. Elle assure le transfert d'informations entre le premier et les secondes. Elle est consultée sur les orientations générales de la politique de l'emploi public et sur les délocalisations d'emplois publics sur le territoire. Elle exprime des avis à l'attention de l'Agence pour les services sanitaires régionaux.

Mode de délibération

La Conférence unifiée statue par un vote de chacune des deux conférences qui la composent et dont les membres constituent deux collèges dont les délibérations sont adoptées à l'unanimité des membres au premier tour, puis à la majorité au second.

En vertu de l'accord inter-institutionnel conclu le 20 juin 2002, la conférence est chargée de mettre en œuvre l'accord intervenu entre l'État et les associations représentant les collectivités locales pour la réforme du titre V de la constitution italienne qui concerne les régions, les provinces et les communes.

ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS

ALLEMAGNE

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) (23.05.1949)
Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949

Geschäftsordnung der Agrarministerkonferenz (02.04.2009)
Règlement intérieur de la Conférence des ministres de l'Agriculture du 2 avril 2009

Geschäftsordnung der Umweltministerkonferenz (25.01.2008)
Règlement intérieur de la Conférence des ministres de l'Environnement du 25 janvier 2008

Geschäftsordnung der Verbraucherschutzministerkonferenz (16.10.2009)
Règlement intérieur de la Conférence des ministres de la Protection des consommateurs du 16 octobre 2009

Raumordnungsgesetz (ROG) (22.12.2008)
Loi sur l'aménagement du territoire du 22 décembre 2008

ESPAGNE

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de regimen juridico de las administraciones publicas y del procedimiento administrativo comun
Loi n° 30 du 26 novembre 1992, sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative de droit commun

Ley orgánica 1/2000 de 7 de enero, de modificación de la ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, de Tribunal constitucional
Loi organique 1/2000 du 7 janvier, de modification de la loi organique n° 2 du 3 octobre 1979, relative au tribunal constitutionnel

Site Internet du *Ministerio de Política territorial*

ITALIE

Legge 23 agosto 1988, n. 400, disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri
Loi n° 400 du 23 août 1988, portant règles sur l'activité du gouvernement et l'organisation de la Présidence du Conseil des ministres

Decreto legislativo, 28 agosto 1997, n° 281, Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le

provincie autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Décret-loi n° 281 du 28 août 1997 portant définition et extension des attributions de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano et unification pour les matières et les obligations d'intérêt commun des régions, des provinces et des communes, avec la Conférence État-villes et collectivités locales.

Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n° 502, Riordino in materia sanitaria a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992 n° 421

Décret-loi n° 502 du 30 décembre 1992 portant réaménagement de la réglementation en matière sanitaire en vertu de l'article 1 de la loi n° 421 du 23 octobre 1992

Decreto del presidente della Repubblica, 1 febbraio 2010 n. 76, Regolamento concernente la struttura el il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario et della ricerca

Décret du président de la République n° 76 du 1^{er} février 2010 portant règlement concernant la structure et le fonctionnement de l'Agence nationale d'évaluation du système universitaire et de la recherche

Decreto legislativo 15 marzo 2010 n° 66, Codice dell'ordinamento militare

Décret législatif n° 66 du 15 mars 2010 portant code de l'organisation militaire

Decreto del presidente della Repubblica, 25 gennaio 2010 n° 34, Regolamento recante organizzazione e funzionamento del Centro per i libri e la lettura

Décret du président de la République n° 34 du 25 janvier 2010 portant règlement relatif à l'organisation et au fonctionnement du Centre pour les livres et la lecture

Site Internet de la *Presidenza del Consiglio dei ministri*