



## RÉNOVER LE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE NÉCESSITÉ POUR UNE DÉMOCRATIE APAISÉE

*Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*



**Rapport d'information de Mme Jacqueline GOURAULT et  
M. Didier GUILLAUME, fait au nom de la Délégation aux  
collectivités territoriales et à la décentralisation  
n° 272 (2010-2011) – 1<sup>er</sup> février 2011**



Le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales ne permet pas d'entretenir aujourd'hui un climat de confiance pourtant nécessaire dans une République décentralisée.

Le rapport analyse les raisons de ce dialogue imparfait et préconise plusieurs orientations pragmatiques pour en améliorer la qualité. Bien que seule une véritable culture du dialogue permette de nouer un « contrat de confiance » entre l'État et les collectivités territoriales, la mise en œuvre de ces recommandations vise à apaiser les tensions actuelles.

### *Des instances multiples, un dialogue impossible ?*

#### 1. *Au niveau national : un dialogue empreint de défiance*

##### ➤ **La création d'instances nationales témoigne d'une volonté commune de créer les conditions d'un dialogue réussi**

Parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation et à l'approfondissement de la déconcentration, plusieurs instances de dialogue entre l'État 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'État et ses partenaires locaux s'est progressivement imposée.

Ainsi, de multiples instances de dialogue ont été mises en place, notamment dans le domaine des finances publiques : le Comité des finances locales (CFL), la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), la Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques.

Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place le 4 octobre 2007, une **Conférence nationale des exécutifs** (CNE). Constituant un outil partenarial au plus haut niveau entre le pouvoir central et les exécutifs des collectivités, 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.

➤ **Cette multitude d'instances n'a pas permis d'instaurer un dialogue serein**

Un **climat de défiance** a progressivement altéré la qualité des relations entre le pouvoir central et les élus locaux. En effet, les collectivités sont souvent la cible de profondes critiques, notamment dans le domaine de la gestion de leur masse salariale, accusée de croître trop rapidement. En outre, la crise financière et économique a rendu les relations financières entre l'État et les élus locaux particulièrement conflictuelles. Enfin, les transferts de charges insuffisamment compensés constituent une autre source de crispation entre l'État et les collectivités, et plus particulièrement, les départements.

Deux facteurs pourraient expliquer cet échec. D'une part, **l'absence de connaissance partagée des politiques décentralisées obère le dialogue** entre l'État et les collectivités. En effet, les ministères manquent cruellement d'une information actualisée sur la gestion des politiques décentralisées, en particulier sur la situation financière des départements.

D'autre part, vos rapporteurs ont observé une réelle **confusion entre les notions de dialogue et de proclamation**, largement illustrée par la CNE. Cette instance ne dispose pas de fondement juridique, et ne peut s'appuyer ni sur un secrétariat technique, 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.

## 2. *Au niveau local : un dialogue d'une qualité inégale*

➤ **Un dialogue peu structuré**

Dans les territoires, le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales 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.

➤ **Des résultats inégaux**

S'agissant du bilan des **conférences des exécutifs**, leur succès est inégal, 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 et ne réunissent pas de telles instances.

Quant au **préfet**, il demeure un vecteur essentiel du dialogue entre l'État et les collectivités, mais son rôle est fragilisé par la RGPP. Ainsi, la régionalisation 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'État pourrait fortement défavoriser les territoires ruraux, dont les représentants élus expriment régulièrement leur besoin d'État.

## Propositions de votre Délégation

- **Institutionnaliser la Conférence nationale des exécutifs (CNE) par sa consécration dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) :**

La pérennité de la CNE est fortement liée à son institutionnalisation et à la redéfinition de son rôle. C'est pourquoi la Délégation préconise de **conférer une assise juridique** à la CNE, en insérant un article « fondateur » dans le CGCT. Cet ajout permettrait ainsi d'organiser sur des bases juridiques fortes la concertation qui doit présider aux relations entre l'État et les collectivités ainsi que l'équilibre des pouvoirs entre les deux partenaires.

- **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 :**

La Délégation recommande 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.

- **Mettre en place une CNE aux missions renouvelées :**

Il apparaît indispensable de **préciser le rôle et les missions de la CNE**. Dans cette perspective, la CNE pourrait devenir, à l'instar des instances de dialogue entre le pouvoir central et les régions existant dans certains pays européens, **l'instance naturelle de dialogue à haut niveau entre l'État 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 renouvelée 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'État et les collectivités ;
- l'évolution de la situation des finances publiques, la lutte contre les déficits publics ;
- la **définition des clauses de revoyure** prévues dans le cadre des réformes des collectivités territoriales ;
- 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 et tout autre sujet intéressant les collectivités territoriales ou le Gouvernement.

- **Mettre en place un secrétariat permanent de la CNE et prévoir la présence de fonctionnaires parlementaires au sein de ce secrétariat :**

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. Ce secrétariat serait en relation avec les services compétents de l'État 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.

- **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 :**

Votre Délégation recommande d'élargir les missions des conférences des exécutifs qui auraient désormais pour objectif, non seulement l'amélioration du dialogue entre les collectivités elles-mêmes mais aussi celle du dialogue entre ces dernières et l'État, au sein de chaque territoire.

Dans cette perspective, la **composition des conférences des exécutifs pourrait être adaptée**. Ainsi, **les préfets de région et, le cas échéant, des départements** pourraient être considérés comme des membres à **part entière** des conférences des exécutifs et donc conviés à chacune des réunions. 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'État 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 systématique 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.

- **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 :**

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, la Délégation préconise que les **orientations adoptées** au sein de la conférence des exécutifs régionaux fassent l'objet, dans un délai rapproché, d'une communication par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées.

- **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'État et les élus locaux :**

La négociation locale devant être la clé du développement harmonieux des territoires, la Délégation préconise 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'État.

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.