

N° 642

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation,

Par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE,

Sénateurs.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Rémy Pointereau, René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LA DISTORSION ENTRE LA PROFUSION D'INSTANCES DE DIALOGUE ET LE RESSENTI DES ÉLUS LOCAUX	7
I. LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL DU DIALOGUE SE CARACTÉRISE AUJOURD'HUI PAR UNE FORTE COMITOLOGIE	7
A. AU NIVEAU NATIONAL, IL EXISTE AUJOURD'HUI DE NOMBREUSES INSTANCES DE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS	7
1. <i>Le rôle pivot des instances de dialogue qui dépendent du ministère de l'Intérieur</i>	8
a) La Direction générale des collectivités territoriales : l'interlocuteur naturel des collectivités territoriales	8
b) Le Comité des finances locales : un organe efficace de co-construction des textes ayant un impact financier sur les collectivités territoriales	9
c) La Commission consultative d'évaluation des charges : un exemple de dialogue efficace pour définir les droits à compensation des collectivités	12
d) Le conseil national d'évaluation des normes : promouvoir une vision partagée des normes entre l'État et les collectivités territoriales	13
e) Le « Dialogue national des territoires » : faire disparaître le scénario catastrophe de la Conférence nationale des exécutifs	18
2. <i>Au niveau national, le dialogue avec les collectivités se structure aujourd'hui autour d'instances trop nombreuses</i>	20
a) Une profusion d'instances nuisible à la lisibilité et à la cohérence des orientations	20
b) Les grandes associations de collectivités : une aide à la structuration du dialogue avec l'État et un rôle d'alerte	22
B. AU NIVEAU TERRITORIAL, LE DIALOGUE AVEC LES COLLECTIVITÉS REPOSE SUR L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ ET SUR UN FOISONNEMENT D'INSTANCES LOCALES	24
1. <i>Les représentants de l'État dans les territoires : vecteurs essentiels du dialogue avec les collectivités territoriales</i>	25
2. <i>La galaxie d'instances locales : le nécessaire « choc de simplification » contre la perte d'efficacité</i>	27
C. LE DIALOGUE ENTRE COLLECTIVITÉS OU QUAND LES COLLECTIVITÉS ORGANISENT ENTRE ELLES L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES : L'EXEMPLE DES CONFÉRENCES TERRITORIALES DE L'ACTION PUBLIQUE	30
II. SI LES ÉLUS LOCAUX SONT ENTENDUS, ILS ÉPROUVENT CEPENDANT DES DIFFICULTÉS À ÊTRE ÉCOUTÉS ET À PESER RÉELLEMENT SUR LES DÉCISIONS	32
A. LA TOILE DE FOND : DES COLLECTIVITÉS SOUVENT RÉDUITES À UN RÔLE D'ACCOMPAGNATEUR, VOIRE DE SIMPLE EXÉCUTANT DES DÉCISIONS DE L'ÉTAT	32
1. <i>Les communes n'ont pas été assez entendues quant à l'impact de la baisse des dotations de l'État</i>	33

2. Les départements en sont réduits à appeler l'État au secours pour financer le versement du RSA	34
3. Les régions ont souhaité faire entendre leur voix sur l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi	35
4. Une réforme des rythmes scolaires imposée précipitamment et sans concertation suffisante.....	36
B. UN CLIMAT DE DÉFIANCE ACCENTUÉ PAR LES RÉFORMES SUCCESSIVES DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES	37
1. La réforme des services déconcentrés dans le cadre de la revue des missions de l'État	37
2. La réorganisation des services régionaux de l'État dans le cadre de la fusion des régions fait craindre un affaiblissement du dialogue de proximité	39
LA REVENDICATION DES ÉLUS LOCAUX : ALLER VERS UNE COPRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI IMPACTENT LEUR TERRITOIRE	43
I. S'ORIENTER VERS UNE VÉRITABLE COPRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	43
A. UNE NÉCESSAIRE RÉVOLUTION : SORTIR D'UNE CULTURE DE SUBORDINATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À L'ÉTAT.....	43
B. EN FINIR AVEC LE « PSEUDO DIALOGUE » OU LES PRATIQUES CRÉANT L'ILLUSION D'UN DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS	46
C. FORCER LA TECHNOSTRUCTURE À INTÉGRER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LES PROCESSUS DE DÉCISION : L'INITIATIVE NOVATRICE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE.....	47
II. LE RÔLE-CLEF DU SÉNAT DANS L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX DÉCISIONS DE L'ÉTAT QUI LES CONCERNENT	49
A. LE SÉNAT, DÉFENSEUR RECONNU DES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	50
1. Le Sénat a pleinement joué son rôle dans le cadre de la réforme territoriale	50
2. La Haute Assemblée entend poursuivre son rôle de gardien attentif.....	51
3. Le rôle de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales : relayer les doléances des territoires	52
B. L'ACTUALITÉ DES TERRITOIRES SE PRÊTE AUJOURD'HUI À UNE INITIATIVE CIBLÉE DU SÉNAT EN FAVEUR DE LA RELANCE AU NIVEAU NATIONAL DU DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	53
CONCLUSION	57
ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	59
ANNEXE 2 : EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION	61
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	69
ANNEXE 4 : INSTANCES NATIONALES OÙ SONT APPELÉS À SIÉGER LES ÉLUS LOCAUX.....	71

AVANT-PROPOS

Dialogue, confiance et respect mutuel. Au fil du temps, les élus locaux sont devenus de plus en plus exigeants dans les relations qu'ils entretiennent avec l'État. Trente années de décentralisation ont évidemment reconfiguré les relations entre l'État et les collectivités territoriales mais le besoin de dialogue n'a jamais cessé.

Avec l'approfondissement de la décentralisation depuis 1982, il ne reste en effet que très peu de politiques publiques qui ne nécessitent pas une relation partenariale ou une coopération entre les services de l'État et un ou plusieurs niveaux de collectivités, aboutissant à une situation inédite dans un État de tradition jacobine.

Que ce soit en matière d'aménagement, de transport, d'urbanisme, d'environnement, d'emploi, d'éducation, d'investissement, d'aide sociale ou de sécurité, l'association entre l'État et les collectivités territoriales est devenue indispensable à l'action publique et, au-delà, au service rendu à nos concitoyens.

Mais la question du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales ne représente pas seulement un enjeu de politique publique. Plus largement, cet enjeu constitue un défi institutionnel, car c'est de sa qualité, de sa régularité et de sa sérénité que dépend désormais, dans un État décentralisé en vertu du premier article de la Constitution, le bon fonctionnement des institutions de la République.

Quels que soient les gouvernements, la volonté affichée est toujours la même : associer les élus locaux et les collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent. Or, sur le terrain, si le dialogue existe les résultats laissent à désirer. C'est bien là tout le paradoxe : alors qu'on les consulte et qu'on multiplie les instances, les élus ont le sentiment d'être de moins en moins associés aux décisions. Ils sont entendus certes, mais n'ont pas l'impression d'être réellement écoutés. Comment expliquer un tel décalage entre les vœux pieux des ministres et de leurs administrations respectives et le ressenti des élus locaux ? Le hiatus entre les élus locaux et l'État est-il une fatalité ?

Les raisons de ce fossé sont très nombreuses et l'actualité récente ne manque pas de nous offrir des exemples qui confirment ce climat de défiance qui s'est installé entre l'État et les collectivités territoriales.

Force est donc de constater qu'aujourd'hui, entre l'État et de nombreux territoires, le courant ne passe plus. Certains sujets de discorde sont devenus récurrents : réforme territoriale, réforme de la fiscalité locale et réduction des dotations budgétaires, réforme des rythmes scolaires, revue des missions de l'État, réforme de l'aide sociale, réforme de la formation des chômeurs, etc.

À chaque fois, les collectivités, se trouvent en première ligne et, que ce soit en raison d'incompréhensions, de malentendus, d'un manque d'évaluation des décisions de l'État ou bien encore d'une mauvaise communication, le dialogue est aujourd'hui empreint de défiance.

Pire, les collectivités territoriales ont aujourd'hui le sentiment de devoir assumer des décisions auxquelles elles n'ont pas été associées. Or, et paradoxalement, c'est bien dans ce contexte que le besoin de dialogue se fait sentir. L'enjeu n'est pas seulement pratique en termes d'application des décisions de l'État dans une « République décentralisée », mais il touche aussi à l'intérêt général, car l'association des collectivités aux processus de décision est primordiale pour l'efficacité même des politiques publiques.

Votre délégation s'est donc saisie de ce sujet crucial. Elle a souhaité dresser un état des lieux des instances de dialogue et évaluer leur efficacité. Soucieuse d'un dialogue harmonieux entre l'État et les élus, elle a également formulé plusieurs recommandations.

LA DISTORSION ENTRE LA PROFUSION D'INSTANCES DE DIALOGUE ET LE RESSENTI DES ÉLUS LOCAUX

Le paysage institutionnel du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales se caractérise aujourd'hui par un **foisonnement d'instances**. Concrètement, il existe de nombreuses enceintes de dialogue, parfois redondantes, mais leur fonctionnement aboutit en réalité à une **dilution de la concertation entre l'État et les collectivités territoriales**. On s'y perd alors que, dans les territoires, nos élus ont plus que jamais besoin d'y voir clair.

Paradoxalement, le nombre de ces instances n'est pas un gage de qualité du dialogue ; **les élus locaux**, alors même qu'ils sont consultés, **ont souvent le sentiment de ne pas être suffisamment écoutés**. Les convoquer à des réunions ne suffit pas à associer véritablement les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent.

I. LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL DU DIALOGUE SE CARACTÉRISE AUJOURD'HUI PAR UNE FORTE COMITOLOGIE

Il existe dans notre pays une **véritable galaxie d'instances et d'organismes consultatifs** qui doivent, en théorie, être des lieux de dialogue, de débat et de concertation entre les administrations de l'État, les associations représentant les collectivités territoriales et les élus locaux de chaque niveau de collectivité. Or, la **superposition** de toutes ces instances nationales, tel un emboîtement de **poupées gigognes**, engendre pour les élus locaux une certaine confusion.

A. AU NIVEAU NATIONAL, IL EXISTE AUJOURD'HUI DE NOMBREUSES INSTANCES DE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS

Dans l'optique de l'**approfondissement** à la fois de la décentralisation et de la déconcentration, les pouvoirs publics ont mis en place des **instances multiples** pour assurer un dialogue avec les territoires au service de l'efficacité des politiques publiques locales. Comme souligné devant votre délégation par Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales : « *Les nombreuses instances de dialogue au niveau national sont des points de passage obligés pour un certain nombre de projets ou de décisions qui concernent les collectivités, ce dont il faut se féliciter* ». Et d'ajouter « *nous avons dépassé certains sujets tels l'allégement des procédures ou l'augmentation des cas de consultations obligatoires, car avec l'approfondissement de la décentralisation, l'exercice de compétences nationales rencontre immédiatement les compétences des collectivités* ».

En clair, par l'exercice même de leurs compétences (l'emploi et la formation professionnelle pour les régions, par exemple), les collectivités dialoguent *de facto* avec l'État.

Parallèlement, il convient de mentionner l'émergence de **grandes associations de collectivités** – leur montée en puissance ces dernières années est incontestable – qui participent aujourd'hui de façon privilégiée à la concertation avec l'État. Cécile Raquin, directrice adjointe de la DGCL soulignait lors de son audition : « *Nous travaillons avec les grandes associations d'élus, mais la qualité du dialogue dépend des sujets. Cela peut avancer vite, comme avec la loi relative aux milieux aquatiques, mais parfois on rencontre des blocages, lorsque les sujets sont très politiques* ».

1. Le rôle pivot des instances de dialogue qui dépendent du ministère de l'Intérieur

Au niveau de l'**État central**, si chaque ministère, dans son champ de politique publique, a la charge d'entretenir le dialogue avec les associations représentant les collectivités territoriales, c'est surtout le **ministère de l'Intérieur** qui joue un rôle transversal et spécifique auprès des collectivités territoriales. Une administration en particulier est au cœur du dialogue avec les collectivités territoriales : la **Direction générale des collectivités locales** (DGCL), placée sous la double autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. C'est **cette direction qui assure aujourd'hui le secrétariat des nombreuses instances** au cœur même du dialogue avec les collectivités territoriales. Votre délégation observe que les deux sujets majeurs de dialogue sont les **finances locales** et les **normes**. Elle relève également que la majorité de ces instances sont issues de la **volonté du législateur** et se félicitent qu'elles soient, pour la plupart, présidées par des **élus locaux**.

a) La Direction générale des collectivités territoriales : l'interlocuteur naturel des collectivités territoriales

La Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), qui relève de l'autorité du ministère de l'Intérieur, est **l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales**. Ses différentes sous-directions élaborent l'ensemble des dispositions qui les concernent, répartissent les concours financiers de l'État entre les collectivités, et mettent en place les statuts des acteurs locaux, tant les élus que les personnels. Cette direction est assurément centrale pour les élus locaux en ce qu'elle contribue à l'aide à la décision et à l'information.

D'un point de vue fonctionnel, c'est également la DGCL qui assure le fonctionnement et le secrétariat des très nombreuses **instances de dialogue** entre l'État et les collectivités : Comité des finances locales, Commission consultative d'évaluation des charges, Conseil national d'évaluation des normes, Commission nationale de conciliation, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Conseil national de formation des élus locaux, Commission de déontologie pour la fonction publique territoriale, Conseil national des opérations funéraires, etc.

Interrogée sur la dépendance organique de ces instances vis-à-vis des services de l'État, la DGCL estime au contraire que : « *le fait pour ces organes de s'appuyer sur une administration dédiée, au sein de l'État, aux collectivités locales, constitue un véritable lien de confiance réciproque. Cette organisation originale permet à ces instances de bénéficier d'études et de simulations de qualité, et à la DGCL d'obtenir un retour critique et constructif sur ses travaux* ».

b) Le Comité des finances locales : un organe efficace de co-construction des textes ayant un impact financier sur les collectivités territoriales

Envisagé comme une instance de **défense des intérêts** des collectivités territoriales en matière **financière** et **budgétaire**, le Comité des finances locales (CFL) est devenu au fil du temps bien plus que cela. Il doit permettre d'harmoniser les points de vue respectifs des collectivités et de l'État sur les sujets **financiers**.

Votre délégation juge qu'il s'agit d'une **instance essentielle**, compte tenu de l'importance de ces sujets, devenus cruciaux ces dernières années pour l'avenir des collectivités territoriales. Le sujet de la réforme de la **dotation globale de fonctionnement** (DGF), dont **il contrôle notamment la répartition**, en est une illustration. C'est ainsi, par exemple, que le CFL avait adopté, dès le 16 juillet 2015, une délibération pour fixer une méthode et un calendrier sur cette réforme qui allait directement impacter les territoires. Pas moins de six associations¹ du bloc communal ont participé à l'élaboration de ce texte afin de repousser la réforme à 2016 et de prévoir des ajustements, démontrant l'attention scrupuleuse des collectivités.

Sa **composition**² témoigne aussi de la volonté de rassembler, ou du moins de confronter, les points de vue : représentants des assemblées parlementaires et représentants des élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, auxquels il faut ajouter les représentants de l'État. Ce dosage doit en principe permettre de prendre en compte les intérêts de chaque échelon territorial. L'équilibre entre les catégories d'élus est stable depuis 1999, date à laquelle le nombre de représentants des EPCI est passé de 6 à 7, sans diminution du nombre d'élus représentant les autres catégories de collectivités. La loi NOTRe du 7 août 2015 a également prévu la suppression au 1^{er} janvier 2017 de la représentation des syndicats d'agglomération nouvelle. La composition du CFL devra encore évoluer, afin de tenir compte des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et de la création de communes nouvelles (317 communes nouvelles depuis le 1^{er} janvier 2016, regroupant 1 090 anciennes communes).

¹ AMF, AMGVE, ACUF, APVF, ADCF et Villes de France, à l'exception de l'Association des maires ruraux.

² L'article L. 1211-2 du CGCT fixe la composition du CFL : 32 élus (et 32 suppléants) et 11 représentants de l'État, le comité étant présidé par un élu. Les élus sont ainsi répartis : 2 députés, 2 sénateurs, 2 présidents de conseils régionaux, 4 présidents de conseils départementaux, 7 présidents d'EPCI et 15 maires.

Interrogée par votre délégation sur la faible présence de membres issus de **communes rurales**, la DGCL faisait observer : « *Celles-ci bénéficient déjà de 3 sièges réservés aux communes de moins de 2 000 habitants, et sont aussi représentées par les élus d'autres catégories, notamment les présidents d'EPIC, qui intègrent des communes rurales, par les présidents de conseils départementaux ou régionaux et par les sénateurs, qui peuvent être élus de communes rurales* ».

Enfin, la **compétence et l'expertise** des membres du CFL méritent d'être saluées. Comme l'exprimait notre collègue Marie-France Beauvils « *La couleur politique de son président n'a pas d'importance, l'instance devant avant tout défendre l'intérêt financier des collectivités* ». Les élus auditionnés par votre délégation reconnaissent qu'il s'agit d'un lieu privilégié pour formuler leurs **doléances auprès des services de l'État**, alors que les administrations peuvent de leur côté « tester » leurs propositions et recueillir les points de vue au sein d'une instance abritée de la pression des grandes réunions.

À travers ses missions, le CFL répond donc à **l'impératif d'association des collectivités aux décisions qui les concernent** : son **pouvoir de décision et de contrôle** est une réalité en matière de répartition des concours financiers de l'État aux collectivités ; son **pouvoir consultatif** est garanti puisque le comité est obligatoirement consulté sur tous les décrets et projets de loi à caractère financier concernant les collectivités territoriales ; son **pouvoir de proposition** est reconnu lorsque ses travaux, tels ceux menés entre 2011 et 2012 sur la péréquation horizontale, conduisent à de grandes réformes, en l'occurrence les nouveaux mécanismes de redistribution des ressources entre collectivités.

Plus que jamais, le rôle du CFL doit être préservé, dans un contexte marqué par une vaste réforme de la fiscalité locale, de la baisse des dotations et de la réforme de la DGF, sujets dont votre délégation s'est saisie à travers la contribution de nos collègues Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard. Si notre collègue, le député Charles de Courson note que le « *CFL est utile et a réussi à limiter les dégâts sur des dossiers d'ampleur* », force est de constater toutefois que certains points restent perfectibles.

En particulier, la **dépendance du CFL vis-à-vis des services de l'État en matière d'information**. Dans le cadre de la réforme de la DGF à la fin de l'année dernière, les membres du CFL n'ont obtenu les simulations qu'extrêmement tardivement. « *On ne s'y prendrait pas autrement pour faire échouer une réforme* », dénonçait Charles de Courson, alors qu'André Laignel se disait convaincu que « *la DGCL avait reçu des consignes pour ne pas diffuser les simulations sur l'atterrissage de la réforme de la DGF à cinq ou dix ans* ». **Votre délégation estime qu'il est impératif que le Gouvernement joue loyalement le jeu de l'information réciproque**. Notre ancien collègue Alain Lambert reconnaissait que « *pour travailler sereinement, il faut une information complète et équitablement partagée* ».

Votre délégation juge donc indispensable de **réduire l'asymétrie d'information**. Elle appelle l'administration à produire plus systématiquement en amont les données chiffrées pour que ses membres puissent prononcer un avis éclairé sur les réformes impactant les collectivités. Lors de son audition, l'AMF expliquait « *lorsque l'on n'a pas d'estimation chiffrée, il est très difficile de donner un avis et se prononcer en toute connaissance de cause* ». Une situation qui concerne, par exemple, le financement du RSA ou le transfert de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Recommandation 1 : À l'instar des études d'impact accompagnant les projets de loi, prévoir pour les services de l'État une obligation systématique de produire une évaluation chiffrée pour toutes les décisions réglementaires impactant financièrement les collectivités territoriales.

Votre délégation se félicite toutefois de la création, par la loi NOTRe, de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL). Cette formation spécialisée au sein du CFL s'est vue confier une double mission : d'une part, établir, collecter, analyser et mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales ; et d'autre part diffuser ses travaux en vue de favoriser le développement de bonnes pratiques. Votre délégation espère que cet organe permettra de renforcer la qualité du dialogue en accroissant encore le partage des données financières, et en développant la réalisation d'analyses et d'études conjointes entre les collectivités et l'État.

Elle relève enfin que ces derniers mois, **dans le contexte de la réforme des dotations budgétaires aux collectivités, le CFL a connu une augmentation de la fréquence de ses réunions**¹. Comme le faisait observer son président André Laignel, élu local : « *Jamais le comité des finances locales n'a autant travaillé depuis 2012* ». Bruno Delsol, directeur général des collectivités territoriales confirmait ce point lors de son audition devant votre délégation : « *le CFL assure actuellement un suivi de la réforme de la DGF à travers la mission parlementaire conduite par Christine Pires-Beaune et Jean Germain. Le groupe de travail qui examine les propositions s'est réuni à huit reprises entre le 31 mars et le 7 juillet 2015. La formation plénière du CFL a débattu des travaux du groupe de travail lors des séances du 2 juin et du 30 juin 2015, avant que les conclusions ne soient présentées lors de la séance plénière du 16 juillet 2015* ».

¹ Depuis 1987, le CFL s'est réuni en moyenne six à sept fois par an, avec au minimum quatre séances et au maximum dix séances. Son agenda est jalonné de rendez-vous annuels récurrents, permettant à l'État et aux collectivités d'entretenir un dialogue suivi et constructif sur les dotations de l'État et sur les évolutions législatives ayant un impact sur les finances locales.

c) La Commission consultative d'évaluation des charges : un exemple de dialogue efficace pour définir les droits à compensation des collectivités

Formation restreinte du CFL, la Commission consultative d'évaluation des charges¹ (CCEC) **évalue et contrôle la compensation financière allouée aux collectivités en contrepartie des transferts de charges résultant des transferts de compétences.**

Là encore, **sa composition témoigne de la volonté d'associer les collectivités aux décisions financières qui les concernent** : représentants de l'État et de l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et EPCI). Auditionnée par votre délégation, la DGCL relevait à propos de cette instance : *« il s'agit d'un organisme stable, éprouvé, qui, compte tenu d'un régime juridique faiblement réglementé en matière de compensation financière des transferts de compétences, a bâti au fil du temps un régime juridique doctrinal consensuel sur la base d'échanges techniques et politiques constructifs et équilibrés ».*

Dans son rapport d'activité 2005-2012 publié en 2013, la CCEC écrit qu'elle a *« incontestablement facilité la mise en œuvre de la décentralisation en faisant de ce lieu un espace d'échanges, d'information, d'explication, voire de pédagogie ».* Son objectif est d'éviter tout désaccord qui nuirait à la continuité du service public transféré et irait jusqu'à une procédure de contentieux. Votre délégation note que moins de 5 % des arrêtés portant droit à compensation² ont fait l'objet d'une requête au fond entre 2009 et 2015, ce qui démontre que la CCEC est parvenue à instaurer un **climat durable de confiance**. Depuis 2005, la CCEC s'est réunie à 65 reprises avec une moyenne de 6 ou 7 réunions par an, sur trois demi-journées, ce qui lui a permis d'examiner plus de 300 projets d'arrêtés interministériels.

La DGCL, qui assure le secrétariat de cette instance, précisait lors de son audition : *« Aujourd'hui, la CCEC n'est plus consultée sur des transferts de blocs de compétences comme lors des actes I et II de la décentralisation, mais sur des transferts de compétences de faible ampleur ou sur des transferts de charges entraînés par des modifications réglementaires affectant des compétences transférées antérieurement ».* Dans ce cadre, le dialogue est devenu plus **technique**, l'évaluation des charges réclamant une grande précision, qui impose une adaptation de ses modalités d'exercice. C'est ainsi que se développe le **groupes de travail associant l'État et les collectivités territoriales** (à travers les associations nationales représentatives des élus locaux), chargés d'éclairer la CCEC sur un sujet précis pour lequel un accord n'a pu être obtenu en séance.

La pratique montre que l'action des élus au sein de cette instance permet aux collectivités territoriales de **rappeler l'État à ses obligations** en matière de compensation financière. Que ce soit dans le cadre des transferts

¹ La CCEC a été créée par la loi du 7 janvier 1983, lors de l'acte I de la décentralisation.

² Entre 2009 et 2015, 236 arrêtés portant droit à compensation ont été publiés.

de **compétences**¹, des **transferts de personnels**², ou encore de la création de **charges nouvelles**³, les réunions de la CCEC permettent de corriger d'éventuelles erreurs d'appréciation et autorisent d'ultimes ajustements du droit à compensation, le plus souvent à l'avantage des collectivités.

Votre délégation aurait souhaité que dans le contexte actuel de l'augmentation des charges pesant sur les collectivités territoriales, la CCEC puisse constituer **un instrument privilégié de vigilance** quant aux évaluations fournies par le Gouvernement, en particulier s'agissant des charges supportées par les régions en matière de formation professionnelle ou celles qui incombent aux départements en matière d'aide sociale (APA, AAH, RSA).

Interrogée sur ces aspects, la CCEC a répondu devant votre délégation qu'elle intervenait « *dans le cadre contraint par l'article 72-2 de la Constitution, qui pose le principe de la neutralité des transferts de compétences et implique une évaluation du coût historique d'exercice des compétences par l'État, apprécié à la veille du transfert et garanti ensuite aux collectivités territoriales bénéficiaires* ». Et que, dès lors, elle n'était donc « *juridiquement compétente pour examiner à nouveau un droit à compensation validé par elle que dans le cas où des nouvelles mesures réglementaires ont modifié les conditions d'exercice de compétences transférées, occasionnant des charges nouvelles* ». Elle précise toutefois : « *Cela n'exclut pas l'intervention du président de la CCEC pour signaler au DGCL un problème de compensation dont une collectivité lui aurait fait part* ».

d) Le conseil national d'évaluation des normes : promouvoir une vision partagée des normes entre l'État et les collectivités territoriales

Créé par la loi du 17 octobre 2013, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics est issu de la proposition de loi sénatoriale sur la régulation des normes applicables aux collectivités locales, portée par nos collègues Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, dont l'action mérite d'être saluée car elle a permis de remplacer l'ancienne « commission consultative » créée en 2007. La nouvelle composition⁴ du CNEN traduit le souhait **d'associer pleinement les élus locaux qui constituent le collège le plus important.**

¹ Par exemple, les transferts dans le domaine de la formation professionnelle au profit des régions, organisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² En 2009, c'est le sujet sensible de la compensation des emplois vacants intermédiaires et des postes disparus, due au titre du transfert des personnels des affaires sociales, qui a été réglé au sein de la commission alors qu'il faisait l'objet de désaccords persistants.

³ Comme l'illustre la saisine du CCEC, en 2010 et 2011, du cas d'extension de compétence des régions en matière d'apprentissage suite à la suppression de la limite d'âge pour l'accès des travailleurs handicapés au contrat d'apprentissage, introduite par la loi de finances pour 2009.

⁴ 36 membres, dont 23 représentants des collectivités territoriales, 4 représentants du Parlement et 9 représentants des administrations compétentes de l'État.

Désormais, cette instance est chargée d'émettre un **avis** sur **l'impact financier des mesures réglementaires** créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire pour les collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi que sur **l'impact technique et financier des propositions de textes communautaires** sur ces entités. Bruno Delsol, directeur général des collectivités territoriales, soulignait lors de son audition la qualité du dialogue au sein de cette instance : *« des pratiques sui generis témoignent de la bonne association des collectivités aux décisions qui les concernent, comme l'échec systématique des projets de normes qui ne sont pas transmis au préalable ou encore comme l'exigence d'une deuxième délibération sur un projet de norme, faculté dont il peut user »*.

Au regard des contraintes gouvernementales de production des normes, le législateur a organisé un examen unique pour chaque projet de norme, sauf décision défavorable du CNEN, qui repose sur une durée de principe de 6 semaines. Concrètement, cela s'est traduit par un rythme mensuel d'organisation des séances. Interrogée sur ce rythme des réunions, la DGCL reconnaît que *« depuis 2008, ce positionnement a progressivement contraint les administrations de l'État à prendre conscience de la nécessité d'un dialogue avec les collectivités territoriales dès le début de la procédure afin que les mesures soient parfaitement adaptées et proportionnées à la diversité des besoins dans les territoires »*.

Le CNEN est donc devenu stratégique pour les collectivités qui souhaitent être pleinement associées aux décisions de l'État. La question du coût de la déclinaison du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) dans le versant territorial en est l'illustration, l'instance ayant finalement, après de larges débats, « validé » les textes d'application en février dernier. Autre illustration de ce caractère stratégique : les modalités d'application des normes, en particulier dans les petites communes qui disposent de moyens techniques et financiers limités. À cet égard, **l'instruction du Premier ministre** relative à l'interprétation facilitatrice des normes applicables aux collectivités territoriales du 18 janvier 2016 va dans le bon sens. En effet, dans cette instruction adressée aux préfets, il fait directement référence au CNEN et insiste sur la nécessité d'accompagnement et de conseil des élus par les services de l'État.

Au sein de votre délégation, le diagnostic est largement partagé sur **les dégâts causés par la profusion des normes, et la nécessité de renforcer les dispositifs de lutte contre leur inflation** fait l'unanimité. C'est donc tout naturellement qu'elle se félicite de l'existence de cette instance de régulation avec laquelle elle coopère régulièrement, en particulier sur le sujet ô combien important pour les élus locaux de la **simplification normative**.

Votre délégation a pu constater **la montée en puissance de cette instance**, qui ne rend pas seulement des avis sur les dispositions réglementaires en vigueur, mais qui propose aussi des modalités de simplification de ces dispositions et, le cas échéant, l'abrogation de normes

devenues obsolètes. Votre délégation s'est aussi, à de nombreuses reprises, faite l'écho des doléances des élus qui se plaignent chaque jour de **la complexité des normes** applicables dans leurs différents domaines de compétences et surtout **des coûts** qu'elles entraînent, notamment pour les petites communes aux ressources techniques et financières limitées.

L'initiative de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

À l'occasion du **Congrès des maires** de novembre 2014, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a organisé une consultation en ligne sur la simplification des normes. Les élus se sont particulièrement mobilisés puisque 4 200 personnes, dont 3 500 maires, ont identifié les secteurs à simplifier en priorité selon eux : urbanisme et droit des sols (63,8 %), mise en accessibilité des établissements recevant du public (36 %), réglementation de l'achat public et environnement (24,7 %). Le Gouvernement s'était alors prononcé en faveur d'un allègement normatif.

C'est dans ce contexte que votre délégation prend bonne note de **l'élargissement des possibilités de saisines¹ du CNEN** intervenu grâce au décret du 14 janvier 2016. Désormais en effet, **les autorités exécutives locales disposent d'un droit individuel² à saisir le conseil**. Leurs demandes d'évaluation sont ensuite adressées par le président du CNEN aux administrations compétentes, qui disposent d'un délai de trois mois pour communiquer le résultat de leur analyse. Concrètement, un maire ou un président d'intercommunalité n'aura donc plus besoin de recueillir les signatures d'autres élus pour demander la simplification ou la suppression d'une norme existante.

Votre délégation espère que cette **ouverture du droit individuel de saisine** aux autorités exécutives locales sera de nature à mieux associer les élus locaux à la production de normes qui impactent directement leurs collectivités. Elle s'en félicite d'autant plus que cette nouveauté reprend une de ses préconisations, portée par son président et son premier vice-président à l'occasion d'une proposition de loi sénatoriale.

¹ Rappelons que le Conseil national pouvait être saisi d'une demande d'évaluation des normes sur demande motivée par un ou plusieurs de ses membres, mais aussi par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

² En vertu du nouvel article R. 1213-29 du Code général des collectivités territoriales, le CNEN peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par un maire, un président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, un président de conseil départemental ou un président de conseil régional.

La lutte contre l'inflation normative : une priorité de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Le 24 novembre 2014, Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et Rémy Pointereau premier vice-président, chargé de la simplification des normes, ont déposé une **proposition de loi simplifiant les conditions de saisine du Conseil national d'évaluation des normes**.

Les auteurs regrettaient en effet *« des conditions de saisine vécues comme autant d'obstacles à sa concrétisation »*. Il s'agissait en particulier de la condition selon laquelle la demande devait être *« présentée par au moins cent maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale, ou dix présidents de conseil général, ou deux présidents de conseil régional »*, jugée *« irréaliste et rendant tout à fait improbable le fonctionnement effectif de cette modalité de saisine »*; et de la condition que la demande d'évaluation comprenne une fiche d'impact, cette dernière revenant *« à faire peser sur les collectivités une obligation de pré-instruction du dossier coûteuse à satisfaire »*.

La proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 20 mai 2015 et transmise à l'Assemblée nationale. Ses dispositions ont toutefois été reprises dans le décret du 14 janvier 2016.

Votre délégation veut toutefois rester prudente car, ainsi que le soulignant la DGCL lors de son audition : *« Il apparaît que ce sont moins les modalités de saisine que la capacité d'identifier les dispositions normatives réellement problématiques qui constituent un frein au processus de traitement du stock de normes. De ce point de vue, le CNEN se prépare davantage à un encombrement lié à la difficulté d'exploiter des saisines peu compréhensibles ou destinées au médiateur des normes, d'autant que leur instruction, auparavant confiée aux représentants des élus locaux membres du CNEN, s'est considérablement allégée en passant à la charge des services prescripteurs de l'État »*.

Elle relève par ailleurs que le bilan du processus de simplification des normes réglementaires en vigueur (« le stock ») reste modeste ; en effet, à ce jour, deux normes ont fait l'objet de recommandations de la part du CNEN, l'une portant sur l'évaluation des normes parasismiques (délibération du 2 juillet 2015), et l'autre portant sur l'évaluation des normes relatives aux mesures en continu des dioxines et furannes pour les incinérateurs de boues d'épuration (délibération du 7 janvier 2016). Une troisième demande d'évaluation concernant la réglementation thermique 2012 a été effectuée le 9 février dernier. En vertu des nouvelles dispositions procédurales, les services compétents de l'État disposent de trois mois pour procéder à l'évaluation. Les services de la DGCL reconnaissent *« À ce stade, aucune demande émanant des autorités exécutives locales n'est parvenue au CNEN. Les trois demandes d'évaluation sont le fait exclusif des membres du CNEN »*.

Votre délégation veut enfin saluer **l'offensive coordonnée** contre **l'inflation normative**. Elle note que les énergies convergent vers un objectif commun qu'elle appelle de ses vœux¹ : le **choc de simplification**. Elle souscrit donc pleinement à l'initiative de notre ancien collègue, Alain Lambert qui, le 12 janvier dernier, demandait aux collectivités de lui faire remonter les **difficultés pratiques d'application** qu'elles rencontrent : « *Il appartiendra aux collectivités, pour cette nouvelle année, de se saisir de cette opportunité afin d'en faire une réussite au bénéfice de l'intérêt général* ». Elle soutient également sans réserve la priorité donnée par la CNEN à la chasse à la « **sur-transposition** » et à la « **sur-législation** ».

Lors de son audition, Bruno Delsol a souhaité **relativiser la responsabilité de l'administration en matière d'inflation normative** : « *Celle-ci dépend surtout de l'Union européenne et de la loi nationale et non d'une autoproduction de l'administration. Très souvent, les projets de décrets ne font que tenir compte d'une norme émise par un texte européen ou un texte de loi et l'administration, n'ayant quasiment aucune marge d'action, s'en tient à l'application d'une norme supérieure* ». Par ailleurs, il a souligné que « *le dialogue en matière de normes n'est souvent pas seulement un dialogue à deux parties entre l'État et les collectivités territoriales* », mais aussi « *un dialogue associant d'autres parties prenantes* », citant l'exemple de la « *Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs* » (CERFRES) en matière de normes sportives. Enfin, il est des sujets, selon lui, pour lesquels « *les marges de manœuvre de l'administration sont quasiment inexistantes car les normes sont imposées par la réalité de la géographie ou de l'environnement* » comme « *la hauteur d'eau, qui est déterminée par les marées* ».

La DGCL a également fait valoir que, sur le terrain, **l'inflation normative tenait aussi directement aux services techniques des collectivités et parfois même aux élus locaux**. Cécile Raquin, directrice adjointe de la DGCL, notait : « *Les élus locaux ont un fort besoin de sécurité juridique. Même si l'administration veut bien volontiers s'en remettre à leur appréciation et à leur bon sens, il ressort régulièrement que certains ne souhaitent pas être mis en situation de prendre leurs responsabilités car leurs décisions pourraient ensuite être soumises au juge sur fond de judiciarisation de leurs actions* ». Ainsi et paradoxalement, nombre d'élus locaux ne revendiquent pas plus de liberté, mais plus de sécurité juridique, se tournant vers l'État pour réclamer davantage de normalisation.

Il est enfin ressorti des auditions de votre délégation **un grand besoin d'adaptabilité des normes au niveau local**. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), soulignait :

¹ Les 12 et 13 janvier 2016, le Sénat a adopté deux textes issus des travaux de simplification normative de la délégation : la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes ; la proposition de résolution tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction.

« Les maires réclament davantage de proportionnalité et d'adaptabilité des normes. C'est une question de bon sens. Nous en arrivons parfois à des situations kafkaïennes. En voici un exemple concret, avec les normes d'accessibilité aux personnes handicapées : pour permettre un accès théorique d'un cuisinier en fauteuil roulant, une commune a dû rehausser toutes les tables de cuisine de la cantine de l'école. Résultat, ce sont maintenant tous les cuisiniers qui souffrent de problèmes de dos car les tables sont trop hautes ».

Cet exemple des difficultés d'application des prescriptions en matière d'accessibilité des personnes handicapées montre que notre pays souffre d'un manque de pragmatisme. Celui-ci conduirait par exemple à définir par la loi des objectifs généraux, et à laisser les collectivités territoriales en déterminer les modalités d'application, ce qui permettrait sans doute une traduction concrète plus rapide. Votre délégation estime qu'il convient de ne pas occulter ce débat. La décentralisation peut permettre l'adaptation des règles au plus près des besoins de nos concitoyens et de nos entreprises. Elle a toutefois conscience que la reconnaissance d'une liberté d'adaptation aux collectivités territoriales dans l'application de normes nationales doit se faire de manière ordonnée. Elle suggère de s'inspirer d'une proposition¹ de notre collègue Yves Krattinger, qui recommandait de « définir un nouveau type de loi, la loi-cadre territoriale, qui fixera les objectifs fondamentaux et déterminera le contenu du pouvoir réglementaire local ».

Recommandation 2 : Étudier avec le Gouvernement et les associations d'élus la possibilité d'instaurer, dans un État unitaire décentralisé, un pouvoir d'adaptation législative qui pourrait s'exercer au niveau local par voie réglementaire, sous réserve qu'il soit explicitement prévu par la loi.

e) Le « Dialogue national des territoires » : faire disparaître le scénario catastrophe de la Conférence nationale des exécutifs

Le 4 octobre 2007, le Premier ministre installait la **Conférence nationale des exécutifs**² (CNE) afin d'améliorer les conditions du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Cet outil partenarial au plus haut niveau entre le **Gouvernement et les exécutifs locaux** nourrissait tous les espoirs. À l'époque, on saluait un lieu de concertation pour mener les

¹ Rapport « Avenir de l'organisation décentralisée de la République », fait au nom de la mission commune d'information et déposé le 8 octobre 2013.

² La CNE était présidée par le Premier ministre accompagné des ministres de l'Intérieur, de l'Écologie, de l'Économie, du Budget et du secrétaire d'État aux Affaires européennes, siégeant aux côtés des présidents du CFL et du CSFPT. La vice-présidence était assurée par les présidents des trois grandes associations nationales d'élus (AMF, ADF, ARF), chacune étant représentée par six membres.

grandes réformes engagées dans le domaine des finances, de la fonction publique ou de l'environnement.

Or, dans les faits, la CNE n'avait **aucune existence juridique**, ses missions n'étaient pas clairement définies et les représentants des collectivités territoriales n'avaient aucun pouvoir de définition de l'ordre du jour ou de proposition. En outre, certaines associations, telle l'Association des maires ruraux, en avaient été écartées. En clair, son fonctionnement dépendait du **bon vouloir du Gouvernement**, ce qui, là encore, témoigne de la part de l'État d'une confusion entre **dialogue** et **proclamation**.

Votre délégation observe d'ailleurs que, lors de sa première réunion, le Premier ministre avait posé parmi les axes de travail : « *Une meilleure association des collectivités territoriales à la définition et à l'élaboration des normes qui les concernent* » ainsi qu'une « *réflexion sur la réforme de la fiscalité locale* ». Le ton était donné, puisqu'il s'agissait précisément des missions respectives du CNEN et du CFL. Aussi les **interférences** étaient-elles inévitables. Cet exemple montre que notre pays doit impérativement sortir de cette habitude **d'empiler les structures** et de **doublonner les instances**, sous peine d'installer une **confusion des responsabilités** dans le paysage politico-administratif.

Le **scénario catastrophe** était donc prévisible, ce qui a été constaté en 2011 par un rapport de nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume au nom de votre délégation. Entre 2007 et 2011, la CNE n'a enregistré que cinq réunions, jusqu'à ce que le Gouvernement, le 23 février 2011, en rénove le fonctionnement afin d'en faire « *une instance de discussion et d'échanges de vues réguliers* », selon le ministre de l'époque Philippe Richert. La CNE a été dotée d'un secrétariat permanent, assuré par la DGCL, d'un ordre du jour partagé et de nouvelles missions, suivant en ce sens les préconisations du rapport précité, ce dont se félicite votre délégation.

Hélas, les espoirs ont été déçus et la CNE s'est progressivement muée en une **instance** de « **Dialogue national des territoires**¹ », réunie **seulement deux fois en un an**, depuis sa première session le 10 février 2015, et sans aboutir à des conclusions significatives. Là encore, le Gouvernement avait été clair : l'instance n'a pas vocation à absorber le CFL ou le CNEN, mais doit permettre d'évoquer « *au plus haut niveau* » des sujets tels que la réforme territoriale, certaines compétences comme la gestion des milieux aquatiques, la lutte contre les normes ou encore les dotations de l'État aux collectivités. Cependant, au vu de la fréquence de ses réunions, l'efficacité de cette nouvelle instance reste à démontrer.

¹ Préconisé par le rapport Malvy-Lambert, en avril 2014, après la suppression du Haut conseil des territoires par le Sénat quelques mois plus tôt, le nouveau Dialogue national des territoires (DNT) était installé par Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, et André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale, en présence des présidents de dix associations d'élus locaux.

La seconde réunion, le 15 juillet 2015, a débouché sur la création de **deux groupes de travail**, l'un sur le développement de **l'administration numérique**, et l'autre sur la mise en place d'un **groupe de suivi des réformes**, tout particulièrement pour la fusion des régions et l'évolution de la carte intercommunale. Il n'est pas improbable que ce « dialogue national des territoires » (DNT) subisse une évolution analogue à celle de la Conférence nationale des exécutifs.

Votre délégation émettra donc une recommandation afin que le Sénat reprenne en main la structuration du dialogue entre l'État et les collectivités à travers la Conférence des collectivités territoriales.

2. Au niveau national, le dialogue avec les collectivités se structure aujourd'hui autour d'instances trop nombreuses

a) Une profusion d'instances nuisible à la lisibilité et à la cohérence des orientations

Il ressort des auditions menées par votre délégation un constat quasi unanime : **il existe aujourd'hui, au niveau national, trop d'instances de concertation**. La création de conseils ou de comités locaux de concertation propres à chaque champ d'activité a conduit à l'existence d'un très grand nombre d'organismes. Ce qui semble a priori un point positif occasionne en réalité de nombreuses difficultés : la multiplication des structures et des réunions disperse la réflexion. « *On voudrait tuer la concertation qu'on ne s'y prendrait pas autrement* » déplorait devant votre délégation François Deluga, membre du bureau exécutif de l'AMF, pour qui « *il existe aujourd'hui trop de structures de dialogue avec l'État. L'AMF désigne des personnalités qualifiées dans plus de 400 instances de concertation au niveau national ! Le meilleur moyen de ne pas faire de concertation c'est d'en faire trop* », « *trop de dialogue tue le dialogue* ». Et d'ajouter : « *Ce nombre de désignations illustre le problème du nombre de commissions et organismes censés incarner la concertation. Dès le 26 juin 2014, l'AMF avait saisi sur ce sujet Thierry Mandon, alors secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, mais cette saisine est restée lettre morte* ».

Votre délégation a souhaité publier un extrait de ce courrier de saisine du ministre, adressé à l'époque par Jacques Pélissard : « *Monsieur le ministre [...], au lendemain du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, je tenais d'ores et déjà à appeler votre attention sur **les multiples instances dans lesquelles les élus sont appelés à siéger** et sur les modalités de désignation dans certaines d'entre elles. Le constat est en **contradiction flagrante avec le choc de simplification** voulu par le Gouvernement et auxquels l'AMF est très attachée. Rien qu'au niveau national, l'AMF est amené à désigner des élus dans près de **400 commissions, conseils, comités, offices, etc.**, dont la pertinence et l'utilité sont loin d'être avérées [...]. Je demande au Gouvernement d'engager, avec les associations représentatives, **une remise à plat** de toutes ces commissions et organismes, de nombreux élus se plaignant de **ne pas être vraiment associés aux***

décisions prises, ce qui fait douter de la réelle utilité de ces organismes par rapport au temps passé, aux distances parcourues et aux frais engagés ». Votre délégation, grâce au concours de l'AMF, a d'ailleurs voulu communiquer en annexe du présent rapport la liste exhaustive de ces instances¹.

Le constat est donc sans appel. Il y a aujourd'hui trop de structures, qui n'ont pas assez de moyens et qui ne disposent pas du temps nécessaire. Pour François Deluga, « *La multiplication des structures de concertation – qui doivent chacune rendre un avis – complexifie en réalité les procédures et aboutit à faire échouer les décisions* ».

Par ailleurs, la **composition** de ces organismes n'est pas toujours adaptée à **une juste représentation des élus locaux**. Dans certains d'entre eux, les représentants de la « société civile », d'associations, d'experts, etc. sont en nombre important, déséquilibrant le poids des points de vue respectifs. Votre délégation tient à rappeler que, dans la plupart des cas, les collectivités territoriales sont les metteurs en œuvre et les financeurs des mesures discutées et que, par conséquent, leur voix devrait être prépondérante.

Recommandation 3 : Prévoir, dans toutes les instances de concertation ou de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales associant des représentants de la société civile, une voix prépondérante au collège des élus locaux par rapport aux autres collègues, lorsque des décisions sont prises.

En outre, le nombre d'élus pouvant siéger dans ces organismes n'étant pas extensible, on constate un fort **absentéisme**, qui rend la concertation tout à fait illusoire. Comme le déplore l'AMF, « *Force est de constater que le collège des élus est souvent le moins nombreux lors des réunions de concertation* ». L'absentéisme des élus est regrettable, mais s'explique par de nombreuses raisons :

- ils sont démotivés pour participer à des réunions dont **ils ne perçoivent pas l'intérêt**, et où ils ont l'impression de ne jouer aucun rôle utile ;
- les **délais de convocation aux réunions sont souvent trop courts**, leur parvenant parfois la veille de leur déroulement, voire le jour-même ;
- les **jours d'organisation des réunions nationales ne sont pas toujours adaptés** aux agendas des élus locaux qui doivent être présents sur le terrain la majeure partie du temps ;

¹ Cf. en annexe.

- les **frais de déplacement, d'hébergement et de restauration** ne font que rarement l'objet de remboursement, ce qui aboutit à des avances de sommes non négligeables *in fine*.

Ce dernier point est crucial, car cette situation aboutit à demander à l'élu de financer lui-même sa participation aux structures de concertation. À long terme, seuls les grands élus qui disposent de moyens pourront se déplacer. Le risque est de voir les élus de petites communes ou de communes rurales exclus de la concertation avec l'État. C'est pourquoi votre délégation recommande une meilleure prise en charge des frais induits pour les élus locaux.

Recommandation 4 : Prévoir, dans toutes les instances de concertation ou de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, le remboursement intégral des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration pour les élus chargés d'y siéger.

En définitive, votre délégation veut souligner que l'efficacité des réunions de travail - et donc la qualité de la concertation - dépend d'une **bonne préparation en amont**. Cela suppose un calendrier établi à l'avance, des ordres du jour co-élaborés et transmis bien en amont des réunions, des échanges possibles avant la réunion avec les services instructeurs, et des relevés de décision ou comptes rendus clairs, rapides et partagés.

Ces conditions plaident évidemment pour une **réduction du nombre d'organismes de consultation ou de concertation au niveau national**. Mieux vaut en avoir moins, mais que ceux qui demeurent soient dotés de davantage de moyens. Leurs travaux gagneraient sans doute en qualité et en efficacité.

Recommandation 5 : Réduire le nombre d'instances nationales de concertation entre l'État et les collectivités territoriales en ne conservant qu'un seul organisme par grand domaine de compétence, et en leur concédant des moyens d'organisation et de fonctionnement adaptés.

Ce travail de remise à plat de ces trop nombreuses instances doit être engagé en concertation avec les grandes associations d'élus, comme elles le suggèrent elles-mêmes opportunément.

b) Les grandes associations de collectivités : une aide à la structuration du dialogue avec l'État et un rôle d'alerte

Il faut se féliciter qu'au niveau national les grandes associations de collectivités soient devenues, au fil du temps, une **courroie de transmission** indispensable dans le dialogue avec l'État. En structurant la voix des

collectivités, ces associations ont désormais un rôle fédérateur et autorisent une meilleure association des collectivités aux décisions qui les concernent.

Pour ce qui concerne les collectivités du bloc communal par exemple, l'AMF, association la plus représentative des communes et des intercommunalités, compte aujourd'hui 36 000 adhérents. **Votre délégation salue son rôle fédérateur**, rôle qui est d'ailleurs intégré dans son mode d'organisation puisque les présidents d'autres associations d'élus plus « sectorielles » sont membres associés de l'association. Des commissions communes existent entre l'AMF et l'AMIF¹, par exemple (commission « Grand Paris ») ou entre l'AMF, France Urbaine² et Villes et Banlieues³ (commission politique de la ville et cohésion sociale).

L'ADF n'est pas en reste grâce à sa mission de conseil et de prospective auprès des départements qui le demandent. Elle peut ainsi réaliser des études ou fournir des analyses sur de nombreux sujets, d'ordre financier, juridique et technique. Lors de son audition devant votre délégation, elle indiquait, par exemple, « *actuellement, le suivi des politiques sociales⁴ ainsi que le suivi de l'application de la réforme territoriale sont deux grands chantiers que l'ADF suit attentivement pour le compte des départements* ». En interne, l'ADF a également mis en place et anime 12 commissions thématiques, ouvertes en priorité aux élus départementaux (finances, aménagement du territoire, solidarité et affaires sociales...). Présidées chacune par un président de département, ces commissions ont pour objectif d'évaluer les politiques publiques départementales ou d'assurer le suivi d'une réglementation particulière. Son président Dominique Bussereau sollicite aussi, à intervalles réguliers, l'ensemble des présidents de départements de manière directe sur les grands sujets en discussion. Enfin, différentes publications sont éditées et diffusées par l'ADF à l'ensemble des départements (lettre hebdomadaire « Flash hebdo ») afin de partager expertises et analyses en lien avec l'actualité des départements et leurs compétences. **Votre délégation se félicite, là encore, de l'action de cette association**, qui représente une institution de proximité, un facteur de cohésion et un garant des solidarités sociales et humaines.

Du côté des régions, l'Association des régions de France (ARF) est devenue une courroie de transmission essentielle. Comme le soulignait notre ancien collègue Philippe Richert, président de la région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine et président de l'ARF, « *Dans le prolongement de la loi NOTRe, les régions sont désormais les actrices incontournables des politiques de formation, d'apprentissage et du développement économique nécessaires à un*

¹ L'Association des maires d'Île-de-France.

² Issue de la fusion de l'Association des maires des grandes villes (AMGVF) et de l'Association des communautés urbaines (ACUF).

³ L'Association des Maires Ville et Banlieue de France existe depuis 1983 et rassemble des villes de 5 000 à 100 000 habitants, des agglomérations de périphérie.

⁴ Comme en témoigne le groupe de travail chargé de la négociation avec l'État du financement des allocations individuelles de solidarité.

accompagnement vers l'emploi efficace. Fortes de cette nouvelle responsabilité et dans un souci de mobiliser toutes les énergies contre le chômage, les régions se sont d'ores et déjà engagées en faveur du plan d'urgence proposé par le Président de la République et en porteront notamment le volet 500 000 formations ». Signe de la bonne santé du dialogue entre l'État et les régions et afin d'accroître cette dynamique, le Gouvernement et l'ARF ont traduit leurs engagements réciproques au sein d'une plate-forme qui doit permettre aux élus régionaux, aux services de l'État et à ses opérateurs de travailler ensemble et au plus près des besoins et des initiatives locales. **Votre délégation salue le déploiement de tels outils de dialogue.**

À côté de ces grandes associations de collectivités qui représentent, au sens de l'article 72 de la Constitution, les « *collectivités territoriales de la République* », votre délégation se félicite de l'existence de **ce tissu d'associations** qui incarnent la diversité de nos communes, qu'elles soient petites (l'Association des petites villes de France), moyennes (Villes de France se substituant à la Fédération des villes moyennes), rurales (l'Association des maires ruraux de France), de banlieues (l'Association des maires Ville et Banlieue de France), à secteurs sauvegardés et protégés (l'Association nationale des Villes et Pays d'art et d'histoire), de montagne (l'Association nationale des élus de Montagne), du littoral (l'Association nationale des élus du Littoral), forestières (Fédération nationale des communes Forestières) ou les intercommunalités (l'Assemblée des communautés de France).

Votre délégation salue aussi le volontarisme des élus locaux, car certaines de ces associations ont engagé des travaux en commun et ont fait des propositions concertées, malgré des intérêts par nature divergents. Enfin, elle est consciente du risque de « *fragmentation de la représentation* » évoqué par notre collègue René Vandierendonck, rapporteur au Sénat de la loi MAPTAM : « *il y a aujourd'hui une trop grande stratification des associations d'élus. Cette stratification excessive pollue le débat et fragmente la représentation des communes* ». Selon lui, « *les élus en deviennent schizophrènes* ». Votre délégation estime néanmoins que ces associations représentent aujourd'hui la diversité des territoires et permettent surtout de structurer la concertation avec l'État sur des thématiques particulières. Elle fera d'ailleurs une recommandation afin de préserver leur rôle et de s'inspirer des expériences actuellement déployées avec succès dans le cadre de l'ARF.

B. AU NIVEAU TERRITORIAL, LE DIALOGUE AVEC LES COLLECTIVITÉS REPOSE SUR L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ ET SUR UN FOISONNEMENT D'INSTANCES LOCALES

Le **préfet** et les **services déconcentrés** sont aujourd'hui les premiers interlocuteurs des collectivités territoriales au niveau local. Ce dialogue se concentre surtout sur la **mise en œuvre des politiques publiques** et sur **l'application des dispositifs législatifs et réglementaires.**

Parallèlement, une **galaxie d'instances locales** assure une association plus ou moins importante des collectivités territoriales aux décisions qui les concernent dans de très nombreux domaines.

1. Les représentants de l'État dans les territoires : vecteurs essentiels du dialogue avec les collectivités territoriales

Au niveau local, le dialogue entre l'État et les élus locaux se fait principalement par l'intermédiaire du réseau des **préfets et sous-préfets**, représentants naturels de l'État dans les territoires, ainsi que par l'intermédiaire des **services déconcentrés, interlocuteurs essentiels** pour nombre d'élus locaux, notamment dans les territoires ruraux. Il remonte du terrain que ce réseau est **essentiel** en matière de conseil juridique et de contrôle de légalité, d'appui technique et d'ingénierie territoriale, de développement et d'animation locale.

Autrement dit, les élus locaux restent attachés à ce **dialogue de proximité**, qui leur permet d'échanger **quotidiennement**, et souvent de façon **informelle**, avec les services de l'État. François Deluga soulignait au nom de l'AMF : « *La qualité du dialogue est bien souvent meilleure au niveau local* ». Une constatation partagée par Benoit Huré, au nom de l'ADF : « *Si l'on prend un exemple de dialogue de terrain souvent constructif, c'est bien celui qui peut exister entre le préfet et l'assemblée départementale dans un certain nombre de départements, soit à l'occasion de la séance d'ouverture de la session du conseil départemental, soit lors d'un évènement majeur. Le représentant de l'État y prend alors la pleine mesure des enjeux locaux* ».

Ces dernières années, c'est surtout au sujet des **normes** que le dialogue avec les services de l'État est devenu essentiel, de l'avis des élus locaux. D'une part, ceux-ci ont le sentiment que les normes qui encadrent leur action **réduisent d'autant leur marge de manœuvre et leur capacité à agir et à décider**¹. D'autre part, nombre d'entre eux se plaignent régulièrement de **la complexité des normes applicables dans leurs différents domaines de compétences**, ainsi que des **coûts** entraînés, en particulier pour les petites communes, dont les moyens techniques et financiers sont souvent limités. À ce propos, François Deluga indiquait devant votre délégation « *Les élus municipaux ont souvent le sentiment d'être abandonnés face à un océan de normes. De nombreux maires vivent mal cette situation* ». Il ajoutait : « *L'inflation normative s'explique aussi par le besoin de sécurité des administrations de l'État, qui souhaitent se couvrir face à tous les risques possibles de voir leur responsabilité mise en jeu* ».

C'est pourquoi l'action des préfetures et des services déconcentrés de l'État apparaît plus que jamais essentielle, pour permettre aux élus de mieux comprendre les normes applicables et leur fournir des explications sur

¹ Comme en témoignent les récents décrets sur la rénovation thermique des bâtiments.

les nouvelles normes. Votre délégation juge essentiel de préserver cette **fonction de conseil aux collectivités** lorsque la réglementation impose des adaptations complexes. C'est pourquoi elle se félicite que, dans son instruction du 18 janvier dernier, le Premier ministre ait demandé aux préfets de privilégier « *une interprétation des normes qui facilite leur adaptation aux spécificités locales* ». Elle note avec satisfaction que le « *rôle d'accompagnement et de conseil des préfetures et des services déconcentrés de l'État* » soit reconnu comme « *primordial* », et relève que « *la simplification s'inscrit dans la volonté de l'État d'une proximité qui renforce sa présence en accompagnement et en conseil des territoires* ».

Votre délégation aurait cependant préféré que cette **déclaration d'intention**, à laquelle elle souscrit, ne soit pas **démentie par les faits**. Certes, l'efficacité du dialogue entre l'État et les collectivités dépend de nombreux facteurs comme la personnalité des acteurs impliqués, le contexte politique ou encore les problématiques socio-économiques propres à chaque territoire, ce qu'a confirmé l'AMF devant votre délégation : « *La qualité du dialogue informel dépend beaucoup du contexte local et des préfets* ».

Reste un constat largement partagé : les réformes successives de l'administration territoriale de l'État ont lentement détérioré la qualité de ce dialogue par un affaiblissement de l'institution préfectorale.

De surcroît, **vosre délégation s'est vue confirmer, de la part des élus locaux, le besoin d'autorité des préfets et des sous-préfets à l'égard de la galaxie des services déconcentrés de l'État**. Il n'est pas rare en effet que le rapport de force local tende à tourner à l'avantage des services, qu'il s'agisse des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Sur le terrain, des élus constatent que ces directions régionales agissent parfois indépendamment du préfet de département, par exemple lorsqu'elles préparent les instructions des décisions dont elles ont la charge sans information régulière de celui-ci. Ce sentiment est d'autant plus fort que l'État se réorganise au niveau régional, les préfets de département n'ayant pas d'autorité hiérarchique sur les services régionaux. Quant aux élus locaux, ils restent très attachés à l'institution préfectorale et craignent que les réformes actuelles ne conduisent à une perte d'autorité vis-à-vis de ces services. C'est pourquoi votre délégation recommande que le Gouvernement réaffirme l'autorité des préfets de département, y compris sur les services régionaux s'agissant des affaires du département.

<p>Recommandation 6 : Réaffirmer, dans les territoires, l'autorité des préfets de département et des sous-préfets sur les services déconcentrés de l'État, dans le contexte actuel de réorganisation de l'État au niveau régional.</p>

2. La galaxie d'instances locales : le nécessaire « choc de simplification » contre la perte d'efficacité

Votre délégation s'est livrée à un exercice difficile : le recensement - certes, non exhaustif -, de **l'immense diversité** des instances locales de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, afin de mettre en évidence le paradoxe entre la profusion de commissions, conseils ou comités et la réalité de l'association des collectivités aux décisions qui les concernent.

Elle a ainsi dénombré pas moins de 75 commissions ou comités départementaux ou régionaux chargés d'associer les élus locaux aux décisions de l'État qui les concernent.

Liste indicative des instances locales de concertation entre l'État et les collectivités territoriales

- **commissions concernant l'éducation le patrimoine et la formation** : le conseil départemental de l'éducation nationale ; le conseil académique de l'éducation nationale ; la commission départementale des objets mobiliers ; la commission régionale du patrimoine et des sites ;

- **commissions concernant l'organisation des services publics** : la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics ; la commission départementale de la présence postale territoriale ;

- **commissions en matière d'agriculture, de chasse et de pêche, de forêts, de nature et d'environnement** : le conseil départemental de la santé de la protection animale ; la commission départementale d'orientation de l'agriculture ; la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural ; le conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale ; le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ; la commission départementale de la nature des paysages et des sites ; la commission régionale de la forêt et des produits forestiers ; la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage ; la commission régionale des pêches maritimes et de l'aquaculture marine ; la commission consultative de l'environnement ; la commission départementale des risques naturels majeurs ; la commission de suivi de site ; la commission locale de l'eau ; la commission administrative de bassin ; le comité régional trame verte et bleue ; la commission régionale des aides de l'ADEME ;

- **commissions en matière d'emploi, d'insertion et de lutte contre les exclusions** : la commission départementale de l'emploi et de l'insertion ; la commission départementale de la cohésion sociale ; la commission départementale pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté ; le comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle ;

- **commissions concernant la jeunesse, les sports et la vie associative** : le conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; la commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative ; la commission territoriale du centre national pour le développement du sport ; la commission régionale du fonds pour le développement de la vie associative ;

- **commissions concernant l'économie et l'aménagement du territoire** : la commission communale d'aménagement foncier ; la commission intercommunale d'aménagement foncier ; la commission départementale d'aménagement foncier ; la commission départementale d'aménagement commercial ; l'observatoire départemental d'aménagement commercial ; le comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises ; la commission consultative paritaire départementale des baux ruraux ; la commission consultative paritaire régionale des baux ruraux ;

- **commissions concernant la fiscalité** : la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires ; la commission départementale de conciliation ;

- **commissions concernant la sécurité** : le comité départemental de sécurité ; le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ; le conseil départemental de sécurité civile ; le conseil local de sécurité de prévention de la délinquance ; la commission départementale des systèmes de vidéosurveillance ; la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ; la commission départementale de la sécurité routière ; la commission départementale de la sécurité des transports de fonds ; le comité de l'aide médicale urgente, de la permanence des soins et les transports sanitaires ;

- **commissions concernant l'action sanitaire et sociale** : la commission départementale de l'aide sociale ; le conseil départemental pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la nation ; la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants ; l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ; la commission des droits de l'autonomie des personnes handicapées ; le conseil départemental consultatif des personnes handicapées ; le conseil de surveillance de l'ARS ; le conseil départemental d'accès au droit ; la commission du titre de séjour ;

- **commissions concernant l'urbanisme et l'habitat** : le comité régional de l'habitat ; la commission de conciliation en matière d'urbanisme ; la commission départementale consultative pour l'accueil des gens du voyage ; la commission de médiation en matière de droit au logement ; la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ;

- **commissions diverses** : la commission régionale des qualifications ; la commission consultative pour l'emploi d'enfants dans le spectacle, la mode et la publicité ; la commission régionale des sanctions administratives ; la commission consultative des annonces judiciaires et légales ; la commission pour la dotation d'équipement des territoires ruraux ; la commission des taxis et des voitures de petite remise ; la commission départementale chargée de l'établissement de la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire-enquêteur ; la commission régionale unique de programmation ; la commission départementale d'organisation des opérations électorales ; la commission permanente des comités de massif.

Cet inventaire offre deux enseignements majeurs à propos du dialogue entre l'État et les collectivités. Tout d'abord, ce dialogue est **protéiforme** et très **institutionnalisé**. Les domaines concernés sont vastes : l'éducation, la formation, le patrimoine, la chasse, l'environnement, l'emploi, l'insertion, la jeunesse, les sports, l'économie, l'aménagement du territoire, la fiscalité, la sécurité, l'urbanisme, l'habitat etc. Il ressort que quasiment toutes les politiques ayant un impact territorial sont concernées.

Dans les faits pourtant, le ressenti des élus locaux dénote par rapport au nombre des instances. D'une part, nombre de ces commissions ne se réunissent que très peu (une ou deux fois par an, pour certaines). D'autre part, leur fonctionnement est très souvent critiqué comme réunissant un nombre trop élevé de participants. Enfin on ajoutera que les élus ont souvent l'impression que tout est décidé à l'avance et que ces comités ne sont que de simples chambres d'enregistrement. Comme le faisait valoir François Deluga, au nom de l'AMF, devant votre délégation : « *La qualité du dialogue dépend très souvent des secteurs concernés. Sur le sport, par exemple, les élus municipaux ont le sentiment de se voir imposer des normes sans pouvoir réagir. Sur l'éducation nationale, ils ont le sentiment que le dialogue est long et difficile - comme l'a montré la réforme des rythmes scolaires. En matière de santé, les maires ont le sentiment d'être complètement hors-jeu. De même, s'agissant des normes, les élus municipaux dénoncent un manque cruel de moyens* ».

L'autre enseignement majeur de cette liste tient évidemment à sa longueur ; il existe **trop de structures locales associant l'État et les collectivités territoriales**. Si l'on compte environ 70 instances de concertation, ramenées au nombre de départements, notre pays peut s'enorgueillir de compter près de 7 000 instances locales de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. François Deluga relevait avec justesse : « *Chaque fois qu'une loi est votée, on crée une instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Or, cette logique d'empilement des instances ne peut que paralyser l'action publique* ». Un constat partagé par votre délégation, qui est d'avis de réduire le nombre de ces instances au niveau local et de prévoir, par exemple, une commission départementale unique par grand secteur. Sur l'urbanisme par exemple il y a aujourd'hui trop de structures au niveau local.

Recommandation 7 : Réduire drastiquement le nombre d'instances locales de concertation associant l'État et les collectivités territoriales en ne conservant qu'un seul comité ou une seule commission départementale par grands secteurs de politique publique.

Là encore, ce travail de remise à plat des instances locales de dialogue doit être entrepris en concertation avec les grandes associations d'élus qui souhaitent être associées. Comme le suggérait lors de son audition Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) : « *La vraie révolution serait d'avoir moins d'instances, mais qu'elles soient dotées d'un véritable pouvoir de décision. Aujourd'hui, certaines commissions ne se réunissent qu'à l'initiative du préfet, comme la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. En clair, si le préfet ne veut pas dialoguer il n'y a pas dialogue, c'est un comble [...]. Il faut un toilettage complet de ces instances* ».

C. LE DIALOGUE ENTRE COLLECTIVITÉS OU QUAND LES COLLECTIVITÉS ORGANISENT ENTRE ELLES L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES : L'EXEMPLE DES CONFÉRENCES TERRITORIALES DE L'ACTION PUBLIQUE

De toutes les mesures issues de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), l'instauration de **conférences territoriales de l'action publique** (CTAP) est sans doute l'une des plus emblématiques. Lors de son audition, son rapporteur au Sénat, notre collègue René Vandierendonck, décrivait la CTAP comme « *un instrument formidable de co-élaboration des politiques publiques* ».

Ce dispositif de **concertation** prévu dans **chaque région** et réunissant des élus locaux du territoire, et dans certains cas le préfet de région, est en effet unique. S'inspirant d'expériences locales¹ de coordination des compétences, ce dispositif montre qu'une coopération entre différents échelons locaux est possible, dès lors que les acteurs font confiance à l'intelligence territoriale. Présidée par le président du conseil régional, la conférence doit favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Mission et composition des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)

En vertu de l'article L. 1111-9-1 du CGCT, cette conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle peut aussi être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région.

La conférence territoriale comprend :

- le président du conseil régional ;
- les présidents des conseils départementaux ;
- les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ;
- un représentant élu des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;
- un représentant élu pour chaque catégorie de communes (plus de 30 000 habitants, de 3 500 à 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants) dans chaque département.

¹ En Bretagne, le Breizh 15 (ou « B15 »), devenu en 2012 le « B16 », est l'exemple le plus réussi.

Le préfet de région est informé des séances de la conférence territoriale. Il y participe de droit lorsque la conférence rend un avis sur une demande d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État. Il participe aux autres séances à sa demande.

Des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence sont élaborées par les collectivités. Elles fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune des collectivités pour les compétences où elles sont chef de file. Concernant les compétences partagées, chaque niveau de collectivité territoriale peut émettre des propositions de rationalisation qui sont discutées au sein de la CTAP.

Selon notre collègue René Vandierendonck, « *Les CTAP doivent conduire des représentants de toutes les collectivités territoriales et groupements de communes à s'asseoir autour de la table, non seulement pour dialoguer mais aussi pour organiser la gouvernance des compétences au niveau de la région* ». C'est donc une véritable révolution des politiques locales, car il sera possible d'avancer vers une forme de contrat ou de convention entre les collectivités territoriales en décidant que pour une durée donnée, telle collectivité gèrera telle compétence de telle façon. **Votre délégation y voit un moyen de simplification et de rationalisation de la dépense publique, car il s'agira de s'adapter à des réalités très disparates.**

C'est aussi une marque de confiance envers les territoires, à la condition bien sûr que les élus acceptent de travailler ensemble. Favoriser la coopération plutôt que la concurrence et développer une culture du dialogue sont des objectifs valables également pour les collectivités elles-mêmes et pas seulement dans leurs relations avec l'État.

Toutefois, **votre délégation veut rester prudente.** Ces conférences organisées au niveau régional pourraient constituer l'opportunité pour les présidents de région d'y affirmer leur pouvoir au détriment d'autres collectivités. C'est d'ailleurs pour cette raison que le conseil régional de Lorraine, le premier à avoir mis sur pied une CTAP, a fait adopter une « charte des collectivités locales » qui réaffirme le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

Votre délégation restera donc attentive face au risque de développement d'un « jacobinisme régional ». Certaines régions, en effet, n'ont toujours pas installé cette instance et, dans le cadre de la mise en place des nouvelles régions, ce risque est loin d'être circonscrit. Il faudra justement éviter que les CTAP ne se transforment en « grands messes » ingouvernables, où la recherche d'un consensus serait illusoire.

II. SI LES ÉLUS LOCAUX SONT ENTENDUS, ILS ÉPROUVENT CEPENDANT DES DIFFICULTÉS À ÊTRE ÉCOUTÉS ET À PESER RÉELLEMENT SUR LES DÉCISIONS

Plus de trente ans après les premières lois de décentralisation, les élus locaux ont souvent l'impression que l'État a encore du mal à les considérer comme des acteurs **autonomes** et **responsables**. Malgré la profusion d'enceintes de dialogue, tant au niveau national qu'au niveau local, cette comitologie n'a pas permis de nouer des relations de confiance partagée. Cette **crise du dialogue** peut être contreproductive en termes d'efficacité des politiques publiques : si les collectivités ont besoin de l'État, celui-ci ne peut que difficilement entreprendre des projets d'envergure dans de nombreux champs de politiques publiques sans appui des collectivités. Or, ces dernières années, l'État fait surtout fait supporter aux collectivités le plus gros de **l'effort d'économie budgétaire**, tout en leur demandant de financer la formation des chômeurs, les rythmes scolaires, le service civique, le haut débit, etc. En parallèle, il **réorganise ses services** au niveau des territoires au détriment des collectivités, lesquelles constatent jour après jour la lente disparition de l'ingénierie territoriale de l'État tout en devant y suppléer avec les coûts assortis. Sur ce point, notre collègue Marie-Françoise Pérol-Dumont relevait : « *La RGPP a eu des conséquences financières très lourdes pour les collectivités territoriales car elles ont dû se substituer à l'État en matière d'ingénierie publique et cela s'est fait sans grande concertation*¹ ».

A. LA TOILE DE FOND : DES COLLECTIVITÉS SOUVENT RÉDUITES À UN RÔLE D'ACCOMPAGNATEUR, VOIRE DE SIMPLE EXÉCUTANT DES DÉCISIONS DE L'ÉTAT

Force est de constater que le fossé est toujours plus grand entre le pouvoir central et les territoires. Comment ne pas reconnaître le décalage entre l'affirmation de grands principes décrétés au niveau national et leur application concrète au niveau local ?

Les élus locaux plaident chaque jour pour que la technocratie ne vienne pas brider les intelligences territoriales. Or, dans des pans entiers de politiques publiques, les collectivités territoriales sont aujourd'hui sommées d'exécuter ou d'assumer des décisions qu'elles n'ont pourtant pas prises. Parallèlement, les réglementations en provenance de l'État sont de plus en plus perçues comme des injonctions.

Par ailleurs, on reproche aux collectivités territoriales de creuser la dette publique, de coûter trop cher dans leur fonctionnement, de dépenser ou d'embaucher trop. Les élus locaux sont ainsi régulièrement pointés du

¹ Réunion de la délégation aux collectivités territoriales du 17 mars 2016, consacrée à la présentation du tome III du rapport d'information de MM. Dallier, Guéné et Mézard : « *Finances locales à l'horizon 2017 : perspectives* ».

doigt par l'État au motif qu'ils ne seraient pas assez vertueux. Ce discours ambiant mine évidemment la confiance au point que la fracture entre les deux partenaires est aujourd'hui bien réelle. François Deluga, membre du bureau exécutif de l'AMF, le déplorait devant votre délégation : « *Les maires ont le sentiment d'être très mal considérés dans le dialogue avec l'État, surtout dans un contexte où l'on ne cesse de les pointer du doigt en disant qu'ils sont responsables des déficits. Ils subissent des attaques régulières sur leurs modes de gestion, leurs choix d'organisation, leurs recrutements... Ils ont aussi le sentiment de se voir imposer trop de choses et de ne pas avoir de marges de manœuvre suffisantes. Ceci est très déresponsabilisant, or les maires sont adultes* ».

L'ADF a fait part du même sentiment mitigé : « *les départements se sentent encore bien trop peu associés aux décisions de l'État ayant pour eux de lourdes incidences financières, ou ont le sentiment d'être mis devant le fait accompli, voire d'être exclus des décisions qui les concernent* ». Notre collègue Benoît Huré, président du conseil départemental des Ardennes, ajoutait : « *La manière dont ont pu être initiées et menées les réformes législatives qui ont conduit au redécoupage des périmètres cantonaux, l'introduction du binôme, la modification du périmètre des compétences des conseils départementaux dans le cadre de la loi NOTRe témoignent de la faible association des collectivités aux décisions* ».

À tous les échelons territoriaux, les collectivités sont de plus en plus réduites à un rôle **d'accompagnateur** des décisions de l'État. **Votre délégation considère que la France offre ainsi un cas unique en matière de décentralisation, où les collectivités territoriales sont très souvent de simples agents d'exécution des politiques nationales décidées par l'État.** Plusieurs exemples méritent ainsi d'être soulignés dans l'actualité des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

1. Les communes n'ont pas été assez entendues quant à l'impact de la baisse des dotations de l'État

Gelée entre 2010 et 2013, la dotation générale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales a ensuite été rabaissée de 1,5 milliard d'euros en 2014, avant une nouvelle baisse de 11 milliards programmée pour la période 2015-2017, soit 3,7 milliards d'euros par an. Et c'est le « bloc communal » (communes et intercommunalités) qui doit contribuer pour plus de la moitié à cet effort budgétaire (2 milliards d'euros par an), le reste étant supporté par les départements et les régions.

Selon les données présentées lors de son audition par Bruno Delsol, directeur général des collectivités territoriales, la baisse prévue de la DGF pour 2016 est de 3,38 milliards d'euros, avec une dotation qui s'établira à 33,2 milliards.

Si les élus locaux ont eux aussi à cœur de mieux maîtriser les finances et les déficits publics, leurs craintes n'ont pas été suffisamment entendues s'agissant de la **soutenabilité** d'une saignée budgétaire aussi

brutale pour leurs territoires. Or, ce sont bien les collectivités territoriales qui seront les premières impactées. Les décisions financières de l'État risquent d'avoir des effets dévastateurs pour les services publics locaux, l'attractivité des territoires ou les investissements d'avenir¹, au moment même où la croissance économique est faible. Auditionnée par votre délégation, l'AMF a reconnu que le sujet de la baisse des dotations était « *l'exemple d'échec le plus criant et le plus récent du dialogue avec l'État* ». Or, « *il ne faut pas oublier que le bloc communal représente plus de 62 % de l'investissement public local* ».

Votre délégation a eu l'occasion de débattre de ces questions dans le cadre de la présentation du rapport d'information de nos collègues Philippe Dallier, Charles Guéné et Jacques Mézard : « Finances locales à l'horizon 2017 : perspectives ». Philippe Dallier déclarait : « *En matière de finances locales, nous avons besoin de stabilité et de lisibilité de la part de l'État, sinon nous n'arriverons pas à opérer les bonnes décisions en matière d'investissement public* ». Cette revendication est partagée par notre collègue Françoise Gatel, pour qui « *Il faut, sur ces sujets, aller vers un contrat d'engagement avec l'État* ».

Votre délégation regrette que le Gouvernement n'ait pas souhaité envisager avec les élus locaux un étalement de la baisse des dotations aux collectivités en maintenant l'objectif sec de la réduction de 10 milliards d'euros sur trois ans, alors qu'il annonçait dans le même temps, le 17 mars dernier, la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires de 1,2 %, avec un impact pour les collectivités territoriales de 150 à 200 millions d'euros dès cette année et de près de 650 millions d'euros en 2017.

2. Les départements en sont réduits à appeler l'État au secours pour financer le versement du RSA

Ce n'est pas une révélation fracassante : de nombreux départements sont dans un état financier inquiétant. Le volet social de leurs dépenses, en particulier le revenu de solidarité active (RSA), pèse lourd sur leur budget. Si l'on ajoute l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et les mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE), les départements sont soumis à une pression budgétaire forte. Pour autant, sont-ils véritablement associés aux décisions dont l'impact menace leur propre santé financière ? Rien n'est moins sûr, comme l'a confirmé l'ADF devant votre délégation : « *la baisse brutale et continue de la DGF pour les départements est aggravée par les hausses de leurs charges : augmentation de 10% du RSA, effets collatéraux de la réforme des rythmes scolaires, TVA transport, explosion de la prise en charge des mineurs isolés étrangers, etc.* ».

Selon l'Observatoire des dépenses d'action sociale, les aides sociales représentent pour eux une dépense totale de plus de 35 milliards d'euros, dont 9,33 milliards uniquement pour le RSA. Notre collègue Benoit Huré

¹ En mai 2015, l'AMF a conduit une étude prospective prévoyant une chute de l'investissement de 12,5 % en 2014, puis de plus de 7 % en 2015 pour le seul bloc communal.

soulignait : « *le problème tient à l'insuffisance du remboursement des allocations pour les départements. Il y a aujourd'hui un décalage entre l'effort des départements pour la nation et les dotations de l'État. Or, en matière d'aides sociales, les départements sont mis devant le fait accompli. Ils ne contestent absolument pas la montée en puissance de la solidarité, mais regrettent que l'État oublie de compenser le coût de cette mission* ».

Là encore, il a fallu attendre une quasi **asphyxie budgétaire**, amplifiée par la baisse des dotations de l'État, pour que le Gouvernement décide d'aider les territoires les plus en difficulté. La mesure exceptionnelle, qui a été inscrite dans la loi de finances rectificative 2015, a permis à une cinquantaine de départements de recevoir une aide financière pour le versement du RSA. Ce n'était pas faute, pour les élus départementaux, d'avoir tiré la sonnette d'alarme devant les chiffres : hausse de 5,67 % du nombre de bénéficiaires en 2015.

Votre délégation estime que l'État doit entendre les revendications des élus départementaux, comme celle de nationaliser le versement du RSA, et juge que la réflexion conduite par le Gouvernement et les responsables des départements va dans le bon sens. Bruno Delsol, directeur général des collectivités territoriales, reconnaissait lors de son audition : « *Une concertation est en cours entre l'ADF et le Gouvernement, qui négocient en vue d'une éventuelle recentralisation du financement du RSA* », ce que confirmait également devant votre délégation Jean-Michel Baylet, ministre des Collectivités territoriales : « *Nous discutons favorablement de la proposition de l'ADS de recentraliser le RSA* ».

3. Les régions ont souhaité faire entendre leur voix sur l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi

Il y a quelques mois, le Président de la République annonçait l'une des principales mesures en matière d'emploi : la formation professionnelle de 500 000 chômeurs supplémentaires en un an. S'il s'agit évidemment là d'une priorité pour notre pays, ce sont bien les régions – comme en matière d'apprentissage – qui devront se mobiliser au premier rang.

Les régions, cofinanceurs, ne voulaient pas simplement jouer les accompagnateurs. Elles ont souhaité un dialogue plus équilibré avec l'État afin de pouvoir peser davantage. Dès février, Philippe Richert, président de l'Association des régions de France (ARF), faisait valoir à l'Hôtel Matignon que « *les régions n'entendaient pas être les sous-traitants du Gouvernement* ».

Les revendications portées par l'ARF étaient claires : les régions attendent du Gouvernement qu'il instaure enfin la régionalisation du service public d'accompagnement vers l'emploi. La loi portant « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) d'août 2015 prévoit en effet la possibilité pour les régions de demander la délégation de la coordination des acteurs de la formation, à l'exception de l'opérateur public

Pôle emploi, qui conserve la faculté d'orienter les demandeurs d'emploi vers les formations et d'affecter les crédits de l'État aux organismes de formation. Notre collègue Bruno Retailleau regrettait à ce sujet : « *Le Gouvernement a détricoté ce que nous avons voté au Sénat dans le cadre de la loi NOTRe pour imposer un dispositif purement formel* ».

Votre délégation se félicite de l'excellent travail mené tout au long du premier semestre par l'ARF, afin de construire une relation partenariale avec l'État qui soit au service de la croissance et de l'emploi. C'est dans cette perspective que, le 2 février dernier, le Gouvernement confiait aux régions le pilotage d'un plan de 500 000 actions de formations pour les chômeurs. Plusieurs d'entre elles se sont déjà engagées dans ce plan d'urgence. Votre délégation aura l'occasion d'y revenir dans la dernière partie du présent rapport.

4. Une réforme des rythmes scolaires imposée précipitamment et sans concertation suffisante

Désormais effectif dans la quasi-totalité des communes, le passage à la semaine scolaire de quatre jours et demi s'est fait rapidement, avec ou sans grande concertation locale. De nombreux maires ont eu le sentiment d'une précipitation de la part de l'État. Or il était prévisible qu'une telle réforme nécessiterait un temps d'adaptation pour beaucoup d'établissements. Sur de nombreux aspects, les élus municipaux auraient souhaité être écoutés et pas seulement entendus : cours le samedi matin, moyens alloués aux animateurs, gestion des inégalités entre les territoires, difficultés à mettre en place et à articuler les activités scolaires et périscolaires.

C'est surtout sur le plan financier que l'État n'a pas suffisamment associé les collectivités concernées à cette réforme. Son impact n'était effectivement pas neutre pour les finances locales et, malgré le fonds d'amorçage débloqué par l'État (50 euros par enfant et par an, 90 euros dans les zones défavorisées), auquel se sont ajoutées les aides de la CAF (53 euros par enfant et par an), les frais supplémentaires d'animation, de cantine ou de transport n'ont pas été intégralement couverts, comme l'a confirmé l'AMF, qui avance le chiffre de 150 euros par enfant. La situation est plus critique encore pour les communes rurales, qui, outre l'aspect financier, éprouvent des difficultés à recruter des personnels compétents pour les animations.

Votre délégation prend bonne note du renforcement par l'État en 2015 des moyens d'accompagnement, en particulier en direction des petites communes et des communes rurales. Toutefois, elle estime que la **compensation intégrale** par l'État du coût de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires est une demande légitime des maires.

B. UN CLIMAT DE DÉFIANCE ACCENTUÉ PAR LES RÉFORMES SUCCESSIVES DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

Le Sénat est très soucieux de l'**impact de la réforme de l'État territorial** sur les collectivités. Votre délégation s'est saisie directement du sujet en missionnant nos collègues Eric Doligé et Marie-Françoise Pérol-Dumont, dans le cadre du rapport « L'évolution des missions des services de l'État aux collectivités locales ».

De même, votre délégation suit attentivement les travaux de la « mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale » de la commission des Lois du Sénat.

Sans attendre les conclusions de ces travaux, il est ressorti des auditions menées par votre délégation que les collectivités n'ont pas été suffisamment associées aux réformes territoriales successives. L'ADF, par exemple, regrettait : « *La réduction, souvent brutale, de la présence des services publics assurés par l'État : gendarmerie, services fiscaux ou sociaux, aménagement du territoire, suppression des ATESAT, réduction des personnels dans les sous-préfectures* », estimant que « *Cette situation n'est pas de nature à rassurer les départements* ».

1. La réforme des services déconcentrés dans le cadre de la revue des missions de l'État

Les services de l'État ont constitué pendant des décennies un réseau essentiel pour nombre de collectivités. Mais ce réseau se trouve aujourd'hui **affaibli** par les réformes successives de l'administration. Comment assurer un dialogue franc, basé sur la confiance et l'estime, quand les réformes se traduisent par moins de personnels, moins d'équipes, moins d'horaires d'ouverture ? Au cours de son audition, l'AMF analysait ainsi la situation : « *L'enjeu des relations entre les services de l'État et les collectivités territoriales réside dans la présence ou non de l'État dans les territoires. Or la RGPP et la revue des missions conduisent trop souvent à une diminution de la présence de l'État* ».

Votre délégation regrette elle aussi l'**affaiblissement de l'État territorial** et donc du **dialogue informel et quotidien** avec les élus locaux qu'il permettait.

Dès 2010, les services de l'État ont initié leur reconfiguration, sous l'effet de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette vaste réforme, sans doute l'une des plus importantes des vingt dernières années, a été mal vécue par les élus locaux. La réorganisation des services des directions interministérielles sur les territoires s'est accompagnée d'une nouvelle organisation départementale de l'État, à l'issue de laquelle **le préfet de département s'est retrouvé fragilisé**. En effet, la RGPP a favorisé le **préfet de**

région¹, pourtant plus éloigné géographiquement et, *de facto*, moins au fait de la complexité de certaines problématiques de terrain. En clair, le **référentiel** de l'action de l'État au niveau local est passé du département à la région², et cette évolution n'a évidemment pas été sans conséquences pour les communes rurales.

Votre délégation a conscience de la nécessité d'adapter les structures territoriales de l'État, mais elle estime que la réorganisation de l'administration territoriale ne doit pas remettre en cause le fonctionnement des services déconcentrés. Or, sur le terrain, les élus locaux ont surtout constaté que la RéATE avait encouragé le **resserrement des services déconcentrés**³. Les élus estiment souvent « *avoir été lâchés* », et rappellent leur « *besoin d'État* », au moment où son ingénierie territoriale disparaît progressivement. Ainsi, Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), regrettait : « *Nos territoires ruraux ont payé un lourd tribut dans le cadre des réformes territoriales successives qui ont réorganisé les services de l'État, alors que, contrairement à une idée reçue, la population dans ces territoires ne diminue pas* ».

Votre délégation juge indispensable, dans la reconfiguration actuelle des services de l'État territorial, que celui-ci continue à jouer un rôle d'accompagnateur, d'animateur, de coordonnateur et de régulateur. C'est pourquoi elle est particulièrement attentive à la **Revue des missions de l'État** dévoilée lors du Conseil des ministres le 22 juillet 2015.

Initiée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dès la fin 2014 avec pour objectif affiché le recentrage des missions fondamentales de l'État dans les territoires, elle est, d'après les élus locaux, davantage abordée sous **l'angle budgétaire et comptable** que sous l'angle de la pertinence et de l'efficacité. Votre délégation reconnaît que si le SGMAP a bien lancé un processus de consultation associant les collectivités territoriales, celles-ci n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter les orientations retenues. Lors de son audition, François Deluga indiquait : « *Au niveau national, l'AMF a été largement consultée au sujet de la revue des missions de l'État, défendant à plusieurs reprises le fait que celle-ci ne devait pas s'accompagner d'un désengagement de l'État sur le territoire. L'AMF sera vigilante pour que cela ne soit pas le cas* ».

Les élus locaux se disent aussi préoccupés par les conséquences du déploiement du plan « **Préfectures Nouvelle Génération** ». C'est d'ailleurs l'objet du rapport actuellement conduit par nos collègues Eric Doligé et

¹ Le décret du 16 février 2010 réaffirme l'autorité du préfet de région les services déconcentrés, avec notamment la responsabilité de la gestion interministérielle des moyens de l'État.

² Le modèle de la nouvelle administration territoriale d'État a été fixé par le décret relatif aux préfets et aux services territoriaux du 16 février 2010. Celui-ci attribue à l'échelon régional le pilotage de l'action administrative d'État, tandis que l'échelon départemental est en charge de sa mise en œuvre.

³ Les 35 directions, services et délégations antérieurement stratifiés dans les régions et les départements ont fait l'objet de fusions et de regroupements, les services régionaux – outre les rectorats – n'étant plus que 7, et les directions départementales 2.

Marie-Françoise Pérol-Dumont, qui devraient rendre leurs conclusions avant la fin 2016. À ce propos, l'ADF indiquait à votre délégation *« Lorsque l'État prépare dans le plus grand secret puis annonce la décision de fermer tel ou tel service déconcentré, les collectivités sont en droit de s'inquiéter et de s'en émouvoir. En ce qui concerne la réforme administrative qui consiste à imaginer la sous-préfecture du XXI^e siècle, les départements souhaitent être associés et connaître l'impact des 3 500 réductions de postes prévues ainsi que le périmètre exact des nouvelles missions de ces sous-préfectures »*.

Dans ce contexte, votre délégation prend donc bonne note de la concertation sur cette réforme lancée par le ministère de l'Intérieur.

Elle relève enfin que la réorganisation actuelle des services régionaux de l'État dans le cadre de la nouvelle cartographie issue de la fusion des régions reprend les conclusions de la revue des missions de l'État.

2. La réorganisation des services régionaux de l'État dans le cadre de la fusion des régions fait craindre un affaiblissement du dialogue de proximité

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la France ne possède plus que 13 régions métropolitaines. La réforme des régions, présentée comme l'une des plus importantes du quinquennat, n'a pourtant fait l'objet que d'une très faible association des élus locaux. **Votre délégation estime que le Gouvernement aurait pu davantage associer les régions à une réforme d'une ampleur telle qu'elle a également modifié leurs périmètres.** Sur ce point, elle est rejointe par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, instance¹ du Conseil de l'Europe qui a reproché à la France, dans une recommandation² adoptée le 22 mars dernier, lors de sa 30^e session, de *« ne pas avoir organisé de véritable consultation des régions avant le vote de la loi de réforme territoriale, qui modifiait leurs frontières territoriales »*. L'instance du Conseil de l'Europe pointe le fait que *« les régions n'ont pas été consultées préalablement de manière effective »* avant le vote de la loi.

Votre délégation souscrit pleinement à ce constat et soutient l'initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux invitant les autorités françaises à *« revoir le processus de consultation des représentants directs des collectivités locales et régionales pour toutes les décisions les concernant »*.

Dans le cadre de cette réforme territoriale, l'État a également souhaité adapter son **organisation déconcentrée**. Nombre d'élus locaux

¹ Assemblée qui réunit 648 élus (conseillers régionaux et municipaux, maires et présidents de région) qui représentent plus de 200 000 collectivités des 47 États membres du Conseil de l'Europe.

² L'adoption de cette recommandation fait suite à la première visite de contrôle effectuée sur « l'état de la démocratie locale en France », après que la France a ratifié en 2007 la Charte européenne de l'autonomie locale, traité international contraignant garantissant les droits des collectivités et de leurs élus.

jugent que cette réforme des services de l'État a été conduite à la hussarde. Certes, l'État a pris soin de rappeler son objectif **d'équilibre territorial**, mais beaucoup d'élus y voient toujours un renforcement des territoires les plus puissants à travers une reconcentration programmée de la galaxie des services de l'État autour des nouvelles capitales régionales. L'implantation des services de l'État constitue donc encore un sujet d'inquiétude pour les élus, qui craignent un « effet aspirateur » des nouvelles capitales sur d'autres acteurs locaux : associations ou opérateurs économiques, par exemple.

Votre délégation a souhaité que les élus locaux obtiennent des garanties contre ce risque de concentration dans les nouveaux chefs-lieux, où les services régionaux seront agrégés. En cela, la circulaire du 18 février 2015, adressée par le Premier ministre aux préfets de région, demandant « *d'élaborer des diagnostics territoriaux* » afin « *d'identifier les modalités d'accompagnement du changement à mettre en place* » va dans le bon sens, car les élus souhaitent effectivement « *être accompagnés* » dans la mise en œuvre progressive de cette réforme.

Interrogé par votre délégation sur ce point, le préfet Jean-Luc Névache, coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, a répondu que la réforme des services était « *effectivement encore en cours actuellement* » et qu'elle se faisait bien « *dans le cadre de la fusion des régions* ». Il a précisé que « *tout au long de l'année 2015, un travail régulier de concertation a été mené : au niveau local grâce à des réunions mensuelles avec les directeurs de services régionaux, et au niveau national avec l'Association des régions de France (ARF)* ». Selon lui : « *Le dialogue avec les élus locaux a bien eu lieu et il a même conduit à une modification des arbitrages gouvernementaux sur la localisation des sites des directions régionales. L'État a bien entendu le message des élus locaux qui le tiennent comme comptable de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi l'État a fait le choix, pour ses services régionaux, d'une spécialisation fonctionnelle sur plusieurs sites plutôt qu'une spécialisation géographique* ».

Votre délégation se félicite que le Gouvernement ait entendu les demandes cohérentes des élus locaux et opté pour des directions régionales « multi-sites » plutôt que des directions régionales « mono-sites ».

La réorganisation des services de l'État au niveau régional a également un impact direct sur la **qualité du dialogue** avec les collectivités. Comme le reconnaissait l'ADF lors de son audition : « *La concertation locale avec l'État s'incarnait de façon privilégiée dans les départements à travers la figure du préfet. Il y a du pragmatisme à ce niveau car l'État est au plus près des réalités de terrain et les choses se passent mieux* ». Mais la régionalisation des administrations a eu des conséquences néfastes sur le **dialogue de proximité**. Notre collègue Benoît Huré indiquait : « *Il y a eu un affaiblissement du corps préfectoral et des préfets de département. En matière sanitaire, par exemple, les choses fonctionnaient mieux avec les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) qu'avec les Agences régionales de santé (ARS)* ».

Selon lui, « *La régionalisation de l'administration de l'État a entraîné une perte de lisibilité et une perte d'efficacité de l'action publique de proximité* ».

Votre délégation craint que la structuration de l'État au niveau régional continue **d'affaiblir le réseau des préfets et des sous-préfets** au profit des grandes directions d'administration réorganisées au niveau des régions.

Là encore, Jean-Luc Névache, préfet coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État, n'a pas éludé ce point devant votre délégation, parlant d'un « *vrai sujet de gouvernance* », et identifiant « *le besoin d'un renforcement du niveau départemental* ». Selon lui, « *Le niveau régional doit se repositionner sur l'expertise, et laisser le niveau départemental se charger de la mise en œuvre* ». Cela doit conduire à « *redonner du poids aux préfets, sous-préfets et aux directions départementales* ». Il a fait observer que « *depuis 2010 la baisse des effectifs dans les services déconcentrés a été supportée pour deux tiers par les services départementaux et pour un tiers par les services régionaux* ». C'est pourquoi, ajoutait-il, « *depuis 2015, le ratio a été inversé et, dans le cadre de la fusion des régions, l'objectif est de faire supporter les efforts au niveau régional afin d'éviter les doublons* ».

S'agissant enfin du calendrier, il a confirmé que « *la réforme régionale serait sûrement définitivement mise en place avant la fin de l'été, car les élus comme les agents ont besoin de stabilité et de lisibilité* ».

Votre délégation ne peut que souscrire à un tel vœu.

LA REVENDICATION DES ÉLUS LOCAUX : ALLER VERS UNE COPRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI IMPACTENT LEUR TERRITOIRE

Votre délégation a la ferme conviction que le dialogue doit aussi impliquer **l'association aux décisions**. La simple concertation ne suffit pas ; il faut que les collectivités aient véritablement leur mot à dire et puissent infléchir les décisions de l'État. Comme le relevait à propos des régions notre ancien collègue Philippe Richert, ministre chargé des Collectivités locales entre 2010 et 2012, « *Les collectivités ne peuvent se satisfaire des modalités de leur dialogue actuel avec l'État, principalement constitué d'échanges épistolaires* ».

Cette exigence moderne, dans un État décentralisé, est aujourd'hui conditionnée par une **réelle association** des collectivités territoriales aux décisions prises par le pouvoir central. Aussi, c'est vers une **coproduction des politiques publiques** que doivent s'orienter les relations entre l'État et les territoires. Dans cette perspective, le **Sénat**, législateur et représentant des collectivités territoriales, a toute légitimité pour intervenir.

I. S'ORIENTER VERS UNE VÉRITABLE COPRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Votre délégation souhaite qu'il soit possible, sur de multiples sujets, de passer de la **consultation** ou encore de la **concertation** à la **coproduction**, c'est-à-dire, en définitive, de donner un pouvoir de décision aux collectivités territoriales. Elle est convaincue qu'il s'agit là avant tout d'un **problème culturel** qui nécessite, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, de rompre avec une longue tradition de subordination ou d'affrontement, et donc de changer les habitudes.

A. UNE NÉCESSAIRE RÉVOLUTION : SORTIR D'UNE CULTURE DE SUBORDINATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À L'ÉTAT

Spécificité culturelle française ou reliquat de l'Histoire, il semble difficile d'instaurer une relation équilibrée entre l'État et les collectivités territoriales. Les pouvoirs publics ne s'honorent pas de faire perdurer à l'égard des collectivités une culture de la subordination. Alors même que le dialogue est indispensable à une démocratie apaisée, il ne s'effectue en pratique ni d'égal à égal, ni dans un esprit de concertation. Pire, les collectivités sont souvent réduites à un rôle d'exécutant des décisions de l'État, quand elles ne sont pas purement et simplement en situation de compétences liées.

Auditionné par votre délégation, Philippe Richert observait : « *Nous sommes dans une situation inédite, où l'État se veut décentralisé alors qu'il continue de décider pour l'ensemble des collectivités territoriales. La réalité de l'exercice des compétences par les collectivités territoriales, ce n'est pas la liberté d'exercice mais la délégation d'exercice* ». Le président de l'ARF illustrait son propos à travers l'exemple de la politique tarifaire du **transport ferroviaire** : « *alors que nous avons besoin de la liberté tarifaire pour pouvoir prendre en considération les situations différentes de nos usagers, nous restons prisonniers d'une politique tarifaire fixée par la SNCF, donc par l'État et non pas par la région. Or, l'esprit de la décentralisation, c'est de décider au niveau local et au plus près des réalités de terrain. De même, les régions sont les premières concernées mais n'ont pas leur mot à dire au sujet des dispositions relatives aux TER qui sont actuellement négociées à Bruxelles dans le cadre du paquet ferroviaire* ».

Ce malaise général est partagé par les élus locaux, qui souffrent d'une insuffisante prise en compte de l'impact, pour leurs territoires, de l'ensemble des réformes parallèlement entreprises depuis près de dix ans : redéfinition de la carte judiciaire, restructurations hospitalières, révision des implantations de la gendarmerie et de la police nationale, dématérialisation des procédures administratives, réduction de la fonction de conseil et d'assistance des services déconcentrés aux collectivités, réorganisation de l'administration territoriale de l'État, etc.

Votre délégation se doit aussi de relayer un sentiment qui est très souvent ressorti au cours de ses auditions : celui d'un certain **mépris de l'État à l'égard des élus locaux**. Comme poursuivait Philippe Richert : « *le problème n'est pas tant le manque de dialogue, mais la perception même que l'État a des collectivités territoriales. C'est un problème profond, qui témoigne de la prééminence du pouvoir central et du fait que les élus locaux ne sont pas reconnus à leur juste valeur. De façon anecdotique, les règles du protocole dans nos territoires en témoignent : vous trouverez toujours, dans l'ordre, les représentants de l'État, les parlementaires et enfin, au dernier rang, les élus locaux. En quoi sommes-nous moins légitimes que les préfets ou les sous-préfets ?* ». Une analyse partagée par Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), dénonçait aussi : « *Le protocole, qui fait systématiquement passer l'État devant les élus locaux, alors que ceux-ci représentent légitimement le peuple, démontre symboliquement la supériorité de l'État sur les collectivités territoriales* ».

Si votre délégation partage ce sentiment, elle relève toutefois que **les mentalités sont en train de changer**. Par exemple, l'ancienne pratique qui voulait qu'un élu local doive être parlementaire pour peser face à l'État semble révolue. En témoignent les présidents de région Philippe Richert, Xavier Bertrand et Valérie Pécresse, qui ont choisi d'abandonner leur mandat de parlementaire.

Les situations d'incompréhension ou d'affrontement, telles que les associations d'élus peuvent les vivre aujourd'hui à travers leurs réseaux territoriaux, sont en fait révélatrices d'un **État** très **centralisé** et **jacobin**. C'est face à un problème d'ordre **culturel** que nous devons trouver des solutions. La question centrale est de savoir qui, dans notre pays, est détenteur de l'intérêt général ? Or la tradition française veut que l'intérêt général relève du seul Gouvernement et de l'État central.

Lors de son audition Philippe Richert estimait également que « *la loi NOTRe, ne fait pas de la réorganisation de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, mais de la réorganisation de compétences entre collectivités territoriales. Nous ne sommes pas dans le cadre de la décentralisation mais dans celui de la réorganisation territoriale* ». C'est exactement l'analyse déployée par Bertrand Faure, professeur de droit public, durant son audition : « *Le droit des collectivités territoriales est devenu un droit des relations entre les collectivités territoriales* ». Au cours de cette audition, où il présentait avec Michaël Sibilleau, sous-directeur des finances au SGDSN, le rapport réalisé pour l'Institut Montaigne « *Décentralisation : sortons de la confusion* », le spécialiste des collectivités territoriales relevait également **les contradictions du système de décentralisation à la française** : « *La décentralisation permet de lutter contre la complexité à condition de jouer le jeu de la décentralisation. En effet, la décentralisation n'a pas de sens si les départements ou les régions sont contraints d'édicter un schéma pour exercer une compétence qui leur serait attribuée, et que pour ce faire ils doivent consulter les autorités intéressées, élaborer le schéma en six mois et obtenir l'approbation du préfet. En France, on décentralise en centralisant, mais en jouant le jeu de la décentralisation, il est possible de réaliser des gains de simplification* ».

Votre délégation partage ce constat. Elle remarque, en effet, que des compétences sont attribuées aux collectivités territoriales, mais que les moyens de les exercer ne leur sont pas accordés, puisque l'État reste décideur. C'est pourquoi votre délégation estime aussi qu'il est désormais temps de « *changer de logiciel* ». Philippe Richert l'affirmait : « *Plus vous donnerez de liberté aux élus pour décider et plus ils se sentiront responsables. Or la permanence du bouclier protecteur de l'État produit un effet déresponsabilisant pour les élus locaux* ». D'autant que le contexte politique doit nous inciter à la réflexion, ainsi que le faisait valoir le président de l'ARF : « *Une remise à plat des relations entre les collectivités territoriales et l'État est nécessaire pour améliorer le fonctionnement de la République car la donne est en train de changer* ». Selon lui, il faut désormais que les collectivités territoriales soient « *en situation de codécision lorsque la compétence est partagée, et en situation de pleine décision quand elles ont le monopole de la compétence* ».

Les collectivités, compte tenu des évolutions des quinze dernières années, détiennent elles aussi une part de **l'intérêt général** ; cette constatation doit dorénavant obliger l'État à recourir à la **codécision**, et non plus seulement à une concertation.

B. EN FINIR AVEC LE « PSEUDO DIALOGUE » OU LES PRATIQUES CRÉANT L'ILLUSION D'UN DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS

Il est ressorti des auditions des élus locaux un sentiment largement partagé de « pseudo dialogue ». Certes, le système actuel prévoit de nombreuses structures de concertation entre l'État et des collectivités territoriales, mais il existe une différence majeure entre « consultation » et « codécision ».

Comme le soulignait Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), devant votre délégation : *« Ce ne sont pas les outils du dialogue qui posent aujourd'hui question dans notre pays, mais la manière dont ils sont utilisés. On peut multiplier les structures et instances de dialogue : si le décideur qui contrôle l'outil ne veut pas écouter ou prendre en compte, il n'y aura pas de dialogue »*. Et d'ajouter : *« Prenons le cas des Conseils départementaux de l'éducation nationale¹ (CDEN), ce sont typiquement des outils qui ne servent à rien : leur fonctionnement reste très formel, et même si tous les acteurs se prononçaient contre la carte scolaire, elle serait adoptée ! C'est un alibi de concertation et non une instance de décision. Si le ministère de l'Éducation décide demain de fermer telle classe dans telle commune, les élus seront impuissants »*.

L'enjeu aujourd'hui est bel et bien de **forcer la technostucture à intégrer les collectivités territoriales dans le processus de décision**. Il convient de s'appuyer sur les exemples qui fonctionnent, à l'image du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui a commencé à transformer en profondeur la culture des relations entre les administrations et les élus locaux. Agissant comme un véritable « tribunal des normes », il autorise les élus à revenir dans le processus décisionnel et à contester des décisions de l'État.

Lors de son audition, Vanik Berberian a multiplié les exemples d'un système aujourd'hui à bout de souffle d'association des collectivités territoriales aux décisions qui les concernent. Selon lui, la Commission départementale des sites, perspectives et paysages est un cas emblématique : *« À la commission départementale des sites, on voit débarquer des fonctionnaires de l'État avec un mandat pour installer un maximum d'éoliennes. En face, les défenseurs des paysages se positionnent systématiquement contre. À côté, la chambre d'agriculture se positionne systématiquement pour. Le maire, quant à lui, a souvent cruellement besoin d'argent pour sa commune et est pris en étau. Au sein de ces instances, on ne parvient toujours pas à sortir des positions dogmatiques »*. M. Verberian a également évoqué les situations compliquées vécues par de nombreux élus avec les Architectes des bâtiments de France (ABF), illustrant

¹ Le conseil peut être consulté sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département. Les CDEN sont composés de représentants des collectivités locales, des personnels des établissements d'enseignement et de formation, et des usagers (parents d'élèves, associations, etc.).

son propos en évoquant un territoire où « l'ABF, seul contre tous les acteurs locaux, menaça même le préfet de le poursuivre au tribunal administratif en cas de désaccord avec lui ». Enfin, il a mentionné le pouvoir offert aux préfets de « passer outre » les refus des élus locaux dans le cadre de la fusion d'EPCL, mécanisme qui, selon lui, « illustre le manque d'écoute de la part de l'État et qui montre qu'in fine le préfet peut faire ce qu'il veut ».

Enfin, il a ainsi relayé le sentiment des élus locaux : « On souhaiterait que l'écoute des élus locaux ne soit pas de pure forme. Certes on est reçus, écoutés, mais pas entendus. Il faut aussi que les fonctionnaires développent de nouveaux réflexes et cessent de penser qu'ils peuvent décider en lieu et place des politiques élus. Or, lorsque vous avez un ministre de l'Aménagement du territoire qui change en moyenne tous les deux ans, comment s'assurer d'un dialogue pérenne et constructif ? La réalité, c'est que la main qui a écrit les grandes réformes des collectivités territoriales ces dernières années c'est celle de l'administration et pas celle du politique ».

Votre délégation est d'avis que le dialogue ne sera pas constructif tant que les collectivités ne sont qu'écoutées sans pouvoir, in fine, infléchir les décisions. C'est pourquoi elle souhaite envisager la possibilité d'élargir les domaines dans lesquels les collectivités exercent un pouvoir d'avis conforme, l'idée étant que dans certains domaines, l'État ne puisse pas aller outre l'avis recueilli au sein des instances associant l'État et les collectivités territoriales.

Recommandation 8 : Envisager, dans le cadre des instances locales et nationales associant les collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent, la possibilité d'élargir les domaines dans lesquels les collectivités territoriales exercent un pouvoir d'avis conforme, afin d'éviter que l'État puisse passer outre l'avis de ces instances.

C. FORCER LA TECHNOSTRUCTURE À INTÉGRER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LES PROCESSUS DE DÉCISION : L'INITIATIVE NOVATRICE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE

Pourquoi faut-il attendre la grogne, la fronde ou la colère des élus locaux avant que les Gouvernements, quels qu'ils soient, révisent enfin leur copie ? Ce fut le cas pour le report de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui devait initialement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Ce fut aussi le cas du nouveau mode de calcul de l'allocation adulte handicapé (AAH), après que les élus locaux ont fait part des risques au regard de l'impact de la mesure sur les ressources des personnes concernées. Ces deux exemples démontrent le **manque de concertation** avec les collectivités territoriales, alors que les élus sont au plus près des réalités de terrain. Reprenant la formule de nos collègues Jacqueline Gourault et

Yves Krattinger, votre délégation est convaincue qu'il faut « *faire confiance à l'intelligence territoriale* ».

L'exécutif lui-même est conscient du caractère incontournable du dialogue avec les élus. L'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault reconnaissait, à propos de la réforme de la décentralisation : « *Si vous voulez passer sans écouter, vous allez à l'échec* ». La relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales est en effet primordiale, car si les élus locaux ont besoin de l'État, celui-ci peut difficilement mener à bien les grandes réformes dont la France a besoin sans l'appui des collectivités concernées. L'actualité s'en fait l'écho avec le sujet de la formation des chômeurs : sans les régions, l'engagement du Gouvernement à inverser la courbe du chômage restera lettre morte.

L'association des collectivités territoriales aux décisions qui les concernent est dans l'intérêt même de l'État, étant entendu que « *l'association* » n'est pas seulement le fait d'« *être consultés* » ; c'est aussi et surtout le fait de « *prendre part* » aux décisions.

Aussi votre délégation se félicite que la **co-construction des politiques publiques** tende à devenir un **réfèrent** vers lequel l'État s'oriente. Lors de son discours à l'occasion du 10^e congrès de l'Association des régions de France (ARF), en octobre 2014, le Premier ministre Manuel Valls promettait « *des politiques publiques partagées* » et « *des conférences régulières entre l'État et les régions pour convenir d'objectifs communs [...] sur les grands enjeux de notre pays* ». Le 7 janvier dernier, à l'issue d'un entretien bilatéral avec le Premier ministre portant essentiellement sur la coopération avec l'État sur l'emploi, notre ancien collègue Philippe Richert avait déclaré que le Gouvernement souhaitait « *entretenir de véritables relations de partenariat avec les régions, dans une démarche de co-construction des politiques territoriales* ».

Votre délégation ne peut que souscrire à ces objectifs. S'agissant de la conception des politiques publiques, elle est d'avis de privilégier une approche ascendante (« *bottom-up* ») plutôt que descendante (« *top-down* »). Cette approche, récemment mise en œuvre avec succès par l'ARF, montre qu'une révolution copernicienne dans un État de tradition jacobine est possible. Philippe Richert partait du constat suivant : « *les relations avec l'État doivent changer* », avant de présenter la **plateforme commune État-région** « *Ensemble pour l'emploi* », cosignée par Manuel Valls le 30 mars dernier : « *J'ai souhaité qu'on puisse ouvrir le dialogue État-régions, et je dois dire que le Premier ministre a compris le message. Il est l'un de ceux qui ont bien saisi l'enjeu, faisant acter ce nouveau modèle par tous les ministres concernés* ». Pour notre ancien collègue : « *cette plate-forme s'inspire du Bundesrat allemand, sans vocation législative. Il s'agit tout simplement de faire en sorte que l'État ne légifère plus sur les sujets intéressant les régions sans que celles-ci aient donné leur aval* ».

Concrètement, la **plateforme** décline les lignes de partage et les complémentarités entre l'État et les régions, et favorise le droit aux **expérimentations locales** pour plus d'efficacité en matière de lutte contre le

chômage. Dans la perspective du projet de loi de finances 2017, le principe de redonner davantage d'autonomie fiscale aux régions a également été acté. La plateforme comporte trois volets : « *emploi* », « *apprentissage et enseignement professionnel* » et « *économie* ». L'objectif pour les régions est de voir se concrétiser un dialogue permanent et plus équilibré avec l'État, avant toute prise de décision impactant leurs politiques publiques ou leurs ressources.

Votre délégation se félicite de cette avancée, inédite dans la relation État-région. C'est un dispositif **pragmatique**, de nature à offrir des solutions concrètes pour relancer l'emploi dans notre pays. Plus globalement, c'est un exemple de dialogue réussi et d'association des collectivités aux décisions qui les concernent, qui doit servir de modèle pour bâtir un nouveau mode de relation basé sur la confiance réciproque et une coresponsabilité entre les collectivités territoriales et l'État.

Recommandation 9 : S'inspirer du modèle de « plateforme commune État-région » déployé par l'ARF dans le cadre des politiques de l'emploi et de la formation, pour construire une relation partenariale de co-production des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales.

Votre délégation reste toutefois bien consciente que ce pragmatisme, absolument nécessaire, tient beaucoup à la **personnalité** et la bonne volonté des acteurs concernés.

II. LE RÔLE-CLEF DU SÉNAT DANS L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX DÉCISIONS DE L'ÉTAT QUI LES CONCERNENT

Votre délégation déplore l'actuel **manque de lisibilité** dans le dialogue entre l'État et les collectivités. Elle estime que cette situation est préjudiciable à long terme car elle risque d'accentuer la défiance des élus locaux envers le pouvoir central.

Elle considère que **le Sénat peut légitimement être l'instance privilégiée pour renouveler le pacte de confiance entre l'État et les collectivités territoriales et permettre de mieux associer celles-ci aux décisions qui les concernent.** La Haute Assemblée est en effet, par essence, le lieu de prise en compte des intérêts des collectivités dans la définition des politiques publiques nationales. Elle l'a prouvé et elle le prouve tous les jours. En outre, son rôle d'ambassadeur des territoires est la conséquence logique, dans une France décentralisée, de sa mission constitutionnelle. Au sein des institutions, **le Sénat exerce précisément ses prérogatives de**

législateur et ses compétences de contrôle pour le compte des collectivités comme aucune autre institution.

C'est pourquoi votre délégation entend conforter son rôle dans la structuration du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

A. LE SÉNAT, DÉFENSEUR RECONNU DES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le Sénat a pleinement joué son rôle dans le cadre de la réforme territoriale

À l'occasion des différentes lois de réforme des collectivités territoriales, **le Sénat a fait entendre sa voix pour faire respecter celle des territoires et a su jouer un rôle clef dans la concertation avec l'État.** Comme le confirmait notre collègue René Vandierendonck, rapporteur de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), lors de son audition devant votre délégation : *« La réforme territoriale et les différentes lois qui la traduisent ont fait l'objet d'une large concertation en amont du dépôt des textes, puis pendant les phases d'examen des trois textes. À cette occasion, on peut dire que le Sénat "a fait le job" ».*

Il faut en effet rappeler que c'est **sous l'égide du Sénat** qu'ont été organisés, à partir de décembre 2011, les **« États généraux de la démocratie territoriale »**. L'objectif était d'engager une vaste réflexion avec les élus locaux sur l'organisation décentralisée de la République et la démocratie locale. Lors des conclusions, en octobre 2012, le Président de la République a annoncé un projet de loi sur l'organisation territoriale de la République décentralisée reposant sur quatre principes essentiels, reflétant la volonté politique de répondre aux attentes soulevées par les élus : la clarté, la confiance, la cohérence et la démocratie locale.

René Vandierendonck rappelait : *« Sans les territoires, une large consultation des élus a pu être organisée grâce à la mobilisation des associations d'élus, et ce, dans le cadre de la préparation du projet de loi »*. Notre collègue a surtout fait valoir qu'*« initialement intégrés dans un texte unique, les éléments de la réforme de l'administration locale ont été scindés en trois projets de loi¹ pour répondre notamment à la préoccupation du Sénat, soucieux d'assurer la lisibilité de l'architecture de la réforme, et déposés sur son Bureau en avril 2013 »*.

Il faut aussi souligner qu'un grand nombre de dispositions des trois projets de lois sont issues de **rapports sénatoriaux**. Le 17 avril 2013, c'est à la demande du groupe UMP qu'a été créée la **mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République**, présidée par

¹ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (janvier 2014) ; loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales (janvier 2015) ; loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (août 2015).

notre collègue Jean-Pierre Raffarin, et dont le rapporteur était Yves Krattinger. Le rapport de la mission, approuvé à l'unanimité, a constitué une véritable feuille de route pour définir à l'horizon 2020-2025 une vision partagée sur l'avenir de la décentralisation. À ce titre, il proposait de redessiner la carte des régions, dont « *le nombre serait réduit entre huit et dix* », tout en préconisant de « *renforcer largement leurs compétences de collectivités stratégiques* » dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, de la formation professionnelle et de l'accès à l'emploi.

À l'occasion de son audition, notre collègue René Vandierendonck s'exprimait toutefois ainsi : « *Le texte sur lequel l'association des élus locaux a été la plus faible a été celui sur le découpage des régions* ». La « cartographie » s'étant faite, selon lui, « *sur un coin de table et sans grande concertation* », ce que regrette également votre délégation.

2. La Haute Assemblée entend poursuivre son rôle de gardien attentif

Lors de son discours de rentrée, le président Gérard Larcher a acté que le Sénat entendrait bien contrôler l'action du Gouvernement sur de nombreux fronts : la stabilisation de la réforme territoriale, l'évaluation de la réforme des rythmes scolaires, l'allègement des normes et la lutte contre l'inflation normative, le contrôle de la réorganisation des services locaux de l'État, etc.

Depuis un an, la **vigilance** de la Haute chambre s'est effectivement manifestée sur tous ces sujets majeurs pour les collectivités territoriales. C'est d'ailleurs l'offensive du Sénat qui a permis de réaffirmer le rôle essentiel de la commune, de préserver l'existence du département et de mettre fin à la clause de compétence générale dans le cadre de la réforme territoriale.

Toutes les instances du Sénat se sont mobilisées pour s'assurer d'un « *droit de suite* » afin de ne pas relâcher la pression tant sur la mise en œuvre de la réforme territoriale, que sur celle de l'État dans les territoires.

Désormais, le Sénat doit travailler à la stabilité car, ainsi que l'a souligné le président Gérard Larcher « *Les élus locaux sont épuisés par la succession des réformes de structures, d'organigrammes et de périmètres dans notre pays. Ils demandent, pour pouvoir agir, de la stabilité* ».

C'est dans cette perspective que la commission des Lois, présidée par notre collègue Philippe Bas, a mis en place dès le 4 novembre 2015 une **mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale**. Les 21 et 22 janvier 2016, la mission effectuait son premier déplacement dans la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté, à Besançon et à Dijon, témoignant de cette volonté des instances du Sénat d'**aller à la rencontre des élus sur le terrain** : préfets de région et de département, élus

locaux, représentants des services déconcentrés de l'État et des administrations du conseil régional, etc.

Votre délégation souscrit vivement à cette démarche d'évaluation. Elle est convaincue de l'utilité d'aller recueillir des éléments concrets sur la fusion des régions et sur la réorganisation des services ainsi que, parallèlement, celle des services territoriaux de l'État, sans compter la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale et la création de communes nouvelles. Sur tous ces sujets, les élus locaux doivent être entendus, écoutés et surtout associés à la décision.

3. Le rôle de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales : relayer les doléances des territoires

Créée en avril 2009, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales est chargée d'informer le Sénat sur l'état de la décentralisation et sur toute question relative aux collectivités territoriales. Depuis sa création, elle n'a eu de cesse, à travers ses travaux, de veiller au respect de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités ainsi qu'à la compensation financière des transferts de compétences et de personnel. Régulièrement, elle évalue les conditions de l'application locale des politiques publiques intéressant les collectivités territoriales.

Sur les **normes**, par exemple, sujet sensible dans les territoires, la délégation a permis au Sénat de jouer pleinement son rôle de défenseur des collectivités territoriales. C'est ainsi que les 12 et 13 janvier 2016, le Sénat a adopté **deux textes issus des travaux de simplification normative de la délégation aux collectivités territoriales** :

- **la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales** et à encadrer la transposition des directives européennes, présentée par notre collègue Rémy Pointereau. Le texte interdit la sur-transposition des directives et inscrit dans la Constitution : d'une part, le principe d'une norme supprimée contre une norme nouvelle ; et d'autre part, une compensation financière en cas de création de charges nouvelles pour les collectivités, répondant ainsi aux demandes concrètes des élus locaux ;

- **la proposition de résolution tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales** et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction, présentée par notre collègue Jean-Marie Bockel. Là encore votre Haute Assemblée a entendu répondre concrètement aux sollicitations des élus locaux, qui se disent écrasés par le poids des normes.

À travers cette instance, le Sénat fait donc la démonstration de son écoute des doléances des élus et de sa capacité d'action. Enfin, la délégation aux collectivités territoriales profite du rendez-vous annuel du congrès des

maires, à Paris, pour recevoir les maires et les conseillers municipaux et se saisir des sujets qui les préoccupent.

B. L'ACTUALITÉ DES TERRITOIRES SE PRÊTE AUJOURD'HUI À UNE INITIATIVE CIBLÉE DU SÉNAT EN FAVEUR DE LA RELANCE AU NIVEAU NATIONAL DU DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le cycle de réformes, lancé en 2014 avec l'adoption de la loi MAPTAM, l'évolution des structures territoriales et celle des modalités d'exercice des compétences décentralisées, la poursuite de la réforme des services territoriaux de l'État dans le cadre de la « revue des missions » et du plan « Préfectures nouvelle génération », ou encore la diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales, suscitent chez les élus locaux de nombreuses **inquiétudes**. Les points d'achoppement se multiplient et accentuent la difficulté des processus d'ajustement institutionnel et juridique en cours en créant un climat de défiance.

Sur ces sujets-clés, **vo**tre **d**élégation **e**n appelle à une **a**pproche **c**oncertée de l'ensemble des partenaires impliqués dans la mise en œuvre des réformes. En effet, ce besoin n'est aujourd'hui que très partiellement satisfait, comme ont pu le constater vos rapporteurs. C'est pourquoi votre délégation considère que **le Sénat peut opportunément encourager la concertation au niveau national** entre les intéressés en incarnant l'instance légitime du dialogue entre l'État et les représentants des collectivités.

Cette fonction ne remettrait absolument pas en cause les **travaux spécialisés** utilement entrepris dans les enceintes essentiellement techniques que sont le CFL et le CNEN et, à un moindre degré, le partenariat pour l'emploi¹ entre le Gouvernement et l'ARF. Ces travaux ne sont pas exclusifs d'initiatives portant sur des thématiques plus **transversales** et **institutionnelles** que le Sénat pourrait lancer en sa qualité de **représentant constitutionnel des collectivités territoriales**.

À différentes reprises, le Sénat a exprimé sa volonté de jouer pleinement son rôle de représentant des collectivités territoriales en s'investissant dans la **structuration du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales**.

En 2011, par exemple, il lançait les « **États généraux de la démocratie territoriale** » en vue d'engager une vaste réflexion avec les élus locaux sur l'organisation décentralisée de la République et la démocratie locale. À cette occasion, les sénateurs se sont personnellement mobilisés en animant les débats dans les départements. Cette dynamique de dialogue fructueux a permis de recueillir la parole des élus sur leurs préoccupations,

¹ Un dialogue sectoriel dans le domaine de l'emploi, de la formation et de l'apprentissage a été initié entre le Gouvernement et l'ARF début février. Il a débouché sur un plan de mobilisation commun comportant des engagements concrets et l'affirmation d'objectifs consensuels.

attentes et propositions, à savoir **l'inflation normative** et le **statut de l'élu**. Et sur ces deux sujets, votre Haute Assemblée a été à l'origine de propositions de lois adoptées l'année suivante.

Deux ans plus tard, le 9 décembre 2014, dans une logique inspirée de celle qui a conduit au rejet réitéré de la création d'un « **Haut conseil des territoires** » – par la loi MAPTAM puis par la loi NOTRe –, le Sénat réunissait avec l'AMF et l'ADF une **Conférence des collectivités territoriales**, appelant le Gouvernement à « *construire une relation partenariale, responsable, loyale et confiante avec les collectivités territoriales* ». Le relevé de conclusions de cette conférence prévoyait qu'elle puisse « *se réunir sur des objets thématiques définis (état et devenir des finances publiques locales, réduction de la complexité administrative, bilan de la loi NOTRe) ou à l'occasion de tout texte impactant le fonctionnement des collectivités* ».

Notre collègue René Vandierendonck, rapporteur de la loi de MAPTAM, soulignait lors de son audition que la tentative de création du **Haut conseil des territoires** par l'Assemblée nationale en première lecture avait été envisagée comme une réponse à une attente exprimée par de nombreux élus locaux et associations d'élus locaux d'avoir une instance de dialogue entre l'État et les collectivités : « *il s'agissait peut-être d'une réponse au climat de défiance entre l'État et ses partenaires locaux que mettait en relief le rapport¹ de nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume* ». Mais notre collègue justifiait immédiatement après le retrait de la disposition créant une telle instance : « *les députés ont accepté le retrait de cette disposition en commission mixte paritaire (CMP). Elle avait été supprimée par la CMP au motif d'une part, que cette instance ne doit pas se substituer au rôle constitutionnel du Sénat et, d'autre part, que la création d'une telle instance de concertation ne nécessite pas le recours à une loi* ».

C'est sur ce point que votre délégation entend insister. **Le Sénat doit assumer pleinement son rôle constitutionnel en se dotant d'outils adaptés**. Aujourd'hui, les travaux entrepris dans le cadre de la fonction parlementaire de contrôle et d'évaluation ne donnent pas forcément lieu à un dialogue **direct et structuré sous l'égide du Sénat entre l'État et les collectivités**. Si la pratique a montré que les initiatives du Sénat favorisaient la confiance et restauraient le dialogue entre les partenaires de l'action publique, les travaux de votre Haute Assemblée pourraient nourrir davantage encore le dialogue, si celui-ci était organisé plus spécifiquement.

Aussi votre délégation recommande-t-elle de relancer la **Conférence des collectivités territoriales** en renforçant son architecture pour en faire un véritable pôle sénatorial de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes aux politiques territoriales.

¹ Rapport n°272 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2010-2011) « Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée ».

Dans cette optique :

- la conférence pourrait être réunie **périodiquement** sur des thèmes d'actualité relatifs aux relations entre l'État et les collectivités, susceptibles de permettre l'adoption d'orientations communes concrètes ou l'établissement d'un état des lieux ;

- elle serait **présidée par le président du Sénat**, la conduite des travaux étant relayée en tant que de besoin par le président de la délégation aux collectivités territoriales. Seraient conviés : les ministres intéressés, les associations d'élus locaux, les commissions permanentes intéressées (représentées *a minima* par leurs présidents et leurs rapporteurs sur les sujets à l'ordre du jour), la délégation aux collectivités territoriales (représentée *a minima* par son président et ses rapporteurs sur les sujets à l'ordre du jour) ;

- la **délégation aux collectivités territoriales** serait chargée du **secrétariat** de la conférence, organiserait ses travaux et préparerait ses conclusions, qui seraient relayées à l'ensemble des élus locaux ;

- les **travaux** publiés par les instances du Sénat dans les mois précédant la conférence sur les thèmes à son ordre du jour serviraient de base pour la préparation des travaux et des conclusions. Cette modalité permettrait, en puisant dans les travaux de contrôle à venir, de fournir la matière nécessaire à la réitération de réunions de la conférence ;

- les **conclusions** adoptées ou les points de consensus constatés feraient l'objet, en fonction de leur contenu, de propositions de loi, de propositions de résolution ou d'un positionnement du Sénat dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances.

Auditionnée par votre délégation, l'AMF préconisait d'ailleurs de « donner à une instance nationale composée des élus locaux et de l'État, un rôle central dans la concertation globale entre l'État et les collectivités territoriales ». Elle ajoutait : « Pour leur permettre de dialoguer sur un pied d'égalité, cette instance devrait devenir une instance régulière de débat, au sein de laquelle les élus pourraient discuter des grandes politiques souhaitées par l'État et ayant un impact plus ou moins direct sur leur propre politique ».

Recommandation 10 : Relancer, sous l'égide du Sénat, la Conférence des collectivités territoriales en renforçant son architecture pour en faire un véritable pôle sénatorial de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes aux politiques territoriales.

CONCLUSION

Il est un fait aujourd'hui incontestable : la redistribution des compétences et des responsabilités induite par les phases successives de la décentralisation depuis 1982 a modifié les rapports et les conditions du dialogue entre les services de l'État et les collectivités territoriales.

Les services de l'État territorial et les différents échelons de collectivités doivent désormais trouver la voie vers une « confrontation fructueuse » permettant certes le respect de la loi nationale - condition de l'égalité républicaine - mais autorisant aussi la souplesse nécessaire à la construction de projets locaux partagés.

Pour atteindre cet objectif, que votre délégation appelle de ses vœux, c'est bien la **culture du dialogue** qui doit s'imposer dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales, à travers un véritable « contrat de confiance » dans lequel les élus seront pleinement associés aux décisions qui les concernent.

L'affirmation, dès le premier article de notre Constitution, d'une France « *République décentralisée* » n'a de sens que si les relations entre l'État et les collectivités territoriales permettent à ces dernières de « décider ». Pour cela, notre démocratie peut compter sur le Sénat, qui « *assure la représentation des collectivités territoriales de la République* », conformément à l'article 24 de la Constitution. Si cette mission de défense des territoires de la République ne fait aucun doute, la Haute Assemblée est aussi devenue, au fil du temps, une instance légitime de dialogue avec le pouvoir central, composée de représentants imprégnés d'une culture locale et d'une connaissance du terrain. C'est ce rôle qui doit aujourd'hui être consolidé.

ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : À l’instar des études d’impact accompagnant les projets de loi, prévoir pour les services de l’État une obligation systématique de produire une évaluation chiffrée pour toutes les décisions réglementaires impactant financièrement les collectivités territoriales.

Recommandation 2 : Étudier avec le Gouvernement et les associations d’élus la possibilité d’instaurer, dans le cadre de l’État unitaire décentralisé, un pouvoir d’adaptation législative qui pourrait s’exercer au niveau local par voie réglementaire, sous réserve qu’il soit explicitement prévu par la loi.

Recommandation 3 : Prévoir, dans toutes les instances de concertation ou de dialogue entre l’État et les collectivités territoriales associant des représentants de la société civile, une voix prépondérante au collège des élus locaux par rapport aux autres collègues, lorsque des décisions sont prises.

Recommandation 4 : Prévoir, dans toutes les instances de concertation ou de dialogue entre l’État et les collectivités territoriales, le remboursement intégral des frais de déplacement, d’hébergement et de restauration pour les élus chargés d’y siéger.

Recommandation 5 : Réduire le nombre d’instances nationales de concertation entre l’État et les collectivités territoriales en ne conservant qu’un seul organisme par grand domaine de compétence, et en leur concédant des moyens d’organisation et de fonctionnement adaptés.

Recommandation 6 : Réaffirmer, dans les territoires, l’autorité des préfets de département et des sous-préfets sur les services déconcentrés de l’État, dans le contexte actuel de réorganisation de l’État au niveau régional.

Recommandation 7 : Réduire drastiquement le nombre d’instances locales de concertation associant l’État et les collectivités territoriales en ne conservant qu’un seul comité ou une seule commission départementale par grand secteur de politique publique.

Recommandation 8 : Envisager, dans le cadre des instances locales et nationales associant les collectivités territoriales aux décisions de l’État qui les concernent, la possibilité d’élargir les domaines dans lesquels les collectivités territoriales exercent un pouvoir d’avis conforme, afin d’éviter que l’État puisse passer outre l’avis de ces instances.

Recommandation 9 : S'inspirer du modèle de « plateforme commune État-région » déployée par l'ARF dans le cadre des politiques de l'emploi et de formation, pour construire une relation partenariale de co-production des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales.

Recommandation 10 : Relancer, sous l'égide du Sénat, la Conférence des collectivités territoriales en renforçant son architecture pour en faire un véritable pôle sénatorial de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes aux politiques territoriales.

ANNEXE 2 : EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION

Le jeudi 26 mai 2016, la délégation procède à l'examen du rapport d'information de Mme Nelly Tocqueville et de M. François Grosdidier sur l'association des collectivités territoriales aux décisions qui les concernent.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nos collègues Nelly Tocqueville et François Grosdidier nous présentent ce matin leur travail sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État, à quelques jours du Congrès des maires, où il sera notamment question de la baisse des dotations. Le Président de la République y sera présent.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Notre rapport s'intitule : « L'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent, la codécision plutôt que la concertation ». Nous sommes partis du postulat que les fondamentaux de ce dialogue devaient être la confiance et le respect mutuel. Les élus locaux sont très exigeants dans leurs relations avec l'État. Après trente ans de décentralisation, le dialogue n'a jamais cessé, que ce soit en matière d'aménagement, de transport, d'urbanisme, d'environnement, d'emploi, d'éducation, d'investissement ou encore d'aide sociale. Mais cette association n'est pas aussi satisfaisante qu'on le voudrait, malgré de multiples instances.

Les élus ont l'impression que l'État a du mal à les considérer comme des acteurs autonomes et responsables. Ils ont des difficultés à se faire entendre et se sentent remis en cause dans leur capacité de gestion. On leur reproche de creuser la dette publique, de coûter trop cher dans leur fonctionnement, de dépenser ou d'embaucher trop. Parfois, les élus veulent faire des économies mais ne le peuvent pas. Nous sommes d'autant plus pessimistes que les élus locaux ont le sentiment de devoir assumer des décisions qu'ils n'ont pas prises, étant réduits à un rôle d'accompagnateurs, voire de simples exécutants de l'État.

Dans ce contexte, nous avons dressé un état des lieux des instances de concertation et formulé plusieurs préconisations afin de proposer à l'État de travailler plus efficacement avec les collectivités territoriales.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il ressort de notre travail un constat très paradoxal : il n'y a jamais eu autant d'instances de dialogue, et les élus locaux n'ont jamais autant eu le sentiment d'être entendus mais pas écoutés.

À l'échelon national, cette concertation repose sur la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), interlocuteur privilégié des élus locaux, qui assure le secrétariat des très nombreuses instances telles que le Comité des finances locales (CFL), la Commission consultative d'évaluation des charges et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Le CFL, qui assure la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la discussion sur les textes ayant un impact financier sur les collectivités territoriales, fonctionne bien. On a appelé notre attention sur la transmission loyale par cette instance des informations aux élus, mais aussi sur la production

insuffisante d'informations d'autres instances. L'État doit produire plus systématiquement des évaluations chiffrées avant toute décision concernant les collectivités territoriales. C'est pourquoi nous recommandons que les services de l'État soient soumis à une obligation systématique de produire une évaluation chiffrée pour toutes les décisions réglementaires affectant financièrement les collectivités territoriales, à l'image des études d'impact accompagnant les projets de loi.

Le CNEN est aussi une instance stratégique car la complexité et l'inflation normative empoisonnent la vie des élus locaux. Une chose est sûre : il y a un besoin d'adaptabilité des normes à l'échelon local. On nous demande plus de pragmatisme. Nous recommandons donc d'étudier avec le Gouvernement et les associations d'élus la possibilité d'instaurer, dans notre État unitaire décentralisé, un pouvoir d'adaptation législative qui pourrait s'exercer à l'échelon local par voie réglementaire, sous réserve qu'il soit explicitement prévu par la loi. Il s'agirait de définir, dans des lois cadres, des objectifs généraux et de laisser les collectivités territoriales en déterminer les modalités d'application elles-mêmes. Trop souvent, les élus sont transformés en agents d'exécution de l'État, dans une décentralisation à l'envers où les élus exécutent les décisions de fonctionnaires – curieuse vision de la démocratie.

J'ajoute les instances *ad hoc* de concertation, comme la Conférence nationale des exécutifs installée en 2007, qui donnait de grands espoirs, mais, comme l'ont constaté nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume, s'est enlisée. Elle a cédé la place à un Dialogue nationale des territoires, qui, depuis février 2015, ne s'est réuni que deux fois. Aussi, nous recommandons que le Sénat reprenne en main la structuration du dialogue entre l'État et les collectivités.

Trop de concertation tue la concertation. L'Association des maires de France (AMF) désigne à elle seule des représentants dans plus de 400 comités ou commissions. Or la composition de ces organismes n'est pas toujours adaptée à une juste représentation des élus locaux. Souvent, les représentants de la société civile sont plus nombreux que les représentants des collectivités territoriales alors que ce sont celles-ci qui mettent en œuvre les mesures et les financent. Nous recommandons donc de prévoir, dans toutes ces instances nationales de concertation entre l'État et les collectivités territoriales, une voix prépondérante au collège des élus locaux par rapport aux autres collèges lorsque des décisions sont prises.

Parallèlement, l'absentéisme des élus locaux est dénoncé dans des instances où ils ont l'impression de ne jouer aucun rôle utile. Il est expliqué par la nécessité de choisir des priorités dans l'agenda, par des délais de convocation souvent trop courts à cause de l'administration, par l'inadaptation des jours d'organisation des réunions nationales, par l'absence de remboursement, ou de défraiement très partiel, des frais de déplacement, d'hébergement et de repas. Ce serait pourtant la moindre des choses que de rembourser intégralement ces frais aux élus chargés de siéger.

Enfin, ces instances sont en nombre excessif. Il ne faut conserver qu'un seul organisme par grand domaine de compétences, en lui concédant des moyens d'organisation et de fonctionnement adaptés.

Les grandes associations telles que l'AMF, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) sont devenues des

acteurs majeurs de l'association des collectivités aux décisions qui les concernent et des courroies de transmission indispensables dans le dialogue avec l'État, dotées chacune d'une capacité d'expertise.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – À l'échelon local, même constat. La galaxie d'instances locales de concertation déstabilise les élus au lieu de les rassurer. Nous avons compté pas moins de 75 commissions ou comités départementaux ou régionaux chargés d'associer les collectivités territoriales aux décisions de l'État, de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics à la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural en passant par la commission départementale consultative pour l'accueil des gens du voyage. Trop de commissions tue les commissions. Cette superposition d'instances est difficile à appréhender. C'est pourquoi nous recommandons de réduire drastiquement leur nombre en ne conservant qu'une seule commission départementale par grand secteur de politique publique.

Les préfets et les services déconcentrés sont les vecteurs essentiels de la concertation. Les élus locaux demandent à conforter ce dialogue de proximité. Mais ils sont inquiets de la détérioration de sa qualité au fil des réformes : Révision générale des politiques publiques (RGPP) et Réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) dès 2010, Revue des missions de l'État initiée fin 2014, et maintenant réorganisation des services territoriaux de l'État et Préfectures de nouvelle génération. Sans anticiper sur le travail de nos collègues Éric Doligé et Marie-Françoise Perol-Dumont, il apparaît un besoin d'État à travers l'institution préfectorale.

La structuration de l'État inquiète en ce qu'elle risque d'affaiblir le réseau des préfets et des sous-préfets au profit de grandes directions d'administration réorganisées à l'échelon régional. Nos élus craignent la perte d'autorité du préfet. Nous recommandons donc de réaffirmer, dans les territoires, l'autorité des préfets de département et des sous-préfets sur les services déconcentrés de l'État.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Au-delà de la concertation et du dialogue, le souhait des élus locaux est d'infléchir les décisions de l'État et d'aller vers une coproduction des politiques publiques qui affectent leur territoire. Il faut opérer une révolution culturelle dans notre État jacobin, en sortant de la culture de la subordination des collectivités face à l'État. Nous en sommes très loin, même quand la volonté politique est là.

Le Premier ministre évoquait un réel partenariat État-région mais les ministres reprennent la main et réinstaurent un rapport de subordination des régions à l'égard de l'État. Il faut aussi en finir avec le pseudo-dialogue. Le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) nous a assuré que les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) sont typiques des grand-messes qui ne servent à rien. À l'opposé, les commissions départementales de la présence postale fonctionnent très bien. Nous proposons d'introduire un mécanisme de veto au bénéfice des élus locaux à l'égard des décisions de l'État dans les instances locales ou nationales de concertation. C'est seulement à cette condition que ces instances parviendront à des résultats et seront entendues.

La contrainte juridique n'est pourtant pas toujours nécessaire. Citons l'exemple intéressant de l'ARF, qui a cosigné le 30 mars, avec l'État, une plateforme commune État-région pour l'emploi. Philippe Richert, le président de l'ARF, nous a

dit qu'elle s'inspirait du Bundesrat allemand, sans vocation législative. Il s'agit tout simplement de faire en sorte que l'État ne légifère plus sur les sujets intéressant les régions sans que celles-ci aient donné leur aval. Ce mécanisme pragmatique nous incite à la réflexion. Nous recommandons de s'inspirer du modèle de plateforme de l'ARF dans le cadre des politiques de l'emploi et de la formation, pour construire une relation partenariale de coproduction des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales. Ce qui a fonctionné pour l'État et la région le pourrait aussi pour les départements et les communes.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Le rôle du Sénat est essentiel. Que ce soit dans le cadre de ses missions de législateur ou dans celles de contrôle, notre assemblée exerce déjà ses compétences pour le compte des collectivités territoriales ; nous pensons que ses missions doivent être confirmées.

C'est sous l'égide du Sénat qu'étaient organisés les États généraux de la démocratie territoriale. C'est encore au Sénat que les dernières lois territoriales ont été amendées pour préserver les intérêts des territoires. C'est toujours au Sénat que les réformes en cours sont évaluées de près. Enfin, notre délégation est une illustration de la volonté sénatoriale de bien associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent.

Dans ce contexte, compte tenu des inquiétudes des élus locaux, nous pensons que le Sénat doit encourager la concertation à l'échelon national. Les représentants de l'AMF et de l'ADF ont exprimé cette demande en appelant le Gouvernement à construire une relation partenariale, responsable, loyale et confiante avec les collectivités territoriales. Nous recommandons de relancer la Conférence des collectivités territoriales en renforçant son architecture afin d'en faire un véritable pôle sénatorial de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes aux politiques territoriales.

Concrètement, notre délégation, sous l'égide du Président du Sénat, serait mise à contribution avec les autres acteurs intéressés : les ministres, les associations d'élus locaux, les commissions permanentes.

En conclusion, l'AMF préconisait de donner à une instance nationale composée des élus locaux et de l'État un rôle central dans la concertation globale avec les collectivités territoriales. Deux expressions fortes sont à retenir : « dialoguer sur un pied d'égalité », dans le cadre d'une « instance régulière ». Nous pensons que c'est à notre assemblée que revient ce rôle.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci pour ce travail remarquable qui reflète ce que nous entendons sur le terrain. Certaines recommandations sont simples, d'autres ont un petit impact financier, ou sont plus lourdes. Des compromis peuvent toujours être trouvés.

La philosophie générale de la coproduction est déjà une réalité pour les représentants de l'État sur le terrain quand ils sont de bonne foi. Tous, représentants de l'État comme élus locaux, ont compris que cette démarche était gagnante. La veille du Congrès des maires est le bon moment pour faire passer des messages, comme ce le sera lors des grands temps démocratiques de l'année prochaine.

M. Dominique de Legge. – La recommandation n° 6 est : « réaffirmer, dans les territoires, l'autorité des préfets de département et des sous-préfets sur les services déconcentrés de l'État, dans le contexte de la réorganisation de l'État

territorial ». On ne demande pas mieux, mais les pouvoirs sont plutôt concentrés à l'échelon régional, en particulier à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dréal). Il faut faire en sorte que les préfets de département aient autorité sur les services de l'État, y compris ceux qui dépendent du préfet de région.

La recommandation n° 7 est : « réduire drastiquement le nombre d'instances locales de concertation associant l'État et les collectivités territoriales en ne conservant qu'un seul comité ou une seule commission départementale par grand secteur de politique publique ». On ne peut que le souhaiter. Nous sommes les premiers à trouver qu'il y a trop d'instances, mais quand l'une d'entre elles s'ouvre, nous voulons y siéger. Je ne vois pas très bien pourquoi des élus locaux siègent à la Commission nationale d'information sur les farines animales ou la Commission nationale d'héraldique.

La recommandation n° 8 est : « envisager, dans le fonctionnement des instances locales et nationales de concertation avec l'État, la possibilité d'introduire un mécanisme de veto au bénéfice des élus locaux à l'égard des décisions de l'État ». Qu'est-ce qu'une décision de l'État ? J'envisage mal une telle opposition à la loi ? Cette recommandation est incompatible avec la n° 6. Je suis conscient des apports de la démocratie participative, mais un droit de veto des élus locaux à l'égard des décisions de l'État est compliqué à mettre en œuvre.

M. Philippe Dallier. – Il n'est pas possible d'employer l'expression « droit de veto ». La République est une et indivisible. Où serait l'autorité de l'État ? Et le rôle du Sénat ? Le groupe de travail du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF a reçu l'ensemble des associations d'élus. Pas une seule n'était d'accord avec une autre. On assistera à une coalition des opposants pour faire échouer les réformes. Je plaide pour que le Sénat reprenne la main sur les finances locales. C'est le Parlement qui doit décider.

Je suis sceptique sur la recommandation n° 8 qui affaiblit tant le Sénat qu'elle pourrait aller jusqu'à sa suppression définitive.

Mme Françoise Gatel. – Le sentiment qui émerge des associations locales de maires est que les élus ne supportent plus d'être les sous-traitants des décisions de l'État. Ils souhaitent en être partenaires. En tant que présidente de l'Association des maires de France d'Ille-et-Vilaine, je ne sais plus comment gérer la participation des élus aux nombreuses instances. Je suis harcelée par le préfet pour désigner des élus, et ces derniers ne participent plus. Un élu qui n'est ni maire ni adjoint ne reçoit aucune indemnité.

Je partage complètement la recommandation n° 1. Prenons l'exemple de la réforme des rythmes scolaires : il est insupportable qu'une décision affecte autant les finances locales sans qu'il soit possible de réagir.

J'aime beaucoup la recommandation n° 6, comme Dominique de Legge. Si je devais dénoncer un pouvoir absolu, je citerais celui de la DREAL, qui s'impose à tous, même aux préfets.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Il est toujours facile de tirer sur le pianiste ; il faut aussi des pianistes.

M. Georges Labazée. – Je partage les propos de mes collègues sur l'autorité des préfets de département et sur le croisement de plus en plus important des missions des préfets de département et de région. J'ajoute que l'inspecteur d'académie étant rattaché au recteur, le préfet de département n'a pas autorité. Il faut étudier cette situation de plus près. Je relève, dans la liste des instances nationales de concertation où les élus locaux sont appelés à siéger, la Commission de stratégie de lutte contre le charançon rouge du palmier. Christian Manable et moi-même n'y sommes pour rien !

On peut se reprocher d'avoir créé ce type d'instance lorsque cela l'a été au cours du débat parlementaire, mais certaines relèvent du pouvoir réglementaire. Distinguons bien.

M. Antoine Lefèvre. – Je suis impressionné par la liste des instances de concertation et leur charme exotique. Un dépoussiérage est nécessaire. Les élus locaux n'ont pas vocation à y siéger.

La recommandation n° 4 consiste à prévoir le remboursement intégral des frais de déplacement, d'hébergement et de repas pour les élus chargés de siéger dans les instances de concertation ou de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. L'une des conséquences de la fin possible du non cumul des mandats est la fin de la mutualisation des frais. Un parlementaire a des facilités de transport. Comment imposer à ces instances de payer des indemnités, et comment y ancrer les élus locaux ? C'est un effet collatéral de cette réforme, qui va créer des dépenses.

Votre recommandation sur le rôle des préfets est souhaitable mais elle a une limite. Je suis d'accord pour le renforcer, à condition que les préfets aient le pouvoir de s'impliquer sur le terrain.

La recommandation n° 10 de relancer le rôle du Sénat est une évidence. Réfléchissons à la façon dont notre assemblée peut poursuivre son rôle de représentante des collectivités territoriales.

M. Louis Pinton. – La situation, dont la lente dérive a mené à une telle complexité, épuise le dynamisme des élus. Elle doit être soumise à un diagnostic sans concession.

Quand les pays ont été créés, les maires s'y sont intéressés. Le maire y siégeait. Puis, au bout d'un mandat, quand il a compris que cela ne servait à rien, il y a envoyé un adjoint. Au bout d'un mandat, celui-ci y a envoyé un conseiller municipal de bonne volonté. Au quatrième mandat, c'est l'hurluberlu du conseil municipal qui y a été envoyé ! Lors des débats sur la réforme des collectivités territoriales sous le précédent gouvernement, le pays a semblé être la première institution à supprimer. Levée de bouclier des présidents de pays. La suppression a été impossible. Les traitements qu'il faudra appliquer demanderont beaucoup de volonté et d'autorité.

On doit retrouver un dialogue de qualité entre le médecin et son malade. Le médecin est le maître du traitement, or la discussion oblige à la parité des compétences – lorsque j'étais médecin, je rappelais à mes patients que j'avais la maîtrise du diagnostic, du traitement, des honoraires. Il faudra proposer des mesures costaudes.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Vous allez droit au but, bravo !

M. René Vandierendonck. – Je salue le travail de nos collègues. Ils ont raison de vouloir, à la recommandation n° 1, développer l'évaluation : les propositions de loi devraient elles aussi être accompagnées d'une étude d'impact, je ne vois aucune raison de nous en exclure.

Le fond du problème, nous le savons depuis longtemps, c'est le pouvoir d'adaptation législative. La Corse, qui en dispose dans une certaine mesure, ne l'a pas exercé. Cela ne signifie pas qu'il doive être abandonné.

Accroître les pouvoirs des préfets de département, oui, à condition qu'on le fasse à la manière de Jacques Chaban-Delmas dans les années soixante-dix, en leur redonnant le pouvoir déconcentré : les chefs de service ne pourraient correspondre avec le ministère sans que les préfets soient destinataires, afin d'éviter qu'ils soient court-circuités.

La seule proposition dont je me désolidarise, c'est la n°8. La n°10 réunira tous les élus... Il me semble souhaitable que le Sénat soit le cadre du dialogue avec les associations d'élus locaux – dans l'attente d'une réorganisation, celles qui sont éligibles à ce dialogue sont celles issues du suffrage universel direct.

M. Christian Manable. – Combien de réunions tenues par la Commission de stratégie de lutte contre le charançon rouge ? Je félicite nos rapporteurs, et j'estime la proposition n°7 concernant les instances locales de concertation très pertinente. La n°8, elle, ne me convient pas.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Il faut sans doute la reformuler.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre rédaction est trop générale. Nous ne demandons bien sûr pas de droit de veto dans les domaines d'attribution de l'État, d'autant moins que nous refusons la subordination à l'État sur nos compétences ! Mais les décisions de l'État, celles de la DREAL en particulier, passent systématiquement outre les avis des commissions locales, qui étudient pourtant les dossiers attentivement. Parlons plutôt, si vous préférez, d'avis conforme.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Oui, la proposition n° 8 mérite d'être réécrite. Monsieur Pinton, le médecin, en l'occurrence, c'est l'État ; et le malade conserve la liberté de ne pas suivre son traitement.

M. Louis Pinton. – Absolument ! Il y a un contrat !

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Je suis favorable à la proposition de M. Vandierendonck, afin que les responsables administratifs ne puissent s'adresser au ministère sans en référer au préfet. Enfin, le rôle du Sénat est réaffirmé : nous avons refusé le Haut Conseil des territoires, car nous, sénateurs, sommes les élus des collectivités territoriales et nous entendons assumer nos responsabilités à leur égard.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous pourrions écrire, à la proposition n° 8, « élargir le domaine dans lequel les collectivités exercent une prérogative d'avis conforme ». Nous conservons l'idée, qui fait consensus, mais pas la notion de veto. Le propos de M. Pinton m'a plu, car en 1993, je fus l'un des premiers maires à créer des conseils de quartier, à organiser des concertations, associer les citoyens à la décision. Mais quels que soient les mécanismes de démocratie représentative, le maire doit conserver un sabre pour trancher : chacun

doit assumer ses responsabilités. Pas de citoyens professionnels ! Qu'ils soient impliqués, très bien, mais il faut voir ce que sont devenues certaines instances – c'est cela, la crise de la politique. Suis-je réactionnaire en disant cela ?

M. Jean-François Husson. – Non, vous êtes lucide.

M. Louis Pinton. – Vous appliquez les principes de fonctionnement de notre organisation républicaine, je ne vois pas là d'attitude réactionnaire ! La démocratie participative, c'est un concept à la mode pour amuser le bourgeois.

M. Philippe Dallier. – C'est une mode, et elle passera.

M. Louis Pinton. – Entre le médecin et son patient, il n'y a pas de négociation, ni même une discussion équilibrée : le médecin indique son diagnostic, expose le traitement qu'il prescrit, et si ces explications sont claires et structurées, compréhensibles, le patient y adhère. Tout le reste est négation de la démocratie.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Mulhouse a été la première ville à se doter d'un tramway. Ce fut un sujet clivant, certains me réclamèrent un référendum : les élections municipales avaient lieu un an et demi après, j'ai estimé qu'elles constitueraient le meilleur des référendums, puisque le premier coup de pioche ne serait pas donné avant.

M. Georges Labazée. – Les instances mentionnées dans votre liste sont-elles d'origine parlementaire ou législative ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous n'avons pas cherché à le déterminer. La recommandation n°8 pourrait être rédigée comme l'a suggéré le président Bockel.

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Contribution écrite de **M. Alain Lambert**, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales, Direction générale des collectivités locales (DGCL), ministère de l'intérieur

Mme Cécile Raquin, Adjointe du directeur général des collectivités locales, Direction générale des collectivités locales (DGCL), ministère de l'intérieur

M. Christophe Conti, chef du bureau du financement des transferts de compétences, Sous-direction des finances locales et de l'action économique, Secrétariat du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), Direction générale des collectivités locales (DGCL), ministère de l'intérieur

Mme Françoise Tahéri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique, Direction générale des collectivités locales (DGCL), ministère de l'intérieur

Mme Anne Baretaud, chef du bureau, Secrétariat du Comité des finances locales (CFL), Direction générale des collectivités locales (DGCL), ministère de l'intérieur

M. Jean-Luc Névache, préfet, Secrétariat Général du Gouvernement, préfet coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État

M. François Deluga, vice-président de l'Association des Maires de France (AMF)

Mme Séverine de Sousa, directrice générale adjointe de l'Association des Maires de France (AMF)

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement, Association des Maires de France (AMF)

M. Benoît Huré, président du conseil départemental des Ardennes, Président du groupe de la droite, du centre et des indépendants de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

M. Amaury Duquesne, chargé de mission, Assemblée des Départements de France (ADF)

M. Jérôme Briend, chargé de mission, Assemblée des Départements de France (ADF)

Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement, Assemblée des Départements de France (ADF)

M. Philippe Richert, président de l'Association des Régions de France (ARF)

M. Guillaume Basset, secrétaire général, Association des Régions de France (ARF)

M. Gilles Mergy, délégué général, Association des Régions de France (ARF)

M. Vanik Berberian, président de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF)

M. René Vandierendonck, sénateur du Nord, rapporteur de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et rapporteur de la Mission d'évaluation et de suivi des réformes territoriales de la Commission des lois

ANNEXE 4 : INSTANCES NATIONALES OÙ SONT APPELÉS À SIÉGER LES ÉLUS LOCAUX

- Comité des finances locales
- Comités des grands équipements sportifs (Cogequis)
- CNOSF (ancien comité stratégique international)
- Commissions territoriales CNDS
- Ademe
- Afnor
- Afaq-Afnor - marque NF services funéraires
- ARS (Agences régionales de santé)
- Agence des aires marines protégées (CA)
- Agence française d'information et de communication agricole et rurale (Aficar)
- Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
- Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)
- Agence nationale chèques vacances
- ANAH
- Agence nationale des services à la personne
- ANIL
- Assemblée générale de l'office professionnel de qualification des urbanistes
- Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
- Centre national d'information droit des femmes, des familles
- CNDS national. CA
- CNDS national. CA
- Centre national de la chanson, des variétés et du jazz
- Centre européen de prévention des risques inondation CEPRI
- Centre national de la FP territoriale (CNFPT)
- Centre national des œuvres universitaires scolaires
- Cité nationale de l'histoire de l'immigration
- Cité Unies France - bureau exécutif
- Comité consultatif pour les liaisons aériennes d'aménagement du territoire
- Comité consultatif « tout numérique »
- Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
- Comité d'évaluation du procès-verbal électronique
- Comité consultatif des foires et salons
- Comité consultatif du fonds national de solidarité pour l'eau
- Comité consultatif du fonds national pour le développement des adductions d'eau
- Comité de concertation collectivités locales éco-emballages
- Comité de contrôle AMF / Revipac
- Comité de connaissance des coûts de l'ADEME
- Comité d'orientation du CERTU
- Comité de pilotage: indicateurs de performance des services d'eau et assainissement
- Comité de pilotage « très haut débit »
- Comité de pilotage national d'expérimentation des programmes de formation des sapeurs-pompiers
- Comité de pilotage sur l'organisation de la consultation régionale de l'économie sociale et solidaire
- Comité de suivi réforme permis de construire
- Comité technique national de prévention
- Comité des usagers
- Comité des utilisateurs de réseaux de distribution d'électricité
- Comité d'orientation des recherches en sûreté nucléaire et radioprotection
- Comité de préfiguration d'une haute autorité pour les OGM
- Comité de suivi de l'étude prospective sur la gestion des déchets à l'horizon 2020
- Comité scientifique et technique du fonds de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles créé au sein de la CNRACL
- Comité de suivi du FSE 2007-2013

- Comité de suivi de « loi instituant un droit d'accueil »
- Comité de suivi de mise en œuvre du droit au logement opposable
- Comité de gestion du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien
- Comité de l'innovation routière
- Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs
- Comité de liaison pour l'accessibilité des transports et du cadre bâti
- Comité de la marque Qualipol
- Comité national des activités d'importance vitale
- Comité national de la coordination gérontologique
- Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement
- Comité national pour l'emploi des jeunes
- Comité national de gestion du fonds d'insertion pour les personnes handicapées
- Comité national de l'organisation sanitaire et sociale
- Comité national de pilotage du plan de développement des métiers verts
- Comité national des plans simples de gestion des cours d'eau non domaniaux
- Comité national des retraites et des personnes âgées
- Comité des régions
- Compagnie française pour l'exposition de Shanghai
- Conférence nationale de la santé
- Conférence de la ruralité
- Conférence permanente habitat - construction - développement durable
- Conférence nationale des services d'incendie et de secours
- CPLRE
- Commission nationale du sport de haut niveau
- Commission nationale label Pôle d'excellence rurale
- Commission administrative de la redevance d'archéologie préventive
- Commission d'affectation des directeurs d'établissements sociaux relevant de la loi du 30 juin 1975
- Commission nationale des travaux de décoration des édifices publics
- Commission nationale de prévention de lutte contre la violence dans le sport
- Commission nationale de sécurité des enceintes sportives
- Commission de stratégie de lutte contre le charançon rouge du palmier
- Commission spéciale du conseil national de l'information statistique
- Commission technique de suivi de la salubrité des zones de production de coquillages vivant en mer
- Commission professionnelle consultative des métiers du sport et de l'animation
- Commission du fonds national pour l'archéologie préventive
- Commission internationale du transport des matières dangereuses
- Commission technique relative aux artifices de divertissement du groupe K4
- CERFRES
- Commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets
- Commission d'expertise du fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration
- Commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour
- Commission nationale des abattoirs
- Commission consultative relative aux emballages ménagers
- Commission consultative pour l'élaboration du plan national d'élimination et de contamination des appareils contenant des PCB et des PCT
- Commission consultative des équipements électriques et électroniques et à l'élimination des déchets issus de ces équipements
- Commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences
- Commission de déontologie compétente à l'égard de la fonction publique territoriale

-
- Commission consultative des arts martiaux
 - Commission consultative chargée d'émettre un avis sur la comptabilité de l'activité privée envisagée par un agent public
 - Commission consultative programme de requalification des quartiers anciens dégradés
 - Commission consultative des polices municipales
 - Commission « Ambition volontariat » Sapeurs-pompiers
 - Commission chargée de donner un avis sur l'agrément des contrôleurs de manèges
 - Commission de classification des œuvres cinématographiques
 - Commission commerce de proximité
 - Commission des comptes et de l'économie de l'environnement
 - Commission de concertation chargée de la réalisation d'un rapport sur les perspectives de la France
 - Commission des jeunes
 - Commission label de librairie indépendante de référence (centre national du livre)
 - Commission nationale des maisons de l'emploi
 - Commission des aides aux déchets radioactifs
 - Commission centrale de sécurité
 - Commissions chargées d'émettre pour 99 un avis sur l'avancement des médecins, pharmaciens, vétérinaires, sapeurs-pompiers volontaires
 - Commission des produits antiparasitaires à usage agricole et assimilés
 - Commission nationale de vidéo protection
 - Conseils de surveillance institués auprès des organismes nationaux du régime général de la sécurité sociale
 - Conseil national de l'information statistique
 - Comité national de l'eau
 - Conseil national de l'air
 - Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)
 - Conseil national du mouvement HLM
 - Conseil national de la montagne
 - Conseil national des missions locales
 - Conseil national de la mer et des littoraux
 - Conseil national de l'aide aux victimes
 - Conseil national de l'inventaire
 - Conseil national de l'habitat
 - Conseil territorial de l'éducation nationale (+ commissions)
 - Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel
 - Conseil d'administration chargé de la gestion du régime additionnel de retraite des fonctionnaires
 - Conseil national des déchets
 - Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire
 - Conseil national de l'aide juridique
 - Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)
 - Conseil de gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs
 - Conseil national des villes et villages fleuris
 - Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)
 - Conseil Supérieur de l'Économie sociale et solidaire
 - Conseil national de l'emballage
 - Conseil national de l'éducation sociale et médico-sociale
 - Conseil national de l'évaluation des politiques publiques
 - Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse
 - Conseil national de l'information géographique
 - Haut conseil à la vie associative
 - Conférence environnementale - Groupe fiscalité écologique
 - Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
 - Comité consultatif de la forêt communale (ONF)
 - Trame verte et bleue
 - Certu
 - Comité de bassin Seine-Normandie
 - Comité de bassin Adour-Garonne
 - Comité de bassin Rhône-Méditerranée
 - Comité de bassin Rhin-Meuse

-
- Comité de bassin Loire-Bretagne
 - Comité de bassin Artois-Picardie
 - Comité régional des partenaires du transport public - Pays de Loire
 - Comité régional du suivi du système d'information sur l'eau du bassin Loire Bretagne
 - Comité régional de l'habitat (Poitou-Charentes)
 - Comité régional de l'habitat (Centre)
 - Comité départemental des retraités et des personnes âgées Seine-Saint-Denis (Coderpa)
 - Comité de massifs (Massif central, Alpes, Vosges, Pyrénées)
 - Comité de gestion FAU (8 régions)
 - Comité du référentiel général d'interopérabilité (RGI)
 - Comité de pilotage (programme national nutrition santé 2006-2010)
 - Comité stratégique plan bâtiment Grenelle
 - COMOAR (ouvrages routiers)
 - Commission d'affectation des directeurs d'établissements sociaux
 - Commission nationale d'information sur les farines animales
 - Commission nationale d'héraldique
 - Commission nationale du logement
 - Commission enseignement privé (Centre)
 - Commission interministérielle du transport des matières dangereuses
 - Commission nationale du commerce non-sédentaire
 - Commission de concertation sur les risques miniers
 - Commission consultative des gens du voyage
 - Commission consultative des villages-étape
 - Commission nationale de conciliation
 - Commission nationale de la coopération décentralisée
 - Commission nationale du débat public
 - Commission régionale pour l'insertion des populations immigrées (Centre)
 - Commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative
 - Commission régionale pour l'économie agricole et du monde rural
 - Commissions régionales de concertation en santé mentale
 - Commission régionale pour l'intégration - contre les discriminations (Aquitaine)
 - Commission nationale école et cinéma
 - Commission nationale des études médicales et pharmaceutiques
 - Commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages
 - Commission d'étude sur la gestion des biens sectionnaux
 - Commission nationale des aides (Ademe)
 - Commission nationale d'agrément du tourisme social
 - Commission nationale chargée de l'agrément des géomètres
 - Commission nationale pour l'autonomie des jeunes
 - Commission nationale d'évaluation des musées de France
 - Commission nationale du Fisac
 - Commission française pour l'Unesco
 - Commission nationale des établissements d'enseignement supérieur délivrant des diplômes...
 - Conférence nationale du sport
 - Conférence régionale de la santé Poitou-Charentes
 - Conseil supérieur de l'éducation
 - Conseil supérieur des archives
 - Conseil d'orientation des finances publiques
 - Conseil d'orientation de l'institut des hautes études de la sécurité intérieure
 - Codor du Schapi
 - Conseil du perfectionnement de l'école nationale des TPE
 - Conseil d'orientation de la simplification administrative
 - Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels
 - Conseil supérieur de l'éducation routière
 - Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
 - Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière
 - Conseil supérieur de l'énergie
 - Conseil supérieur de l'emploi
 - Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers...

-
- Conseil supérieur des musiques actuelles
 - Conseil national des assurances
 - Conseil national du bruit
 - Conseil national de la chasse et de la faune sauvage
 - Conseil national des communautés portuaires
 - Conseil national des opérations funéraires
 - Conseil national du développement durable
 - Conseil national des parcs et jardins
 - Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion
 - Conseil national de la sécurité routière
 - Conseil national des professions du spectacle
 - Conseil national de la scénographie
 - Conseil national de la sécurité civile
 - Conseil national de la vie associative
 - Conseil national du tourisme
 - Conseil national des villes
 - Conseil d'orientation de l'édition publique
 - Conseil de normalisation des comptes publics
 - Conseil de l'observatoire de la vie étudiante
 - Conseil d'orientation pour l'emploi
 - Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisées
 - Conseil supérieur du travail social
 - Conseil supérieur du service public ferroviaire
 - Conseil départemental consultatif des personnes handicapées Seine-Saint-Denis
 - Conseils régionaux de l'emploi
 - Conseil d'orientation sur l'avancement de la révision du SROS Rhône-Alpes
 - Institut national de recherches archéologie préventive (INRAP)
 - Institut national jeunesse éducation populaire
 - Institut de l'enfance et de la famille
 - OPQTECC
 - Observatoire national de la politique de la ville ONPV (anciennement ONZUS)
 - Observatoire des territoires
 - CROS (24 régions)
 - Contrôle de sécurité des projets routiers
 - Convention de coopération entre le Gouvernement de la république française et Unesco
 - Commission nationale de la tarification sanitaire et sociale
 - ERAFP
 - École nationale supérieure des sciences de l'informatique
 - EGIS
 - École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
 - École nationale des sciences géographiques
 - École nationale supérieur de police
 - Entreprises territoires développement (CA)
 - FNCAUE (CA)
 - Fondation du patrimoine
 - Fondation du bénévolat
 - Fonds d'investissement des transports terrestres
 - Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins
 - FAU
 - Groupe de pilotage national « points publics » en milieu rural
 - Groupe de travail gouvernance biodiversité
 - Groupe permanent d'étude des marchés
 - Groupe national d'appui et de coordination du programme d'initiatives communautaires
 - Groupe d'évaluation de la loi quinquennale du 20 décembre 1993
 - Groupe du monde rural
 - Grenelle des risques industriels
 - Grenelle de la mer
 - Grenelle de l'environnement
 - GIP GRIDAUH
 - Groupe de travail AMF/ADF/ARF
 - Groupe de travail AMF/ADF/sécurité civile
 - Groupe de travail ABF
 - Groupe de travail Rave parties - Free parties
 - Groupe de travail relatif au partage de l'autorité parentale
 - Groupe de travail relatif à la lutte contre la précarité
 - Groupe de travail logement

- Groupe de travail médiation familiale
- Groupe de travail comité de pilotage indicateur performance restauration collective
- Groupe de travail implantation d'établissements sensibles sur d'anciens sites industriels
- Groupe de travail pays émergents
- Groupe de travail protection animale
- Groupe de travail sur le prix des carburants en outre-mer
- Groupe de travail sur la simplification de l'activité des collectivités
- Groupe de travail sur les difficultés d'application de la taxe sur les affiches publicitaires
- Groupe de travail sur les violences intrafamiliales
- Groupe de travail construction et entretien des lieux de culte musulman
- Haut conseil évaluation école
- Haut conseil des musées de France
- Haut conseil de la coopération internationale
- Haut conseil de la famille
- Haut comité des enseignements artistiques
- IDRRIM
- INAVEN
- Instance nationale de réflexion sur les questions comptables
- Instance nationale de concertation en santé mentale
- Instance d'évaluation relative au plan de modernisation de l'ingénierie publique
- Instance nationale des procédures de collecte du recensement
- Institut universitaire de formation des maîtres - IUFM (académie Grenoble)
- Institut national d'études de la sécurité civile (INESC)
- IGN (CA)
- Institut national des hautes études de sécurité
- IRCANTEC
- Jury du concours sur titre pour l'accès au corps des directeurs d'établissement sociaux
- La prévention routière
- Médiateur de l'eau
- Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes)
- Mission tempête
- Observatoire des télécoms dans la ville
- Observatoire national du secourisme
- Observatoire du service public de l'électricité et du gaz
- Observatoire des emplois et des métiers de la FPT
- Observatoire de l'emploi public
- Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
- Observatoire national de la présence postale
- Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires
- ONCEA
- ONAC
- Observatoire de la décentralisation (comité des experts)
- Observatoire de la diversification des activités d'EDF pour clients éligibles ou non
- Observatoire de l'eau
- Observatoire national de l'agriculture biologique
- Observatoire national des effets du réchauffement climatique
- Observatoire de la sécurité dans les établissements scolaires
- Plan national d'adaptation au changement climatique
- Plan national de gestion des déchets radioactifs
- Pôles d'économie du patrimoine
- Pôle emploi (CA)
- PRAPS - Programmes régionaux d'accès à la prévention des soins
- Qualitel
- Réseau scientifique de suivi des conséquences écologiques
- Rudologia
- SAFER Franche-Comté
- Stations vertes
- SROS
- UGAP
- Union des groupements d'achats publics
- URBA 2000