



Contribution de l'APVF à la réduction des fractures territoriales et sociales :

Pour un nouveau contrat territorial

S'il est difficile de savoir avec précision ce que les historiens, sociologues ou politologues retiendront dans quelques années du mouvement des « Gilets jaunes », un fait est déjà certain : cette contestation est avant tout celle de la France périphérique et des petites villes qui sont les premières victimes des fractures territoriales et sociales grandissantes dans notre pays.

L'urgence est sociale mais elle est aussi et, peut-être avant tout, territoriale. Il existe, depuis trop longtemps, « une France des oubliés » délaissée par les Gouvernements successifs : fermeture des services publics ; disparition des petites lignes ferroviaires, voire l'inexistence des transports collectifs, rendant la voiture indispensable ; dévitalisation des centres-villes ; désertification médicale... Tous ces problèmes ne datent pas d'hier. Ils sont amplifiés, aujourd'hui, par le manque croissant de moyens : la baisse des dotations de l'Etat – mais également la réduction drastique des contrats aidés depuis deux ans – ont fragilisé fortement les budgets locaux et le tissu social et associatif dans les petites villes.

Les avertissements n'ont pourtant pas manqué ces dernières années, notamment avec la poussée du vote populiste dans les petites villes et les territoires ruraux. Les maires ont vu monter le malaise d'une large partie de leurs concitoyens et c'est, d'ailleurs, dans les petites villes et les communes rurales que les habitants remplissent les « Cahiers Citoyens ».

Face à la cécité des Gouvernements et des élites administratives, l'APVF a très tôt tiré la sonnette d'alarme en dénonçant un nouvel « égoïsme territorial » abandonnant à leur sort les territoires les plus défavorisés au profit d'une mise en concurrence des territoires toujours plus pernicieuse. Il est maintenant prouvé que la théorie du ruissellement des richesses entre territoires ne fonctionne pas sans volonté de correction forte des inégalités. La métropolisation, mal maîtrisée, conduit à une impasse et fragilise la solidarité territoriale dont l'Etat doit être le garant.

Le Président de la République a décidé l'ouverture d'un grand débat national. De nombreux maires de petites villes y participeront, tout en rappelant qu'ils ne portent pas la responsabilité de ce malaise actuel. L'APVF compte bien faire entendre la voix de ses élus dans ce débat. Elle propose l'élaboration d'un **nouveau Contrat territorial entre l'Etat et les collectivités territoriales**. Il s'agit désormais d'accorder une priorité stratégique aux petites villes et aux territoires périphériques dans chaque domaine essentiel qui contribue à la fracture territoriale : la mobilité (§I), la transition écologique (§II), la lutte contre la désertification médicale (§III), la revitalisation des centres-villes (§IV).

Les finances locales doivent constituer un véritable levier au service et à la hauteur de ces enjeux. Il est en effet urgent de créer les conditions d'une répartition plus juste des ressources, pour que les territoires les plus riches aident les territoires les moins favorisés, et permettre une « nouvelle alliance des territoires » au niveau de chaque région (§V).

Convaincus de la dimension territoriale de la crise, nous avançons des propositions réalistes susceptibles de s'attaquer résolument aux fractures territoriales.

Il y a urgence à agir !

I. – Des mobilités durables et inclusives pour tous les territoires de la République

Le mouvement des « Gilets jaunes » révèle l'ampleur des fractures territoriales et sociales qui minent aujourd'hui le pays et menacent sa cohésion. Il n'est pas anecdotique que le déclencheur en ait été justement des mesures fiscales impactant directement la capacité effective de citoyens à se déplacer, les reléguant alors à une situation « d'assignés à résidence ».

Si évidemment le mal-être exprimé ne se limite pas aux seules mobilités et englobe bien d'autres problématiques (accès aux soins, emploi, pouvoir d'achat, abandon des services publics...), c'est un signal fort qu'il faut savoir entendre, comprendre et analyser. Vouloir y répondre concrètement impose une remise en cause totale des priorités d'aménagement du territoire et du modèle de mobilités qui jusque-là s'imposait à la France périphérique et notamment aux petites villes.

Ne pas être en capacité de se déplacer librement aujourd'hui dans une société de plus en plus mobile engendre des conséquences très concrètes au quotidien qui conduisent inexorablement à l'exclusion : aléa professionnel ou scolaire, ressentiment de plus en plus marqué à l'égard des métropoles ou des « élites », comportements électoraux de rupture, et plus généralement, un sentiment de déclassement d'autant plus profond qu'il est légitime.

Si la liberté d'aller et venir est une liberté fondamentale, le **droit à la mobilité** est une condition de son effectivité. Elle devrait concerner chaque citoyen, or nous en sommes encore très éloignés. L'accès à des mobilités réellement « **inclusives** » constitue de fait en France un marqueur social ou de lieu de résidence et un facteur d'attractivité déterminant pour les territoires.

I.1. Constats

- Les habitants des territoires dits « périphériques » (périurbains et ruraux) n'ont souvent aucune autre alternative pour se déplacer que celle d'utiliser leur voiture personnelle.
- Dans ces territoires, le budget automobile constitue pour les ménages à la fois une dépense lourde et contraignante. « Lourde », parce que l'acquisition d'un véhicule peut impacter les finances d'une famille sur plusieurs années, sans compter le coût du carburant et des assurances. « Contraignante », parce que les familles ne peuvent s'en passer : il n'existe, bien souvent, aucune alternative qui serait plus économique et écologique.
- Le diesel a fait l'objet d'une promotion intensive pendant près de trente ans, tant par les constructeurs automobiles que les gouvernements successifs. Depuis quelques années, ce carburant polluant est de plus en plus critiqué par les pouvoirs publics mais également par les automobilistes eux-mêmes, qui appellent des alternatives.
- Les infrastructures de transport de « l'arrière-pays » souffrent d'une absence cruelle d'investissements, d'entretien, de rénovation, de modernisation. Les réseaux ferrés dits de proximité sont exsangues et leur parc roulant à l'agonie. Telle est la réalité d'un grand nombre de lignes de proximité, qui maillent les différents territoires périurbains et ruraux du pays. Autant dire qu'elles ne sont aujourd'hui pas en état de proposer des conditions de transport attractives à leurs usagers. Avant de les condamner, encore faudrait-il analyser leurs conditions d'exploitation actuelles, compte tenu de l'état du réseau.
- Le fait multimodal qui s'est développé et qui contribue depuis deux décennies environ au développement des réseaux de transports en commun des métropoles, porteur de mobilités plus inclusives, est à l'état embryonnaire dans les territoires « périphériques ».
- Il existe un phénomène de « métropolisation à la française » par laquelle de nombreux territoires « périphériques » accueillent un nombre croissant de familles provenant des centres urbains. Celles-ci sont de grandes consommatrices de services de proximité, d'équipements publics et de moyens de mobilité.

- La part croissante des transports en commun dans les mobilités quotidiennes des Français (dite part modale) alourdit les responsabilités des pouvoirs publics qui doivent pouvoir répondre aux attentes des voyageurs en matière d'offre et de qualité du service.
- L'urgence environnementale exige une action résolue en matière de mobilités durables dans tous les territoires.

Ces paramètres influent et influenceront durablement sur nos choix de mobilités. Pourtant la grille de lecture des décideurs reste bloquée sur des modèles statiques ignorant ou minorant l'incidence de ces nouvelles dynamiques. Si rien ne change, le pire est à craindre : face à un nombre d'usagers en constante augmentation, les réseaux continueront à se dégrader.

I.2. Propositions

L'APVF souhaite que le « droit à la mobilité », inscrit dans la future loi d'orientation des mobilités, soit effectif dans tous les territoires de la République. Il est temps de passer de mobilités qui excluent (exclusives) à des **mobilités « inclusives »**. Pour ce faire, l'APVF propose :

- **La mise en place d'une prime mobilité pour les habitants des territoires ruraux**

Aujourd'hui, la prise en charge partielle du coût des transports en commun ne profite pas aux territoires qui n'ont pas d'offres de transport collectif suffisantes pour remplacer la voiture. Dans les territoires peu denses, les travailleurs sont souvent obligés de parcourir plusieurs dizaines de kilomètres pour se rendre à leur bureau, ou même à une gare. Il est donc nécessaire de les accompagner financièrement. C'est la raison pour laquelle l'APVF plaide pour la mise en place d'une prime « mobilité » pour les habitants des territoires peu denses, accordée, selon des critères sociaux et géographiques rénovés.

- **Un « pass mobilité inclusive » valable sur l'ensemble du territoire national**

Beaucoup de collectivités ont mis en place des dispositifs facilitant l'accès à la mobilité pour les publics en situation de fragilité (tarifs réduits et dispositifs d'accompagnement pour des personnes en parcours d'insertion sociale et professionnelle, des jeunes, des seniors, des personnes en situation de handicap, des travailleurs précaires, etc.). Il existe – là aussi – une profonde inégalité entre territoires et entre citoyens. Les territoires où les revenus sont faibles, où les besoins sont les plus importants, sont aussi les endroits où les collectivités manquent de moyens pour agir en ce domaine et souvent la contribution demandée à l'utilisateur est la plus forte. Pour pallier ces inégalités, nous proposons la mise en place au niveau national d'un « pass mobilité inclusive » permettant d'offrir les mêmes services de mobilité, partout sur le territoire national, à l'ensemble des personnes vulnérables. Ce nouveau « pass », dont la mise en œuvre devra être articulée avec les dispositifs existants, garantissant, pour les personnes concernées, l'accès à des tarifs spéciaux et à des dispositifs d'accompagnement individualisés (sur le modèle des plateformes de mobilité proposées par l'association Wimoov).

- **Résorber les « zones blanches » de la mobilité**

L'APVF souscrit pleinement à l'objectif de la future loi d'orientation des mobilités (LOM) d'accorder une compétence de proximité en matière de mobilités aux communautés de communes, résorbant ainsi les « zones blanches » de la mobilité qui concernent aujourd'hui encore 80% du territoire national. L'Etat doit accompagner et soutenir l'intercommunalité dans la mise en œuvre de cette compétence.

- **Un plan d'investissement ambitieux et urgent**

Au constat discutable du rapport « Spinetta » appelant à supprimer un grand nombre de lignes ferroviaires de proximité, il est bon d'opposer l'exemple allemand. Ce pays a rouvert plus de 900 kilomètres de lignes ferroviaires, désormais rentables, afin d'offrir une solution de transport régulier bas-carbone – une réelle alternative à la voiture – pour les populations des zones périurbaines et rurales. Les territoires dits « périphériques » ont besoin de nouvelles offres en mobilité (transport à la demande, covoiturage...) agiles et durables, qui bénéficient désormais du dividende numérique.

Ces solutions risquent pourtant d'atteindre leurs limites rapidement si les financements publics ne sont pas au rendez-vous. Le Gouvernement devra revoir considérablement à la hausse son plan d'investissement dans les transports afin d'accompagner l'effort des collectivités, privilégiant le troisième scénario du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (dit rapport « Duron ») préconisant le doublement des dépenses actuelles de l'Etat pendant au moins dix ans.

- **Un mécanisme de solidarité contribuant au financement des mobilités en zone périurbaine et rurale**

Aujourd'hui, chaque collectivité se retrouve seule face à ses problèmes de mobilité. Les grandes agglomérations ou les métropoles disposent des leviers fiscaux et budgétaires leur permettant d'offrir le meilleur service possible en matière de transports publics et de mobilités partagées. Ce n'est pas le cas des territoires périurbains et ruraux, dont beaucoup d'habitants contribuent au dynamisme des agglomérations dans lesquelles ils travaillent, qui souffrent d'un tissu économique trop faible pour financer les solutions de transport (à travers le versement mobilité). L'APVF plaide pour l'instauration d'un mécanisme de solidarité financière, régionale ou nationale, permettant de contribuer au financement des solutions de mobilité durables et inclusives dans les zones périurbaines et rurales. La loi d'orientation des mobilités désignera la Région en tant que collectivité « cheffe de file » en matière de mobilités mais son rôle ne peut se résumer à la seule coordination. Avec l'Etat, la Région doit être en mesure d'instaurer une forme de péréquation afin de contribuer, de manière pérenne, au financement des projets de mobilité portés par les petites villes et leurs établissements publics de coopération intercommunale.

- **Traiter la problématique des « territoires interfaces » situés entre deux régions**

Les réseaux de transport du quotidien sont interconnectés également entre les régions. Les habitants d'une région donnée, peuvent être les usagers d'une autre région. Cela induit des problèmes de desserte, de rabattement, de billetterie mais également de co-financement des lignes d'exploitation et des réseaux tant en fonctionnement qu'en investissement. Les coopérations inter-régionales doivent être renforcées afin d'éviter d'aggraver les conditions de voyage des usagers.

II. – Une transition écologique juste, concrète et territoriale

Les revendications mises en avant par le mouvement des « Gilets Jaunes » ont permis de rappeler la nécessité de lier transition écologique et justice fiscale. Il convient, d'ailleurs, de souligner que la mobilisation de cette France des « invisibles » ne doit en aucun cas être perçue comme une opposition à cette transition, bien au contraire. La question sociale et les fractures territoriales se doivent d'être au cœur des politiques publiques environnementales. Oublier ce paramètre essentiel reviendrait à faire de l'écologie un élément discriminant de plus, un marqueur social ou de résidence.

Pour être portée par tous, l'écologie doit être solidaire, équitable et populaire au sens littéral. Lorsqu'elle ne se traduit concrètement que par une augmentation de taxes touchant, en premier lieu, ceux qui, « assignés à résidence », sont déjà dans la difficulté, elle est ressentie comme punitive et injuste. Les « Cahiers Citoyens » mis en place dans les mairies ont permis de dégager trois constats essentiels en matière environnementale.

II.1. Constats

- Les territoires sont les premiers et les plus fortement touchés par les fragilités environnementales comme la précarité énergétique qui concerne près de 4 millions de Français, dont beaucoup vivent dans les territoires périurbains et ruraux.
- Les acteurs locaux, qui sont aux avant-gardes de la transition énergétique, ne bénéficient ni des moyens suffisants pour mener à bien les actions qu'elle implique, ni des retombées financières et fiscales qu'elles devraient être en mesure de percevoir suite au développement de ces projets.
- Les politiques environnementales sont aujourd'hui pensées et élaborées depuis Paris alors même que leur mise en œuvre se fait au sein même de nos territoires.

II.2. Propositions

La réussite de la transition écologique nécessite de la **lier à la justice sociale et de soutenir nos territoires dans leurs actions environnementales** mais aussi d'**impliquer les acteurs locaux** dans l'élaboration de ces politiques. C'est la raison pour laquelle l'APVF propose :

- **La mise en place d'un véritable service public de la performance énergétique de l'habitat**

Une des principales causes du retard français en matière de rénovation énergétique réside dans le **manque voire l'absence d'accompagnement des ménages en la matière**. Il est donc nécessaire, comme le prévoit la loi de transition énergétique pour la croissance verte, de développer dans l'ensemble de nos territoires ce **service public de la performance énergétique de l'habitat** en créant notamment des **plateformes territoriales de la rénovation énergétique** qui coordonnent les différentes actions permettant d'améliorer l'efficacité du bâti, tant en rénovation qu'en construction : isolation, rénovation, changement de mode de chauffage. Cet accompagnement technique doit permettre de passer d'une approche de travaux, dont les effets en termes d'efficacité sont limités, à une approche de coût global qui intègre le coût de fonctionnement.

L'APVF appelle donc le Gouvernement à **soutenir la création et le développement de ce service public de la performance énergétique de l'habitat dans tous nos territoires**.

- **La création d'un guichet unique d'aide à la rénovation énergétique**

De nombreux dispositifs cohabitent aujourd'hui : les certificats d'économies d'énergie (CEE), le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), TVA à taux réduit, les aides de l'Anah ou encore celles des collectivités territoriales.

Et pourtant, les objectifs de rénovation énergétique des bâtiments peinent à être atteints. L'**instabilité**, la **variété** et la **complexité** des dispositifs sont les principales causes de ce retard. Il est donc nécessaire de regrouper ces aides et de les « sanctuariser » dans le temps afin de les rendre plus lisibles pour le citoyen.

L'APVF plaide donc pour la mise en place d'un **guichet unique d'aide à la rénovation énergétique** avec un dossier commun centralisant l'ensemble des demandes au sein de plateformes territoriales de la rénovation énergétique.

- **L'affectation d'une part des recettes de la fiscalité carbone directement à nos territoires**

La loi de transition énergétique pour la croissance verte et la loi NOTRe n'ont fait que confirmer le rôle clé des territoires qui accompagnent, insufflent et mènent la transition énergétique. Mais la seule volonté des acteurs locaux sera insuffisante sans un soutien de l'Etat qui passe par l'affectation d'une part des recettes de la fiscalité carbone directement aux territoires lui redonnant ainsi un sens et une légitimité. Elle donnerait également aux territoires les moyens de mener une transition énergétique juste et concrète tout en soutenant des filières locales comme l'économie circulaire et l'agriculture durable. Nos territoires sont depuis plusieurs années déjà engagés dans ces filières d'avenir.

C'est pourquoi l'APVF plaide pour l'affectation d'une part des recettes de la fiscalité carbone directement aux territoires. Cette affectation prendrait la forme d'une dotation climat entraînant un versement de 10 euros par habitant aux intercommunalités ayant adopté un Plan Climat-Air-Énergie-Territorial (PCAET) et de 5 euros par habitant aux régions ayant adopté un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

- **Une juste répartition des retombées fiscales et financières des installations d'énergie renouvelable**

Les collectivités territoriales insufflent, mènent et accompagnent de nombreux projets qui concrétisent la transition énergétique dans nos territoires : installation d'éoliennes ou développement de panneaux photovoltaïques. Et pourtant, ils ne bénéficient que très faiblement des retombées fiscales de ces projets.

L'APVF plaide donc pour une **plus juste répartition des retombées fiscales des projets d'énergies renouvelables** qui incitera, par la même, les Maires à continuer à mettre en œuvre la transition énergétique dans nos territoires.

- **Une décentralisation de nos politiques énergétiques**

Les acteurs locaux sont les mieux à même d'appréhender les enjeux écologiques de nos territoires. Si nous voulons réussir la transition énergétique, il faut décentraliser nos politiques et impliquer véritablement nos territoires.

C'est la raison pour laquelle l'APVF propose la création, à l'image du Comité des Finances Locales, d'un **Conseil de la transition écologique locale** regroupant des élus de terrain (conseillers municipaux, intercommunaux, départementaux et régionaux), des représentants de la société civile (associations, entreprises, citoyens) et des membres de l'administration locale. En complément du Conseil national de la transition écologique, ce Conseil permettra de décentraliser nos politiques énergétiques. Véritable lien entre les territoires et les décideurs nationaux, il aura notamment pour fonction de : **contrôler que les politiques mises en place répondent aux attentes des territoires, conseiller l'administration centrale dans l'élaboration de la transition énergétique mais aussi réfléchir et proposer des solutions pour rendre cette transition plus concrète et plus juste.**

III. – La lutte contre la désertification médicale doit devenir une priorité nationale

L'APVF appelle le Président de la République et le Gouvernement à mettre la problématique de l'accès à l'offre de soins dans les territoires au cœur du « grand débat national ». L'inégalité d'accès aux soins constitue un des éléments les plus marquants de la fracture territoriale.

Il est dommage que ce sujet essentiel ne constitue pas un axe prioritaire du débat sur les services publics dans le cadre de cette grande consultation. Il revient très fréquemment dans les remontées de terrain qu'a pu recueillir l'APVF avec les « Cahiers Citoyens » ouverts dans les mairies.

L'hôpital est l'un des principaux services publics de notre pays, dont les marges de manœuvre n'ont cessé de se dégrader en même temps qu'il était demandé de plus en plus d'efforts aux personnels.

L'accès aux soins constitue l'une des principales fractures qui marquent nos territoires et particulièrement les petites villes, aussi bien dans les zones rurales que périurbaines. Dans ces territoires, la dégradation de l'accès à l'offre de soins est trop souvent devenue une réalité. Beaucoup de nos concitoyens renoncent à se faire soigner pour des raisons financières ou parce qu'ils vivent dans des déserts médicaux.

III.1. Constats

- Le nombre de médecins généralistes exerçant en libéral continue à diminuer, près d'un praticien sur deux est presque à la retraite et les inégalités en matière d'accès aux soins ne cessent de se creuser.
- Il y a dix ans, la question de l'accessibilité se posait surtout en milieu rural mais désormais les zones urbaines sont aussi touchées. Outre les territoires d'Outre-mer, les problèmes d'accessibilité tels que mesurés notamment par l'accessibilité potentielle localisée (APL) aux médecins généralistes, touchent notamment la Corse, les régions Centre-Val-de-Loire et Bourgogne-France Comté, mais aussi Auvergne-Rhône-Alpes et l'Île-de-France.
- La ministre de la Santé s'est récemment engagée à ce qu'il n'y ait « aucune fermeture d'hôpital de proximité ». Mais en parallèle, elle envisage une « réorganisation » des services de proximité. Les « réorganisations » engagées ces dernières années ont surtout conduit à la fermeture de nombreux services essentiels pour les habitants des territoires concernés.
- Le dialogue entre élus locaux et Agences régionales de santé (ARS) est, dans de nombreux territoires, au point mort. Les élus ont en effet pu constater la brutalité de certaines décisions, tant dans leur préparation que dans leur annonce.

III.2. Propositions

L'APVF propose de mettre en œuvre ce qui est un droit fondamental de notre République : **l'égalité d'accès à des soins** de qualité partout et pour tous. Pour ce faire, l'APVF propose :

- **La simplification**

Trop de professionnels sont absorbés par des tâches de gestion administrative de plus en plus étouffantes et complexes qui les détournent du service aux patients. De plus, les pharmaciens et les infirmiers pourraient être davantage mobilisés pour certains actes afin de réduire la charge de travail des médecins : vaccinations, téléconsultations, renouvellement de certains traitements prescrits, etc.

- **La concertation**

Tout projet hospitalier doit être réellement partagé et discuté en préalable avec l'ensemble de ceux qui font vivre le système, et en tout premier lieu les personnels hospitaliers mais aussi les élus locaux, systématiquement oubliés et qui continuent à apprendre dans la presse les fermetures d'établissements ou de services hospitaliers sur leur territoire. Les Agences régionales de santé (ARS) ne doivent plus imposer des décisions prises unilatéralement et doivent cesser d'avoir comme seul critère de décision la logique comptable et financière. Elles doivent également prendre en compte les réalités de terrain, les contraintes géographiques et d'aménagement du territoire, qui ne sont nullement incompatibles avec la sécurité sanitaire. Les ARS doivent par ailleurs devenir des acteurs incontournables de la recherche de médecins.

- **De nouvelles modalités de financement**

Le Gouvernement doit accélérer le chantier de la réforme de la tarification à l'activité (T2A) qui favorise les grands hôpitaux au détriment des établissements de taille plus modeste. Leurs missions d'intérêt général doivent, en effet, être davantage rémunérées pour mieux prendre en compte les handicaps des territoires. Il est également urgent de mettre fin à la politique des remplacements par intérim qui plombe les budgets des hôpitaux.

- **La création de « Territoires prioritaires de santé »**

L'APVF plaide pour que le Gouvernement reconnaisse la lutte contre la désertification médicale comme une priorité nationale. A ce titre, elle demande le remplacement des actuelles « zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins » par des « **Territoires prioritaires de santé** ». Au-delà de sa dimension symbolique, qui placerait ces territoires au même rang de priorité que les « quartiers prioritaires » de la politique de la ville, une telle approche permettrait une meilleure identification des enjeux transversaux de l'accès aux soins (liés aux questions de cadre de vie, d'attractivité économique, de mobilité, etc.), brisant ainsi le cercle vicieux de la dévitalisation et facilitant la mobilisation de nouveaux financements, y compris de la part de l'Etat.

- **La régulation de l'installation des médecins libéraux**

Contrairement à d'autres pays européens, en France, les collectivités n'ont pas de compétence « santé ». Pourtant, comme sur d'autres sujets, les administrés se tournent quasi-automatiquement vers leur maire pour apporter des réponses en matière d'accès aux soins. Les élus ne peuvent donc s'empêcher d'agir. Ils créent des maisons de santé dont le coût de construction dépasse aisément le million d'euros. Ils s'engagent à trouver des logements pour les médecins et des emplois pour leurs conjoints. Ils multiplient les aides financières et créent – de fait – des « zones franches » pour les professionnels de santé. Mais pour quels résultats ? L'Etat a fait le choix de l'incitation plutôt que de la régulation et les élus locaux en paient le prix. La démultiplication des aides directes ou indirectes coûte extrêmement cher au contribuable et profite souvent à des médecins déjà installés, parfois dans la commune voisine. Cette course au rabais ne fait en effet que renforcer les inégalités et la concurrence entre les territoires. La seule manière d'endiguer cette compétition coûteuse entre collectivités et d'assurer une présence médicale dans tous les territoires est d'**instaurer une régulation des modalités d'installation des médecins libéraux**. Cette régulation peut prendre plusieurs formes : le non-conventionnement à l'assurance maladie dans les territoires déjà sur-dotés (conventionnement conditionné à la cessation de l'activité d'un autre médecin libéral) ou encore l'obligation d'exercer en début de carrière et pour une durée limitée, à temps plein ou partiel, dans un « Territoire prioritaire de santé ».

IV. – Une politique ambitieuse de lutte contre la dévitalisation de nos centres-villes

Force est de constater que les petites villes, premières touchées par la dévitalisation des centres-villes sont toujours les parents pauvres des politiques publiques en la matière. Et pourtant, les chiffres montrent bien qu'elles sont les plus fortement touchées par ce phénomène. Le taux de vacance commerciale, s'il ne dépasse pas 6,8 % dans les métropoles est aujourd'hui largement au-dessus de 12 % dans la majorité de nos petites villes et s'élève à plus de 20 % dans les communes les plus sinistrées. Les causes de ce phénomène résident en outre dans le déclin industriel de certains territoires mais aussi dans le développement incontrôlé du commerce en périphérie, la dégradation de l'offre de services et de logement dans nos cœurs de ville ainsi que le besoin d'aménagements qualitatifs. La question de la dévitalisation des centres-villes englobe donc des enjeux transversaux liés à l'habitat, aux services mais aussi à la mobilité et à l'environnement du cadre de vie.

L'ampleur du mouvement des « Gilets Jaunes » souligne l'urgence d'une **action concrète, transversale et ambitieuse** en faveur de nos centres-villes, sous peine de voir s'accroître la fracture territoriale dans notre pays.

IV.1. Constats

- Les solutions proposées par les gouvernements successifs se focalisent essentiellement sur les villes de taille moyenne laissant ainsi de côté les plus petits ensembles qui sont pourtant les plus touchés par la dévitalisation de leur cœur-ville mais aussi par la fermeture des services publics essentiels à nos territoires.
- Ce sont ces mêmes territoires qui souffrent depuis plusieurs années d'un manque de soutien fiscal et financier de l'Etat.
- Les commerçants qui doivent faire face la dévitalisation des centres-villes et à la concurrence de e-commerce se sentent eux aussi abandonnés par l'Etat.
- Depuis plusieurs années, les centres-villes de nos territoires se paupérisent générant de réelles fractures sociales.

IV.2. Propositions

Pour revitaliser nos centres-villes, l'APVF propose notamment :

- **Mise en place d'un « Plan Action Cœur de Ville » à destination des petites villes**

Le plan « Action Cœur de Ville » mis en place par le Gouvernement apporte une réponse beaucoup trop ciblée à la dévitalisation de nos centres-villes. Limité à 222 villes de taille moyenne, ce plan ne couvre pas les 500 autres petites villes souffrant également de la dévitalisation de leur cœur de ville et en premier lieu celles qui avaient été pourtant retenues à l'appel à manifestation d'intérêt "centres-bourgs" de 2015 et celles éligibles programme ANRU. L'APVF plaide donc pour la **mise en place d'un plan « Action Cœur de Ville » à destination des petites villes** qui sont les premières et les plus touchées par ce phénomène. Ce sont ces mêmes petites villes qui souffrent d'un manque d'ingénierie rendant encore plus vital le soutien technique et financier de l'Etat. L'APVF souhaite donc que **soient reprises les propositions** élaborées par la mission sénatoriale portant création d'un **pacte national pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs** mais aussi que les opérations de revitalisation des territoires (**ORT**) soient fléchées en priorité sur les petites villes.

- **Instauration immédiate d'un moratoire sur la fermeture des services publics**

La fermeture des services publics dans nos centres-villes n'a fait qu'accroître le phénomène de dévitalisation. Le départ d'une Poste, la fermeture d'une maternité ou d'une sous-préfecture ont incité des familles et des commerces à quitter leur territoire.

Les Maires ont dû assumer seuls ces différentes fermetures sans pour autant renoncer à des services publics essentiels pour nos territoires.

Il est donc urgent d'instaurer un **moratoire sur la fermeture des services publics** prioritairement dans les centres-villes.

- **Création de zones franches commerciales dans des périmètres restreints au cœur des petites villes les plus touchées**

L'APVF l'a répété à maintes reprises, la fiscalité est un des outils majeurs et pourtant insuffisamment utilisée pour revitaliser nos centres-villes. C'est à ce titre que l'APVF plaide pour le **développement d'une fiscalité foncière immobilière** en faveur de la centralité. Avec la mise en place de zones franches commerciales, les commerçants s'installant dans ces zones seraient exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties ou encore de cotisation foncière des entreprises. Les exonérations fiscales, dans ces zones franches, seraient financées par l'État via l'instauration d'une taxe sur les achats sur internet.

- **Rétablissement d'une équité fiscale entre le commerce de centre-ville et le e-commerce**

Les commerces de centres-villes souffrent aujourd'hui de la concurrence de plus en plus grande du e-commerce. Alors que nos commerçants s'acquittent de plusieurs impôts, la plupart des grands groupes y échappent. Il s'agirait donc **d'assujettir les achats réalisés en ligne et livrés à domicile** à une **taxe forfaitaire de 1 euro**. Les recettes de cette taxe permettraient notamment de financer des allègements de charge pour les commerces en centre-ville et de rétablir ainsi une équité fiscale et commerciale.

- **Renforcement des dispositifs de soutien à l'habitat en centre-ville**

Faute d'un soutien suffisant, l'offre de logement dans certains territoires n'a cessé de se dégrader ces dernières années favorisant, par la même, la dévitalisation de nos cœurs de ville.

L'APVF appelle donc le Gouvernement à **renforcer le dispositif Malraux et ses réductions d'impôts, notamment dans les centres-villes en déshérence, afin de lutter contre l'habitat indigne et de rendre nos cœurs de ville de nouveau attractifs.**

L'APVF plaide, également, pour un renforcement des outils fiscaux en faveur de la rénovation de l'habitat. Le dispositif d'aide à l'investissement dans l'ancien doit être étendu à l'ensemble des petites villes et les dispositifs Pinel et prêt à taux zéro doivent être pérennisés en zones détendues. Par ailleurs, les financements d'Action Logement, qui sont déterminants pour la faisabilité des opérations en secteurs peu attractifs pour les investisseurs, doivent être ciblés en priorité sur les petites villes touchées par la dévitalisation de leur centre-ville.

- **Soutien à la création de foncières commerciales publiques/privées pour l'acquisition des murs et des locaux commerciaux en déshérence**

La création de ces foncières « mixtes » inciterait, par effet levier, les acteurs privés à investir dans les centres-villes les plus fragiles et donneraient aux collectivités une meilleure maîtrise de leur foncier.

- **Généralisation des managers de centre-ville à toutes les villes en difficulté**

Les managers de centre-ville qui commencent à se développer un peu partout dans notre territoire prouvent chaque jour leur utilité. Ils permettent d'avoir une réponse concertée et transversale en coordonnant l'action de l'ensemble des acteurs locaux.

L'APVF défend donc leur **généralisation à toutes les villes en difficulté** mais également **l'élargissement de leurs prérogatives** au-delà de leurs seules compétences en matière de commerce **et la mise en place de règles juridiques encadrant leur profession.**

V. – Une répartition des ressources plus équilibrée sur l'ensemble du territoire

Les collectivités locales ne disposent des mêmes capacités pour faire face à l'ensemble de ces défis (mobilité, transition écologique, lutte contre la désertification médicale, revitalisation des centres-villes), Confrontées à des spécificités démographiques, géographiques et économiques particulières, certaines collectivités rencontrent des difficultés parfois sensiblement accrues. En l'absence de mesures suffisantes de soutien aux territoires les plus fragiles et défavorisés, **la fracture territoriale s'amplifie et les moyens d'y pallier s'amointrissent, chaque année, un peu plus.**

Les finances locales doivent alors constituer un levier de modernisation du pays, et non plus demeurer un facteur de tarissement des territoires. Dans un contexte de raréfaction de l'argent public et, à l'heure où des réflexions d'ampleur vont être engagées sur la fiscalité, l'APVF appelle à une remise à plat des finances locales : **la répartition des ressources, sur l'ensemble du territoire, doit être plus équilibrée, plus juste et plus adaptée aux défis auxquels sont censées répondre précisément les petites villes.** Elles doivent être en mesure de garantir le bon fonctionnement des services de proximité attendus légitimement de la population.

Ainsi, la réforme de la fiscalité locale ne pourra s'opérer sans une réflexion globale, mettant autour de la table l'ensemble des acteurs publics et privés concernés, les citoyens, usagers et les contribuables. Outre la nécessaire poursuite de la révision des valeurs locatives pour les locaux à usage d'habitation, elle devra s'accompagner d'une refonte de la dotation globale de fonctionnement, et plus largement, des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

V.1. Constats

- La maîtrise des dépenses locales s'est parfois opérée au détriment du développement économique local et de la qualité des services publics de proximité. Aujourd'hui, sauf à ne plus les assumer, certaines petites villes ne disposent plus de marges de réduction des dépenses.
- Malgré le gel des concours financiers en 2018, 48 % des petites villes ont subi une baisse de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) et 67 %, de leur dotation forfaitaire, parfois dans des proportions très inquiétantes sans qu'un enrichissement de la commune ne le justifie. Pour certaines d'entre elles, la hausse des dotations de péréquation a, tout juste, permis de compenser ces pertes.
- La situation demeure préoccupante du côté de l'investissement public local : les dépenses d'investissement des petites villes ont baissé de 15,5 % par an sur la période 2013-2016. Si on constate en 2017 une légère reprise, le niveau de 2013 est loin d'être retrouvé.
- Les restructurations et fermetures de services publics dans les territoires ont aggravé le sentiment d'inefficacité qu'ont les usagers ou les contribuables de l'usage de l'impôt. Les élus se trouvent souvent démunis face à ce sentiment.
- Les mécanismes de péréquation ne remplissent pas les objectifs d'équité qui leur sont assignés et ne tiennent pas suffisamment compte de la situation des territoires.

VI.2. Propositions

Pour répondre à ces enjeux et contribuer à réduire les fractures territoriales, il faut :

- **Redonner du sens au principe du consentement à l'impôt**

La répartition de l'effort fiscal doit être plus juste et l'utilisation de l'impôt plus efficace. La fiscalité doit être également répartie entre tous les contribuables en raison de leur faculté. Elle doit être mieux adaptée aux défis qui s'imposent aux collectivités territoriales. De nouvelles marges de manœuvre doivent leur être transférées : qu'il s'agisse des défis définis dans le cadre des politiques nationales prioritaires (transition énergétique et écologique) que des défis propres aux petites villes (revitalisation des centres-villes ; désertification médicale), les élus locaux ne sont pas suffisamment

accompagnés financièrement (TEOMi, incitation au recyclage des déchets *via* la rationalisation des tarifs de la TGAP) et ne disposent pas d'outils opérationnels leur permettant de répondre rapidement à ces enjeux (exemple d'outil : zones franches commerciales). En outre, la révolution numérique impose la mise en place de nouveaux dispositifs fiscaux (ex : taxe sur le e-commerce).

- **Poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation**

L'obsolescence des bases des impôts sur le foncier bâti et non bâti et de la taxe d'habitation est une source d'accroissement des inégalités territoriales. Ainsi, au-delà de l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales de l'ensemble des ménages – que les élus n'ont jamais demandée – et de la question délicate de son remplacement, l'APVF plaide pour la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation. **Elle doit constituer la première étape de toute réforme de la fiscalité locale.**

- **Renforcer la solidarité nationale à travers la réforme des concours financiers de l'Etat**

La dégradation des finances locales, résultant notamment du désengagement financier de l'Etat, est un facteur d'accroissement des fractures territoriales. L'Etat doit être le garant de la solidarité nationale, proclamée par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958.

Deux axes :

- **Réformer la DGF** : la dotation forfaitaire pourrait, par exemple, être dédoublée en « part fixe » et « part variable ». La part fixe serait constituée d'une « **dotation universelle de fonctionnement** » garantie à toutes les communes et sanctuarisée et, la part variable, d'une « dotation de solidarité territoriale » qui pourrait financer une part de la péréquation. L'efficacité d'une telle réforme est conditionnée par la **rénovation des critères de répartition de la DGF**, et notamment les critères de potentiel fiscal et de potentiel financier, afin de mieux tenir compte de la richesse (à la fois de la commune et des capacités contributives des contribuables) et des charges (et particulièrement des charges de centralité).
 - **Réformer les modalités de répartition et d'octroi des crédits de soutien à l'investissement local en faveur des territoires les plus fragiles** : l'APVF plaide pour la création d'une commission départementale des investissements locaux, chargée de contrôler la répartition des crédits (DSIL, DETR), souvent fléchés sur les métropoles et les grandes villes au détriment des petites villes. L'Etat doit également soutenir les petites villes dans le montage des dossiers (ingénierie) afin que leur accès aux crédits soit facilité.
- **Généraliser les contrats de réciprocité ville-campagne**

En matière de solidarité inter territoriale, certains chantiers sont déjà engagés et les mouvements qu'ils initient méritent d'être amplifiés. Ces dernières années le législateur a cherché à faire émerger des logiques « gagnant-gagnant » pour les territoires. Si les dernières réformes territoriales ont propulsé les métropoles sur l'ensemble de notre territoire, des mécanismes, aujourd'hui insuffisamment investis, ont été pensés pour inviter les métropoles à jouer le jeu de la redistribution et travailler avec les territoires voisins pour que les zones rurales et périurbaines profitent de leur attractivité. Aujourd'hui, **les métropoles ont des droits, désormais il faut qu'elles aient aussi des devoirs davantage formalisés envers leurs territoires environnants.**

Ce changement de paradigme doit passer prioritairement par la généralisation des **contrats de réciprocité ville-campagne**. Ce nouveau type de partenariat, s'il est bien investi, c'est-à-dire investi au-delà du cadre expérimental, permettrait aux territoires de se nourrir mutuellement, de mieux répartir les outils productifs et les fruits de la croissance, de dépasser les logiques d'opposition entre

territoires en encourageant les coopérations entre espaces ruraux, périurbains et urbains. Par ailleurs, il est aujourd'hui indispensable de faire évoluer les Plans Etats-Métropoles pour que ces derniers comportent un véritable volet redistributif qui soit absolument profitable à tous les types de territoires : territoires urbains, rurbains, périurbains et ruraux.

- **Création d'un fonds national de solidarité territoriale**

Pour une nouvelle alliance des territoires, **l'APVF propose la création d'un fonds national de solidarité territoriale alimenté par les métropoles à proportion de leur richesse et par l'Etat.** Les métropoles ont une responsabilité éminente, aux côtés de l'Etat et des régions, dans la lutte contre les fractures territoriales et pour entrainer, dans leur développement, les petites villes périphériques où vivent beaucoup d'habitants qui travaillent dans la métropole. Les métropoles doivent jouer un rôle d'entraînement des territoires les plus éloignés en leur permettant de profiter de leur dynamisme. Or, il est prouvé que sans volonté politique forte et instruments financiers adaptés, le ruissellement des richesses entre métropoles et territoires périphériques ne fonctionne pas. Il y a urgence à créer les conditions d'une nouvelle solidarité territoriale. Concrètement, l'APVF propose la création d'un fonds national de solidarité territoriale. **Il serait ciblé, à l'échelle de chaque région, sur des projets relatifs à la mobilité durable, à la couverture numérique des territoires et à l'attractivité des petites et moyennes villes.** A chaque euro apporté par la métropole, l'Etat abonderait le fonds d'un euro, ainsi que l'Europe par le biais des fonds de cohésion. Ainsi, seraient créées les conditions d'une nouvelle alliance territoriale qui permettrait de travailler, ensemble, à un développement solidaire de tous les territoires.

En conclusion

Prenant acte de la métropolisation et de la nécessité de disposer de métropoles fortes et compétitives, les élus des petites villes souhaitent que la réflexion sur le fait métropolitain ne se limite pas au strict périmètre des métropoles mais contribue à entraîner le reste du territoire. Il ne s'agit pas de mettre sous perfusion « l'arrière-pays », celui des petites villes et des territoires ruraux, mais de contribuer à une stratégie de développement complémentaire, et trouver des secteurs qui ont de vraies raisons de s'y installer. Au-delà de la nécessaire solidarité financière dont devront faire preuve les métropoles, les petites villes et les territoires périphériques ont également besoin d'ingénierie, pour monter des dossiers et capter des ressources nouvelles. C'est dans cette optique que la future Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) doit trouver son sens. Disposant de moyens propres et conséquents, elle doit être un outil à destination prioritaire des territoires les plus fragiles et placée sous le contrôle des élus locaux.

Les 12 propositions principales de l'APVF pour résorber les fractures territoriales et sociales

1. Mise en place d'une prime mobilité pour les habitants des territoires peu denses, accordée en fonction de critères sociaux et géographiques.
2. Instauration au niveau national d'un « *pass mobilité inclusive* » permettant d'offrir les mêmes services de mobilité, partout sur le territoire national, à l'ensemble des personnes vulnérables.
3. Renforcement du plan gouvernemental d'investissement dans les transports, en doublant les dépenses actuelles de l'Etat pendant au moins dix ans, conformément aux préconisations émises dans le scénario n°3 du « Rapport Duron ».
4. Création d'un guichet unique de financement pour les travaux de rénovation énergétique au sein d'un véritable service public de la performance énergétique de l'habitat.
5. Affectation d'une part des recettes de la fiscalité carbone directement aux territoires pour donner aux acteurs locaux les moyens de mettre en œuvre la transition énergétique.
6. Mise en place d'une juste répartition des retombées financières et fiscales liées aux installations d'énergies renouvelables.
7. Accélération de la réforme de la tarification à l'activité (T2A) qui favorise les grands hôpitaux au détriment des établissements de taille plus modeste.
8. Instauration de mécanismes de régulation concernant l'installation des médecins libéraux.
9. Création d'un « pacte national pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs » conforme à l'esprit et aux propositions de la mission sénatoriale dédiée.
10. Mise en place immédiate d'un moratoire sur la fermeture des services publics prioritairement dans les centres-villes.
11. Réforme en profondeur de la DGF impliquant la création d'une part fixe - garantie à toutes les communes, et d'une part variable. Elle demande de nouveaux critères de répartition de la DGF pour mieux tenir compte de la richesse (à la fois de la commune et des capacités contributives des contribuables) et des charges des communes, notamment de centralité.
12. Création d'un fonds national de solidarité territoriale qui serait alimenté à parité par les métropoles à proportion de leur richesse, et par l'Etat, réparti à l'échelle de chaque région sur des projets ciblés sur la mobilité, la durabilité et l'attractivité des territoires.