

| novembre 2020



Contribution de l'Association des Petites Villes de France

Projet de loi « 4D »

“ La décentralisation,
jusqu'au bout ! ”



Après 40 ans de décentralisation, quelles attentes pour quelles évolutions ?

A l'issue du grand débat national, durant lequel les élus de petites villes se sont fortement impliqués, le Président de la République a annoncé une nouvelle étape de la décentralisation. Un projet de loi dit « 4D » est depuis en préparation. Il devrait permettre après son examen parlementaire au printemps prochain la mise en place de la décentralisation renforcée et adaptée que les élus locaux, et notamment ceux des petites villes, appellent de leurs vœux. Renforcée, car pour l'APVF, la décentralisation est une solution et non un problème. Adaptée, car les transitions en cours, démocratiques, écologiques, sociales, appellent une nouvelle approche de l'action publique, avec plus de proximité et plus de libertés dans la gestion.

Concernant le bilan de la décentralisation, deux constats s'imposent.

Les collectivités territoriales, notamment les petites villes, ont dans l'ensemble bien géré les compétences qui leur ont été transférées malgré un contexte financier difficile qui n'a cessé de s'aggraver au fil du temps. Dans ses derniers rapports, la Cour des comptes souligne que les collectivités locales ont continué à investir et ont réussi à reconstituer leurs marges de financement, démontrant une incontestable qualité de gestion.

si les lois Defferre (1982) jusqu'aux lois Raffarin (2004) ont initié un renforcement de la décentralisation, allant jusqu'à l'inscription dans la Constitution de l'autonomie financière des collectivités territoriales, on assiste depuis lors à une véritable recentralisation rampante avec l'affaiblissement continue de

l'autonomie fiscale des collectivités, certaines perdant la capacité de fixer des taux d'imposition, au profit de dotations aléatoires dépendant des stratégies budgétaires pour le moins fluctuantes de l'Etat.

La décentralisation qui devait conduire à une plus grande liberté de gestion pour les collectivités – y compris celle de dépenser librement – est de plus en plus encadrée par l'Etat : contractualisation, conventions, appels à projets de plus en plus complexes qui défavorisent les petites villes souffrant d'un manque d'ingénierie territoriale.

Pourtant la nécessité de poursuivre la décentralisation, soulignée par de nombreux rapports depuis 2000, demeure. Les collectivités attendent une organisation territoriale et des compétences clarifiées, une fiscalité locale modernisée, des flux financiers plus ciblés et simples, une participation citoyenne accrue et la réduction des fractures territoriales. D'autant que les transitions en cours entraînent ce que Pierre Veltz appelle « un tournant local » et imposent de nouvelles approches, plus territorialisées et différenciées, des politiques publiques.

La crise sanitaire, économique et sociale, que nous subissons depuis le début de l'année a renforcé ce besoin de décentralisation, de souplesse, d'agilité afin d'apporter les réponses les plus adaptées aux besoins locaux. Confrontée à la réalité et aux urgences du terrain sur des questions vitales, cette crise a illustré toutes les limites du jacobinisme. L'Etat est apparu paralysé dans une gestion centralisée hors propos du fait de lourdeurs technocratiques inhérente à son organisation et ses modes de décision alors que les collectivités territoriales ont démontré leur réactivité et leur capacité d'initiative et d'action.

La crise a souligné tous les bienfaits des solidarités de proximité. Un vaste mouvement d'entraide fait de micro-solidarités s'est mis en place, remettant au centre du jeu l'anticipation, la participation citoyenne, les actions en proximité, la

prévention sanitaire et environnementale. La crise a également démontré une aspiration collective à des lieux de vie plus adaptés aux transitions, à une nouvelle urbanité à dimension humaine, à la mise en place de protections nouvelles.

Dans le cadre de cette nouvelle étape, les élus de petites villes ne réclament pas un « grand soir » de la décentralisation. Depuis près de 40 ans, ils ont vécu un nombre incalculable de lois et réformes fiscales, nécessitant à chaque fois de leur part une capacité d'adaptation qui est inscrit dans leur ADN. Ils réclament stabilité et lisibilité pour pouvoir se projeter et mener leurs actions sur plusieurs années (un mandat ?), dans un cadre solide, et plus de souplesse et de liberté pour agir et répondre concrètement aux besoins de leurs concitoyens.

Il s'agit d'obtenir une réelle clarification des compétences entre Etat et collectivités. Trop de doublons, de secteurs « partagés » non articulés. Une réelle revue des missions est nécessaire afin que l'Etat cesse d'agir là où la compétence a été transférée, applique un principe de subsidiarité là où la collectivité peut mener une action plus efficace car en relation directe avec le terrain, et que l'Etat reconcentre ses moyens là où son action est décisive.

Nos territoires ont besoin d'un Etat facilitateur, transformant son action de contrôle en une action d'accompagnement des politiques publiques de proximité initiées par les élus, contribuant ainsi à apporter des réponses territorialisées enfin efficaces et adaptées. Ce qui pose la problématique de l'ingénierie, primordiale pour les petites villes. Cette clarification peut faciliter la mise en place d'une organisation de l'Etat renforcée dans les territoires les plus fragiles ou fragilisés et contribuer ainsi à déployer un maillage de proximité des services publics qui n'oublie aucun territoire de la république.

Il convient de permettre plus de souplesse et de différenciation dans

l'action publique des territoires, en facilitant les expérimentations locales et l'adaptation des normes aux réalités du terrain et des contextes territoriaux.

« Permettre plus de souplesse et de différenciation dans l'action publique des territoires »

Cette plus grande autonomie dans la décision locale doit s'appliquer également dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Là encore, une « revue des dotations » doit permettre une répartition plus juste et plus efficace. La question des assiettes fiscales locales doit également être reposée afin de rendre plus effectif le principe de l'autonomie financière et redonner aux élus de nouveaux leviers d'action.

Enfin, il s'agit de permettre un nouvel approfondissement de la démocratie.

Dans cette perspective, la question de la démocratisation de l'intercommunalité doit être abordée, afin de stopper la dérive d'un exercice du pouvoir vers l'exécutif intercommunal et sa technocratie. Il s'agit de redonner du pouvoir aux maires et de remettre du « liant » et de l'équité au sein des intercommunalités.

Il s'agira d'associer davantage les citoyens à la vie démocratique : budgets participatifs, concertation, co construction ... Autant d'initiatives qui peuvent et doivent contribuer au renforcement de la citoyenneté, il faut aller plus loin. Les petites villes, à dimension humaine, sont des collectivités où cette citoyenneté renouvelée peut émerger plus facilement.

Cette nouvelle étape de la décentralisation doit permettre une nouvelle avancée dans la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux. Le

texte de loi « Engagement et proximité » a permis quelques progrès, bien timides cependant, notamment sur la question des indemnités accordées aux élus des petites villes qui avait été, une fois de plus, évacuée des débats. Au lendemain d'un nouveau scrutin municipal, il convient, après avoir admis que la démocratie a non seulement un coût mais une valeur que le pays s'honorerait à reconnaître, de permettre aux élus d'exercer leur mandat au mieux et d'y consacrer tout le temps nécessaire sans porter préjudice à leur présent comme à leur avenir.

Christophe Bouillon

Maire de Barentin,
Ancien député de Seine-Maritime,
Président de l'APVF



15 PROPOSITIONS INCONTOURNABLES POUR LES PETITES VILLES

- ◆ Transférer les **déclarations d'utilité publique** et les autorisations environnementales au bloc local
- ◆ Permettre à toute collectivité de demander **l'adaptation des lois et décrets qui lui sont applicables, pour un motif d'intérêt général** et en raison de circonstances particulières
- ◆ Permettre des **transferts** pleins et entiers de compétences **entre deux collectivités locales de niveau différent.**
- ◆ Doter le bloc local d'une **compétence d'aide directe aux entreprises** en cas de crise
- ◆ Sécuriser le financement des **aides à la pierre**
- ◆ Réformer la carte des **zones tendues et des zones détendues**
- ◆ Décentraliser les **financements dédiés aux mobilités**
- ◆ Libérer l'énergie des territoires en développant **l'expérimentation** et en **retirant les freins à la transition écologique locale**
- ◆ Étendre les compétences et la représentativité des conseils de surveillance des établissements de santé et des **agences régionales de santé**
- ◆ **Recentrer la notion de ressources propres des collectivités** sur les seules impositions dont la loi les autorise à fixer l'assiette et le taux ou le tarif.
- ◆ Une solidarité inter territoriale plus affirmée (**1% métropole**, renforcement du FPIC)
- ◆ Rendre l'accord explicite du Maire obligatoire avant toute modification de la **carte des services publics**
- ◆ **Territorialiser l'ANCT**
- ◆ Doter la **conférence des maires** au sein des intercommunalités de vrais pouvoirs
- ◆ **Revaloriser les indemnités** pour reconnaître la difficulté des fonctions
- ◆ **Clarifier la loi pénale** et réorienter les poursuites vers la personne morale

Plus de souplesse, pour l'agilité locale	6
1.1. Approfondir la décentralisation des compétences	
1.2. Adapter le droit aux spécificités locales : principes et limites	
1.3. S'organiser au niveau régional	
Plus de subsidiarité, pour l'efficacité de l'action publique	8
2.1. Pour une adaptation territoriale de la politique du logement	
2.2. Des mobilités plus justes et durables au service des territoires	
2.3. Faire des territoires les véritables piliers de la transition écologique	
2.4. Tirer les conséquences de la crise sanitaire en matière de santé publique	
2.5. Pour une politique du numérique plus inclusive	
Plus de solidarité et de liberté, pour l'égalité des territoires	12
3.1. Une redéfinition de l'autonomie financière locale	
3.2. Une péréquation verticale et horizontale au service de la réduction des inégalités territoriales	
Plus de soutien, pour une organisation de l'Etat au plus près des territoires	14
4.1. Présence territoriale des services publics nationaux	
4.2. Créer les conditions d'un véritable partenariat territorial entre l'Etat et les communes	
4.3. Un besoin d'accompagnement en ingénierie : vers une territorialisation de l'ANCT	
Plus de moyens, pour conforter et faire vivre la démocratie locale	15
5.1. Ecouter les maires	
5.2. Favoriser la participation des citoyens	
5.3. Faciliter l'accès de tous aux mandats	

PLUS DE SOUPLESSE, POUR L'AGILITÉ LOCALE

Approfondir la décentralisation des compétences

Les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont, encore aujourd'hui, marquées par une véritable défiance. La crise sanitaire l'a une nouvelle fois démontré. L'Etat à l'échelon local pêche par une réactivité insuffisante, due en partie à un tropisme centraliste qui amènent ses services à se tourner vers les administrations centrales dès qu'un projet local s'écarte de la pratique traditionnelle et appelle une application inédite des textes. Une action publique locale moderne et efficace ne peut plus s'accommoder de ces attermoissements et de ces délais.

- **Transférer les déclarations d'utilité publique et les autorisations environnementales au bloc local (communes et EPCI)**

Le bloc local, composé des communes et de leurs groupements, est bien placé pour reprendre une partie des compétences jusqu'ici dévolues à l'Etat, qu'il s'agisse de déclarer d'utilité publique les projets d'aménagement ou de délivrer des autorisations en application du code de l'environnement.

Les collectivités locales ont fait la preuve, depuis des décennies, de leur capacité à instruire les autorisations d'urbanisme, pourquoi ne pourraient-elles pas déclarer d'utilité publique les projets d'aménagement et instruire les autorisations à délivrer en matière d'environnement ?

Les vieilles craintes jacobines sont obsolètes. L'expertise des agents de l'Etat ne disparaîtrait pas mais serait mise au service de décideurs élus. Le respect du droit, que le décideur soit le préfet, un maire ou un président d'intercommunalité, serait tout aussi garanti qu'aujourd'hui,

grâce au contrôle effectué par les juridictions administratives.

Cette nouvelle étape dans le processus de décentralisation amènerait une plus grande rapidité dans l'instruction, une plus grande transparence sur des questions essentielles pour nos concitoyens, et renforcerait de fait des contre-pouvoirs démocratiques, si nécessaire, sur le bien-fondé ou non des autorisations délivrées.

L'action publique bénéficierait d'un gain d'agilité, d'efficacité, de transparence et de proximité.

Adapter le droit aux spécificités locales : principes et limites

Le Président de la République a annoncé un « *geste de différenciation territoriale* » qui consistera à « *adapter les règles aux territoires* » et à « *gagner en liberté* ».

Pour autant, cette réforme est voulue à droit constitutionnel constant, ce qui limite d'autant cette ambition : les collectivités locales ne pourront adapter elles-mêmes lois et décrets sur leur territoire ; mais elles pourraient à tout le moins demander aux autorités nationales de bénéficier de règles dérogatoires sans avoir à entrer dans le cadre contraignant et particulièrement lourd de l'expérimentation, telle qu'elle est définie aujourd'hui dans la loi organique du 1^{er} août 2003.

Bien que le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations, en cours de discussion au Parlement, aille dans le bon sens en facilitant l'entrée des collectivités dans ce dispositif, l'APVF considère que l'expérimentation ne doit plus être le préalable obligatoire de la différenciation.

- **Permettre à toute collectivité de demander l'adaptation des lois**

et décrets qui lui sont applicables, pour un motif d'intérêt général et en raison de circonstances particulières

Comme les régions peuvent déjà le faire depuis la loi NOTRe, toute collectivité, y compris une commune, devrait pouvoir, seule ou conjointement avec d'autres, demander au Premier ministre à voir modifiées ou adaptées les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration, relatives à ses compétences, son organisation et son fonctionnement.

Par la même occasion, le champ des dérogations susceptibles d'être accordées pourrait être étendu à toute disposition législative ou réglementaire, dès lors que la demande serait justifiée à la fois par un motif d'intérêt général (tels que l'effectivité accrue d'un principe constitutionnel, une meilleure efficacité dans la poursuite de l'objectif poursuivi par une loi, l'allégement de démarches, la réduction des délais, l'amélioration de l'accès au service public ou aux aides publiques) et l'existence de circonstances locales particulières. Évidemment, aucune dérogation ne serait accordée lorsque celle-ci serait incompatible avec les engagements européens et internationaux de la France ou lorsqu'elle porterait atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens.

Il est indispensable afin de garantir un contrôle politique du législateur sur l'application de ce dispositif, que l'une ou l'autre assemblée puisse faire cesser toute dérogation à une disposition législative.

- **Permettre des transferts pleins et entiers de compétences entre deux collectivités locales de niveau différent.**

L'adaptation du droit aux spécificités

locales passe par une souplesse accrue dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités. Aujourd'hui, le bilan des délégations de compétences octroyées par un niveau à un autre est maigre, le dispositif étant excessivement contraignant. Les compétences de la collectivité délégataire étant obligatoirement exercées « *au nom et pour le compte* » de la collectivité délégante.

Afin de faciliter la répartition dérogatoire et volontaire des compétences en fonction des réalités locales, il conviendrait d'introduire la possibilité d'un transfert plein et entier de la compétence d'une collectivité à une autre, à la faveur de délibérations concordantes. Ce transfert serait nécessairement temporaire : chacune des deux collectivités locales (celle qui l'a consenti et celle qui en a bénéficié) pourrait y mettre fin (pour récupérer ou pour restituer la compétence transférée) dans les six mois suivant chaque renouvellement de son organe délibérant.

- **Doter le bloc local d'une compétence d'aide directe aux entreprises en cas de crise**

Le besoin de différenciation n'est pas que géographique ; il peut être également temporel : des dérogations provisoires au droit commun pourraient être admises lorsque survient, comme cette année, une crise particulièrement grave.

Ainsi, face au désastre économique et social qu'a provoqué l'épidémie de covid-19, comment justifier que les communes aient été privées de la possibilité d'aider directement les entreprises locales ? Dans certains territoires, lorsque les industries et les commerces ferment, ce sont des années voire des décennies qui peuvent s'écouler avant que le redémarrage économique puisse avoir lieu, lorsqu'il a lieu... Maintenir en vie les entreprises locales fragilisées par la crise est une condition *sine qua non* de la résilience locale. Permettre aux communes et aux intercommunalités d'agir pour la survie du tissu économique de leur territoire est

impératif. Par conséquent, de la même façon que le droit communautaire tolère les aides « *de minimis* » des Etats aux entreprises, le droit national doit admettre que les collectivités du bloc local puissent verser une aide directe plafonnée (par exemple limitée à 100.000 euros par an et par entreprise) pendant des périodes exceptionnelles qui seraient ouvertes et fermées, sur tout ou partie du territoire national, par décret.

S'organiser au niveau régional

A une poignée d'exceptions près, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) n'ont pas connu le succès espéré. Pour promouvoir et favoriser l'« **agilité territoriale** » que les élus locaux en général et les maires de petites villes en particulier appellent de leurs vœux, les actuelles CTAP devront être transformées.

- **Transformer la CTAP en un Conseil local de l'action publique (CLAP) aux missions renforcées, à la composition resserrée et à la fréquence régulière**

Les nouveaux Conseils locaux de l'action publique (CLAP) créés dans chaque région, auraient pour **missions** :

- D'émettre un avis sur les transferts de compétences d'une collectivité à une autre envisagés dans la région,

- De se prononcer systématiquement sur les demandes d'une collectivité de la région d'obtenir de l'Etat le droit de déroger aux textes qui lui sont applicables,

- De coordonner dans un pacte de gouvernance territoriale la répartition des interventions de chaque niveau de collectivités dans le cadre des compétences partagées,

- D'entendre régulièrement le Préfet de région, le Directeur de l'Agence régionale de santé et les représentants des grands opérateurs de service public sur leur stratégie d'implantation territoriale et émettre en réponse des recommandations sur la présence

des services publics dans les territoires.

Cette instance deviendrait ainsi le lieu de référence pour l'articulation des compétences et des actions publiques.

La **composition** des CLAP pourrait être resserrée par rapport à celle des actuelles CTAP, afin d'améliorer leur efficacité, sans porter préjudice à la représentativité de tous les niveaux de collectivités.

Par exemple, au président du conseil régional, aux présidents des conseils départementaux de la région et au président de chaque éventuelle métropole ou communauté urbaine, s'ajouteraient 10 représentants des EPCI et des communes de l'ensemble de la région, choisis par leurs pairs (un représentant d'EPCI et un maire pour chacune des 5 strates démographiques à identifier).

Le président de l'instance ne serait pas nécessairement le président du conseil régional, mais serait librement désigné par les membres de l'instance, en leur sein.

L'intérêt pour les communes consisterait dans l'émergence d'un lieu d'information et de concertation permettant de faire contrepoin aux démarches unilatérales des autres collectivités plus puissantes *a priori* (métropoles et régions) et de l'Etat.

Enfin, l'expérience des structures de concertation (au niveau national – CNE, CNT, Conférence des exécutifs – comme au niveau régional) au cours des dix dernières années a montré que des saisines irrégulières aboutissent dans l'immense majorité des cas à la disparition de fait de l'instance. Pour éviter de réitérer l'échec des CTAP, les CLAP devraient donc se réunir selon une fréquence imposée.

PLUS DE SUBSIDIARITÉ, POUR L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

Pour une adaptation territoriale de la politique du logement

Les petites villes sont confrontées à des enjeux très disparates en matière de logement.

Les petites villes périurbaines, en zones souvent tendues, rencontrent souvent un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès aux logements. Pour elles, il y a nécessité de créer les conditions d'un « choc d'offre » et de faciliter la création de logements.

Les petites villes bourgs-centres, en zones plus détendues, peuvent être, à l'inverse, confrontées à la problématique de la vacance des logements et commerciale. Pour elles, la politique du logement doit être axée prioritairement sur la revitalisation des centres-villes et la rénovation des centres-anciens ainsi que l'adaptation de l'offre en faveur de la mixité sociale.

Depuis une dizaine d'années, les disparités grandissent, indépendamment des zones géographiques, entre territoires ou bassins de vie concentrant l'emploi, les services, le dynamisme économique et démographique et les autres, marqués au contraire par le repli économique, la vacance des logements et commerces et un sentiment d'abandon ou d'assignation à résidence.

On compte 1 million de logements vacants au sein des petites villes en 2015 (soit 1/3 du logement vacant en France), sur un total de 13 millions de logements. Le logement a été le grand absent du Grand débat national, la crise n'étant pas partie des grandes villes, alors que cette problématique dans la France périphérique au sens large est très aiguë : besoins en rénovation des centres-villes pour lutter contre la paupérisation, en rénovation du parc privé et public pour combattre l'habitat indigne et favoriser la mixité sociale et générationnel, l'étalement urbain pose également la question des mobilités. Le logement est un enjeu central des fractures territoriales et sociales qui se creusent dans le pays.

Ces constats appellent une réponse globale, liant étroitement l'occupation du sol avec d'autres politiques publiques (mobilités, sociale ou de développement économique...) et une réponse adaptée aux différentes

situations locales. Face à ces défis, la loi Elan a parfois raté sa cible, concentrant son énergie sur les zones les plus tendues, mettant de côté les petites villes. Elle a rouvert le sujet de la gouvernance de la politique du logement, en donnant le sentiment aux maires d'être dépossédés de leurs pouvoirs en la matière, qu'il s'agisse de leur place dans les grandes opérations d'urbanisme, dans les opérations de revitalisation de territoire, dans le secteur du logement social et dans la lutte contre l'habitat indigne.

Pour l'APVF la loi 4D est l'occasion d'ouvrir une réflexion globale sur la répartition des responsabilités entre les différents acteurs du logement, l'Etat, les intercommunalités et les villes. L'habitat, qui dépend de politiques décidées aux plans national et territorial, peine à trouver sa place dans l'organisation actuelle des compétences. Alors que l'Etat ne se donne plus les moyens d'être réellement stratège et garant de la solidarité nationale, les pouvoirs locaux disposent de capacités inégales pour agir. Pour l'APVF, l'Etat doit demeurer, ou redevenir le garant de la solidarité nationale et de l'équité territoriale en fixant les grands objectifs et priorités à assumer, sans se substituer pour autant aux acteurs locaux. Les collectivités locales et leurs groupements doivent pouvoir mettre en œuvre et mener leurs politiques d'habitat au plus près des besoins liés à la situation et aux moyens des ménages, à la diversité des contextes locaux ainsi qu'aux capacités d'action des acteurs publics et privés de chaque territoire. Ces compétences doivent déployer en mobilisant les énergies de tous les acteurs.

La loi 4D pourrait permettre à certains dispositifs existants de faire l'objet d'une adaptation locale, en favorisant les logiques contractuelles et de concertation entre l'ensemble des acteurs concernés, à toutes les échelles. S'agissant du financement de la politique du logement, celui-ci est d'abord national. Pour l'APVF, il n'est pas opportun de faire peser cette charge sur les collectivités.

L'APVF s'interroge sur un certain nombre d'améliorations possibles :

▪ Sécuriser le financement des aides à la pierre

Si l'APVF est favorable au rapprochement la gestion des aides à

la pierre des territoires, elle souhaite que son financement soit sécurisé. Entre 2018 et 2019, la contribution de l'Etat au FNAP est passée de 180 millions d'euros à zéro euro, faisant peser sur les bailleurs sociaux, dont le budget est tout aussi contraint, la quasi-totalité de son financement.

▪ Créer des zones franches commerciales au cœur des petites villes les plus en difficulté

Pour lutter efficacement contre la dévitalisation des centres villes, l'APVF est favorable à la création de zones franches commerciales dans des périmètres restreints au cœur de petites villes les plus en difficulté, sans limite de population et dont la mise en œuvre n'est pas conditionnée par la signature d'une convention d'opération de revitalisation de territoire. Dans ces zones franches commerciales, il pourrait être institué, au moins à titre temporaire, une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, de cotisation foncière des entreprises et de cotisation sur la valeur ajoutée pour tout commerce de proximité installé dans ces périmètres.

▪ Compenser intégralement l'exonération du foncier dont bénéficient les bailleurs sociaux afin d'éviter que les collectivités qui construisent de nouveaux logements sociaux subissent de nouvelles pertes de ressources.

Les conséquences de la suppression de la TH sur le financement de la construction des logements sociaux, sachant que la part de logements sociaux dans les petites villes ne représente en moyenne que 12 % (elle est supérieure à 25 % dans seulement 10 % d'entre elles), contre 33 % de locataires dans le parc privé et 65 % de propriétaires dégradent les budgets communaux. Nous avons demandé dans le cadre de l'examen du PLF 2020 que l'Etat assume la compensation intégrale de l'exonération de foncier dont bénéficient les bailleurs sociaux afin d'éviter que les collectivités qui construiront de nouveaux logements

sociaux subissent de nouvelles pertes de ressources.

- **Réformer la carte des zones tendues et des zones détendues**

L'APVF considère que la maille des « zones tendues/zones détendues » n'est pas suffisamment fine et régulièrement actualisée. Il faut, au sein d'une même unité urbaine, pouvoir faire du financement un levier du rééquilibrage du logement social. L'APVF pense aux petites villes centre situées dans une « zone détendue », qui concentre tout le logement social de l'agglomération et inversement à celles qui péricitent urbaines et devant répondre aux impératifs de la loi SRU sont localisées en « zone détendue ». Ces communes doivent être soutenues dans le partage des objectifs avec les autres communes de l'intercommunalité.

- **Laisser aux maires une compétence en matière d'attribution des logements sociaux**

L'APVF insiste sur la volonté des maires de conserver la main sur le « peuplement » du logement social dans leur commune afin, dans le respect des critères d'attribution de l'Etat (plafond de revenus, reste à vivre, nombre d'enfants ...) des différents logements (PLUS, PLAI, PLS, PLI) de diversifier et fluidifier le parcours résidentiel dans leur ville vis à vis des habitants

- **Renforcer les pouvoirs des maires pour réguler les locations meublées touristiques**

Dans les petites villes situées à proximité immédiate d'une métropole ou à vocation touristique, se pose la question de la location meublée touristique : des éléments de souplesse pourraient peut-être être octroyés aux maires, et notamment la possibilité de moduler le nombre maximal de nuitées par an et par logement.

- **Expérimenter, uniquement lorsque les élus le souhaitent, le transfert de l'hébergement d'urgence**

L'hébergement d'urgence est une compétence appartenant à l'Etat et de manière supplétive aux départements. Face aux dysfonctionnements dans le mode de gestion actuel, certains s'interrogent sur l'opportunité d'un transfert de compétence vers d'autres niveaux de collectivités. L'APVF

propose d'expérimenter le transfert de la compétence dans les territoires où les élus en feraient la demande. Ce transfert ne pourrait être généralisé.

Des mobilités plus justes et durables au service des territoires

La crise des Gilets Jaunes et l'accélération du réchauffement climatique ont montré toute l'importance des mobilités dans la vie quotidienne des habitants notamment des petites villes. Le droit d'aller et venir constitue une liberté fondamentale, encore faudrait-il qu'il concerne chaque citoyen, or aujourd'hui nous en sommes très éloignés. L'accès à des mobilités réellement « inclusives » constitue en 2020 en France un marqueur social mais aussi de lieu de résidence. S'attaquer aux mobilités revient à s'attaquer aux fractures territoriales grandissantes du pays et au réchauffement climatique qui s'accélère. Le projet de loi 4D est l'occasion à saisir pour continuer à transformer nos mobilités et surtout donner les moyens aux collectivités compétentes de remplir leur rôle.

- **Décentraliser les financements dédiés aux mobilités**

Si la mise en place des Autorités organisatrices de la Mobilité (AOM) et des plans régionaux pour les petites lignes ferroviaires constitue une véritable avancée, le Gouvernement ne prévoit aucun financement dans le temps et aucune garantie n'est donnée aux Autorités organisatrices de la mobilité sur les moyens budgétaires permettant de sauver le patrimoine ferroviaire du pays.

Avant tout nouveau transfert de compétence, l'APVF plaide pour un renforcement des moyens alloués aux territoires compétents en matière de mobilité. Les plans régionaux annoncés par le Gouvernement afin de sauver les petites lignes ferroviaires doivent s'accompagner d'un plan d'investissement structurel, précis et détaillé. Des financements supplémentaires doivent être mobilisés pour soutenir les AOM et permettre de résorber véritablement les zones blanches ou grises de la mobilité, c'est une enjeu de cohésion nationale et d'équité républicaine.

- **Décentraliser l'ingénierie au plus près des territoires**

Pour combler le manque d'ingénierie dans les plus petites collectivités, l'APVF appelle de ses vœux à accroître l'ingénierie externe des collectivités en renforçant les moyens du CEREMA et de France Mobilités. Pour répondre véritablement aux enjeux de mobilité, il faut créer un grand opérateur externe qui accompagne techniquement les territoires dans la mise en œuvre de leurs projets liés à la mobilité. Mais le développement de l'ingénierie externe ne suffit pas. L'APVF réclame également une décentralisation des moyens au sein même de la collectivité afin de renforcer l'ingénierie interne.

L'APVF propose de conforter le cadre juridique du CEREMA pour renforcer et simplifier son rôle et son action aux côtés de l'ANCT.

Au-delà des questions de moyens, il est essentiel de mieux associer les communes aux décisions prises en la matière.

Faire des territoires les véritables piliers de la transition écologique

Les territoires sont le principal vecteur de la transition écologique. Le développement des énergies renouvelables, des mobilités douces, de l'économie circulaire et de la rénovation énergétique résulte principalement de l'action des collectivités. Le projet de loi 4D est l'occasion d'affirmer ce rôle moteur, dans la transition écologique et leur donner les moyens de l'assumer. L'APVF n'appelle pas à une nouvelle répartition des compétences mais à l'affectation des moyens permettant aux collectivités de les exercer le plus librement.

- **Donner les moyens aux territoires de relever le défi écologique**

Alors même qu'en matière de transition écologique, l'Etat confie de plus en plus de responsabilités aux collectivités, il ne cesse de réduire les moyens techniques et financiers leur permettant d'agir.

Pour faire face au défi environnemental, l'APVF réclame depuis plusieurs années déjà des financements qui soit réellement à la hauteur des enjeux. L'APVF plaide pour affecter directement une part des recettes de la fiscalité carbone aux territoires. Les Contrats de relance et

de Développement écologique annoncés par le Gouvernement devront donner aux territoires, notamment aux petites villes, les moyens humains, logistiques et financiers pour mettre en œuvre concrètement la transition écologique et développer les filières à fortes retombées locales comme l'économie circulaire, les circuits courts alimentaires, bio sourcés, la méthanisation ou la rénovation énergétique des bâtiments. Les petites villes ont également un grand besoin d'ingénierie en ce domaine. L'APVF demande un renforcement significatif de l'action territoriale de l'ADEME et des moyens alloués. Ce renforcement de l'ingénierie locale passe également par la sécurisation du statut et l'augmentation des moyens des Agences Locales de l'énergie et du climat (ALEC) afin qu'elles puissent exercer pleinement leurs missions au service des territoires. Leur rôle est essentiel dans la mise en place d'un service public de la performance énergétique et d'un guichet unique dans tous les territoires.

- **Libérer l'énergie des territoires en développant l'expérimentation et en retirant les freins à la transition écologique locale**

Certaines collectivités et petites villes souhaitent aujourd'hui aller plus vite et plus loin dans la transition écologique mais sont empêchés d'agir. Le développement et l'assouplissement des conditions de l'expérimentation doivent permettre de donner plus de liberté et de capacité d'action aux territoires. La contextualisation des démarches et la prise en compte des spécificités locales doivent absolument être prises en compte. Il faut en finir avec des politiques publiques qui en matière environnementale s'appliqueraient de manière homogène sur tout le territoire. Une condition cependant pour permettre véritablement aux territoires d'agir : le développement de l'expérimentation doit s'accompagner d'une simplification et d'une stabilisation des dispositifs applicables aux collectivités.

- **Une meilleure prise en compte du rôle de la commune dans la transition écologique**

Même si l'APVF n'appelle pas à une nouvelle répartition des compétences en matière de transition écologique, le projet de loi 4D est l'occasion de souligner et d'accompagner l'action des communes dans cette transition. La politique écologique du pays doit se penser à partir des territoires, au

plus près des citoyens : « penser local, pour agir global ». Concrètement, il faut partir des documents locaux, plans climat-air-énergie territorial (PCAET), et schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pour construire la Programmation pluriannuelle de l'énergie et non l'inverse.

Ce changement de paradigme doit permettre de rendre plus concrètes les politiques écologiques tout en favorisant la cohérence entre les différentes démarches. Cette reconnaissance de l'échelon local, et notamment celui des petites villes, dans la transition écologique passe par un changement de la Gouvernance de l'ADEME qui doit accorder une plus grande place aux petites villes et à ses représentants dans son conseil d'administration. Ces propositions visent à accélérer la transition écologique menée à partir du terrain en développant la complémentarité du couple Etat / Territoires mais également entre collectivités, notamment entre les grandes aires urbaines et territoires périphériques afin de développer l'économie circulaire à partir des circuits courts.

Ces différentes propositions doivent permettre de relever véritablement le défi écologique.

Tirer les conséquences de la crise sanitaire en matière de santé publique

Alors que les conclusions du « Ségur de la santé » ont été rendues au début de l'été, l'APVF a présenté début septembre sa contribution « Pour une offre de soins de qualité et de proximité dans les territoires ». Si de nombreuses propositions du Ségur vont dans le bon sens, les élus locaux et les collectivités territoriales n'ont pas été suffisamment associées à ces réflexions, et certaines questions n'ont pas été abordées.

La crise sanitaire que nous traversons a mis en évidence les carences et les failles de notre système de soins. La revalorisation des salaires des personnels soignants était indispensable mais elle ne peut pas être suffisante. Nous payons aujourd'hui les conséquences d'un système hypercentralisé fondé de surcroît sur une logique comptable et financière où le maître mot a été « restructuration ». En moins de 20 ans, 100 000 lits d'hôpitaux ont été fermés dans notre pays.

Il faut changer de braquet et investir

massivement tout à la fois pour revaloriser les salaires et les carrières des personnels, effectuer de nouveaux recrutements, moderniser des bâtiments parfois vétustes, acquérir du matériel médical innovant et développer les politiques de prévention ...

Au-delà de l'investissement se pose la question de la gouvernance de notre système de soins. Le système demeure hyper centralisé et ne laisse que très peu de place aux élus locaux, qui pourtant ont été en première ligne au cours de la crise sanitaire. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de transformer notre système de santé pour améliorer l'accès aux soins autour de trois priorités : la proximité, la coopération entre les acteurs et une gouvernance mieux partagée avec les élus et les territoires. Il convient également de démocratiser, moderniser et mieux territorialiser notre système de soins.

- **Créer des « territoires prioritaires de santé » à l'image des quartiers prioritaires de la ville**
- **Etendre les compétences et la représentativité des conseils de surveillance des établissements de santé et des agences régionales de santé**

S'agissant des ARS, dont le rôle a été fortement décrié au plus fort de la crise sanitaire il y a lieux de démocratiser sensiblement leur fonctionnement. À défaut, la question même de leur existence devra être posée. L'APVF propose que les agences régionales de santé soient dotées d'un conseil de surveillance voire d'un conseil d'administration au sein duquel siègeraient élus, préfets de départements et de région et professionnels de santé. Cette proposition vise à institutionnaliser un dialogue ainsi qu'un partage plus transparent des objectifs.

- **Doter le bloc communal et les départements de compétences sanitaires complémentaires entre coordination de l'offre et gestion des maisons de santé**
- **Faire du préfet le coordinateur principal des politiques sanitaires en temps de crise et instituer des comités départementaux des soins de proximité**

- **Développer des réseaux locaux de soins**

Pour une politique du numérique plus inclusive

La transformation numérique de l'État et des territoires ne peut, en effet, pas réussir sans les collectivités. La période de confinement a démontré d'une part, l'efficacité des collectivités dans la préservation des dynamiques et de la cohésion des territoires et, d'autre part, l'urgence absolue de combler les fractures territoriales et numériques du pays.

- **Assurer dans les collectivités et services de l'Etat la formation de référents aux usages numériques**

Il est essentiel d'assurer dans les collectivités et services de l'Etat la formation de référents aux usages numériques permettant de faciliter le déploiement et la mise en œuvre de futurs projets de services dans leur globalité et leur complexité, tant faire simple est souvent difficile.

- **Accompagner les petites villes dans la politique d'inclusion aux usages numériques**

L'effort initié par l'état dans le cadre du plan de relance, comme les différents appels à projets liés au développement des usages numériques dans les territoires, se doit d'accompagner les projets des Petites Villes et ne pas se limiter aux seules collectivités accueillant des Agences France Services ou bénéficiant de dispositifs particuliers. Il est important d'accompagner les dynamiques territoriales et l'innovation dans tous les territoires, elles sont sources de cohésion sociale mais également d'épanouissement pour les habitants.

PLUS DE SOLIDARITÉ ET DE LIBERTÉ, POUR L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Une redéfinition de l'autonomie financière locale

Historiquement, les réformes de décentralisation ont toujours été précédées de réformes financières fortes libérant les capacités budgétaires et fiscales des élus. La particularité de 4D, c'est qu'elle s'inscrit, à l'inverse, dans un mouvement très net et accéléré de recentralisation financière.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2003, les collectivités territoriales subissent, en effet, une réduction régulière et sensible de leur autonomie fiscale. Après la suppression de la taxe professionnelle en 2010, qui représentait 30,23 milliards d'euros (43% de la fiscalité directe locale) et son remplacement par la contribution économique territoriale au pouvoir de taux limité, les lois de finances pour 2018 et 2020 ont acté la suppression progressive du troisième impôt local, la taxe d'habitation pour un montant total de 22 milliards d'euros en 2016. Le projet de loi de finances pour 2021 poursuit dans cette direction en s'attellant à réduire drastiquement la fiscalité économique locale due par les entreprises, à hauteur de 10 milliards d'euros par an, pour une durée indéterminée.

Les dispositifs mis en place pour compenser les pertes de recettes fiscales subies par les collectivités locales réduisent la capacité des élus locaux à agir à partir des taux pour accompagner et faciliter le développement de leurs territoires et ne garantissent pas toujours la même dynamique : la fiscalité est le plus souvent remplacée par des dotations de l'Etat ou des transferts d'impôts nationaux sur la base de taux gelés, quelquefois même d'assiettes bloquées et non actualisées.

Si le ratio d'autonomie financière apparaît en progression pour les trois catégories de collectivités (il serait passé entre 2010 et 2015 de 64,7 % à 68,6 % pour le bloc communal et s'établirait en 2017 à 71,4 %) et laisserait une marge financière de 13,6 milliards d'euros par rapport au ratio de référence de 2003. L'APVF souligne qu'une telle lecture est erronée puisque le ratio intègre dans « les ressources propres », les produits de la fiscalité qui ne relèvent pas des collectivités, ce qui majore indûment sa valeur et masque la réalité : une détérioration brutale et

continue de l'autonomie fiscale des collectivités et de leur autonomie financière.

Pour l'APVF, toute nouvelle étape de décentralisation doit s'accompagner de moyens. Aussi, cette partie sur les finances locales s'articule autour de deux axes complémentaires : d'une part, la redéfinition de l'autonomie financière et surtout fiscale des collectivités locales et, en complément, un renforcement de la péréquation afin que celle-ci participe efficacement de la réduction des inégalités.

- **Recentrer la notion de ressources propres des collectivités sur les seules impositions dont la loi les autorise à fixer l'assiette et le taux ou le tarif**
- **Les ressources propres ainsi définies doivent représenter une part prépondérante des ressources totales**

La part prépondérante doit être déterminée de manière objective, sur la base d'un taux (50 %) et non d'une année de référence.

Aussi, suite à la suppression de la taxe d'habitation, à la baisse de la fiscalité économique locale et à la recentralisation de la taxe locale sur l'électricité, l'APVF demande à l'Etat une analyse/évaluation approfondie du ratio d'autonomie financière locale (fin 2020) et propose d'y contribuer.

Une péréquation verticale et horizontale au service de la réduction des inégalités territoriales

Comme l'avait indiqué l'APVF lors du Grand débat, la péréquation doit avoir pour fonction essentielle de réduire les disparités territoriales. Les dotations de péréquation de l'Etat peuvent remplir cette fonction, mais pour être efficace, le dispositif suppose que les montants reversés évoluent aussi vite que les richesses fiscales. A défaut les trajectoires s'écartent entre les « riches » (fiscalement) et les « pauvres » (financés par des dotations peu dynamiques).

Or, depuis quelques années, la péréquation est le plus souvent utilisée comme un outil de réduction des dépenses publiques de l'Etat et des collectivités locales : la péréquation verticale est financée par écrêtement interne de la dotation globale de fonctionnement et l'adoption de mécanismes de péréquation entre collectivités territoriales est conçue comme un moyen de limiter l'impact de cette diminution. Dans ces conditions, les mécanismes de péréquation, pour la plupart, ne remplissent pas les objectifs de réduction des inégalités de ressources et de charges qui leur sont assignés.

L'APVF constate que les difficultés financières rencontrées par les régions et les départements impactent directement la solidarité territoriale. Ainsi, entre 2013 et 2017, les subventions versées par les départements et les régions au bloc communal ont enregistré une baisse de 11,2 % et même de 21,5 % pour les seules subventions d'investissement. Les contrats d'encadrement de la dépense ont amplifié le phénomène, qui s'étend progressivement à la solidarité entre les intercommunalités et les communes. La crise sanitaire et économique pourrait, elle aussi, avoir des conséquences sur la péréquation horizontale si aucune mesure de soutien n'est mise en place.

Conformément à une proposition de Jean-René Cazeneuve, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit deux ajustements bienvenus sur les dispositifs de péréquation horizontale départementaux pour tenir compte, d'une part, de la baisse de la CVAE départementale attendue en 2021 et préserver la capacité du fonds de péréquation de la CVAE à assurer une redistribution des ressources l'année prochaine et, d'autre part, de la réforme de la péréquation horizontale assise sur les DMTO votée en loi de finances pour 2020, de manière à ajuster le plafonnement des prélèvements au titre du fonds de

péréquation des ressources des départements franciliens en conséquence. Il convient d'aller plus loin.

- **Un Etat garant de la solidarité nationale - Renforcer et réhabiliter les mécanismes de péréquation verticale**

Il apparaît ainsi nécessaire de sortir les dotations de péréquation de l'enveloppe normée. L'Etat doit financer la péréquation verticale. En effet, selon une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, la solidarité nationale et la péréquation « entre collectivités territoriales » ne se confondent pas. Or, financer les dotations de solidarité rurale et urbaine par écrêtement interne de la DGF revient à mettre très largement les collectivités à contribution.

L'APVF souhaite également que la DGF soit réformée. 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).

- **Une solidarité inter territoriale plus affirmée – Ne pas penser les mécanismes de péréquation horizontale comme un moyen de pallier les insuffisances de la péréquation verticale**

L'APVF demande un renforcement du FPIC. Il doit davantage tenir compte des capacités contributives des contribuables et des charges des communes. Les fluctuations entre contributions et reversement doivent être plus maîtrisées.

L'APVF demande également la création d'un fonds national de solidarité territoriale fondé sur un projet de territoire (1% Métropole) :

face au phénomène de métropolisation et dans un contexte financier de plus en plus contraint et incertain, il est indispensable que les métropoles, les groupements et leurs communes membres resserrent leurs liens de solidarité. A l'appui de projets relatifs à la mobilité durable, à la couverture numérique des territoires et à l'attractivité des petites et moyennes villes, un fonds ciblé à l'échelle de la région pourrait être créé et être alimenté, par exemple, par les métropoles en fonction de leur richesse. L'Etat pourrait y contribuer à due proportion.

PLUS DE SOUTIEN, POUR UNE ORGANISATION DE L'ÉTAT AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

Présence territoriale des services publics nationaux

Depuis de nombreuses années, les réorganisations successives des services de l'Etat ont conduit à faire reculer la présence des services publics dans les territoires. La RGPP ou la régionalisation de certains services préfectoraux ont surtout impacté les petites villes : fermetures totales ou partielles de trésoreries, d'agences pôle emploi, de bureaux de Poste, de commissariats ou de tribunaux.

Le mouvement des « Gilets jaunes » a mis en lumière le besoin d'une présence accrue des services publics nationaux dans les territoires dits « invisibles de la république ». La création des maisons « France services » est une première réponse. Ce mouvement doit cependant se confirmer et se poursuivre dans la durée et accompagner les dynamiques territoriales afin de rapprocher le service public des habitants.

▪ Tenir compte de la fragilité des territoires dans l'organisation territoriale de l'Etat

Les critères relatifs à l'organisation territoriale de l'Etat doivent être redéfinis en tenant compte de la fragilité des territoires et de leurs spécificités. La présence des services publics nationaux et des services déconcentrés de l'Etat doit particulièrement être renforcée dans les territoires qui connaissent le plus de difficultés ou qui sont en plein développement.

Créer les conditions d'un véritable partenariat territorial entre l'Etat et les communes

Le couple Corps préfectoral-Maire a prouvé toute son efficacité dans le cadre de la crise sanitaire. C'est à l'échelle des territoires et en faisant confiance aux acteurs locaux que les

décisions les plus pertinentes peuvent être prises.

L'APVF souhaite que le couple Maire-Sous-Préfet puisse s'institutionnaliser au-delà de la crise sanitaire que nous traversons.

▪ Rendre l'accord explicite du Maire obligatoire avant toute modification de la carte des services publics

Pour l'APVF, il est indispensable d'informer les élus locaux et d'obtenir l'accord du maire avant toute modification de la carte des services publics (d'enseignement, de transports, de sécurité, financiers, etc...), que ce soient des suppressions ou des créations. Cette proposition implique un important travail de concertation avant toute décision de l'Etat ou de ses opérateurs, entre ces derniers et les villes.

▪ Normaliser les relations entre les élus locaux et les services déconcentrés de l'Education nationale

Si le couple corps préfectoral – Maire fonctionne globalement bien, il n'en est pas de même pour les services déconcentrés de l'Etat qui ne relèvent pas de la compétence du Préfet, notamment les services de l'Education nationale. L'APVF souhaite donc qu'une circulaire soit adressée aux Recteurs et aux DASEN afin qu'ils associent systématiquement les élus locaux pour toutes les décisions susceptibles d'impacter la commune, que ce soit au niveau du fonctionnement ou de l'investissement.

Un besoin d'accompagnement en ingénierie : vers une territorialisation de l'ANCT

L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), née de la fusion de l'Epareca, du CGET et de l'agence du numérique au 1^{er} janvier

2020, est d'ores-et-déjà devenu un acteur majeur et incontournable pour accompagner les territoires.

▪ Territorialiser l'ANCT

Pour accélérer le développement de l'ANCT, l'APVF propose de créer, dans chaque département, un poste de Délégué départemental de l'ANCT distinct du Préfet et placé sous son autorité directe. Ces délégués auraient vocation à porter localement les programmes de l'agence (Petites villes de demain, France Services, ACV, Territoires d'industrie ...) et à proposer un accompagnement sur-mesure aux collectivités locales, notamment en matière d'ingénierie.

PLUS DE MOYENS, POUR CONFORTER ET FAIRE VIRE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Ecouter les maires

La crise sanitaire que nous traversons a mis en lumière la réactivité et l'agilité des élus locaux, et plus particulièrement des maires. Si l'Etat doit s'appuyer davantage sur les maires, notamment sur le couple Maire-Préfet/Sous-Préfet, la parole des maires doit également être renforcée au sein des intercommunalités et au plan national.

- **Une conférence des maires au sein des intercommunalités dotée de vrais pouvoirs**

La loi Engagement et proximité a rendu obligatoire l'instauration d'une conférence des maires au sein des intercommunalités lorsque les maires ne sont pas tous représentés au sein du bureau. Pour l'APVF, il convient de doter cette instance de réelles prérogatives pour faire progresser, plus encore, la démocratie et la transparence au sein des structures intercommunales. Il pourrait notamment s'agir de consulter cette instance avant la présentation en conseil communautaire de certaines délibérations structurantes (projet de territoire, budget, PLUi ...), et d'annexer à ces délibérations l'avis rendu par la conférence des maires.

- **Faire vivre la Conférence nationale des territoires**

La Conférence nationale des territoires doit être institutionnalisée et réunie régulièrement par le Premier Ministre. Les ordres du jour de ces réunions doivent être co-construits avec les associations d'élus locaux.

- **Rééquilibrer la Gouvernance de l'ANCT au profit des collectivités territoriales**

Afin de faire de l'ANCT le véritable organe des territoires, l'APVF propose qu'au moins la moitié des membres du Conseil d'administration soient des représentants des collectivités territoriales.

Favoriser la participation des citoyens

La crise sociale dite des « gilets jaunes » et les élections municipales de mars et juin derniers marqués par un record du taux d'abstention ont illustré, chacune à leur manière, les difficultés de la démocratie locale, si celle-ci se résume à la démocratie représentative, alors même que de nombreux citoyens expriment leur volonté d'être mieux associés aux décisions.

Il s'agit donc d'associer davantage les citoyens aux choix de gestion et d'investissements voire à la mise en œuvre de projets déjà retenus. Introduire de la participation décisionnelle dans la démocratie représentative est donc une orientation pertinente pour les petites villes qui sont en capacité de réunir les habitants : budgets participatifs et référendums locaux commencent à émerger et sont de plus en plus réclamés. La loi doit donc conforter juridiquement ces initiatives.

- **Reconnaître juridiquement l'existence des budgets participatifs**

Pour éviter qu'un projet adopté dans le cadre d'un budget participatif soit à l'avenir contesté devant les tribunaux, il convient de reconnaître dans le CGCT l'existence des budgets participatifs, de leur donner un caractère décisionnel et de les encadrer (part maximum du budget, possibilité d'agir uniquement sur des crédits d'investissement, délais et modalités de vote ...).

- **Autoriser les citoyens à participer aux instances locales**

La loi pourrait reconnaître la possibilité pour les conseils municipaux d'autoriser les citoyens à participer aux instances locales (groupes de travail, commissions).

- **Encourager les innovations démocratiques grâce à l'expérimentation**

Le droit à l'innovation devrait être reconnu par la loi. Dès lors qu'un maire reçoit l'accord du conseil municipal pour la mise en œuvre d'une innovation démocratique, celle-ci devrait pouvoir être expérimentée pendant au moins deux ans avant que le Préfet ne puisse saisir le tribunal administratif en vue de sa remise en cause. Cela permettrait des innovations, par exemple le droit de vote des étrangers non communautaires au niveau local, en laissant un certain temps aux expérimentations afin que leur pertinence puisse être évaluée.

- **Proposer systématiquement deux solutions pour les projets d'investissement contestés**

L'instruction technique de deux solutions au moins pour chaque projet d'investissement devrait être inscrite dans la loi afin de permettre de vrais choix stratégiques fondés sur des dossiers de même valeur technique, notamment lorsque le projet initial est contesté localement. Les enquêtes publiques, lorsqu'il est nécessaire d'en prévoir, devraient obligatoirement comprendre au moins deux études.

Faciliter l'accès de tous aux mandats

Le fait de faciliter l'accès de tous aux mandats locaux est l'une des réponses à la crise de confiance que traverse notre pays depuis des années. Pour permettre à davantage de nos concitoyens de s'investir en politique localement, il est nécessaire de créer un véritable statut de l' élu local. Si la loi Engagement et proximité a permis quelques progrès, de nombreuses demandes des élus de petites villes restent encore à ce

jour insatisfaites. Il convient d'agir sur l'attractivité de l'engagement local pour faire émerger des profils d'élus locaux différents et permettre le renouvellement de la classe politique locale.

- **Sécuriser la sortie du mandat pour favoriser l'entrée des actifs**

Cela passe notamment par une prise en compte du temps du mandat au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, pour les élus ayant bénéficié de la suspension de leur contrat de travail.

Il est également nécessaire de porter l'allocation différentielle de fin de mandat à 100% de la différence de revenus, pendant deux ans et de l'ouvrir à tous les adjoints.

En fin de mandat, les élus doivent également pouvoir bénéficier de facilités pour obtenir des prêts pour mener à bien leurs projets, notamment entrepreneuriaux. Une cotisation des collectivités locales pourrait permettre de financer des prêts en quasi-fonds propres pour les anciens élus. De plus, une action pourrait être menée pour sensibiliser les acteurs du secteur bancaire aux demandes de prêts émanant d'anciens élus.

- **Revaloriser les indemnités pour reconnaître la difficulté des fonctions**

En se concentrant uniquement sur les indemnités des élus des communes de moins de 3 500 habitants, la loi Engagement et proximité a manqué sa cible.

En effet, c'est souvent dans les petites villes qu'il est le plus difficile pour un maire et pour ses adjoints de concilier

un mandat local avec l'exercice d'une activité professionnelle, même à temps partiel : gestion d'une administration importante, inflation normative, complexification de la gouvernance locale, responsabilités politiques et pénales ...

L'écrasante majorité des maires de petites villes touchent aujourd'hui une indemnité inférieure à 2 000€ net par mois, soit moins que le revenu moyen des français. L'APVF demande qu'un effort significatif soit fait pour augmenter le plafond de l'indemnité pour les maires des communes de 3 500 et 19 999 habitants.

- **Clarifier la loi pénale et réorienter les poursuites vers la personne morale**

Les critiques que les élus formulent envers les conditions d'engagement de leur responsabilité pénale personnelle se concentrent sur deux points, l'un comme l'autre se caractérisant par un risque de condamnation imprévisible, y compris pour les décideurs de bonne foi.

L'APVF propose donc de limiter la prise illégale d'intérêts aux seuls cas de prise d'intérêt « matériel ou financier », et de limiter la possibilité de condamner un élu pour délit non intentionnel aux seuls cas de violation manifestement délibérée d'une règle particulière de sécurité.

Enfin, il apparaît nécessaire de permettre l'engagement de la responsabilité pénale de la commune dans tous les cas.

Remerciements

L'APVF remercie les membres de son Conseil scientifique, qu'elle a sollicités pour alimenter sa réflexion, et plus particulièrement :

Monsieur Jean-Pierre BALLIGAND, Co-président de l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation, ancien Vice-président de l'APVF, Député-Maire honoraire de Vervins

Monsieur Nicolas BOUILLANT, Directeur de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales à la Fondation Jean Jaurès, administrateur de la Ville de Paris

Madame Estelle BOMBERGER-RIVOT, Secrétaire générale de l'APVF, Maire de Nogent-sur-Seine

Madame Géraldine CHAVRIER, Professeur des Universités en droit public à l'Université Panthéon-Sorbonne, avocate

Monsieur Harold HUWART, Vice-président de l'APVF, Maire de Nogent-le-Rotrou, Vice-président de la région Centre-Val de Loire, administrateur civil

Monsieur Pierre JARLIER, Président d'honneur de l'APVF, Maire honoraire de Saint-Flour, ancien Sénateur du Cantal

Monsieur François LANGLOIS, retraité de la haute fonction publique territoriale





Association des Petites Villes de France

42, boulevard Raspail - 75007 Paris

Tél. : 01 45 44 00 83 - Fax : 01 45 48 02 56

www.apvf.asso.fr