

**Audition de Daniel Cornalba, Vice-président de l'APVF
devant la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales**

**14 mars 2023
à 8 h 30
au Sénat**
(Salle 216, 2e étage aile Est)
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard I
75006 Paris

Avenir de la commune et des maires

I) ELEMENTS DE CADRAGE

Présentation de la mission d'information du Sénat sur l'avenir de la commune et du maire en France :

La **mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France**, créée à la demande du groupe Les Républicains, s'est réunie le 31 janvier 2023 pour constituer son bureau et lancer ses travaux.

Elle est présidée par **Maryse CARRÈRE** (Rassemblement démocratique et social européen – Hautes-Pyrénées) et a pour rapporteur **Mathieu DARNAUD** (Les Républicains – Ardèche).

Constats de la mission :

- Importance des communes et des maires pour la vitalité des territoires ainsi que l'attachement de nos concitoyens à leur égard ;
- À la suite des différentes réformes territoriales qui ont permis de renforcer l'intercommunalité, des derniers travaux de la Cour des comptes (flécher la DGF sur les intercommunalité) et, enfin, de certaines déclarations de la Première ministre (renforcer le lien entre préfets et présidents d'intercommunalité), il importe de s'interroger sur l'avenir de la commune.

Questionnements de la mission :

- Quel est l'avenir des communes et des maires ?
- Quelles menaces pèsent sur lui ?
- Quels espoirs porte-t-il en lui ?
- A quelles conditions pourra-t-il se réaliser ?
- À quoi doit ressembler l'organisation communale dans dix ans ? Quels doivent être le rôle du maire dans ce cadre, ses pouvoirs ou ses moyens ?

Axes de réflexion :

- **Inquiétante crise des vocations des maires :**

En 2018, déjà, plus de la moitié des maires en exercice n'envisageaient pas de se représenter lors des élections municipales de 2020 ; à cinq mois de ces élections, seuls 48,7 % avaient décidé de briguer un nouveau mandat ; 28,3 % avaient définitivement renoncé et 23 % hésitaient encore.

Depuis cette élection et les années difficiles que les maires ont traversées, notamment avec la crise sanitaire, 55 % d'entre eux indiquaient en novembre dernier ne pas souhaiter se représenter au prochain renouvellement.

Ce désamour contraste avec l'attachement de nos concitoyens à leur commune et la bonne image qu'ils ont généralement de leur maire. On peut faire l'hypothèse - qu'il nous appartiendra de vérifier - que **ce désamour témoigne du divorce entre les aspirations des maires et leurs possibilités d'action, entre les attentes - nombreuses - qui pèsent sur eux et les réponses qu'ils peuvent y apporter**. Entravés par la multiplication des normes, les maires auraient le sentiment de ne plus avoir les moyens financiers et juridiques d'agir ni les compétences pour mener à bien leur mandat et conduire une politique locale autonome.

L'érosion de la participation aux élections municipales, que nous avons tous constatée lors des dernières élections, doit également nous interpeller. Elle n'est pas seulement imputable aux conséquences de la crise sanitaire. Faut-il y voir les prémices d'un désinvestissement de certains de nos concitoyens à l'égard de l'institution communale ? Ce serait grave, alors que la commune est, par excellence, la cellule de base de la démocratie locale et qu'elle doit, au contraire, permettre, par les services de proximité qu'elle offre, de conforter et de retisser le lien entre le territoire et ses habitants.

→ **Des réformes territoriales qui ont délaissé la commune :**

Le moment est propice pour réfléchir à la place des communes au sein du bloc communal. En effet, le précédent mandat municipal a été celui de l'achèvement de la carte intercommunale et de la prise de compétences des intercommunalités. L'intégration intercommunale, lancée depuis plus de trente ans, est aujourd'hui arrivée à maturité, et nous pouvons - nous devons, oserai-je dire - en évaluer les effets.

Certains maires n'ont-ils pas le sentiment de ne plus avoir de prise sur la décision intercommunale ? Ne convient-il pas de revaloriser la place de la commune et de conforter le caractère « associatif » de l'intercommunalité, dans la ligne qu'a suivie le Sénat lors de l'examen de la loi Engagement et proximité et de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), afin d'apporter tous les assouplissements nécessaires à ces coopérations locales ? Ne faut-il pas conforter la commune dans son rôle de proximité et permettre aux élus de proposer ensemble des solutions différenciées à l'organisation du bloc local en fonction des réalités de leur territoire ?

→ **Quel modèle communal promouvoir à l'horizon 2030 :**

La troisième et dernière raison tient au fait que les nombreux travaux de contrôle que le Sénat a récemment conduits ou engagés sur les questions locales ont plutôt abordé des thèmes communs à toutes les collectivités, ou ont évoqué certaines structures communales spécifiques en mesure de rivaliser avec les autres échelons territoriaux - Paris-Lyon-Marseille (PLM), métropole -, ou certains aspects de l'exercice du mandat du maire. En revanche, aucune

réflexion n'a été spécifiquement menée sur la question du modèle communal à promouvoir à l'horizon 2030 : des communes, pour quoi faire ? Un maire, pour quelles fonctions ? Quel doit être le rôle d'une commune en milieu rural, en milieu urbain ?

Trois pistes de travail :

- **Prendre la mesure du malaise grandissant des maires :**
 - interroger plusieurs maires ayant abandonné leur mandat ou décidé de ne pas se représenter sur ce qui les a conduits à prendre cette décision.
 - conséquences pour les territoires et les citoyens de ces communes sans exécutif ou avec des conseils municipaux incomplets.
- **Etablir un diagnostic sur la situation des communes et des maires et sur les contraintes qui pèsent sur leur action.** Ce diagnostic est-il partagé ? Quelle vision de l'avenir de la commune et du rôle du maire ? Qu'attendent nos concitoyens de leur commune et de leur maire et que souhaitent-ils pour l'avenir ?
- **Examiner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.** D'ores et déjà, à l'occasion de chaque réforme territoriale, le Sénat a cherché à doter les communes d'une certaine souplesse d'organisation. Nous pourrions voir ce qui a fonctionné et ce qui doit encore être renforcé. Nos déplacements nous permettront également d'identifier les bonnes pratiques qui permettent aux communes de reprendre en main leur destin.

Nous devons toutefois nous garder des approches uniquement techniques et institutionnelles : penser l'avenir de la commune, **c'est s'attacher à une vision politique et fonctionnelle de cet échelon local élémentaire.** Pour quelles actions la commune sera-t-elle la bonne échelle en 2030 ? À quels besoins de la population doit-elle répondre ? À quelles conditions pourra-t-elle le faire efficacement ?

Composition de la mission :

La mission, **qui achèvera ses travaux à l'été 2023**, a composé son bureau comme suit :

- Présidente : **Maryse CARRÈRE** (Rassemblement démocratique et social européen – Hautes-Pyrénées)
- Rapporteur : **Mathieu DARNAUD** (Les Républicains – Ardèche)
- Vice-Présidents :
- **Anne CHAIN-LARCHÉ** (Les Républicains – Seine-et-Marne)
- **Frédérique ESPAGNAC** (Socialiste, Écologiste et Républicain – Pyrénées-Atlantiques)
- **Didier MARIE** (Socialiste, Écologiste et Républicain – Seine-Maritime)
- **Jean Michel ARNAUD** (Union Centriste – Hautes-Alpes)
- **Georges PATIENT** (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants – Guyane)
- **Cécile CUKIERMAN** (Communiste républicain citoyen et écologiste – Loire)
- **Joël GUERRIAU** (Les Indépendants - République et Territoires – Loire-Atlantique)
- **Guy BENARROCHE** (Écologiste - Solidarité et Territoires – Bouches-du-Rhône)

2) REPONSE AU QUESTIONNAIRE

- **La crise de vocation des maires**

1. On constate une **crise des vocations des maires** après les dernières élections municipales (55 % indiqueraient ne pas souhaiter se représenter au prochain renouvellement). Ce désamour contraste avec l'attachement des citoyens à leur commune. **Quels en sont selon vous les déterminants ? Pensez-vous que cette crise témoigne d'un divorce entre les aspirations du maire et ses possibilités d'action ?**

- **Pas encore de « crise des vocations » dans les petites villes :**

Du moins, cette « crise des vocations » ne s'est pas manifestée au sein des petites villes lors des dernières élections municipales de 2020.

En témoigne les résultats d'une enquête que l'APVF avait réalisée en octobre 2019 auprès de 400 maires de petites villes : **près des trois quarts des Maires prévoient alors de se représenter en 2020 dans les petites villes en dépit des difficultés auxquelles ils sont confrontés.**

Nous avons expliqué ces chiffres notamment par **l'important turn-over de 2014** dans les petites villes. La plupart des nouveaux élus en 2014 souhaitant effectuer un nouveau mandat.

- **« La perte de marge de manœuvre financière » : une raison de plus en plus invoquée par les maires ne souhaitant pas se représenter**

Si l'on ne peut pas encore parler de « crise de vocation » dans les petites villes, il y a clairement un « ras-le-bol » exprimé en 2020 par certains Maires ne souhaitant pas se représenter (en dehors de la raison d'âge qui reste la première)¹ :

- ils demeuraient **26,5% à mettre en avant la perte de marge de manœuvre financière au niveau communal** pour expliquer leur choix,
- 20% soulignaient le manque de considération de l'Etat,
- 18,3% évoquaient l'absence d'un véritable statut de l' élu,
- la lassitude (16,7%),
- les transferts de pouvoir à l'intercommunalité (16,5%),
- ou encore la charge de travail (15%).

En 2014, le désengagement était principalement lié à la montée en puissance de l'intercommunalité et des compétences qui leur sont dévolues et à la complexité de la gestion publique locale.

2. **Le taux de participation lors des deux tours du dernier renouvellement municipale a chuté pour s'établir à près de 40%** alors que les Français ont une image globalement positive de leur maire par rapports aux autres élus. **Faut-il y avoir un désintérêt structurel pour l'action communale ?**

¹ A noter que 58% mettaient en avant la volonté de ne pas faire trop de mandats, et 50% renonçaient en raison de leur âge.

- **En premier lieu, rappelons les conditions désastreuses dans lesquelles cette élection s'est déroulée :**

→ Des dysfonctionnement dans l'acheminement des documents électoraux

L'APVF avait saisi le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, en juin 2020, suite aux multiples dysfonctionnements constatés dans tout le pays dans l'acheminement des documents électoraux. **Le nombre d'électeurs n'ayant pas reçu la propagande officielle des candidats aux élections départementales et régionale s'était avéré particulièrement important** dans plusieurs départements. Les défaillances du prestataire choisi par le gouvernement en lieu et place de la Poste pour procéder à l'acheminement de ces documents avaient été pointées du doigt par l'APVF, qualifiées de « **négligence grave dans l'accomplissement d'une des fonctions les plus essentielles à la bonne tenue des débats et à l'information des électeurs** ».

→ Effets de la crise sanitaire : « Les gens risquent de rester confinés... »

En pleine crise sanitaire du coronavirus, et alors que le gouvernement venait d'annoncer la fermeture des bars, restaurants, et de nombreux commerces, de nombreux élus s'attendaient à avoir une abstention énorme aux deux tours des élections municipales : « **Je crains une abstention très forte. Avec les dernières annonces, les gens risquent de rester confinés...** » s'était désolé le Président de l'APVF, Christophe Bouillon, dans une tribune du Parisien.

Ces deux éléments de contexte n'expliquent pas à eux seuls la faiblesse de participation aux dernières élections municipales. Alors que ces élections de proximité étaient jusqu'ici préservées de la montée de l'abstentionnisme, la tendance commence à s'inverser.

- **Abstention record : désintérêt, désaveux ou désillusion des citoyens ?**

Suite au taux d'abstention record des municipales 2020 (56 %, contre 36,45 % en 2014, et 33,46 % à en 2008), nombreux s'interrogent sur les prémices d'un désintérêt des citoyens vis-à-vis de la démocratie locale.

Pour l'APVF, il ne s'agit ni d'un désintérêt politique, ni même d'un désaveux, mais plutôt d'une forme de désillusion, d'impuissance ou de désemparement, à l'instar de ce que peuvent ressentir les Maires eux-mêmes.

- **Pas de désaveux** : les Français font confiance au Maire de leur commune. Ce lien de confiance a même été renforcé avec la crise sanitaire. Avant la crise sanitaire, en juin 2019, 71,13 % des Français déclaraient faire confiance au maire de leur commune. **En juin 2021, ils sont 74,3 % à leur accorder leur confiance** selon l'enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/Sciences Po.
- **Pas de désintérêt** structurel pour l'action communale, mais le **développement d'une forme alternative de participation citoyenne**, insufflé par les habitants et les élus locaux, en dehors du champ strictement politique.
- **Désillusion et résignation ?** Nous pensons que l'aggravation de l'abstentionnisme aux élections présidentielles, et de manière plus inédite, aux élections municipales, est liée à une forme de résignation citoyenne. **Les citoyens, contribuables et, même**

les usagers, ont de moins en moins de prise sur les décisions politiques, y compris locales, ce qui contribue à les éloigner des urnes :

- de nombreuses décisions sont justifiées par des considérations budgétaires, et moins dans l'intérêt général. Désormais, les collectivités territoriales sont elles aussi contraintes de penser la gestion locale à l'aune de l'efficacité.
- le lien fiscal entre les contribuables et leurs élus locaux lui-même s'érode, avec la suppression de la taxe d'habitation et de la CVAE.
- les usagers subissent la dégradation ou la fermeture des services délivrés par l'Etat déconcentré (postes, trésoreries, gendarmerie ...), et désormais ceux délivrés par les communes elles-mêmes en raison de leurs difficultés financières accrues et la flambée des prix de l'énergie (selon notre enquête sur les finances locales de déc. 2022, **44 % des petites villes comptent fermer ou réorganiser les services pour être mesure d'absorber l'inflation**).

Finalement, les réponses aux questions n° 1 et n° 2 montrent que le sentiment d'abandon est un ressenti partagé aussi bien par les Maires que par leur population. Cette idée avait été résumée par le Président de l'APVF lors des Assises de Dinan, évoquant un vrai risque de « **blackout territorial** ».

• **Les difficultés auxquelles sont confrontées les communes et les maires**

3. Quelles sont, selon vous, aujourd'hui, **les principales difficultés** que rencontrent les communes dans leur action ou les maires dans l'exercice de leurs mandats ? Y en a-t-il qui vous paraissent **plus spécifiques à la catégorie de communes que vous représentez ?**

Les petites villes rencontrent des difficultés assez spécifiques à leur strate. De manière générale, alors qu'elles ont des charges de centralité importantes, liées à leur rôle de centralité, elles passent le plus souvent à côté des dispositifs en direction des collectivités territoriales.

Quelques illustrations :

- **Une vraie difficulté à capter les subventions** : avec la DSIL par exemple, les territoires les plus éloignés de la préfecture de région sont pénalisés : les crédits sont fléchés, en majorité, sur la ville principale et sa métropole. Pour les petites villes urbaines dont les centres-villes sont dégradés, voire sinistrés, les crédits de la DSIL et ceux de la DPV constitue un enjeu majeur. Or, au-delà des difficultés d'accès aux crédits, il semble que les préfectures privilégient parfois les projets des grandes villes au détriment des petites.

Illustrations (2018, mais cela est encore vrai aujourd'hui) :

- Dans le département d'Indre-et-Loire, sur un montant total de DSIL autorisé de 5,8 M€ (en AE, au 30/09/18), **2,8 M€ sont attribués à Tours et Tours Métropole Val-de-Loire soit près de 50 % du montant total. Les 3 M€ restants sont partagés entre 11 communes** (dont 7 sont des petites villes) et 4 communautés de communes.
- Dans le département du Haut-Rhin, sur un montant total de DSIL autorisé (en AE, au 30/09/18) dédié aux « grandes priorités nationales » de 2,4 M€, 734 M sont attribués à Colmar et Mulhouse. **Ces deux grandes villes se voient attribuer 1/3 des crédits. Les 2/3 seront partagés entre 14 petites villes et communes rurales.**

- **Un manque d'ingénierie** : l'aide en ingénierie doit s'adresser avant tout aux collectivités les plus fragiles – qui sont, souvent, aussi les plus petites. Les petites collectivités (sous la barre démographique de 25 000 habitants) disposent de moins d'expertise en interne et souffrent souvent d'une situation financière particulièrement difficile. **Or, force est de constater que l'accompagnement sur mesure de l'ANCT bénéficie avant tout aux EPCI (468 EPCI, contre seulement 220 communes, dont la grande majorité sont des communes de moins de 3 500 habitants).**
- **Une grande hétérogénéité des programmes de revitalisation** : des dispositifs comme le programme « Petites villes de demain » ont été salués par l'APVF, qui alerte depuis longtemps les pouvoirs publics sur la nécessité de revitaliser de nombreux centres-bourgs en déshérence (environ 800). L'APVF a pu regretter le très grand nombre de communes retenues et leur hétérogénéité, ainsi qu'un mode de sélection qui a manqué de transparence de la part des préfets, **mais on peut néanmoins constater malgré tout que le ciblage des communes correspond bel et bien à des communes avec des charges de centralité et connaissant des problématiques de dévitalisation.**

4. En particulier :

- a) Il semble que depuis plusieurs années le **pouvoir d'agir des maires s'amenuise** sous le double effet d'un accroissement de la contrainte normative qui pèse sur eux et d'une diminution de leurs marges de manœuvre budgétaires. Partagez-vous ce constat ? Quels exemples pouvez-vous en donner ? Comment conjurer cette difficulté ?

Selon une enquête récente de l'APVF, **deux tiers des petites villes répondantes considèrent que la contrainte normative s'est aggravée depuis 3 ans** : les normes sont plus complexes et engendrent des coûts supplémentaires qui obligent un grand nombre de petites villes à revoir certains projets ou les reporter.

L'urbanisme est de très loin le domaine le plus touché par ces contraintes (88 %), suivi de la commande publique (35,5 %). La mise aux normes accessibilité des équipements recevant du public est l'exemple le plus cité, avec la rénovation thermique. Globalement, tous les projets impliquant la réalisation d'études d'impact environnemental (ingénieurs et bureaux d'étude...).

Proposition de l'APVF, dans le cadre de l'examen parlementaire du PJJ 3DS, pour conjurer ces difficultés dans les domaines urbanistiques et environnemental :

Afin de simplifier les procédures des porteurs de projets, d'instruire les autorisations au plus près du terrain et d'opérer un acte fort de décentralisation des compétences, l'APVF avait rédigé et défendu un amendement visant à autoriser le Gouvernement à modifier par ordonnance le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le code de l'environnement, afin de **décentraliser au bloc local les compétences exercées par l'État pour mener la procédure d'utilité publique et prononcer l'utilité publique d'un projet d'aménagement**, à l'exception des projets les plus importants qui continueront de faire l'objet d'un décret en Conseil d'État et pour autoriser les projets soumis à étude environnementale ou à examen au cas par cas. Ces

procédures sont d'ores et déjà soumises au contrôle approfondi des juges administratifs et, s'agissant de la procédure d'expropriation, des juges judiciaires.

- b) Une commune a-t-elle aujourd'hui les **moyens juridiques, techniques ou financiers d'assumer ses différentes missions** ? À quelles conditions pourrait-elle le faire à l'avenir ?

Mais, il est vrai – et comme l'APVF a eu l'occasion de le rappeler récemment au groupe de travail du Sénat sur la décentralisation – que les petites villes ont surtout besoin des moyens financiers, juridiques et techniques pour l'exercice de leurs compétences. C'est d'ailleurs une exigence constitutionnelle rappelée par le Conseil constitutionnel à plusieurs reprises.

▪ **Retrouver des marges de manœuvre financières :**

Depuis trop longtemps, les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales ne répondent qu'à **une seule logique de réduction des dépenses publiques** :

- entre 2014 à 2017, le montant de la DGF est passé de 41,5 à 27 milliards d'euros ;
- depuis 2017, malgré la stabilisation des dotations, l'objectif reste le même : la maîtrise des dépenses locales avec la mise en place de contrats dits de Cahors.

Depuis 2014, les collectivités ont contribué pour plus de 46 milliards d'euros au redressement des finances publique, alors qu'elles ne pèsent pas sur les déficits publics et qu'elles représentent à peine 10 % de la dette publique.

A cela s'ajoutent de multiples réformes fiscales ayant eu pour conséquence une réduction sensible de l'autonomie financière des collectivités territoriales : **au total, la part de la fiscalité avec pouvoir de taux dans l'ensemble des recettes fiscales des collectivités territoriales est passée de 90 % à 50 % entre 1986 et 2021**. Cette part va se réduire encore avec la suppression de la CVAE.

Ces contraintes exercées tant sur les dépenses que sur les recettes ont fini par fragiliser les finances locales et l'action publique en général. En témoignent :

- **la fragilisation de la capacité d'autofinancement** des collectivités territoriales, qui baisserait en 2022 pour les deux tiers des petites villes selon une enquête de l'APVF (à noter que la part de petites villes avec un besoin de financement augmente) ;
- **la contraction de l'investissement public**, qui a reculé de 11 % entre 2013 et 2017 et qui a baissé de nouveau en 2020 de 6,2 % en raison de la crise sanitaire (-14,5 % pour le bloc communal). Malgré une très légère reprise de l'investissement en 2021 (seulement + 4,8 % pour atteindre 27,4 Mds €), le niveau est encore loin de celui de 2019, qui s'élevait à plus de 30,5 milliards d'euros (+ 14 % par rapport à 2018) ;
- **la fermeture des services de proximité** : comme nous l'avons indiqué (q° 2), 44 % des petites villes comptent en 2023 fermer ou réorganiser les services pour être mesure d'absorber l'inflation.

→ **Pour l'APVF, l'autonomie financière devrait être définie de manière plus extensive qu'elle ne l'est actuellement :**

- la notion de ressources propres des collectivités doit être recentrée sur les seules

impositions dont la loi les autorise à fixer le taux et doivent représenter une part prépondérante (et non déterminante) de leurs ressources totales ;

- la part prépondérante doit être déterminée de manière objective, sur la base d'un taux et non d'une année de référence (2003 actuellement) ;
- il faut consacrer le principe de compensation intégrale et pérenne de toute suppression/réduction de recette fiscale dans la Constitution.

→ **Pour maintenir un lien de proximité entre les contribuables et la collectivité, l'APVF suggère d'envisager la création d'un « nouvel impôt local citoyen » :**

Pour l'APVF, cette idée intéressante ne doit pas être écartée : cet impôt – d'un montant substantiellement inférieur à celui de la TH (environ un quart) – viserait à associer aux charges de fonctionnement de la commune les citoyens résidents, et non propriétaires, utilisateurs de services publics. Il serait assis sur les revenus selon des modalités simplifiées, avec pouvoir de taux dans la limite d'un plafond national. Ce scénario, qui avait d'ailleurs été évoqué par la mission Bur-Richard, aurait le mérite de maintenir via l'impôt un lien entre les contribuables locaux et le service public délivré par les collectivités.

- **Pas de nouveaux transferts de compétences sans moyens financiers de les exercer :**

→ **La fiscalité doit être la modalité privilégiée de financement des transferts de compétences :**

Les premières lois de décentralisation prévoyaient, en effet, que la fiscalité serait la modalité principale, et que les dotations ne devaient jouer qu'un rôle résiduel.

Depuis les années 2000, la tendance s'inverse, avec le problème de l'intégration de certaines dotations de compensation financière des transferts de compétence à l'enveloppe normée et la minoration des montants dans le temps : prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) etc.

→ **Evaluation pluriannuelle du coût des charges résultant des transferts de compétences décidés par l'Etat :**

Actuellement, les conditions d'évaluation du coût des charges transférées ne sont pas satisfaisantes. Lorsque la dynamique des coûts engendrés par les transferts des compétences n'est pas prise en compte, les ressources transférées deviennent alors insuffisantes pour que les collectivités puissent assumer les nouvelles charges qui leur incombent.

Plus spécifiquement pour les communes, il y a l'exemple récent de la gestion du nouveau dispositif de délivrance des titres d'identité, généralisé en mars 2017. La dotation « titres sécurisés » ne permettait pas de couvrir les charges induites par le dispositif et l'APVF avait demandé au ministère de l'intérieur une meilleure compensation. Son appel avait été entendu puisque la loi de finances a abondé de 50 % la dotation des titres sécurisés.

Pour l'APVF, la juste compensation ne devrait pas se comprendre à un instant t mais, prendre en considération l'ampleur d'un contexte toujours mouvant.

→ **Réalisation d'étude d'impact financier au moment de la décision de transfert de compétence :**

Pour l'APVF, l'évaluation au moment du transfert de compétence devrait faire l'objet d'une étude d'impact financier. Les résultats devraient être intégrés au montant de la compensation. De cette façon, le montant des compensations pourrait dépasser le montant qui était auparavant consacré par l'Etat. Autrement dit, il s'agirait de modifier l'article 72-2 al. 4 : « ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

→ **Compensation intégrale des transferts de compétences et pérennité dans le temps :**

Pour l'APVF, les ressources transférées doivent être intégrales et pérennes dans le temps (non-dégradation dans le temps de la dotation initiale).

Il s'agit bien là d'une exigence constitutionnelle : Cf. *décision n° 2003-480 DC du 31 juillet 2003 ; décision n° 2004-511 DC, du 29 décembre 2004.*

▪ **Nécessité d'une meilleure adaptation de l'offre en ingénierie aux petites villes :**

→ **Muscler l'ingénierie externe via un renforcement des moyens des opérateurs de l'Etat comme l'OFB, l'ADEME ou la Banque des Territoires, l'ANCT.** Ces opérateurs n'ont pas les moyens humains mais aussi financiers pour répondre aux attentes de l'ensemble des collectivités et mettre en œuvre le « cousu main » voulu par le Gouvernement ;

→ **Territorialisation des opérateurs de l'Etat :** l'APVF demande encore aujourd'hui un plus grand ancrage local des opérateurs de l'Etat comme l'ANCT *via* la création des délégués territoriaux spécifique de l'Agence. Cette fonction est aujourd'hui exercée par les préfets de département qui ne peuvent pas tout faire ;

→ **Mettre définitivement fin aux appels à projet.**

Au-delà de la question de la mobilisation des moyens d'ingénierie de l'État au service des collectivités, il peut être intéressant d'aborder la question du partage en ingénierie entre territoires qui est essentiel mais insuffisamment développé. L'ingénierie concentrée dans une grande métropole peut être très utile pour les petites villes-centres situées à l'extérieur du territoire métropolitain. Il faut créer un cadre favorable de mutualisation de l'ingénierie entre les territoires de tailles différentes *via* par exemple les contrats de réciprocité, plus conçus comme des outils de coopération entre les métropoles et leur environnement territorial que comme des outils de coopération internes à une métropole.

▪ **Nécessité de renforcer l'attractivité des petites villes :**

Nous devons mener collectivement une réflexion sur les moyens de rendre plus attractive la fonction publique territoriale et cela passera notamment par la mise en place d'une politique de rémunération plus incitative. Au-delà de la difficulté de recruter des agents de catégories A ou B, certains métiers dans les petites villes n'attirent plus, comme dans la filière médico-sociale et le scolaire/périscolaire. Les petites villes expriment aussi des difficultés à mobiliser

et à stabiliser leurs effectifs de policiers municipaux et rencontrent des problèmes de formation.

Ces problématiques sont amplifiées parfois par le « dumping » de certaines communes, plus grandes ou plus riches, qui proposent des conditions salariales et d'équipement plus avantageuses : hausse des rémunérations et des primes, mise en place de régimes indemnitaires très avantageux... Il résulte de cette concurrence une grande inégalité de traitement entre les agents sur le territoire.

De manière générale, les recrutements sont plus difficiles pour les petites villes en raison du risque d'isolement. Pourtant, la plupart des élus de notre strate mettent en avant toute une série d'atouts qu'il faut réussir à valoriser, comme les relations de proximité et la plus grande autonomie des agents dans le travail.

- c) **La crise sanitaire a souligné le rôle de gestionnaire de crise des maires, agents de l'État de proximité sur lesquels ce dernier s'est lourdement appuyé. Le maire vous semble-t-il suffisamment accompagné dans l'exercice des missions qu'il accomplit au nom de l'État ?**

- **Les Maires ont prouvé durant la crise leur réactivité et leur efficacité face au dysfonctionnement d'un Etat hypercentralisé :**

Les Maires ont été en première ligne dans la gestion de la crise sanitaire. Ils ont dû très rapidement assurer la continuité de services publics locaux essentiels, comme la collecte des ordures ménagères ou l'état-civil qui enregistre les naissances et les décès. Les Maires sont aussi à la tête d'administrations importantes, ils ont donc également dû prendre des mesures pour garantir la sécurité des agents et organiser le travail à distance.

Dans les communes, il a également fallu veiller sur les plus fragiles et créer des dispositifs de solidarité (portage de repas ou de courses, mise en place de services de gardes d'enfants pour les personnels soignants ...). Pour veiller au respect du confinement, les Maires ont parfois pu prendre des arrêtés municipaux spécifiques et un travail de coordination a dû s'opérer entre les policiers municipaux et les forces de sécurité de l'État.

Les Maires, élus de proximité par excellence, ont enfin dû rassurer et répondre aux très nombreuses interrogations des habitants, faire face aux injonctions parfois paradoxales de l'État, à la **diffusion d'informations tardive** empêchant toute anticipation et adaptation des règles nationales au niveau local. L'**absence de concertation** n'ayant pas facilité les choses...

La loi 3DS n'a pas tiré tous les enseignements à tirer de cette crise alors même que cette catastrophe sanitaire nous a montré une nouvelle fois que **les élus locaux et les collectivités territoriales sont toujours au rendez-vous, réactifs et efficaces. Nous ne pourrions pas construire l'avenir sans les territoires et sans une décentralisation basée sur la confiance et la liberté.**

- **Les élus des petites villes subissent l'éloignement de l'Etat territorial :**

Bien que davantage déconcentrée, l'architecture territoriale de l'État ne s'est pas suffisamment adaptée aux réalités de la décentralisation. Pensées uniquement à des fins d'économies d'échelles, les réformes successives de l'administration territoriale n'ont pas suffisamment pris

en compte l'administration territoriale dans son ensemble, ni tiré les conséquences des grandes lois de décentralisation sur sa propre organisation.

Surtout, l'Etat doit prendre acte à la fois de la décentralisation, mais aussi du besoin des collectivités d'une présence étatique qui soit territorialisée, affirmée et en capacité de les accompagner dans l'exercice de leurs compétences :

- Tout d'abord, **il est nécessaire de renforcer la présence territoriale de l'Etat en réhabilitant l'échelon départemental et en renforçant le réseau des sous-préfets**. Dans un contexte où l'autorité des préfets de région ne cesse de s'affirmer, l'APVF déplore l'association de plus en plus faible des préfets de département dans la gouvernance de certaines instances, ainsi qu'une perte de vigueur du réseau des sous-préfets, pourtant très appréciés par les élus des Petites Villes pour leur proximité.
- De plus, **l'APVF déplore que le renforcement des compétences des services déconcentrés ne se soit pas accompagné d'une consolidation de leurs moyens humains et financiers**, comme l'illustre l'affaiblissement du rôle de conseil envers les petites communes ou encore la diminution des effectifs consacrés au contrôle de légalité. Ce sont les petites collectivités, peu dotées en moyens et éloignées des centres de décisions régionaux, qui souffrent le plus de cette fragilisation des services déconcentrés.
- **Enfin, alors que le mouvement « d'agencification » rend ambiguë la place des services préfectoraux dans les territoires, il est essentiel de favoriser l'ancrage territorial des agences, et de renforcer la place des élus dans leur gouvernance**. La multiplication des agences dans la mise en œuvre des politiques publiques tend en effet à diluer les responsabilités de l'État territorial, à réduire la lisibilité et la cohérence des dispositifs et à multiplier les interlocuteurs pour les collectivités territoriales.

- **La place de la commune et ses relations avec les autres collectivités**

Δ Nous disposons d'éléments concernant principalement les relations entre les communes et leurs intercommunalités. Ils sont issus d'une enquête de l'APVF réalisée en janvier 2022 sur le sujet.

5. **L'organisation institutionnelle actuelle des collectivités territoriales vous paraît-elle donner aux communes que vous représentez leur juste place ?**

- **Des périmètres intercommunaux inadaptés :**

Si l'élargissement des périmètres des intercommunalités a permis de mettre fin à quelques incohérences territoriales, les évolutions se sont souvent traduites par la création de structures intercommunales de très grande échelle. De manière générale, les Maires de petites villes portent une appréciation très mitigée. **La création d'intercommunalités XXL a éloigné la prise de décision, sans atteindre les objectifs d'économies d'échelle attendus.**

Selon une enquête réalisée par l'APVF sur l'intercommunalité en 2022, trois grandes difficultés majeures posées :

- l'éloignement encore plus prononcé du citoyen de ces structures,
- une gouvernance devenue extrêmement large amenant de fréquents blocages,

- des administrations territoriales devenues nécessairement trop importantes au regard des territoires et des missions.

D'un point de vue financier, ces réformes institutionnelles ont pu engendrer des pertes substantielles de DGF notamment la DSR Cible avec pour conséquence la mise en difficultés des équilibres financiers des communes, même celles bien gérées depuis des années.

Les Maires de petites villes évoquent aussi une perte de réactivité dans l'exercice des compétences et une perte de proximité.

- **Pour des intercommunalités à taille humaine :**

Il est nécessaire aujourd'hui de réveiller la démocratie. Tout ce qui améliore le fonctionnement démocratique d'une collectivité est souhaitable à condition de ne pas mettre en place des mesures qui aboutiraient à l'immobilisme.

Ce sujet pose la question de la dimension de l'EPCI et de la représentation.

Sur la dimension, **les élus des petites villes plaident pour un retour à des EPCI représentant des bassins de vie similaires et des tailles à dimension humaine.**

Sur la représentation, sans aller jusqu'à élire les conseillers communautaires dans une seule circonscription à l'échelle de l'intercommunalité, **l'APVF souhaite que soit trouvé un juste équilibre entre la nécessité de permettre à la commune d'être « actrice de son intercommunalité » et que l'intercommunalité soit un appui des communes dans la mise en œuvre des politiques publiques locales sur le territoire, et non une source de blocage.**

La place des Maires est très interdépendante du niveau d'entente entre le bureau de l'intercommunalité et la ville-centre.

6. Les communes que vous représentez vous paraissent-elles, aujourd'hui, pouvoir peser suffisamment sur les **décisions intercommunales** ?

La gouvernance des intercommunalités est parfois très critiquée par les élus des petites villes :

- lors des élections municipales, les candidats présentent un programme pour la commune, **mais peuvent difficilement proposer un programme pour l'intercommunalité**, car sa réalisation va dépendre de l'élection du bureau communautaire. Ainsi, des compétences essentielles comme le développement économique ou l'aménagement du territoire ne font parfois l'objet d'aucun programme, localement.
- lors des élections du bureau communautaire, rien ne garantit que le maire ou un adjoint de la ville-centre ait la présidence du bureau communautaire, ou que la ville-centre ait un nombre représentatif de vice-présidents. **Ainsi, si le président de l'intercommunalité et le maire de la ville-centre sont en opposition, il y a un fort risque que rien ne puisse être réalisé pendant le mandat.** C'est très dommageable, quand encore une fois l'intercommunalité a des compétences clefs.

Pour être efficace, l'intercommunalité doit rester à taille humaine limité à un bassin de vie de grande proximité et réduire le nombre de villes représentées en son sein : **une gouvernance trop importante donne le sentiment que les décisions ne se prennent qu'à quelques-uns et demeure une source de tensions sur le territoire.**

Les intercommunalités doivent également avoir vocation à porter des projets structurants pour les territoires, et non être des collectivités de gestion. La réalisation d'un projet de territoire est essentielle pour les Maires de petites villes. L'élaboration d'une trame de projet de territoire et son approbation par le conseil communautaire dans l'année suivant l'élection devrait être obligatoire, pour favoriser la convergence de vues et l'action de l'intercommunalité. Cette trame devrait contenir les grandes orientations politiques et les grands projets de l'intercommunalité, avec des objectifs temporels et budgétaires.

7. Comment jugez-vous la **collaboration entre les communes et les autres strates de l'organisation territoriale** (les départements, les régions et les intercommunalités) ?

▪ **Domaines où la collaboration est efficace, voire source d'économie :**

Il ressort de l'enquête de l'APVF sur l'intercommunalité que la collaboration entre collectivités territoriales serait particulièrement utile et efficace d'un point de vue financier dans les domaines suivants : mutualisation des travaux de voirie, achat de matériel en commun, gestion des déchets.

A l'inverse, la duplication des services (DGS, communication, finances, services techniques etc) peut parfois ajouter des dépenses et des complexités inutiles.

Efficacité/pertinence : concernant la compétence de développement économique par exemple, il est beaucoup plus pertinent et efficace de piloter l'ensemble des zones d'activités d'une intercommunalité que de les gérer localement au niveau des communes, avec le risque qu'elles se fassent concurrence ensuite.

▪ **Ingénierie technique :**

L'EPCI pourrait être un bon niveau pour répondre au besoin d'ingénierie des petites villes, mais malheureusement très peu développé.

Un EPCI à taille humaine doit permettre de créer du lien au niveau d'un bassin de vie, un lieu d'échanges de concertation et de pratiques communes

Les services d'ingénierie pourraient être systématisés au niveau de l'urbanisme, des projets d'aménagement, de la maîtrise d'œuvre, des procédures d'achat, de l'informatique.

▪ **Instruments financiers de solidarité communautaire :**

Pour de nombreux élus de petites villes, les fonds de concours servant à soutenir des projets spécifiques paraissent être de bons outils et simples d'utilisation.

Mais, majoritairement, ils considèrent qu'ils sont inadaptés compte tenu du déséquilibre de la gouvernance et de la surreprésentation ou sous-représentation des communes. Une simplification du FPIC est souhaitable : il est aujourd'hui à peu près incompréhensible.

Pour l'APVF, le CIF est un indice contreproductif, qui ne reflète pas la réalité financière de l'intégration communautaire. Il a pour effet de fausser, à l'instant t, le niveau de richesse réelle au sein de l'intercommunalité.

8. Des mécanismes ont été mis en place par la loi pour permettre **une différenciation territoriale de l'exercice des compétences** (transferts « à la carte » de compétences au sein du bloc local, transferts partiels de compétences facultatives, délégations « ascendantes » et « descendantes » de compétences, etc). À votre connaissance, ont-ils été mis en œuvre au sein de la catégorie de communes que vous représentez ? Avec quel succès ? Avez-vous connaissance d'autres dispositifs qui ont pu améliorer la situation des communes ?

Nous n'avons pas de recul sur la mobilisation des possibilités de différenciation offertes par la loi mais, globalement, **les Maires de petites villes considèrent que le cadre de définition des compétences communautaires est satisfaisant, et bien articulé avec les compétences communales**, tout en insistant sur l'importance du libre choix des communes.

Il ressort de l'enquête que **la réussite des projets tient en réalité beaucoup au volontarisme et l'implication des élus**. Parfois, les minorités de blocage ne permettent pas aux projets plus structurants d'être portés par les intercommunalités (PLU, transports...).

Pour les élus des petites villes, les intercommunalités doivent pouvoir exercer pleinement un nombre relativement élevé de compétences. Mais, attention, certains Maires de petites villes préconisent **une réduction des compétences obligatoires au profit de compétences facultatives tiroirs, au choix des communes**.

- **Domaines où le transfert de compétences pose question** : aires d'accueil, eau potable, déchets, eaux pluviales, économie, voirie, sport, urbanisme, solidarité, équipements culturels et de loisirs.

Illustration avec l'eau potable : le transfert de la compétence eau potable est compliqué : elle est souvent gérée par des syndicats qui regroupent plusieurs communes (entières), mais qui sont à cheval sur plusieurs intercommunalités, par nécessité technique (disponibilité de l'eau et des équipements, distances entre les communes, bassins versants différents etc). En transférant les compétences, les syndicats représenteront plusieurs intercommunalités incomplètes, ce qui entraîne un enchevêtrement peu compréhensible pour les habitants.

- **Domaines où le transfert des compétences au niveau de l'intercommunalité permet de rendre un meilleur service à l'usager** : unification du prix de l'eau, développement économique (il est plus pertinent et efficace de piloter l'ensemble des zones d'activités d'une intercommunalité que de les gérer localement au niveau des communes, avec le risque qu'elles se fassent concurrence ensuite).

- **L'avenir de la commune et du maire**

9. Quel doit-être selon vous **le rôle du maire et d'une commune à horizon 2030** ? Pour quelles politiques la commune sera-t-elle la bonne échelle en 2030 ?

Le rôle du Maire et de la commune à l'horizon 2030 ne devrait pas être très différent de celui d'aujourd'hui. En revanche, **la capacité d'adaptation dans un contexte de multiplication des crises et de climat d'incertitude persistant, et de réponse aux attentes plus exigeantes de la population doit être renforcée.**

Depuis la crise sanitaire, par exemple, les élus locaux constatent une amplification de la dynamique démographique et un attrait renouvelé pour les petites villes : les différents confinements et le déploiement du télétravail, la fermeture des écoles, ont poussé de nombreux ménages à quitter les grandes métropoles pour la périphérie et/ou les petites villes centres. Dans l'Essonne, à Igny, le Maire a constaté une affluence massive d'habitants des Hauts de Seine (10 % de la population a changé en un an), entraînant un effet immédiat de gonflement des prix de l'immobilier (ils n'ont jamais été aussi hauts depuis 15 ans).

L'amélioration de la qualité de vie serait le principal *leit motiv* de ces mouvements récents de population : les élus locaux constatent que les nouveaux habitants arrivent avec de très hautes exigences en termes de qualité de vie et d'équipements publics, phénomène accru en zone rurale (avec des enjeux de mobilité durable et d'accès au numérique...). Même si cela est stimulant pour certains Maires, cette affluence impose d'augmenter tant la capacité que la qualité, notamment énergétique, des équipements publics pour des populations à « forte conscience écologique ». Pour l'APVF, ces différents constats, indépendamment de la qualification du phénomène - « exode » ou non – interrogent bien sur la **capacité de ces territoires à accueillir de nouvelles populations urbaines et à répondre à leurs attentes plus exigeantes.**

L'enjeu est là : pouvoir répondre aux attentes de plus en plus exigeantes et mouvantes de la population et pouvoir s'adapter également à des contextes économique, social et environnemental (changement climatique ...) plus incertains et changeants.

10. Quelle doit être la place de la commune dans le bloc communal à horizon 2030 ?

La place de la commune dans le bloc communal à horizon 2030 doit être confortée.

11. À quelles conditions vous semble-t-il possible de restituer au maire suffisamment de pouvoirs et de moyens pour lui permettre de conduire une politique locale autonome ?

Pour l'APVF, **toutes les conditions sont remplies** pour que soient restitués aux maires les pouvoirs et les moyens d'agir conformément à leur mandat électif. Au contraire, le mouvement de recentralisation de l'Etat – en plus d'être à contre-courant du besoin de proximité exprimé par la population – contribue à infantiliser et à déresponsabiliser les élus locaux.

- **Les collectivités territoriales sont encadrées par des règles budgétaires et financières plus strictes que l'Etat** et notamment le principe d'équilibre budgétaire qui les oblige à voter leur budget à l'équilibre et à ne s'endetter que pour financer leurs investissements.
- **Les élus des petites villes, contrairement à certaines idées reçues, sont de bons gestionnaires** et sont soucieux du bon emploi de l'argent public. Au-delà du strict respect des règles et des principes juridiques de bonne gestion des deniers publics, ils s'emploient à atteindre les objectifs qui leur sont assignés dans le cadre des

lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, y compris lorsque ceux-là ne revêtent aucune portée obligatoire (trajectoire du solde des administrations publiques locales, ODEDEL, objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, objectif d'évolution du besoin de financement).

Entre 2019 et 2021, les dépenses de fonctionnement n'ont augmenté que de + 0,8 %. Cette évolution était encore moindre entre 2013 et 2019 : + 0,5%, avec même une réduction pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants et pour les communes de 15 000 à 25 000 habitants.

→ **Les collectivités territoriales sont contrôlées et sanctionnées par les juges pénal, administratif et financier** en cas de non-respect des règles applicables.

12. **Le rôle d'une commune doit-il être le même en milieu rural et en milieu urbain en 2030 ? Le cas échéant, sur quelles bases devrait s'opérer une différenciation entre communes ?**

▪ **Ne pas opposer communes rurales et urbaines : des rôles complémentaires**

L'approche de l'espace rural mise en avant par l'INSEE repose sur une définition « en creux », en négatif de l'espace urbain. Cette approche est restrictive.

L'APVF plaide pour une définition extensive et plus intégrée de la ruralité : il faut opter pour une approche nouvelle des espaces ruraux – qui ne soit pas en négatif de la définition de l'urbain – qui combine les critères de densité et ceux de « nature fonctionnelle », et qui permette de traiter du continuum entre les espaces les plus urbanisés et les espaces les plus isolés et peu peuplés.

D'ailleurs, les petites villes et les bourgs-centre, par leurs fonctions de centralités, « jouent un rôle essentiel dans la structuration de l'espace rural en offrant aux habitants de leur bassin de vie une diversité d'équipements et de services indispensables à la vie quotidienne ». Or, beaucoup d'entre eux sont aujourd'hui fragilisés. Il est primordial de soutenir et conforter ces fonctions de centralité, « sans quoi c'est tout l'espace rural alentour qu'ils structurent qui risque d'en souffrir ».

Finalement, il ne s'agirait plus d'opposer territoire urbain et territoire rural, mais de **permettre leur harmonisation et agir ainsi efficacement contre les fractures territoriales sociales, démographiques, écologiques, énergétiques, numériques...**

▪ **Mettre en place une géographie prioritaire des territoires ruraux**

L'APVF plaide pour la mise en place d'une géographie prioritaire des territoires ruraux. Se basant sur les premiers travaux de la Mission Ruralité et notamment son rapport « Ruralité : ambition à partager – 200 propositions pour un agenda rural », l'APVF a proposé des pistes de réflexion pour une définition claire, simple et extensive de la géographie rurale prioritaire.

L'enjeu est de taille. La géographie rurale prioritaire doit permettre de cerner au mieux les territoires les plus démunis face aux grandes transitions sociales, économiques et écologiques, ceux qui ont besoin d'une intervention publique renforcée dans certains domaines, comme l'économie, la santé, l'éducation, le logement etc., afin de combler un déficit de plus en plus préjudiciable à la population vivant dans ces territoires ruraux.