

# LA tribune DES PETITES VILLES

MAI/JUIN 2025  
#257

**CHRISTOPHE  
BOUILLON**

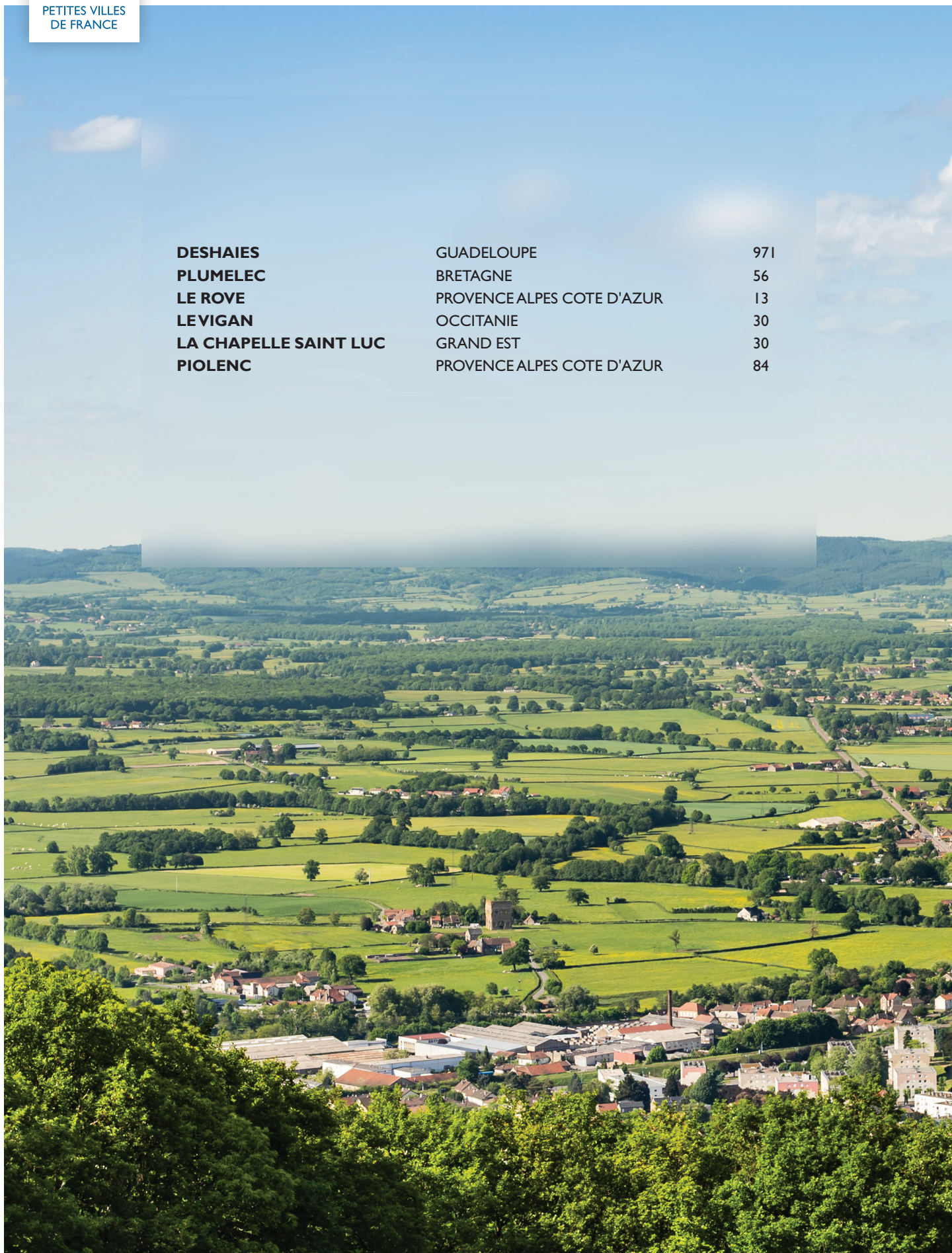
« FIERs DE NOS  
ÉCHARPES DE MAIRES »





# ILS ONT REJOINT L'APVF RÉCEMMENT ET VOUS ?

<b>DESHAIES</b>	GUADELOUPE	971
<b>PLUMELEC</b>	BRETAGNE	56
<b>LE ROVE</b>	PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	13
<b>LEVIGAN</b>	OCCITANIE	30
<b>LA CHAPELLE SAINT LUC</b>	GRAND EST	30
<b>PIOLENC</b>	PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	84



# LA CORDÉE PLUTÔT QUE LA SAIGNÉE !

Nos Assises des petites villes viennent de se dérouler à Saint-Rémy-de-Provence en présence de très nombreux élus, mais aussi du Premier ministre, François Bayrou. Comme toujours le climat était convivial et constructif mais l'heure était aussi, chez nombre d'entre nous à l'inquiétude et aux interrogations.

Il est vrai que le contexte dans lequel s'est tenu notre congrès ne pouvait susciter un optimisme démesuré. Une actualité internationale particulièrement anxiogène, une situation économique et financière plus que difficile, sans oublier une montée de la violence qui n'épargne ni les petites villes, ni les élus.

C'est donc dans ce climat que j'ai eu l'honneur d'accueillir le Premier ministre à Saint-Rémy-de-Provence venu clôturer notre congrès. Je lui ai fait part de notre vive inquiétude à la perspective « d'une année blanche », scénario évoqué par les médias pour le prochain budget.

Rappelons-le, une fois encore, nous ne sommes pas dans le déni !

Nous connaissons tous le poids de la dette et des déficits publics, et les risques sur la souveraineté du pays. Pour autant, il est sans doute tout autant nécessaire de rappeler que la responsabilité de la dérive des déficits publics n'incombe pas à nos collectivités soumises, elles, à la règle d'or budgétaire, mais à certains choix politiques venus d'en haut..

J'ai également dit au Premier ministre que nous avons déjà pris plus que notre part dans les économies budgétaires contenues dans l'actuelle Loi de finances.

La principale difficulté que nous avons connue au cours de ce mandat est d'avoir été pris en étau entre un Etat d'autant plus exigeant et bureaucratique qu'il devenait défaillant et impécunieux et des habitants de plus en plus portés à l'individualisme.

Et puis, nous avons mal vécu les procès récurrents et injustes sur la mauvaise gestion des élus locaux.

C'est pourquoi, je l'ai dit au Premier ministre, nous avons apprécié le ton nouveau adopté par le Gouvernement et la nouvelle méthode de concertation mise en œuvre. Pour autant, cela ne présage en rien de la position que nous adopterons face aux annonces que devraient faire le Premier ministre aux alentours du 14 juillet.

Notre message est simple : « Ne mettez pas la France en panne » alors que la croissance et l'emploi dans les territoires donnent des signes de faiblesse et que les plans sociaux se multiplient.

Des économies, nul doute que l'Etat devra en faire. De ce fait, nombre de mesures de simplification contenues dans le rapport Ravignon méritent une mise en œuvre rapide, tandis que nous proposons une mesure forte d'économie : un moratoire sur toutes les charges contraintes.

Par contre, il y a bien trois secteurs dans lequel, il serait irresponsable de différer les investissements. Premièrement, pour la transition écologique et l'adaptation des collectivités au changement climatique, ensuite le logement, car il y a urgence à relancer un secteur qui s'effondre et en dernier lieu, la préparation dans nos collectivités à la transition démographique car notre pays vieillit.

Les temps sont difficiles. Il faudra donc faire des choix et dégager des priorités et s'y tenir. Raison de plus, face à l'Himalaya des difficultés qui sont devant nous pour travailler en confiance et ensemble avec l'Etat. La cordée, plutôt que la saignée.

Bel été à toutes et à tous.



**Christophe Bouillon**

*Président de  
l'Association  
des petites villes  
de France*

*Maire de Barentin*

## AU SERVICE DES PETITES VILLES, AU CŒUR DE L'ACTION

### Rencontres ministérielles et institutionnelles

6 mai : Participation de Christophe Bouillon, Maire de Barentin, Président de l'APVF, et Antoine Homé, Maire de Wittenheim, Premier Vice-président de l'APVF, à la Conférence financière des territoires.

13 mai : Audition de l'APVF par le Sénat sur la carte scolaire, représentée par Jean-Michel Morer, Maire de Trilport, Vice-président de l'APVF.

14 mai : Audition de l'APVF par la mission d'information Intercommunalité du Sénat, représentée par Romain Colas, Maire de Boussy-Saint-Antoine, Vice-président de l'APVF.

14 mai : Commission logement APVF animée par Jean-Michel Perret, Maire de Saint-Hilaire-de-Brethmas, Membre du Bureau de l'APVF avec la participation de l'Union sociale pour l'habitat (USH).

19 mai : Rencontre entre Juliette Mant, Haute fonctionnaire chargée de la liberté de création au ministère de la Culture avec Daniel Cornalba, Maire de L'Étang-la-Ville, Membre du Bureau de l'APVF.

21 mai : Audition au Sénat de Philippe Le Goff, Maire de Guingamp, Référent PVD de l'APVF, sur le programme Petites Villes de Demain.

26, 27 mai, 10, 18 et 19 juin : Participation d'Antoine Homé, Maire de Wittenheim, Premier Vice-président de l'APVF, aux groupes de travail de la Conférence financière sur les recettes locales, les relations avec l'État et la masse salariale.

28 mai : Participation de Jean-Baptiste Hamonic, Maire de Villepreux, Membre du Bureau de l'APVF, à la présentation de l'étude IFOP-Engie sur le sentiment des Français vis-à-vis des énergies renouvelables.

6 juin : Participation de l'APVF à la réunion de préparation du Roquelaure de la transition numérique des territoires, représentée par Jean-Michel Morer, Maire de Trilport, Vice-président de l'APVF.

10 juin : Réunion entre la Coordination des employeurs territoriaux et le ministre de la Fonction publique, avec la participation de Igor Semo, Maire, Vice-président de l'APVF.

10 juin : Comité de pilotage du programme PVD, en présence de Christophe Bouillon, Maire de Barentin, Président de l'APVF, Laurence Porte, Maire de Montbard, Vice-présidente de l'APVF et Référente PVD, et Françoise Gatel, Ministre déléguée à la ruralité.

### Rencontres territoriales

20 mai : Visite d'une délégation de l'APVF au parc éolien de Fécamp, en partenariat avec EDF.

12 et 13 juin : XXVII<sup>e</sup> Assises des Petites Villes à Saint-Rémy-de-Provence.

### Mais aussi...

- 13 mai : Printemps des territoires de la Banque des Territoires, avec la participation de Jean-Michel Morer, Maire de Trilport, Vice-président de l'APVF.
- 15 mai : Webinaire sur le décommissionnement du réseau Cuivre, en partenariat avec Orange.
- 5 juin : Journée nationale des Cafés, Bistrotts et Terrasses, en présence de Daniel Cornalba, Maire de L'Étang-la-Ville, Membre du Bureau de l'APVF, et de Véronique Louwagie, Ministre déléguée chargée du Commerce.

## RENDEZ-VOUS

9 septembre - 11h

Paris

Bureau de l'APVF.

23 octobre - 9h30

Paris

Journée finances locales organisée par l'APVF au siège de la BPCE  
59, avenue Pierre Mendès France -  
75013 PARIS

Programme et inscription à venir sur :  
[www.apvf.asso.fr](http://www.apvf.asso.fr)

18 novembre

Paris

Conseil d'administration de l'APVF.  
sur le salon du Congrès des Maires.

Dès 2008, la commune d'Arcachon, en Gironde, a initié la distribution gratuite de vélos à tout habitant qui en demande un. Au-delà de l'aspect environnemental, le dispositif permet d'employer des personnes en insertion professionnelle et s'inscrit dans un projet de santé publique et de réduction des pollutions sonore et visuelle.

## ARCACHON : DÉVELOPPER LA MOBILITÉ EN OFFRANT UN VÉLO À CHAQUE HABITANT



Depuis janvier 2013, la ville d'Arcachon offre gratuitement un vélo à tous ses habitants (11 259 en 2021). Une démarche originale et inclusive, qui mêle santé publique, mobilité douce, insertion sociale et sentiment d'appartenance. L'idée, imaginée dès 2008, est née d'un double constat : la saturation automobile du centre-ville et la volonté municipale d'agir pour l'environnement.

D'abord réservé aux résidents principaux, le dispositif a rapidement séduit : 3 000 vélos ont été distribués en un an. Dès 2014, il a été étendu aux résidents secondaires et aux professionnels. « À la fin de l'année 2023, nous avons distribué 15 800 vélos pour un budget total de plus de 2 millions d'euros. » explique Claire Marescot, maire adjointe à l'urbanisme, aux transports et à l'animation. « Nous voulions que ce soit accessible au plus grand nombre. Côté santé publique, nous prôtons l'activité régulière car nous avons une population relativement âgée. Et puis, cela nous permet d'avoir un impact social car nous avons un partenariat avec une association d'insertion. »

Les vélos sont assemblés localement par InserCycles, une structure d'insertion accueillant des personnes en difficulté ou en situation de handicap. « Nous réceptionnons les pièces détachées, fabriquées à 90 % en France, puis InserCycles les monte » complète Claire Marescot.

Mais offrir des vélos ne suffit pas. « Il faut se dire qu'un projet vélo, c'est bien. Mais s'il va sans les infrastructures de circulation, ce n'est pas viable. » Arcachon a donc investi dans 24 kilomètres de pistes cyclables, des stations de gonflage, des kiosques sécurisés, et un éclairage doux, respectueux de la biodiversité. Une charte de bonne conduite, co-construite avec les citoyens, accompagne chaque vélo remis. Le pari de la mairie est simple : miser sur le fait que les usagers prendront davantage soin de "leur" vélo par rapport à ceux que l'on trouverait en libre-service dans d'autres villes. Et il vaut mieux, car la règle est simple : chaque habitant a le droit à un seul vélo à vie, sous présentation d'une feuille d'imposition, et s'engage à l'entretenir et à ne pas le revendre.

Un article de Territoires Audacieux à retrouver sur [www.territoires-audacieux.fr](http://www.territoires-audacieux.fr)



## BENJAMIN MOREL : « LA COMMUNE EST LE SOCLE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE FRANÇAISE »

**Benjamin Morel,** est constitutionnaliste et maître de conférences à Paris Panthéon-Assas. Après une thèse sur le Sénat, il a mené des travaux sur les assemblées parlementaires et les collectivités locales. Il s'intéresse notamment à l'organisation institutionnelle de la décentralisation, ainsi qu'à la sociologie électorale. Benjamin Morel est président du Conseil scientifique de la fondation Res Publica et secrétaire général du Laboratoire de la République.

**I- A un an des prochaines élections municipales, une question peine à émerger des débats : celle de la décentralisation. Pourtant, 10 ans après les lois MAPTAM et NOTRe, il semble que la décentralisation demeure inachevée. Est-ce que la France s'est réellement choisi un modèle de décentralisation ?**

La commune est le socle de la démocratie locale française. Héritée de la Révolution, elle incarne une idée forte : celle d'une République enracinée dans le territoire, fondée sur la proximité entre l'électeur et l' élu, sur l'identification concrète à un espace de vie. Pourtant, cet édifice institutionnel, se trouve aujourd'hui fragilisé dans ses fondements mêmes. La décentralisation n'est pas d'abord une technique d'administration ou une modalité d'allocation des compétences : elle est, dans son principe, un acte démocratique. Elle consiste à rapprocher le lieu de décision du citoyen, à faire en sorte que les politiques publiques soient pensées, décidées et évaluées au plus près des citoyens qu'elles concernent. Elle a été pensée ainsi dès la IIIe République comme une façon de bâtir la République par le bas, en mettant en permettant au citoyen de comprendre localement les mécanismes politique pour mieux ensuite les épouser à une échelle plus vaste.

Toutefois, pour que cette promesse s'accomplisse, encore faut-il que les collectivités disposent de trois leviers fondamentaux : un levier normatif, un levier financier, et une lisibilité de leur action. Or ce triptyque, qui constitue le socle minimal d'un pouvoir local réellement démocratique, n'a cessé d'être fragilisé par des réformes successives qui ont davantage complexifié le système qu'elles ne l'ont consolidé.

Le levier normatif, d'abord, est aujourd'hui plus proclamé que réel. Certes, l'article 72 de la Constitution reconnaît un pouvoir réglementaire aux collectivités pour l'exercice de leurs compétences. Mais ce pouvoir demeure résiduel, subordonné, étroitement encadré par des lois d'application toujours plus précises. Le législateur, loin de se limiter à fixer les grands principes comme le prévoit l'article 34 de la Constitution, s'immisce jusque dans les moindres détails de la mise en œuvre locale. Le résultat est une double impasse : d'une part, une norme nationale inadaptée à la diversité des territoires ; d'autre part, une responsabilité locale sans autonomie réelle, exposée à la sanction politique sans disposer de la main sur les instruments.

Le levier financier, ensuite, est tout aussi érodé. La disparition de la taxe professionnelle, puis de la taxe d'habitation, a amputé les communes de leurs principaux leviers fiscaux à vocation universelle. Elles dépendent désormais d'impôts partagés ou de dotations, souvent instables, toujours décidées ailleurs. L'autonomie financière proclamée par la révision constitutionnelle de 2003 s'est vidée de sa substance. Pire encore : le lien civique entre impôt local et choix politique s'est distendu. En rendant opaques les ressources des collectivités, on affaiblit la responsabilité démocratique des élus locaux, tout en renforçant la dépendance au centre.

La lisibilité de l'action locale, enfin, est aujourd'hui gravement compromise. Chaque réforme a ajouté une strate de complexité. Les lois de décentralisation ont produit un empilement baroque où le citoyen ne sait plus qui décide de quoi, ni à qui s'adresser. L'intercommunalité, pensée comme une rationalisation, s'est souvent traduite par une dilution du pouvoir local, en particulier dans les petites communes. La différenciation territoriale, brandie comme réponse au besoin de souplesse, s'avère surtout une logique de dérogation instable, où l'égalité entre les collectivités est rompue au nom des concessions clientélistes accordées par le pouvoir central.

Dès lors, la promesse démocratique de la décentralisation s'étiole. La commune peine à être « cette petite République dans la grande » célébré par Barni et les républicains du XIXe siècle, mais devient un acteur risquant d'être cantonné à la gestion d'externalités que l'État n'entend plus assumer. Le maire, pourtant élu le plus légitime aux yeux des Français, voit ses marges de manœuvre réduites par un État qui prétend faire confiance... tout en encadrant chaque geste par circulaire. La démocratie locale ne se décrète pas. Elle se construit par la confiance, l'autonomie, la clarté. À défaut, on continuera d'organiser des élections locales avec une abstention croissante, d'empiler les réformes sans lisibilité, et de proclamer la libre administration sans en garantir les moyens. Redonner sens à la décentralisation, c'est d'abord restaurer sa vocation première : faire de chaque politique publique une politique démocratique, au sens plein du terme.

**2- Un des éléments centraux de la décentralisation à la française est la commune, qui semble disposer de moins en moins d'autonomie du fait de contraintes budgétaires imposées par l'Etat, et avec pour corollaire, la perte de ressources fiscales, la perte de lien avec le citoyen et du consentement à l'impôt. Quels dispositifs pourraient être mis en place pour garantir l'autonomie fiscale des collectivités ? Peut-on s'inspirer de nos voisins européens ?**

Restaurer l'autonomie fiscale des communes n'est pas un luxe juridique : c'est une exigence démocratique. C'est retrouver le sens premier de la décentralisation comme démocratisation de l'action publique, non sa simple déconcentration tempérée par l'élection. C'est donner aux élus les moyens d'assumer des choix, aux citoyens ceux de les comprendre, de les approuver ou de les sanctionner. Bref, c'est renouer avec la République locale. Non pas celle que l'on proclame dans les discours, mais celle que l'on rend possible dans les budgets. Sans levier fiscal effectif, il ne saurait y avoir de libre administration réelle. La décentralisation suppose une capacité des collectivités à prélever l'impôt, à en fixer tout ou partie du taux, et à le relier à une délibération politique localement portée. Le citoyen accepte l'impôt local s'il peut en identifier l'objet, le décideur, l'usage. Or cette chaîne démocratique a été rompue par un mouvement de recentralisation rampante, aggravé ces vingt dernières années par la suppression des grands impôts à vocation universelle.

La disparition progressive de la taxe professionnelle (2010), puis de la taxe d'habitation (2018-2023), a privé les communes de leurs outils fiscaux les plus lisibles, ceux qui permettaient d'associer fiscalité et débat démocratique local. En retour,

les ressources fiscales ont été remplacées par des dotations, des transferts de TVA ou de CSG, ou des fractions d'impôts nationaux. Cette substitution n'est pas neutre : elle transforme la commune en guichet, plus qu'en acteur. Elle l'éloigne du citoyen et du principe de responsabilité. Elle oblitère le consentement à l'impôt, qui est pourtant au fondement du lien civique.

D'autres modèles sont possibles mais il faut admettre qu'ils ne sont pas simples. Le principe d'une décentralisation fiscale est en effet qu'elle est difficile à conjuguer avec le maintien d'une égalité territoriale effective. Nos voisins européens ont trouvé des voies pour préserver, voire revitaliser, l'autonomie fiscale de leurs communes, tout en assurant une cohésion territoriale. Deux grands types de dispositifs peuvent nourrir la réflexion française : ceux fondés sur la codécision fiscale, et ceux fondés sur l'autonomie additionnelle.

Le modèle allemand repose sur un partage négocié des grands impôts entre niveaux de gouvernement. L'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA sont ainsi répartis entre Bund, Länder et communes, selon des clefs de répartition constitutionnellement encadrées. Ce système garantit une ressource stable, prévisible, tout en associant les Länder au processus décisionnel par le Bundesrat. Certes, ce modèle suppose une structure fédérale que la France ne connaît pas. Mais rien n'interdit d'en tirer des enseignements : la possibilité d'instituer, par loi organique, une conférence annuelle entre l'État et les représentants des collectivités sur les impôts partagés serait un premier pas vers une codécision fiscale souple, respectueuse de l'indivisibilité de la République.

Le modèle belge ou italien, quant à lui, repose sur la possibilité donnée aux collectivités de fixer un taux additionnel à certains impôts nationaux, dans une fourchette déterminée. Les communes belges peuvent ainsi ajouter un pourcentage à l'impôt des personnes physiques, modulant leur fiscalité selon leurs choix politiques. Ce système permet de concilier égalité de traitement (par l'assiette nationale) et autonomie locale (par le taux). Il présente en outre l'avantage de responsabiliser les élus et de renforcer le lien fiscal entre citoyen et politique locale. Une telle mesure pourrait être envisagée en France, à condition d'être assortie de mécanismes de péréquation renforcée, pour éviter l'accentuation des inégalités territoriales. Se pose en effet la question de l'impôt sur lequel l'adosser... la TVA serait trop complexe et aurait des effets pervers. S'il s'agit de l'impôt sur le revenu, les inégalités engendrées seraient importantes.

Par ailleurs, une contribution universelle de résidence, à faible taux mais à assiette large, pourrait constituer une piste complémentaire. Son objectif ne serait pas de générer des recettes substantielles, mais de rétablir un lien symbolique entre le citoyen et la fiscalité locale. En permettant à chaque habitant, même modeste, de contribuer à hauteur d'un montant symbolique (modulable selon les revenus), la commune redevient l'espace d'un engagement financier

collectif, source d'appropriation démocratique. L'exemple britannique de la poll tax montre toutefois les dangers d'un dispositif injuste : c'est pourquoi la progressivité, la modulation, et la main laissée aux communes seraient des conditions sine qua non de légitimité.

Enfin, la reconnaissance d'une véritable autonomie fiscale appelle une réforme constitutionnelle. L'article 72-2 de la Constitution, en l'état, protège une autonomie financière entendue au sens large, mais non fiscale au sens strict. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs clairement établi dans sa décision n° 2009-599 DC. Une réécriture s'impose donc pour faire de la possibilité de fixer un taux ou une assiette une composante substantielle de la libre administration.

## « REDONNER SENS À LA DÉCENTRALISATION, C'EST D'ABORD (...) FAIRE DE CHAQUE POLITIQUE PUBLIQUE UNE POLITIQUE DEMOCRATIQUE »

■ **3- Une autre spécificité française réside dans l'existence d'un « millefeuilles administratif », avec face aux maires, un Etat déconcentré qui ne parle pas d'une seule voix. Comment expliquer ce phénomène ? Comment y remédier ?**

La complexité croissante de l'État déconcentré, rend difficile en effet une parole unifiée face aux élus locaux, en particulier les maires. Ce phénomène, loin d'être conjoncturel, résulte d'un enchevêtrement de réformes administratives menées sans évaluation, sans concertation réelle. Le tout est fondé sur la doctrine du New Public management qui a irrigué l'imaginaire de la réforme de l'État entre la fin des années 1980 et les années 2010. Il en résulte une fragmentation de l'action publique et une dilution des responsabilités dans les territoires. Depuis la mise en œuvre de la RGPP (Révision générale des politiques publiques, 2007-2012), suivie de la MAP (Modernisation de l'action publique) et du programme Action publique 2022, l'État territorial a connu une réorganisation continue. La RéATE, en particulier, a rationalisé les structures administratives régionales et départementales, mais sans rompre avec la logique ministérielle en silos. Malgré la réduction du nombre de directions déconcentrées, chaque administration demeure rattachée à son ministère d'origine, avec ses propres chaînes hiérarchiques, ses indicateurs, ses priorités. La création d'entités telles que les DREAL, DRAAF, DDETS ou ARS a multiplié les interlocuteurs, sans véritable coordination. Résultat : le préfet, censé incarner l'unité de l'État dans le département, voit son autorité entravée par le développement d'agences nationales autonomes, mal coordon-

nées, parfois rivales. Les préfets ne disposent pas d'une autorité effective sur l'ensemble des services de l'État dans leur territoire. Dans certains cas, ils n'ont même pas connaissance des stratégies conduites localement par des opérateurs relevant de leur ministère de tutelle à Paris. La situation est encore aggravée par la montée en puissance de logiques contractuelles et thématiques, par exemple dans les politiques de relance, de transition écologique ou d'ingénierie territoriale. Les maires se trouvent confrontés à une nébuleuse de guichets, où chacun dispose d'une fraction d'expertise, d'un fragment de compétence, sans que personne ne soit responsable de la vision d'ensemble.

Ni la RGPP, ni la MAP, ni Action publique 2022 n'ont fait l'objet d'une évaluation rigoureuse de leurs effets sur les services déconcentrés. Les préfets eux-mêmes se disent peu associés à ces réformes, dont ils découvrent souvent les finalités a posteriori. Quant aux élus locaux, ils dénoncent un manque systémique de concertation, voire une méconnaissance totale de certaines mesures. La succession des réformes a été justifiée par des impératifs budgétaires, non par une vision territoriale. On constate la baisse continue des effectifs dans les préfectures, la réduction des moyens en ingénierie, et l'externalisation de nombreuses missions.

Une fois ces constats faits, la solution se trouve dans un renversement des paradigmes. Il convient de renforcer l'autorité du préfet : celui-ci doit redevenir le « patron » des services de l'État dans le département. Cela implique qu'il ait un pouvoir hiérarchique effectif sur les directions régionales et départementales, y compris sur les agences nationales opérant localement. En période de crise, cette autorité doit être étendue à tous les services de l'État, sans exception. Il conviendrait également d'assurer une représentation par le sous-préfet au plus près des territoires. Cela permettrait de simplifier le paysage administratif et de garantir un point d'entrée unique pour les élus.

Il conviendrait également de revenir sur la suppression du corps préfectoral qui reste l'une des grandes sottises du dernier quinquennat dont les motivations n'apparaissent claires à personne. Par ailleurs, on gagnerait à allonger la durée des affectations afin d'assurer la continuité du dialogue entre l'État et les collectivités, aujourd'hui fragilisés par une mobilité excessive. On gagnerait également à revenir à une ingénierie d'État structurée, notamment via le soutien au CEREMA et la territorialisation des moyens d'expertise. La logique des appels à projet, aujourd'hui dominante, désavantage les petites communes et introduit une incertitude incompatible avec la planification territoriale.



## LOGEMENT : SIMPLIFIER POUR CONSTRUIRE DAVANTAGE, UNE SOLUTION ?

La crise du logement n'épargne plus aucun territoire, et les petites villes sont en première ligne. Ces dernières années, elles ont vu leur démographie progresser; notamment avec la crise sanitaire, sans que l'offre de logements ne suive. Résultat : des tensions fortes, une pénurie croissante, des projets qui peinent à sortir de terre.

La situation est alarmante. On estime les besoins à 500 000 nouveaux logements par an. Or, seulement 337 100 logements ont été autorisés à la construction entre octobre 2023 et septembre 2024, soit 34 900 de moins que sur les douze mois précédents. Pire encore : 264 000 logements seulement ont été mis en chantier sur la même période. Un niveau historiquement bas.

Du côté du logement social, la chute est vertigineuse. En 2023, seuls 82 000 logements sociaux ont été agréés, bien en-deçà de l'objectif de 110 000, et la production réelle tourne autour de 72 000 par an, selon la Banque des Territoires. Pendant ce temps, 2,7 millions de ménages sont en attente d'un HLM, et moins d'un sur cinq reçoit une réponse positive dans l'année.

Face à cela, les élus locaux se heurtent à un mur administratif. La complexité des règles d'urbanisme, les délais de procédure, la superposition des obligations et la montée des coûts rendent de nombreux projets impossibles ou non soutenables financièrement. Le prix du foncier grimpe, les matériaux coûtent plus chers, les taux d'intérêt sont élevés, et les bailleurs sont pris en étau entre la nécessaire rénovation thermique et la faiblesse de leurs marges de manœuvre.

À Villepreux, dans les Yvelines, le Maire, Jean-Baptiste Hamonic affronte une autre facette du même dilemme : 75 % de son territoire est inconstructible car protégé par le site classé de la Plaine de Versailles. Il faut alors assumer une parole politique claire pour défendre des opérations de densification concertées. « *La densification raisonnée et maîtrisée est notre meilleure alliée pour préserver nos sols et répondre à la crise du logement et parfaire le parcours résidentiel.* » déclarait-il pendant les Assises de l'APVF à Saint-Rémy-de-Provence, lors de la table ronde dédiée à ce sujet majeur.

Dans ce contexte, la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, portée par le Député d'Eure-et-Loir, Harold Huwart, Vice-président de l'APVF constitue un levier d'action bienvenu. Ce texte, soutenu par la Ministre du Logement, Valérie Létard, propose des mesures concrètes et ciblées parmi lesquelles :

- supprimer la caducité automatique des SCoT au bout de six ans, qui désorganise la planification locale à moyen terme ;
- élargir les possibilités de modification simplifiée des PLU, pour mieux adapter les projets aux réalités de terrain sans relancer un processus de plusieurs années ;
- simplifier la délivrance des autorisations d'urbanisme, avec notamment l'idée d'un permis « multisites ».

Ces ajustements, sans déroger aux objectifs écologiques, cherchent à relancer la production de logements, notamment sociaux, en levant des freins majeurs à l'acte de construire. Ils doivent pour fonctionner être accompagnés d'un soutien fort de l'État : redonner des moyens aux bailleurs, réactiver le Fonds national des aides à la pierre, réformer en profondeur la fiscalité du logement pour rediriger l'investissement vers le locatif social et intermédiaire.

Pour les petites villes, la relance passe par un urbanisme plus agile, une planification plus habile et une reconnaissance de leur rôle dans l'équilibre des territoires. Relancer la production de logements, c'est aussi revitaliser les centres-villes, accueillir les jeunes ménages, loger les actifs, rompre avec l'étalement urbain subi. Et redonner du souffle à l'avenir de nos petites villes.

*Pour suivre les travaux en cours sur la question du logement, rejoignez la commission de l'APVF dédiée au sujet et animée par Jean-Michel Perret, maire de Saint-Hilaire-de-Brethmas en nous écrivant à [aollivier@apvf.asso.fr](mailto:aollivier@apvf.asso.fr).*

## BAROMÈTRE DU REGARD DES FRANÇAIS SUR LES PETITES VILLES : UN ENGOUEMENT CONFIRMÉ

Le Baromètre du regard des Français, réalisé par l'IPSOS pour l'APVF, en partenariat avec l'ANCT et la Banque des Territoires, présente, dans son édition 2025, une mise en perspective de la perception des petites villes depuis 2021. Cette année encore, 86% des Français ont une opinion positive vis-à-vis des petites villes, signe d'un engouement qui s'est à peine effrité depuis 2021 (89% d'opinions positives alors).

Les principaux atouts des petites villes demeurent la proximité

de la nature, la qualité des relations sociales et le sentiment de sécurité. Les Français sont unanimes à estimer qu'à l'avenir, les pouvoirs publics doivent s'engager pour contribuer à l'évolution et à la transformation des petites villes.

C'est à cela que s'attelle le programme Petites Villes encore de Demain. S'il est méconnu des Français (29% des Français en ont entendu parler), les habitants et les Français considèrent que les choses se sont nettement améliorées en matière d'événementiel et de vie associative dans les Petites Villes de Demain ; en revanche ils perçoivent une dégradation sur les services publics, la sécurité et du logement.

### LE REGARD DES FRANÇAIS SUR LES PETITES VILLES

Mai 2025



#### Contacts Ipsos :

Mathieu Gallard  
mathieu.gallard@ipsos.com

Diana Lamotte

diana.lamotte@ipsos.com

© Ipsos 2025. Tous droits réservés.

IPSOS



## À UN AN DES MUNICIPALES 2026, LE CEVIPOF RÉVÈLE LES DYNAMIQUES CONTRASTÉES DE L'ENGAGEMENT MUNICIPAL

À un an des élections municipales de 2026, le CEVIPOF a publié une étude inédite sur l'état d'esprit des maires, à laquelle l'APVF a pris part. Présentée le 13 juin dernier par Philippe Bluteau, Avocat au barreau de Paris, Cabinet Oppidium avocats, lors des Assises de l'APVF à Saint-Rémy-de-Provence, cette enquête nationale s'appuie sur les réponses de 5 000 maires, interrogés en mars 2025.

Les résultats révèlent un engagement qui reste fort, sans toutefois masquer une certaine usure. 42 % des maires sortants déclarent vouloir se représenter, 28 % annoncent leur retrait, et 30 % sont encore indécis. Deux variables sont déterminantes : l'âge du maire et la taille de la commune. Plus une ville est petite, plus le taux de réengagement diminue.

Si les causes de renoncement varient, trois motifs dominent : un sentiment de mission accomplie, le manque de moyens financiers et l'intensification des attentes citoyennes. Pour Martial Foucault, professeur à Sciences Po et ancien directeur du CEVIPOF, ces résultats ne traduisent pas une crise généralisée des vocations, mais bien un besoin de reconnaissance et de soutien.

C'est dans cet esprit que l'APVF milite depuis longtemps pour un véritable statut de l'élu local. Daniel Cornalba, Maire de L'Étang-la-Ville, rappelle les priorités portées par l'association : simplification normative, autonomie décisionnelle renforcée et revalorisation des indemnités. Ces propositions seront défendues à l'Assemblée nationale dans le cadre des débats sur le statut de l'élu local, attendus dans les prochains mois.

## SITUATION FINANCIÈRE DES PETITES VILLES EN 2024 : DES INVESTISSEMENTS TOUJOURS ÉLEVÉS, MAIS DES SIGNAUX D'ALERTE

À l'occasion des 27èmes assises des petites villes de France, l'Association des Petites Villes de France et La Banque postale ont présenté à la presse la 11ème édition du « Regard financier sur les petites villes ». Cette étude met en lumière un secteur local en pleine mutation.

Cette Conférence de presse qui a eu lieu en Mairie de Saint-Rémy-de-Provence, le vendredi 13 juin, était co-animée par Christophe Bouillon, Président de l'APVF, maire de Barentin, Loïc Hervé, Président délégué, Vice-président du Sénat, Romain Colas, Vice-président, maire de Boussy-Saint-Antoine et par Christophe Jerretie, Président du Comité d'Orientations des Finances Locales et Alice Monticelli, Responsable d'études à La Banque postale.

### Principaux éléments de l'étude à retenir :

Le budget total, hors dette, des petites villes (budgets annexes inclus) s'élève à 44,1 milliards d'euros en 2024, soit 39,5 % du budget total hors dette des communes (hors ville de Paris), montant en hausse de 4,8 % par rapport à 2023.

Cette progression s'explique notamment par une augmentation de 3,2 % des dépenses de fonctionnement, portée principalement par la masse salariale et par la hausse de 9,1 % des dépenses d'investissement.

Sur la période 2019-2024, soit quasiment le mandat actuel, les dépenses totales des petites villes ont progressé de + 17,2 % en euros courants. En réalité, hors inflation, les dépenses communales, sont quasi-stables (-0,3 %).

Dans le même temps, les recettes de fonctionnement ont progressé de 3,8 %, en lien avec la progression de 3,9 % des valeurs locatives cadastrales. Cette hausse a permis de maintenir l'épargne brute à 5,6 milliards d'euros avec toutefois de nombreuses disparités qui se sont accrues entre les communes entre 2023 et 2024. Alors que le bas de la strate témoigne d'une certaine résilience budgétaire, les municipalités de plus de 10 000 habitants voient leur santé financière se dégrader.

Pour la seconde année consécutive, les petites villes mobilisent également leur trésorerie au service de l'investissement à hauteur de 800 millions d'euros, et limitent ainsi le recours à l'emprunt (baisse de l'encours de dette de 0,7 %).

En 2025, les petites villes ne seront pas épargnées par les dispositions de la loi de finances : elles seront impactées par le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (DILICO) à hauteur de 67,5 millions d'euros et par l'augmentation du taux de contribution employeur à la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL) à hauteur d'environ 250 millions d'euros par an jusqu'à 2028.

La question va se poser de leur capacité à participer au redressement des comptes publics l'année prochaine, tout en poursuivant leurs investissements de fin de mandat et en préservant la qualité et le bon fonctionnement des services publics de proximité.



À partir du 1<sup>er</sup> septembre 2025 et dans la perspective des élections de mars 2026, communes et intercommunalités devront respecter deux règles prévues par le code électoral pour éviter d'entacher l'éventuelle victoire de l'équipe sortante.

## PÉRIODE PRÉÉLECTORALE : LES RÈGLES À RESPECTER

La première règle est posée par le deuxième alinéa de l'article L.52-1 du code électoral qui interdit, à partir du premier jour du sixième mois précédant le mois d'une élection, l'organisation d'une « campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion » de la collectivité intéressée par le scrutin (ici la commune et l'intercommunalité).

### Interdiction des campagnes de promotion publicitaire

Deux précautions permettent d'éviter de lancer une campagne de promotion publicitaire interdite.

La première précaution tient à la forme du message : un changement dans la forme des supports de communication de la collectivité pourra trahir la volonté de l'élu d'améliorer l'image de l'action de son équipe. Ainsi, la notion de campagne de promotion publicitaire interdite peut résulter d'une rupture avec les pratiques antérieures telle que l'accélération de la fréquence de parution ou l'augmentation du volume du support habituel, la diffusion de numéros spéciaux ou encore la réactivation d'un support délaissé depuis plusieurs mois. Respecter en tout point la pratique traditionnelle de la collectivité est donc le premier mot d'ordre.

La seconde précaution concerne le fond du propos : la communication publique devra être guidée par le seul souci de délivrer une information à la fois neutre et utile aux habitants. S'il est permis de « faire savoir » (et donc de continuer à informer sur les actions municipales), il est interdit de « faire valoir », la différence résidant dans l'emploi de termes flatteurs, principalement des adjectifs, des adverbes et certaines tournures de phrases laudatives ou polémiques.

Ainsi, le juge de l'élection permet la présentation d'un bilan dépourvu de toute polémique électorale et qui se limite en termes mesurés, à dresser le bilan financier de la mandature et à faire état de certaines des réalisations de la commune mais il sanctionne la publication, sur fonds publics, d'un bilan « avantageux » ou présenté « sous un angle particulièrement favorable ».

### Interdiction des avantages à un candidat

La seconde règle à respecter durant la période préélectorale figure au deuxième alinéa de l'article L.52-8 du code électoral, qui interdit à toute personne morale, à l'exception des partis ou groupements politiques, (donc aux communes, EPCI,

SEM, SPL, entreprises locales, associations...) de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, en lui consentant des dons ou en « lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. » La sanction peut être l'annulation de la victoire du bénéficiaire de cet avantage, en cas de faible écart de voix, ainsi que, dans les communes de 9000 habitants et plus, le rejet de son compte de campagne et, selon le montant de l'avantage accordé, son éventuelle inéligibilité.

Lorsque des supports sont édités par la commune, ou lorsque des discours sont prononcés à l'occasion d'événements qu'elle organise, il faut donc éviter non seulement d'appeler à voter pour un candidat ou à se joindre à sa campagne électorale, mais également de critiquer le programme des listes adverses ou de populariser le slogan de campagne utilisé par le maire sortant.

Concernant l'utilisation de salles municipales par des candidats, le Conseil d'État admet sa gratuité, sans que cette mise à disposition constitue une violation de l'article L.52-8 du code électoral, dès lors que l'ensemble des candidats a pu disposer de facilités analogues. En revanche, l'utilisation, par un élu sortant, dans un support de propagande électorale, d'une photographie dont les droits de reproduction appartiennent à la commune constitue, en l'absence de règlement, par le candidat, à la commune, de la valeur marchande de ces droits, un avantage illégal accordé à sa campagne. Enfin il faut éviter d'amplifier massivement les conditions d'attribution des aides sociales ou de distribution de cadeaux par la collectivité.

### Philippe Bluteau

Avocat au barreau de Paris

Cabinet Oppidum Avocats

### L'ESSENTIEL :

- Les élus sortants doivent éviter à la fois de lancer une campagne de promotion publicitaire de leurs réalisations ou de leur gestion et de bénéficier d'un avantage pour leur campagne électorale de la part de la commune.



## GEL DES RECETTES LOCALES : L'APVF S'OPPOSE À CETTE ÉVENTUALITÉ ET RÉITÈRE SA DEMANDE DE MORATOIRE SUR LES CHARGES CONTRAINTES

Suite au Comité d'alerte sur les finances publiques du 15 avril dernier, le gouvernement a enclenché un cycle « d'écoute » soutenu avec les représentants des collectivités territoriales afin de les embarquer dans l'exercice de redressement des comptes publics. Entre deux Conférences financières des territoires, quatre groupes de travail se sont réunis à fréquence régulière.

### Un objectif budgétaire ambitieux fixé lors du Comité d'alerte

Lors du Comité d'alerte sur les finances publiques qui s'est tenu le 15 avril 2025, le Premier ministre a indiqué qu'un effort de 40 milliards d'euros était attendu dès 2026, sous forme d'économies, pour ramener le déficit à 4,6% du PIB en 2026. Au total, une trajectoire de réduction de 6% de la dépense publique d'ici 2029, permettrait de ramener le déficit public en deçà des 3%.

Cette première réunion réunissait des représentants de l'État et de ses opérateurs, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, ainsi que des parlementaires. L'APVF y était représentée par son Président, Christophe Bouillon.

Eric Lombard, ministre de l'Économie, a expliqué que l'effort de 6% de réduction de la dépense publique en cinq ans serait réparti de façon équitable entre les trois grands acteurs de la dépense et relèverait « du dialogue ». Le secteur public local doit avoir une contribution « juste et prévisible » avait alors estimé François Rebsamen, le ministre de l'Aménagement du territoire, avec un ralentissement de la dépense plutôt qu'une réduction, qui remettrait en cause l'investissement. À noter que la dépense locale est en 2024 à un niveau « assez élevé », à + 3,5%, mais cela est principalement dû aux décisions de l'État.

A ce jour, le niveau de l'effort demandé aux collectivités reste encore inconnu. Le chiffre de 8 milliards d'euros n'a pas été réévalué.

### Une motion adoptée par le Conseil d'administration de l'APVF

Réuni mercredi 23 avril sous la présidence de Christophe Bouillon, le Conseil d'administration de l'APVF a adopté une motion d'alerte concernant l'avenir des relations financières entre l'État et les Collectivités territoriales où elle fait part de sa très vive inquiétude quant à la gravité des conséquences que pourraient avoir une trop forte mise à contribution des collectivités dans le cadre du prochain budget.

Elle a ainsi appelé l'État à l'ouverture d'une véritable négociation avec les représentants des collectivités territoriales afin de garantir un dialogue équilibré et constructif.

### Une inflexion de discours du gouvernement saluée lors de la première Conférence financière des territoires

L'APVF, représentée par son Président et son Premier vice-président, Antoine Homé, a participé à la première Conférence financière des territoires organisée le 6 mai sous l'égide du Premier ministre. Elle a salué une inflexion de discours du gouvernement, à travers la reconnaissance de la non responsabilité des collectivités territoriales dans la dégradation des comptes publics, et des efforts fournis par elles pour atténuer le déficit public de l'État.

Les élus des petites villes sont de bons gestionnaires, avec une évolution maîtrisée de leurs dépenses de fonctionnement en moyenne sur 10 ans de + 1,2% /an, et un encours de dette en diminution constante depuis une dizaine d'années. Mais, les enquêtes récentes de l'APVF présagent un déclin de leur situation financière : un tiers des petites villes subirait une baisse de leur épargne brute en 2025 remettant parfois en cause l'existence même du service de proximité et freinant l'investissement local. Toute contribution au redressement des comptes publics doit être différenciée et adaptée aux capacités réelles des collectivités à assurer leurs missions fondamentales. Elle doit être équitable et reposer sur un diagnostic fin.

Si l'APVF se félicite de la volonté du gouvernement d'associer plus directement les collectivités à l'élaboration du projet de budget 2026, elle souhaite que ce partenariat soit institutionnalisé dans le cadre d'un nouveau contrat entre l'État et les collectivités, avec des engagements réciproques et des garanties. La visibilité pluriannuelle sur les ressources locales est un premier pas attendu, mais l'APVF demande aussi un moratoire sur les charges contraintes.

En outre, il faut avancer sur la simplification. Les économies qu'elle peut générer, notamment en matière d'urbanisme et de normes environnementales, doivent être prises en compte dès le prochain budget. Il faut être également au rendez-vous de la transition écologique car, dans ce domaine aussi, la France a des engagements ambitieux à tenir et les collectivités territoriales, qui portent 70% de l'investissement public, sont en première ligne.

### Une méthode de participation des collectivités esquissée lors des groupes de travail

Une grande partie des échanges est consacrée au redressement des finances publiques, avec quelques précisions apportées sur les modalités d'association des collectivités aux efforts d'économie attendus en 2026. En ligne de mire, la hausse de leur besoin de financement et la nécessité de réduire l'écart entre la progression de leurs recettes et de leurs dépenses. Il est ressorti plusieurs pistes envisagées par le gouvernement pour atteindre cet objectif. Outre, la baisse des dépenses de personnel, a été évoqué le gel d'une part des recettes des collectivités pour les contraindre à réduire leurs dépenses de fonctionnement.

L'APVF s'oppose à cette méthode indirecte sur les recettes, mais également à celle qui reviendrait à contraindre directement la dépense locale. L'APVF a rappelé à cet égard que la maîtrise des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, relève de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales.

Pour 2026, et dans la dernière ligne droite de leur mandat, l'APVF demande avant tout au gouvernement de faire confiance aux élus locaux, qui ont prouvé jusqu'ici leur qualité de bons gestionnaires.

Les prochaines échéances approchent, avec la tenue d'un nouveau Comité d'alerte, jeudi 26 juin, et une deuxième Conférence financière des territoires qui devrait être planifiée après le discours du Premier ministre, le 14 juillet.



# VOUS ÊTES LES BIENVENUS À L'APVF, REJOIGNEZ-NOUS !

Rendez-vous sur  
[www.apvf.asso.fr](http://www.apvf.asso.fr)



APVF – 42, boulevard Raspail 75007 Paris – Tél. : 01 45 44 00 83 – [www.apvf.asso.fr](http://www.apvf.asso.fr)

 Association des Petites Villes de France –  @PetitesVilles

Directeur de la publication : Christophe Bouillon – Rédacteur en chef : André Robert – Rédaction : Philippe Bluteau, Clément Boutruche, Emma Chenillat, Elias Maaouia, Antoine Ollivier  
ISSN 1265-3519

Conception, réalisation A2G Corn – Mise en page : Nathalie Picard – Impression : Imprimerie Hérault. Abonnement : 30,63 €

NOS PARTENAIRES : BANQUE DES TERRITOIRES, GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS – RTE – ENEDIS – ENGIE – EDF – VEOLIA – LE GROUPE LA POSTE – SAUR – GRDF – SUEZ – AKUO – CITEO – TOTAL ENERGIES – SNCF – ORANGE – SFR – CAISSE D'ÉPARGNE – CRÉDIT AGRICOLE – CRÉDIT MUTUEL – FDJ UNITED – MNT – SMACL ASSURANCES – FÉDÉRATION NATIONALE DES TRAVAUX PUBLICS – LUMIPLAN – CITYZ MEDIA – GROUPAMA – FRANCE-BOISSONS – CEREMA – AFL – COMPAGNIE NATIONALE DU RHONE – KEOLIS – CARREFOUR – TRANSDEV – NEXITY – FRANCE RENOUVELABLES – SAINT-GOBAIN – SADE