



6 juillet 2023

---

# **LIBRE ADMINISTRATION, SIMPLIFICATION, LIBERTÉS LOCALES : 15 PROPOSITIONS POUR RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LEUR « POUVOIR D'AGIR »**

Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation

---





## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

Depuis près de 15 ans, nous connaissons une recentralisation, il est enfin temps de renouer avec l'esprit de liberté qui prévalait à l'époque de l'adoption des premières lois de décentralisation, dont nous avons célébré le 40<sup>ème</sup> anniversaire l'année dernière, et qui a permis par la proximité de réaliser de grandes choses sur nos territoires, grâce à la confiance faite aux élus.

Nous avons une responsabilité et une conviction :

**Une responsabilité** : répondre à la grave crise de gouvernance qui affecte notre pays. Une gouvernance verticale, éloignée de la réalité du quotidien de nos concitoyens, qui produit complexification et normes.

Cette crise de gouvernance est également liée à l'insuffisance de résultats de nos grandes politiques publiques.

Quant aux élus, un sentiment d'impuissance les envahit, auquel s'ajoute une forte augmentation des violences à leur encontre. Ils sont aussi parfois découragés par les injonctions contradictoires qu'ils vivent en matière d'urbanisme, de logement, d'aménagement... Certains démissionnent. Et pourtant les événements récents ont encore une fois montré le rôle essentiel des maires qui sont en première ligne face aux crises qui traversent notre société.

Trop souvent nos collègues ont effectivement le sentiment de ne pas être entendus, de faire partie, eux aussi, de cette France « d'à côté », qui se sent oubliée. On leur impose leur politique d'aménagement, du logement...

**Nous avons une conviction** : notre pays ne pourra résoudre cette crise de confiance qu'en redonnant liberté et pouvoir d'agir aux élus locaux, qu'en redonnant sa pleine expression au principe de libre administration des collectivités locales.

Il est indispensable de retrouver l'unité de notre pays, dans la diversité de nos territoires. Et cette unité, nous la puiserons par la proximité : proximité avec nos élus, qui sont le cœur de l'action publique. Proximité avec nos concitoyens. Proximité avec la vie économique et associative.

Liberté et proximité sont gages d'efficacité de l'action publique.

Nos rapporteurs et notre groupe de travail, dans sa diversité, n'appellent pas à un « Grand soir » de la décentralisation, mais veulent apporter des réponses concrètes aux problèmes que rencontrent nos concitoyens, en remettant les conseils municipaux, les conseils départementaux et les conseils régionaux au cœur de la décision.

En parallèle, nous souhaitons redonner toute sa place à l'État territorial, et singulièrement au Préfet de département, interlocuteur naturel des élus locaux. L'efficacité de l'action publique doit évoluer vers un partenariat fructueux et constructif entre l'État et les collectivités locales.

Il est temps de passer d'un État contrôleur à un État accompagnateur et simplificateur.

En dix ans, le nombre de mots dans le code de l'urbanisme a augmenté de plus de 40%, obligeant les maires et les Présidents d'intercommunalités à faire appel à des cabinets pour rédiger leurs documents d'urbanisme, et ce sous le contrôle sans cesse plus directif de l'État ! Le Code général des collectivités territoriales a, quant à lui, triplé en 20 ans...

\*\*\*

La décentralisation ne se décrète pas dans des discours. Elle doit se traduire par des actes. Rien ne sert d'annoncer une grande loi de décentralisation, pour n'aboutir qu'à des textes à portée limitée, qui créent d'ailleurs de la déception, tant les attentes sont fortes.

Le Sénat, Chambre des Territoires aux termes de l'article 24 de la Constitution, veut être l'acteur de cette évolution demandée depuis longtemps par les élus des différentes collectivités : communes, départements, régions.

Nous avons donc lancé un groupe de travail le 5 octobre dernier, associant les différents groupes politiques sénatoriaux, avec pour rapporteur général, le président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, François-Noël Buffet, et trois co-rapporteurs : la présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Françoise Gatel, le président de la délégation à la prospective,

Mathieu Darnaud et le rapporteur général du Budget, Jean-François Husson, en s'appuyant sur le travail mené par la délégation aux outre-mer et son président, Stéphane Artano.

Pendant huit mois, les 21 membres du groupe de travail ont auditionné : les associations d'élus, des élus de collectivités de différentes strates, des services de l'État, des universitaires... Ils ont reçu de nombreux témoignages, de nombreuses contributions écrites. Ils ont débattu.

Les groupes politiques ont pu apporter, s'ils le souhaitaient, leurs contributions, annexées au rapport.

Ce travail d'écoute et de rencontres est la marque du Sénat.

Ce travail a permis d'aboutir à 15 propositions concrètes, adoptées très majoritairement par le groupe de travail, et visant à rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir », avec un fil rouge la simplification.

Maintenant le temps n'est plus aux déclarations, aux intentions, il faut « agir » !

Je demande que le Gouvernement s'empare de ce travail important dans une démarche de confiance retrouvée avec les élus du territoire.

Le Sénat, lui, engagera dès l'automne au travers les pouvoirs que lui reconnaît la Constitution, une démarche législative déterminée.

**Le Pouvoir d'agir,**

**La Libre administration,**

**La Simplification,**

Un triptyque indispensable pour le redressement de notre pays.

Maintenant place aux actes !

Gérard LARCHER



**LIBRE ADMINISTRATION,  
SIMPLIFICATION, LIBERTÉS LOCALES :  
15 PROPOSITIONS POUR RENDRE  
AUX ÉLUS LOCAUX LEUR « POUVOIR D'AGIR »**

**AXE N° 1 : PROXIMITÉ, EFFICACITÉ ET SUBSIDIARITÉ :  
RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LE « POUVOIR D'AGIR »**

**Proposition n° 1 : Retrouver pouvoir d'agir et capacité d'initiative aux élus,** en ménageant des marges de manœuvres locales sur des champs d'action où seules l'hyper proximité et l'adaptation aux réalités territoriales sont garantes de l'efficacité des politiques publiques.

**Des thématiques prioritaires :**

**Sur le logement :**

- **Soutenir les maires bâtisseurs :** mieux prendre en compte, dès le lancement des constructions de logements, les conséquences budgétaires et fiscales pour les communes de l'arrivée de nouveaux habitants ;
- **Renforcer la territorialisation de la politique du logement :**
  - en confiant aux EPCI à fiscalité propre volontaires de nouvelles compétences en matière d'habitat et de logement, par exemple en concluant des « pactes territoriaux » avec l'État permettant d'adapter des mesures normatives, fiscales ou budgétaires aux enjeux de leurs territoires, avec un objectif d'enveloppe financière constante (par exemple pour adapter le zonage applicable à des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif) ou des conventions territoriales de coopération avec l'État et des bailleurs sociaux, qui seraient annexées au programme local de l'habitat ;
  - en territorialisant le pilotage et l'octroi de certaines aides prioritairement à l'échelon départemental de l'État, en particulier *MaPrimeRenov'* ;
  - en permettant aux autorités organisatrices de l'habitat outre-mer d'adapter, en fonction des réalités locales, les caractéristiques de l'habitat indigne prévues par le pouvoir réglementaire national.

**Sur la réglementation des meublés touristiques (Airbnb) :**

- Octroyer aux communes la faculté d'abaisser le plafond actuel de 120 nuitées par année civile de location des résidences principales et

permettre la mise en place de contingents de nuitées selon les périodes de l'année ;

- Permettre aux communes de rendre obligatoire l'enregistrement des meublés de tourisme en location (et non pour les seuls changements d'usage) ;

- Permettre aux communes de tenir compte de la qualité environnementale des logements (« passoires thermiques ») pour les rendre inéligibles aux meublés de tourisme ;

#### **En matière d'urbanisme :**

- **Redonner des marges d'appréciation locales pour les constructions dispensées de formalités** : octroyer aux maires ou présidents d'EPCI le soin de définir, à titre supplétif, dans un PLU/i, les caractéristiques des constructions dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, en raison de leur nature ou faible importance, dès lors qu'elles ne se situent pas dans des zones soumises à avis conforme des architectes des bâtiments de France ;

- **Simplifier les décisions d'implantation en matière d'urbanisme commercial** : permettre aux intercommunalités ayant défini un DAAC dans un SCOT ou un PLUi d'exonérer certains projets sur tout ou partie de leur territoire, d'une autorisation de la CDAC, en élargissant le champ des expérimentations déjà votées dans le cadre de la loi dite « 3DS » à l'ensemble des intercommunalités ;

#### **Sur les ZFE :**

Permettre aux communes ou intercommunalités compétentes de repousser le calendrier imposé de restriction de circulation de tout véhicule en fonction des vignettes crit'air, en particulier s'agissant des véhicules professionnels ;

#### **Sur le champ médico-social :**

Supprimer les obligations de surface et d'équipements prévues par le pouvoir réglementaire national s'agissant des structures d'hébergement des mineurs (ASE) ;

#### **S'agissant de la démocratie locale :**

- Redonner des marges de manœuvre aux maires dans la définition des outils consultatifs en particulier la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), dont la composition, les modalités de fonctionnement et la dénomination sont régies par des règles nationales, ainsi que les conseils de quartier et conseils de village ;

- Au-delà des seuls projets d'actes et le cas échéant, au moyen du vote préférentiel, permettre aux maires d'expérimenter de nouvelles modalités de consultations locales.

## **AXE N° 2 : COOPÉRATION LOCALE : DIALOGUER PLUTÔT QUE CONTRAINDRE**

**Proposition n° 2 : Consacrer l'intercommunalité de projet au lieu d'une intégration intercommunale uniforme et subie.**

Sans réinterroger la carte intercommunale, afin de respecter la libre administration des communes et de redonner de l'agilité au fonctionnement intercommunal :

- **permettre, par accord local, de modifier la répartition des compétences** (essentiellement, eau et assainissement et mobilités) ;
- approfondir les possibilités de **transfert des compétences** « à la carte » (PLUi à la carte) ;
- **proscrire de nouveaux transferts obligatoires** de compétences au sein du bloc local.

**Proposition n° 3 : Soutenir les formes choisies de coopération locale, garantes d'une libre administration effective.**

**Des formes de coopération choisies librement par les élus locaux en fonction de leurs réalités territoriales à amplifier :**

- **faciliter la création de communes nouvelles** par le développement d'incitations budgétaires et financières et le lissage des effets de seuils existants ;
- **redonner de la liberté contractuelle pour l'exercice des compétences au sein du bloc local :**
  - unifier les régimes, aujourd'hui illisibles, de conventionnement et de délégation de compétences au sein du bloc local
  - Un exemple topique : le régime des compétences « eau » et « assainissement » qui interdit la création de syndicats infracommunautaires depuis 2019, battant en brèche la libre administration et les choix d'exercices de compétences purement locales.

---

### AXE N° 3 : POUR UN STATUT DE L'ÉLU ATTRACTIF ET PROTECTEUR

**Proposition n° 4 : Consacrer un véritable statut de l'élu adapté à la diversité des profils et plus protecteur.**

• **Faciliter l'engagement des citoyens en consacrant un statut de l'élu adapté à la diversité des profils d'élus**

*Conciliation vie professionnelle / mandat :*

○ **Augmenter et unifier les plafonds de crédits d'heures pour les maires et adjoints de toutes les communes ;**

○ **Garantir l'application des mécanismes facilitant la conciliation d'un emploi et d'un mandat en améliorant leur connaissance par les élus comme les employeurs et les professionnels de santé (indemnités journalières en cas d'arrêt maladie compatibles avec l'exercice du mandat)**

○ **Afin de faciliter le retour à l'emploi à l'issue du mandat :**

▪ **Abaisser le seuil de l'allocation différentielle de fin de mandat aux communes de plus de 500 habitants ;**

▪ **Rendre automatique le bilan de compétences en fin de mandat et la démarche de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) ;**

▪ **Faciliter l'instruction des dossiers de VAE dans les six mois précédant la fin du mandat et en garantir l'aboutissement avant les élections ;**

▪ **Étendre, à l'issue du mandat, les aides, existant pour les chômeurs, à la création et reprise d'entreprise aux anciens élus ;**

*Conciliation vie personnelle / mandat :*

○ **Instaurer un statut de l'élu étudiant permettant des aménagements automatiques de scolarité, sur le modèle de l'étudiant sportif de haut niveau ;**

○ **Prévoir la compensation par l'État pour les communes de 3 500 à 10000 habitants des frais de garde engagés par les élus pour la participation aux réunions liées au mandat**

○ **Donner aux communes les moyens de prendre en charge les frais de garde d'enfants ou de proches pour l'ensemble des activités du mandat d'un maire ou d'un adjoint ayant reçu délégation du maire de communes de moins de 3 500 habitants.**

- **Sécuriser l'engagement des élus en leur garantissant un statut plus protecteur** et à la hauteur de leur engagement et de leurs responsabilités, en adoptant les mesures prévues par la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, de François-Noël Buffet, Françoise Gatel et Mathieu Darnaud :

- **renforcer l'arsenal répressif** pour mieux protéger les élus locaux dans l'exercice de leurs mandats (aggravations de peine, peine d'intérêt général en cas d'injure publique) ;

- **améliorer la prise en charge des élus victimes** de violences, agressions ou injures **dans le cadre de leur mandat ou d'une campagne électorale** (automaticité de la protection fonctionnelle des élus, prise en charge par l'État des frais des couts de couverture assurantielle pour les communes de moins de 10 000 habitants, ouverture aux candidats aux élections locales)

- **opérer un changement de culture au sein du monde judiciaire et des acteurs étatiques dans la prise en compte des violences commises sur les élus** et des réalités des mandats locaux (dépaysement d'office des affaires lorsqu'un élu est mis en cause tout en maintenant au sein de la juridiction les affaires dans lesquelles un élu est victime, information systématique dans un délai d'un mois des maires des décisions judiciaires intéressant la vie de leur commune).

#### **AXE N° 4 : PLUS DE LIBERTÉ ET DE SOUPLESSE POUR LES INITIATIVES LOCALES**

**Proposition n° 5 : Ancrer les libertés locales dans la Constitution.**

Pour prendre en considération les spécificités territoriales locales, **éviter la création de régimes d'exception, et privilégier un cadre juridique global et souple**, favorisant l'agilité territoriale dans l'hexagone comme outre-mer, plutôt que des évolutions institutionnelles *ad hoc*. Il convient, en conséquence, d'instituer un cadre juridique unifié des « possibles » pour permettre aux élus de s'en saisir librement pour adapter leurs actions aux réalités de leur territoire, conformément au principe de subsidiarité.

Dès lors, pour traduire le projet politique de la différenciation dans la Constitution :

- **Pour les collectivités** : acter l'existence d'un principe de différenciation dans la Constitution permettant l'attribution différenciée des

compétences et des règles les régissant et octroyer au pouvoir réglementaire local la compétence de principe d'application ;

- **Pour les outre-mer** : Rénover le cadre constitutionnel applicable aux outre-mer, pour dépasser l'opposition entre assimilation et spécialisation législatives et adapter les facultés de différenciation des collectivités aux besoins de chaque territoire ;

- **Pour l'État territorial** : favoriser le pouvoir de dérogation des préfets de département.

**Proposition n° 6 : Renforcer et utiliser les outils de l'agilité territoriale à la main des élus locaux.**

- Faciliter les **expérimentations locales** et les évaluer avant leur pérennisation ;

- Réaffirmer le **conventionnement inter-collectivités**, outil souple et à la main des collectivités pour plus de subsidiarité dans l'exercice des compétences ;

- Initier un **nouveau processus de décentralisation aux seules collectivités volontaires, avec des compensations suffisantes** et un réexamen régulier ;

#### **AXE N° 5 : POUR UN ÉTAT DÉCONCENTRÉ QUI S'ADAPTE AUX RÉALITÉS DU TERRITOIRE**

- **Simplifier l'accès à l'État pour les élus locaux**

**Proposition n° 7 : Faire du préfet de département l'interlocuteur unique des maires et des élus locaux et le rendre garant de l'unicité de la parole de l'État sur les projets locaux.**

- Renforcer la coopération « en circuit court » des élus locaux et de l'État territorial ;

- Faire du préfet de département le délégué territorial de l'ensemble des agences existantes ;

- Regrouper dans les préfectures et les sous-préfectures les personnels des agences de l'État pour réarmer l'État territorial ;

- Réarmer en moyens humains et financiers les préfectures et les sous-préfectures ;

- Limiter la politique d'agencification.

**Proposition n°8 : Mettre fin à la logique d'appel à projets dans l'accès à l'ingénierie publique et préférer une logique d'accompagnement sur mesure.**

**• Renforcer le rôle de conseil de l'État territorial pour sécuriser les décisions des élus locaux**

**Proposition n° 9 : Sécuriser les décisions des élus locaux en développant les rescrits, pour préférer le conseil au contrôle.**

- Recréer la faculté de rescrits juridictionnels sur les grands projets et les décisions complexes (exemple de l'urbanisme) impliquant un grand nombre d'actes de nature diverse pris par les collectivités ;
- Faciliter l'usage des rescrits administratifs, en particulier sur les champs créateurs de droits individuels et susceptibles de nombreux recours (exemple de l'urbanisme et des opérations d'aménagement) ;

**AXE N°6 : DES FINANCES AU SERVICE  
DES LIBERTÉS ET DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALES**

**Proposition n° 10 : Fixer un cap pour les années à venir : à moyen/long terme, repenser dans sa globalité le système de financement des collectivités territoriales et leurs groupements, avec pour objectifs directeurs :**

- **Renforcer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et le lien démocratique essentiel, opéré par l'impôt, entre les citoyens et leurs collectivités ;**
- **Attribuer à chaque échelon de collectivités territoriales un panier de ressources clarifié et cohérent avec leurs compétences et la dynamique de leurs charges ;**
- **Prévoir une refonte complète de la dotation globale de fonctionnement (DGF) basée sur des critères et des modalités de répartition aisément compréhensibles pour mettre fin à un système devenu illisible, incohérent et instable et mettre en place des dispositifs de péréquation rénovés reposant sur des critères reflétant fidèlement la richesse et les charges de chaque territoire. En tout état de cause, la conduite de telles réformes supposera la mise en œuvre de mesures d'accompagnement financier.**

**Proposition n° 11 : Redonner aux collectivités territoriales une réelle maîtrise de leurs finances.**

- **Assurer une protection constitutionnelle à la fiscalité locale :**
  - en consacrant un principe d'autonomie fiscale des communes
  - en garantissant une fiscalité locale minimale pour les départements et les régions
- **Renforcer la légitimité de l'impôt local :**
  - en accélérant la révision des valeurs locatives cadastrales
- **Redonner des marges de manœuvre fiscales aux élus locaux :**
  - en assouplissant de façon raisonnée les règles d'encadrement des taux de la fiscalité locale
- **Améliorer la place des élus locaux dans la gouvernance des finances locales**, compte tenu de la place croissante de la fiscalité partagée
  - par une concertation effective lors de la préparation des textes financiers
- **Associer pleinement les élus aux procédures d'octroi des dotations d'investissements de l'État**

**Proposition n° 12 : Permettre aux collectivités de disposer de ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans la durée.**

- **Donner corps à l'exigence de compensation des compétences transférées :**
  - en consacrant un principe constitutionnel de réexamen régulier du droit à compensation financière des collectivités territoriales au titre des compétences transférées
- **Créer les conditions d'un débat lisible et transparent sur l'évolution des charges des collectivités territoriales**
  - en renforçant la transparence et le dialogue sur les conséquences financières des projets de loi imposant des nouvelles charges aux collectivités territoriales (étude d'impact, traduction dans les projets de lois de finances)
  - en faisant des lois de programmation des finances publiques de véritables outils conférant une visibilité sur l'évolution des ressources des

collectivités territoriales et en particulier des compensations financières de transferts de compétences

- **Privilégier l'affectation aux collectivités de ressources cohérentes avec leurs compétences**

- **Veiller à ce que l'État joue pleinement son rôle dans la durée :**

- en garantissant une compensation pérenne des exonérations de fiscalité locale imposées aux collectivités territoriales, qui, parce que l'État doit tenir parole, ne sauraient être considérées comme des variables d'ajustement

- en affirmant le principe selon lequel le renforcement nécessaire de la péréquation verticale doit être assumé par l'État

- en tirant le bilan des dispositifs de « filets de sécurité » successivement mis en place dans le contexte des crises sanitaire puis inflationniste afin de définir les modalités de soutien les plus efficaces pour faire face à de futurs retournements conjoncturels

**Proposition n° 13 : Œuvrer à la simplification et la rationalisation du système.**

- **Simplifier les dispositifs de compensation issus des réformes fiscales du passé :**

- en supprimant certaines dotations de compensation de « fiscalité morte » figées (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle - DCRTP, dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité locale - DTCE) et en les remplaçant par exemple par une ressource fiscale dynamique

- **Rationaliser la politique de soutien à l'investissement local :**

- en faisant concorder au maximum calendriers et procédures

- en limitant le recours aux appels à projets

- en associant davantage les différents financeurs (État, régions, départements)

- en expérimentant dans certaines régions une dotation unique d'investissement par une fusion des différentes dotations de l'État et avec une procédure d'attribution associant pleinement les élus. Cette dotation unique pourrait également faciliter la conclusion de pactes territoriaux pluriannuels entre les communes ou leurs groupements et les financeurs

publics (État et autres collectivités), et qui définiraient leurs priorités d'investissement et les montants associés.

### **AXE N° 7 : LE SÉNAT AU SERVICE DES TERRITOIRES : CONTRÔLE ET SOBRIÉTÉ NORMATIVE**

**Proposition n° 14 : Renforcer le contrôle parlementaire de l'application aux territoires des lois votées.**

- Des **initiatives de contrôle dédiées**
  - Susciter, avec l'accord des groupes politiques, des débats réguliers portant sur des thématiques en lien avec les collectivités territoriales ;
  - Un débat en séance publique sur les grandes orientations du Gouvernement et les principales évolutions normatives qu'il envisage en matière de collectivités territoriales ;
- Un **contrôle qualitatif à tous les échelons de l'application d'une norme** (de la prise du décret, en s'appuyant notamment sur les travaux du CNEN, à sa mise en œuvre conforme à l'esprit du législateur par l'État territorial, en passant par sa diffusion aux élus locaux) ;
- Renforcer les **processus d'évaluation des normes et des expérimentations locales** à échéance régulière et en interrogeant l'ensemble des acteurs concernés ;

**Proposition n° 15 : S'astreindre à la sobriété normative.**

- **Mettre fin à l'instabilité normative et à la complexification grandissante de certains champs normatifs** afin de faciliter l'exercice par les élus locaux de leurs fonctions ;
- Appliquer la **charte signée par le Sénat et le Gouvernement** en la matière et suivre la mise en œuvre de celle-ci ;
- Procéder, avec le CNEN, à une revue des normes obérant inutilement la liberté d'action des collectivités.

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**

**PAR M. FRANÇOIS-NOËL BUFFET, RAPPORTEUR GÉNÉRAL,  
MME FRANÇOISE GATEL ET MM. MATHIEU DARNAUD ET  
JEAN- FRANÇOIS HUSSON, CO-RAPPORTEURS**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LE CONSTAT : 40 ANS APRÈS LES LOIS DEFFERRE, DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA DÉCENTRALISATION.....</b>	<b>23</b>
<b>I. UN CONSTAT SANS APPEL : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT PERDU LEUR POUVOIR D'AGIR .....</b>	<b>24</b>
<b>A. UN ÉTOUFFANT CARCAN NORMATIF.....</b>	<b>24</b>
1. <i>L'inflation normative rend plus complexe l'action des collectivités territoriales .....</i>	<i>24</i>
2. <i>Une complexité normative croissante .....</i>	<i>26</i>
3. <i>Le résultat : le sentiment de nombreux élus locaux d'être dessaisis de l'exercice de leurs compétences.....</i>	<i>26</i>
<b>B. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À BOUT DE SOUFFLE.....</b>	<b>27</b>
1. <i>Une baisse continue de la fiscalité locale qui fragilise la décentralisation .....</i>	<i>27</i>
a) <i>La suppression de la taxe d'habitation : une perte de lien entre fiscalité locale et niveau de services publics locaux.....</i>	<i>28</i>
b) <i>La suppression de la CVAE : une perte de lien entre fiscalité économique et politique d'attractivité du territoire .....</i>	<i>28</i>
c) <i>Des réformes sans consultation des élus et aux conséquences lourdes.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Une dynamique des ressources et un encadrement des dépenses qui ne permettent plus aux collectivités d'exercer pleinement leurs compétences.....</i>	<i>29</i>
a) <i>Un principe de compensation au coût historique totalement décorrélé de la dynamique réelle des charges.....</i>	<i>29</i>
b) <i>Un encadrement des dépenses de fonctionnement qui limite l'action des collectivités et qui a fortement entamé le lien de confiance avec l'État .....</i>	<i>31</i>
3. <i>Un système devenu illisible, incohérent et instable .....</i>	<i>32</i>
a) <i>Des finances locales caractérisées par un morcellement de la fiscalité et un empilement de dispositifs obsolètes.....</i>	<i>32</i>
b) <i>Des ressources sans lien avec les compétences des collectivités territoriales.....</i>	<i>33</i>
c) <i>Un manque de visibilité sur l'évolution pluriannuelle des ressources, préjudiciable à l'action des élus locaux et à l'élaboration des projets territoriaux .....</i>	<i>34</i>
4. <i>Face à cela, une dépense publique locale permettant pourtant une action publique au plus près du citoyen.....</i>	<i>34</i>
a) <i>Une vertu démocratique et républicaine.....</i>	<i>34</i>
b) <i>Une vertu économique .....</i>	<i>35</i>
<b>C. UN ÉTAT DÉSENGAGÉ DE L'APPUI AUX TERRITOIRES, DEVENU SIMPLE CENSEUR DES COLLECTIVITÉS.....</b>	<b>35</b>
1. <i>Une atrophie du soutien de l'État aux collectivités territoriales .....</i>	<i>35</i>
2. <i>La difficulté pour l'État de passer du contrôle au conseil .....</i>	<i>37</i>
<b>II. LA CONSÉQUENCE : LA DÉMOCRATIE LOCALE À L'AUBE D'UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT .....</b>	<b>38</b>
<b>A. LA LASSITUDE DES ÉLUS : SIGNE AVANT-COUREUR D'UNE CRISE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE.....</b>	<b>38</b>

---

B. LA DÉFIANCE DES CITOYENS ET LA HAUSSE DES VIOLENCES À L'ÉGARD DES ÉLUS : LES FERMENTS D'UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE.....	39
<b>III. UN OBJECTIF : RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LEUR « POUVOIR D'AGIR » ET SIMPLIFIER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.....</b>	<b>41</b>
A. UNE MÉTHODE : LE REFUS D'UN « GRAND SOIR » AU PROFIT DE SOLUTIONS PRAGMATIQUES POUR LES ÉLUS.....	42
B. DEUX MOTS D'ORDRE : PROXIMITÉ ET EFFICACITÉ .....	42
<b>LIBRE ADMINISTRATION, SIMPLIFICATION, LIBERTÉS LOCALES : 15 PROPOSITIONS POUR RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LEUR « POUVOIR D'AGIR ».....</b>	<b>45</b>
<b>I. PROXIMITÉ, EFFICACITÉ ET SUBSIDIARITÉ : RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LE « POUVOIR D'AGIR ».....</b>	<b>45</b>
<b>II. COOPÉRATION LOCALE : DIALOGUER PLUTÔT QUE CONTRAINDRE .....</b>	<b>49</b>
A. REFAIRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ UN LIEU DE PROJETS .....	49
B. FAVORISER UNE COOPÉRATION LOCALE CHOISIE .....	51
<b>III. POUR UN STATUT DE L'ÉLU ATTRACTIF ET PROTECTEUR.....</b>	<b>52</b>
<b>IV. PLUS DE LIBERTÉ ET DE SOUPLESSE POUR LES INITIATIVES LOCALES .....</b>	<b>55</b>
A. POUR UN CADRE CONSTITUTIONNEL ASSOULI.....	56
B. POUR UNE AGILITÉ TERRITORIALE RETROUVÉE.....	58
<b>V. POUR UN ÉTAT DÉCONCENTRÉ QUI S'ADAPTE AUX RÉALITÉS DU TERRITOIRE .....</b>	<b>59</b>
A. SIMPLIFIER L'ACCÈS À L'ÉTAT POUR LES ÉLUS LOCAUX.....	60
B. RENFORCER LE RÔLE DE CONSEIL DE L'ÉTAT TERRITORIAL POUR SÉCURISER LES DÉCISIONS DES ÉLUS LOCAUX.....	62
<b>VI. POUR DES FINANCES AU SERVICE DE L'ACTION ET DES LIBERTÉS LOCALES : UN CAP POUR LES ANNÉES À VENIR ET TROIS SÉRIES DE MESURES OPÉRATIONNELLES .....</b>	<b>63</b>
A. FIXER LE CAP POUR UNE RÉFORME GLOBALE DES FINANCES LOCALES À MOYEN/LONG TERME.....	64
B. REDONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNE RÉELLE MAÎTRISE DE LEURS FINANCES .....	66
1. Assurer une protection constitutionnelle à la fiscalité locale.....	66
2. Renforcer la légitimité de l'impôt local .....	67
3. Redonner des marges de manœuvre fiscales aux élus locaux .....	67
4. Améliorer la place des élus dans la gouvernance des finances locales .....	68

---

5. Associer pleinement les élus aux procédures d'octroi des dotations d'investissement de l'État.....	70
<b>C. PERMETTRE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE DISPOSER DE RESSOURCES NÉCESSAIRES À L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES DANS LA DURÉE.....</b>	<b>71</b>
1. Donner corps à l'exigence de compensation des compétences transférées aux collectivités territoriales .....	71
2. Créer les conditions d'un débat lisible et transparent sur l'évolution des charges des collectivités territoriales .....	73
3. Privilégier l'affectation aux collectivités territoriales de ressources cohérentes avec leurs compétences.....	74
4. Veiller à ce que l'État joue pleinement son rôle dans la durée .....	75
<b>D. ŒUVRER À LA SIMPLIFICATION DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....</b>	<b>77</b>
1. Simplifier les dispositifs de compensation des réformes fiscales du passé .....	78
2. Rationaliser la politique de soutien à l'investissement local .....	78
<b>VII. LE SÉNAT AU SERVICE DES TERRITOIRES : CONTRÔLE ET SOBRIÉTÉ NORMATIVE.....</b>	<b>80</b>
<b>A. RENFORCER LE RÔLE PARLEMENTAIRE DES LOIS APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....</b>	<b>80</b>
<b>B. METTRE UN COUP D'ARRÊT À LA COMPLEXIFICATION NORMATIVE.....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE I CALENDRIER DES RÉUNIONS .....</b>	<b>83</b>
<b>ANNEXE II LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>84</b>
<b>ANNEXE III CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES .....</b>	<b>89</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS.....</b>	<b>91</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN....</b>	<b>93</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE UNION CENTRISTE .....</b>	<b>101</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE RASSEMBLEMENT DES DÉMOCRATES, PROGRESSISTES ET INDÉPENDANTS.....</b>	<b>107</b>
<b>CONTRIBUTIONS DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE .....</b>	<b>113</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN .....</b>	<b>125</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES.....</b>	<b>133</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE - SOLIDARITÉ ET TERRITOIRES .....</b>	<b>139</b>



## LE CONSTAT : 40 ANS APRÈS LES LOIS DEFFERRE, DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA DÉCENTRALISATION

**Nos territoires sont en mal de liberté.** Pour qui va à la rencontre de nos concitoyens, c'est une évidence : les bonnes volontés existent, les initiatives locales fleurissent, les élus locaux emploient leur énergie au service de leur territoire. Pourtant, à l'enthousiasme de l'élection succède souvent la fatigue du mandat et à l'allégresse de la conception des projets la lassitude de ne pouvoir les mener à bien, malgré la volonté et le temps consacré.

La raison en est simple : **le sentiment - largement partagé - de libertés locales atrophiées.** Partout, sur le territoire de la République, des élus locaux dévoués à leurs concitoyens et investis pour le développement de leur territoire voient leurs initiatives entravées.

Cette amputation du pouvoir d'agir des élus locaux nous place à l'aube d'une **crise de la démocratie locale** sans précédent.

Nul ne saurait aujourd'hui contester la réalité de ce phénomène : la défiance de nos concitoyens envers nos institutions nationales, thème récurrent du débat public, se double désormais d'un **détachement vis-à-vis des institutions locales, au premier rang desquelles les collectivités territoriales, phénomène nouveau et préoccupant.**

Face à cette situation, c'est avant toute chose un **renforcement de l'efficacité de l'action publique locale qui doit être recherché.** Nos concitoyens attendent de **voir les responsables locaux qu'ils ont élus à l'œuvre, disposant des moyens de leurs missions et capables de faire évoluer leur quotidien.** Renforcer l'action publique locale, c'est redonner à nos concitoyens foi en la démocratie locale - et plus largement en la politique.

Lancé par Gérard Larcher le 5 octobre 2022, le groupe de travail sur la décentralisation a donc œuvré pour apporter des réponses concrètes à ces difficultés. Dans la continuité des travaux menés en 2020 par le Sénat<sup>1</sup>, il a travaillé à **l'établissement d'une feuille de route articulée pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir.**

À l'issue de vingt-cinq auditions menées par les rapporteurs et des sept réunions du groupe de travail, il apparaît clairement que **si les collectivités territoriales ne souhaitent ni big bang ni grand soir,**

---

<sup>1</sup> Voir les « 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales » du Sénat, reprises dans les propositions de loi constitutionnelle, organique et ordinaire pour le plein exercice des libertés locales déposées le 29 juillet 2020 par Philippe Bas, Jean-Marie Bockel et plusieurs de leurs collègues.

un consensus se dégage quant aux effets négatifs de la recentralisation rampante que connaît notre pays et qu'il convient, sans plus attendre, d'enrayer.

De telles évolutions exigent de l'État une action volontariste et accompagnatrice des évolutions locales : garant d'une République décentralisée, il doit prendre toute sa part à l'émergence de projets locaux et différenciés, faute de quoi, la relation entre l'État et les collectivités territoriales se trouvera amputée de la confiance nécessaire entre deux partenaires indispensables au bon fonctionnement démocratique et à la vie quotidienne de nos concitoyens.

## I. UN CONSTAT SANS APPEL : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT PERDU LEUR POUVOIR D'AGIR

La réalité de la décentralisation vécue par les élus locaux est plus administrative que politique : malgré les efforts réitérés du Sénat, **les capacités de décision qui leur sont conférées sont souvent en trompe-l'œil, leur pouvoir d'agir demeurant aux mains d'un État procédant à une recentralisation**, protéiforme et larvée, des capacités de décision.

Incapable de procéder à un *aggiornamento* culturel, l'État échoue à **donner à des collectivités locales qu'il continue d'infantiliser les marges de manœuvre dont celles-ci ont besoin** pour conduire une action publique locale efficace, en proximité. En résultent les attentes déçues d'élus locaux engagés pour leur territoire qui constatent au quotidien la multitude des obstacles mis à leur action au bénéfice de leurs concitoyens, générant chez eux un sentiment d'incompréhension et de frustration.

### A. UN ÉTOUFFANT CARCAN NORMATIF

#### 1. L'inflation normative rend plus complexe l'action des collectivités territoriales

Les normes applicables aux collectivités territoriales, sont de plus en plus nombreuses et volumineuses, rendant d'autant plus difficile leur application quotidienne. Face à ce flot de normes, les élus, qui sont les premiers chargés de leur application, ont le sentiment d'être noyés.

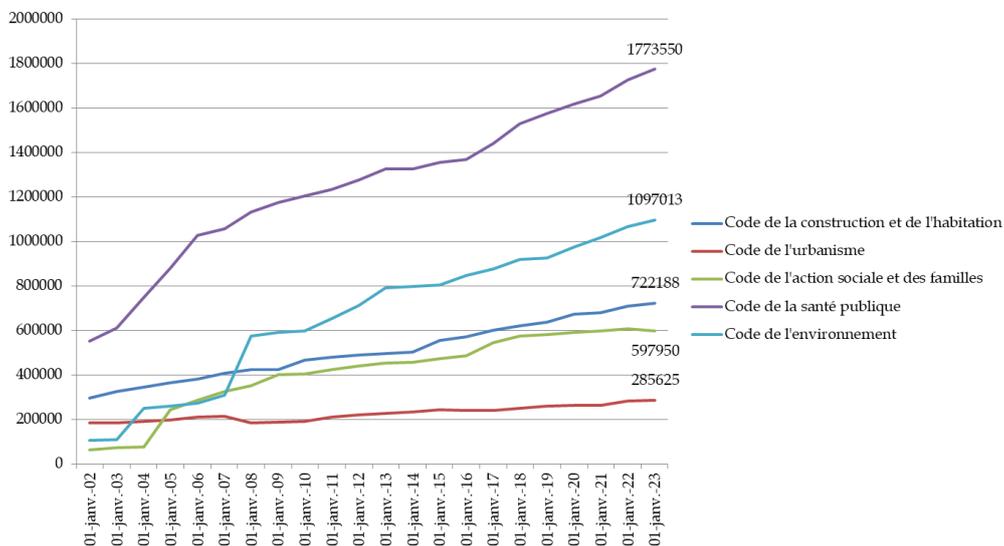
L'inflation normative touche en particulier des champs du droit dans lesquels les collectivités déploient leurs compétences. La récente mission d'information du Sénat sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales a ainsi déterminé que **le code général des collectivités des territoriales a triplé de**

**volume entre 2002 et 2023, passant de 348 070 à 936 892 mots sur cette période<sup>1</sup>.**

Plus largement, **les champs du droit qui encadrent l'action des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences connaissent eux aussi une inflation normative particulièrement inquiétante.** De fait, le code de l'environnement a vu le nombre de ses articles multiplié par 6,86, passant en deux décennies de 1 006 articles à 6 898. De façon analogue, durant la même période, le code de l'action sociale et des familles a vu son volume presque sextuplé, passant de 590 à 3 513 articles, soit une multiplication par 5,95 ; tandis que le nombre de mots contenus dans le code de l'urbanisme a augmenté de 54,42 % et que celui du code de l'environnement a été multiplié par 10,46.

Pléthoriques et en perpétuelle évolution, ces normes perdent non seulement ceux qui les appliquent, mais aussi ceux qui les conçoivent... Ainsi, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a donné lieu à un nouveau débat et à de nouvelles dispositions sur les prérogatives des maires dans la réglementation de l'installation d'éoliennes, alors que la question avait été déjà tranchée dans la loi dite « 3DS »<sup>2</sup>, adoptée six mois avant...

### Évolution du nombre de mots pour divers codes concernant particulièrement les collectivités territoriales



Source : groupe de travail sur la décentralisation à partir de données du SGG

<sup>1</sup> « État et collectivités territoriales : les bons comptes feront les bons amis ! », rapport d'information n° 729 (2022-2023), fait par Gylène Pantel au nom de la mission d'information sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales, pp. 30-31, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r22-729/r22-729.html>.

<sup>2</sup> Article 35 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

## 2. Une complexité normative croissante

Une analyse rapide de la qualité des normes suffit à **démontrer la complexification croissante de l'environnement normatif dans lequel évoluent les collectivités territoriales.**

Cette complexité normative grandissante, reconnue et déplorée par l'administration de l'État elle-même, se décline dans l'ensemble des champs du droit applicable aux collectivités territoriales. La complexité ne réside d'ailleurs pas seulement dans une loi mais également, et peut-être surtout, dans **l'action du pouvoir réglementaire national qui vient souvent préciser et encadrer à l'excès des principes énoncés par le législateur.**

L'application du principe « zéro artificialisation nette », ou « ZAN » en est certainement l'illustration la plus topique. La mission d'information du Sénat relative à la mise en œuvre du ZAN a ainsi décrit les **nombreuses difficultés tant pratiques auxquelles se heurtent les élus locaux pour son application en raison du pouvoir réglementaire**, au premier rang desquelles « *les règles de comptabilisation de l'artificialisation bien trop floues* », contraignant les collectivités à « *fixer ou accepter à l'aveugle leurs objectifs ZAN* »<sup>1</sup>.

Enfin, **la complexité de certaines dispositions régissant le fonctionnement des collectivités territoriales elles-mêmes ainsi que leurs relations représente un frein à la liberté quotidienne d'action des élus locaux.** L'on peut ainsi s'étonner de l'inutile complexité de normes ayant pour vocation d'ordonner le dialogue entre collectivités, alors qu'il paraît de bon sens que ces dernières puissent plus librement opérer. C'est ce que le Sénat a notamment promu, dans le cadre de ses « 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales » et qu'il a fait inscrire dans la loi « 3DS », en permettant aux élus locaux de fixer eux-mêmes, sous conditions, la composition des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

## 3. Le résultat : le sentiment de nombreux élus locaux d'être dessaisis de l'exercice de leurs compétences

Les rapporteurs n'ont pu que constater le **sentiment de dessaisissement qui frappe les élus locaux**, notamment les maires, dans l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme en raison, principalement de la complexité croissante du droit de l'urbanisme et, plus subsidiairement, de l'insuffisance des ressources financières, techniques et humaines à leur disposition.

Le cas spécifique de **l'instruction des autorisations individuelles d'urbanisme est, à ce titre, particulièrement éclairant.** Si elle constitue le cœur de la compétence des communes ou EPCI à fiscalité propre compétents

---

<sup>1</sup> Rapport de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « Zéro artificialisation nette », présidée par Valérie Létard et rapporté par Jean-Baptiste Blanc, p. 26.

en matière d'urbanisme (notamment les permis de construire ou d'aménager), son exercice est aujourd'hui soumis à des justifications de plus en plus précises, au regard d'un cadre légal, réglementaire et jurisprudentiel complexifié. Dès lors, **peu de collectivités territoriales sont aujourd'hui en mesure d'élaborer seules leur document d'urbanisme communal** ou intercommunal sans l'aide de bureaux d'études, considérés - parfois à tort - comme gages de sérieux et de sécurité juridique.

Aujourd'hui, le poids budgétaire et technique de l'élaboration d'un document d'urbanisme est bien souvent regardé comme prohibitif, en particulier pour les petites communes. Ce facteur financier a sans nul doute joué un **rôle majeur dans la dynamique de délégation aux EPCI de la compétence en matière d'urbanisme**, avec plus ou moins de réussite selon les territoires, ce qui aboutit aujourd'hui parfois à d'importantes tensions dans la gouvernance intercommunale. À l'inverse, ce coût a aussi conduit 22,75 % des communes de France à être soumises au règlement national d'urbanisme<sup>1</sup>, ce qui signale en creux le renoncement de l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.

Le poids normatif croissant, conjugué à la réduction des ressources disponibles, conduisent ainsi à un affaiblissement de fait de la décentralisation, en **réduisant la capacité des collectivités territoriales** - en particulier l'échelon communal - à se **saisir pleinement de leurs compétences les plus structurantes**.

## **B. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À BOUT DE SOUFFLE**

La multiplication des réformes de la fiscalité locale sur les deux dernières décennies a eu pour principal effet **une diminution de la fiscalité locale et, de fait, une perte du lien démocratique et civique unissant les citoyens usagers et les élus locaux**.

Par ailleurs, les systèmes de compensation qui ont généré **un ensemble de ressources hétérogènes sans lien avec l'évolution réelle des compétences et des charges** des collectivités territoriales et de fait **une complexification du système de financement des collectivités** devenu illisible, incohérent et instable.

### **1. Une baisse continue de la fiscalité locale qui fragilise la décentralisation**

Entre 2010 et 2023, **plus de 70 décisions ont été prises concernant directement la fiscalité locale**.

---

<sup>1</sup> Statistiques du géoportail urbanisme consultées le 1<sup>er</sup> juillet 2023 et disponibles à l'adresse suivante : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>.

Certaines mesures modifient les recettes perçues par les collectivités comme, par exemple, les revalorisations des valeurs locatives cadastrales. D'autres relèvent de réformes en profondeur qui ont **substantiellement réduit l'autonomie fiscale** des collectivités et **ont vidé de sa substance le principe d'autonomie financière**.

*a) La suppression de la taxe d'habitation : une perte de lien entre fiscalité locale et niveau de services publics locaux*

**La suppression de la taxe d'habitation**, sous couvert de préservation du pouvoir d'achat, **a mis à mal le lien démocratique fondamental, opéré par la fiscalité locale, entre les usagers des services publics locaux et leurs élus**.

En effet, les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** et les départements sont désormais compensés par une fraction dynamique de TVA en compensation de la perte de taxe d'habitation pour les premiers et en compensation de la perte de la taxe foncière sur les propriétés bâties, redescendue aux communes, pour les seconds.

*b) La suppression de la CVAE : une perte de lien entre fiscalité économique et politique d'attractivité du territoire*

**La suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, d'abord la part régionale en 2021, puis les parts communales et départementales en 2023 et 2024, dans l'objectif d'améliorer la compétitivité des entreprises, **a, pour sa part, remis en cause le lien économique vertueux entre la réussite des politiques d'attractivité menées localement et leur retour sous forme de recettes fiscales**.

Cette suppression est également compensée par une fraction de TVA.

*c) Des réformes sans consultation des élus et aux conséquences lourdes*

**Ces réformes ont été mises en œuvre avec une faible consultation des élus locaux et, quand cette consultation a eu lieu, sans tenir compte des positions des associations d'élus** qui étaient très réservées sur la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE.

**Les modalités de compensation ont également été définies sans consultation et de manière trop précipitée pour anticiper l'intégralité des effets de bord**, comme l'illustrent d'ailleurs les ajustements nécessaires des modalités de calcul du coefficient correcteur de la taxe d'habitation sur les résidences principales suite à une décision du Conseil constitutionnel<sup>1</sup> et de l'absence de définition, à ce jour, des modalités de répartition de la part territorialisée de la compensation de la CVAE.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2021-982 QPC du 17 mars 2022.

Ces réformes ont eu des conséquences lourdes sur les finances des collectivités en affectant notamment leur ratio **d'autonomie fiscale**.

Ainsi, **le ratio d'autonomie fiscale<sup>1</sup>, s'élève désormais à 40,6 % pour le bloc communal, 24,8 % pour les départements et 31,8 % pour les régions.**

En ne tenant compte que des seuls impôts dont l'assiette est territorialisée et pour lesquels les collectivités peuvent exercer un pouvoir de taux effectif (c'est-à-dire les impôts pour lesquels le taux n'est pas déjà au niveau plafond<sup>2</sup>), **ce ratio tombe à 38,3 % pour les communes, 1,7 % pour les départements et 9,2 % pour les régions.**

Il en résulte **que les collectivités territoriales dépendent désormais d'un impôt national, la TVA, sur lequel elles n'ont aucune marge de manœuvre**, très sensible à la conjoncture et dont le dynamisme actuel dans un contexte d'inflation ne peut être considéré comme une tendance pérenne quand la taxe d'habitation était relativement stable et que la CVAE n'était affectée par un retournement conjoncturel qu'après une à deux années, en raison de sa mécanique.

Toutefois, et c'est ici **le nœud du problème**, la définition large des ressources propres des collectivités, qui inclut non seulement les ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ont un certain pouvoir, mais également celles sur lesquelles elles n'ont aucune prise, conduit à ce que l'ensemble des impôts (locaux et nationaux) affectés aux collectivités soit considéré comme des ressources propres. Dans ce contexte, le ratio d'autonomie financière a augmenté depuis 2003, **mais cette notion a été vidée de sa substance et cette progression ne rend pas compte de la perte de maîtrise réelle de leurs ressources par les collectivités.**

## **2. Une dynamique des ressources et un encadrement des dépenses qui ne permettent plus aux collectivités d'exercer pleinement leurs compétences**

*a) Un principe de compensation au coût historique totalement décorrélé de la dynamique réelle des charges*

**Le principe de compensation au coût historique des compétences transférées est aujourd'hui fortement remis en cause** dans la mesure où l'exercice de certaines compétences a impliqué de faire face à des charges tellement dynamiques et excédant si largement la compensation au coût historique que cela porte atteinte au principe même de libre administration.

**Le cas le plus emblématique est celui de l'exercice de la compétence d'aide et d'action sociale par les départements.** Les

---

<sup>1</sup> Calculé en tenant compte des impôts dont l'assiette est territorialisée, que le taux soit fixé localement ou au niveau national.

<sup>2</sup> Comme c'est le cas pour les droits de mutations à titre onéreux (DMTO) ou la part modulable de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

départements font face, en effet, à la dynamique des allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Ainsi, leur coût global s'élevait à près de 20 milliards d'euros en 2021. Compte tenu de la hausse du nombre de bénéficiaires par rapport à la date des transferts de compétences, **les compensations historiques ne couvraient dès lors, en 2021, plus que 45 % de la charge**, soit environ 9 milliards d'euros, laissant ainsi un reste à la charge des départements de 11 milliards d'euros.

**Le cas du RSA illustre également bien la problématique liée de la compensation des charges supplémentaires issues d'une modification des règles relatives à l'exercice d'une compétence.** Les cinq décrets de revalorisation du montant de la prestation pris entre 2013 et 2017, sans effet sur le droit à compensation (DAC), ont en effet donné lieu à la mise en place de trois ressources nouvelles : un dispositif de compensation péréquée (DCP) financé sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), un fonds de solidarité départementale (FSD) et un relèvement du taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Certes, **ces nouvelles ressources ont, selon le Gouvernement, permis d'atteindre un taux de couverture des dépenses de 84 %<sup>1</sup>, mais il convient de relever que celles-ci, pour l'essentiel, ne proviennent pas de l'État mais de la péréquation horizontale (FSD) ou du pouvoir fiscal des départements (relèvement du taux plafond des DMTO).**

L'alourdissement tendanciel des charges imputables aux compétences transférées trouve également une illustration dans l'exercice **de la compétence de gestion des collèges (par les départements) et des lycées (par les régions)**. Ces compétences transférées en 1983<sup>2</sup> et élargies en 2004<sup>3</sup> ont donné lieu à un DAC de 3,9 milliards d'euros. Or, d'après les estimations de la direction générale des collectivités locales, l'exercice de ces compétences mobilise 11 milliards d'euros en 2021

Aussi, et en dehors même des choix relevant de la libre administration opérés localement sur la manière d'exercer une compétence et sur le niveau de qualité des services publics proposés, force est de constater que **l'exercice des compétences transférés, même *a minima*, devient de plus en plus difficile pour les collectivités dans ce contexte d'absence de dynamisme des dépenses sans dynamisme des ressources.**

---

<sup>1</sup> Rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances pour 2023.

<sup>2</sup> Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

<sup>3</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

*b) Un encadrement des dépenses de fonctionnement qui limite l'action des collectivités et qui a fortement entamé le lien de confiance avec l'État*

Depuis 2013, l'État a mis en place **plusieurs mécanismes pour limiter et encadrer les dépenses de fonctionnement des collectivités** réduisant ainsi leurs marges de manœuvre pour exercer pleinement et efficacement leurs compétences.

Le premier, indirect, a été de réduire massivement la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financier de l'État aux collectivités. Ainsi, entre 2011 et 2018, la DGF a enregistré une baisse de 34,7 %, soit 14,4 milliards d'euros, avant de se stabiliser à 27 milliards d'euros à compter de 2018, les seules évolutions postérieures à 2018 relevant essentiellement de mesures de périmètre.

Le deuxième mécanisme d'encadrement, direct quant à lui, s'est concrétisé dans les **contrats de Cahors** visant à développer une approche partenariale pour la **régulation de la dépense locale**.

Cet objectif de limitation des dépenses de fonctionnement assorti de sanctions est, par ailleurs, réapparu dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027, sous la forme de prétendus « pactes de confiance ».

Le PLPFP 2023-2027 n'ayant pas été adopté par le Parlement, ce mécanisme, d'ailleurs expressément rejeté par les deux assemblées en première lecture, n'a donc pas trouvé à s'appliquer. Cependant, il est, une nouvelle fois, révélateur de **la volonté du Gouvernement d'instaurer une contrainte sur l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités**.

Cette volonté de limiter la hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement des collectivités est, cependant, contradictoire avec la hausse des dotations d'investissement (dans le cadre du plan de relance et de la création du fonds vert) et l'incitation forte du Gouvernement pour développer l'investissement local dans la mesure où les dépenses d'investissement, généreront *de facto* une hausse des dépenses de fonctionnement pour la maintenance et l'entretien de ces nouveaux équipements.

De surcroît, cette volonté d'encadrement des dépenses de fonctionnement est également en contradiction avec certaines décisions gouvernementales récentes comme les revalorisations du point d'indice de la fonction publique<sup>1</sup>.

Enfin, et surtout, **ces mécanismes de limitation des dépenses de fonctionnement des collectivités avec un système de sanction va à**

---

<sup>1</sup> La revalorisation de 3,5 % prévue par le décret du 7 juillet 2022 présente un coût estimé, en année pleine, à 2 milliards d'euros pour les collectivités territoriales. Le décret du 28 juin 2023 prévoit, quant à lui, une revalorisation de 1,5 %.

**l'encontre des chiffres constatés** puisqu'entre 2017 et 2021, ces dépenses ont enregistré une hausse de 1 % en moyenne annuelle démontrant le sérieux de la gestion des élus locaux et la **capacité des collectivités à limiter leurs dépenses de fonctionnement en dehors de toute contractualisation.**

**Il en est résulté un climat détérioré entre le Gouvernement et les collectivités territoriales ainsi qu'une perte de confiance de ces dernières qui ont pourtant démontré leur esprit de responsabilité ainsi que leur rigueur au cours des dernières années.**

### **3. Un système devenu illisible, incohérent et instable**

*a) Des finances locales caractérisées par un morcellement de la fiscalité et un empilement de dispositifs obsolètes*

**La fiscalité locale était, en 2022, composée d'une cinquantaine d'impôts directs et indirects,** pesant sur les ménages ou les entreprises, destinés à un ou plusieurs niveaux de collectivités.

En effet, en sus des impôts locaux directs, **les autres recettes fiscales locales et nationales transférées sont constituées d'une mosaïque d'impôts et taxes,** d'un rendement parfois faible, avec des assiettes différentes et des systèmes de dégrèvements et compensations qui leur sont propres.

De surcroît, **de nombreux impôts sont multi affectataires<sup>1</sup>** avec de nombreuses composantes réparties entre plusieurs niveaux de collectivités<sup>2</sup>.

Par ailleurs, **la superposition de pouvoir de taux concurrent sur une même fiscalité avec la pratique des taux additionnels participent également à la complexité du système** et à sa difficile compréhension pour le redevable qui peine à identifier le responsable du choix d'une augmentation d'un impôt.

Les réformes successives de la fiscalité locale se sont aussi accompagnées d'une part croissante d'impôts nationaux affectés aux collectivités. **Historiquement, les premiers impôts nationaux partagés ont permis de financer des transferts de compétences.** En 2022, près de 20 mécanismes de fiscalités « transférées » au titre de la décentralisation représentent 37,3 milliards d'euros. **Par ailleurs, les impôts nationaux partagés permettent désormais de compenser les réformes ayant réduit les leviers fiscaux locaux** (en 2018, 2021 et 2023 pour la TVA afin de faire suite à

---

<sup>1</sup> Les principaux impôts multi-affectataires sont les DMTO (19,8 milliards d'euros), l'accise sur les énergies (11 milliards d'euros), la CVAE (10 milliards d'euros qui ont été supprimés par la loi de finances initiales pour 2023), les IFR (1 milliard d'euros), la TCFE et la taxe de séjour.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, les IFR comptent 11 composantes et sont répartis entre trois niveaux de collectivités (bloc communal, départements et régions) selon des pourcentages différents en fonction de la composante. Les DMTO sont affectés au bloc communal pour un quart et aux départements pour trois quarts. Les fractions de l'accise sur les énergies sont réparties entre les régions et les départements.

la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE).

Enfin, nombre de prélèvements sur recettes ont été instaurés afin de compenser à l'euro près les collectivités territoriales des conséquences des réformes de la fiscalité locale ou des politiques d'exonérations. **Ils sont donc largement définis sur la base de calculs anciens aujourd'hui décorelés de l'évolution des charges et des ressources des collectivités en bénéficiant.**

**Il en résulte une impression avérée d'empilement sans cohérence et un système composite et opaque, peu lisible par les élus et les citoyens.**

*b) Des ressources sans lien avec les compétences des collectivités territoriales*

Il résulte de ce système d'empilement et de compensation que **les ressources actuelles des collectivités ne sont plus cohérentes par rapport aux compétences exercées.** À cet égard, l'exemple des régions et des départements est particulièrement parlant.

Ainsi, **le panier de ressources des régions est fortement contradictoire avec les compétences dévolues à ces dernières.** En effet, une part notable des recettes de fonctionnement des régions repose sur des éléments de fiscalité liés à l'automobile, avec le transfert d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies (ex-taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques [TICPE]) et la perception de la taxe sur les certificats d'immatriculation alors même que le développement des mobilités collectives - ferroviaire, trains express régionaux (TER), transport interurbain - constitue l'une de leurs compétences majeures. Il en résulte que plus elles développeront cette compétence, qui constitue déjà leur principal poste de dépenses, plus leurs recettes vont se contracter.

**La situation des départements est également symptomatique d'un hiatus entre ressources et compétences.** Ces derniers bénéficient en effet de fractions d'impôts nationaux figées pour le financement d'allocations individuelles de solidarité représentant une charge pourtant dynamique sans disposer par ailleurs de leviers fiscaux suffisamment puissants pour y faire face.

**Les départements se trouvant dans les situations les plus fragiles ont d'ailleurs opté de manière pérenne à titre expérimental pour une recentralisation du RSA, preuve, s'il en fallait, que certaines collectivités ne sont plus en mesure d'exercer leurs compétences faute de ressources cohérentes avec les dites compétences.**

c) *Un manque de visibilité sur l'évolution pluriannuelle des ressources, préjudiciable à l'action des élus locaux et à l'élaboration des projets territoriaux*

Plus encore que la complexité du système de financement, **les élus dénoncent le manque de visibilité et de prévisibilité sur l'évolution pluriannuelle de leurs ressources.** En effet, à ce jour, le niveau de dotations d'investissement comme celui de la DGF ou des principaux prélèvements sur recettes sont fixés annuellement en loi de finances sans certitude pour les années postérieures à N+1.

De surcroît, si la TVA, qui représente aujourd'hui la première ressource des départements et des régions et la deuxième du bloc communal, est actuellement dynamique en raison du contexte inflationniste, son caractère cyclique a pour effet d'exposer les collectivités territoriales aux éventuels retournements conjoncturels.

Enfin, si les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ont représenté un progrès en termes d'approche globale des projets nécessaires à un territoire, leur annexe financière ne présente aucune dimension pluriannuelle.

**Cette absence de prévisibilité des financements apparaît donc comme un obstacle au lancement de certains investissements** dans un contexte où les collectivités ont pourtant la lourde responsabilité de prévoir un doublement de leurs investissements pour le climat dans les prochaines années et que **ces investissements majeurs ne peuvent s'inscrire que dans une temporalité longue.**

#### **4. Face à cela, une dépense publique locale permettant pourtant une action publique au plus près du citoyen**

a) *Une vertu démocratique et républicaine*

Les finances locales donnent corps aux principes d'organisation décentralisée de la République et de libre administration des collectivités territoriales posés solennellement par notre Constitution. Ainsi, « *la décentralisation est réelle si la collectivité est véritablement maîtresse de ses finances*<sup>1</sup> ».

**Ce sont les budgets des collectivités territoriales qui permettent de fournir à la population les services publics de proximité consubstantiels à notre pacte social** (écoles, bibliothèque, équipements sportifs, centres municipaux de santé ou d'action sociale, police municipale...).

À cet égard, la crise sanitaire a agi comme un révélateur du **rôle de protection des collectivités au plus près des citoyens.**

---

<sup>1</sup> P.-M. Gaudemet ; J. Molinier, *Finances Publiques, Tome 1, Domat-Montchrestien, 7e éd., Paris, 1996, p. 176, n° 123*

Il en résulte que la dépense publique locale, en permettant le développement de services publics de proximité, crée **un lien démocratique entre les citoyens, leur territoire et leurs collectivités.**

*b) Une vertu économique*

**Les collectivités territoriales assument la plus grande part de l'investissement public.** En effet, les administrations publiques locales portent la majorité de l'investissement public.

Il s'agit ainsi d'une dépense publique économiquement efficace qui, sur la base d'une connaissance fine des besoins locaux, apporte **des solutions concrètes aux grands défis contemporains tels que la transition écologique la cohésion des territoires ou encore le logement.**

Elle représente également une part importante de création de la **richesse nationale et est génératrice d'emplois.**

La maîtrise des budgets des collectivités territoriales atteste également de l'efficacité de l'action publique locale. À cet égard, il convient d'ailleurs de rappeler que la dette des collectivités est maîtrisée et que son poids est faible (8,7 %) dans l'endettement public global, et que celles-ci dégagent un solde excédentaire chaque année depuis 2015.

Dans ce contexte, **il est impératif de ne plus considérer les collectivités territoriales comme un centre de coûts pour l'État sans mise en parallèle avec les richesses créées.**

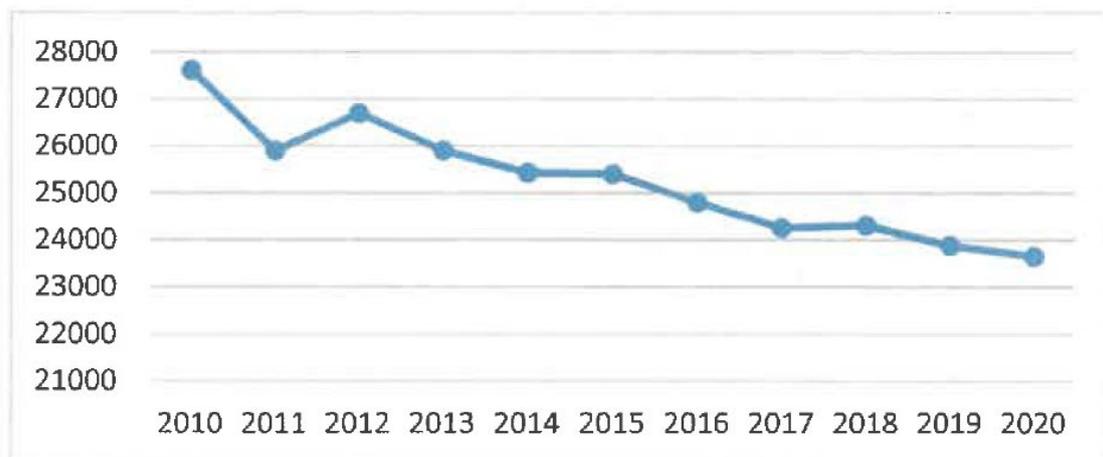
**C. UN ÉTAT DÉSENGAGÉ DE L'APPUI AUX TERRITOIRES, DEVENU SIMPLE CENSEUR DES COLLECTIVITÉS**

Le pouvoir d'agir des collectivités territoriales est aujourd'hui obéré par un État dont l'action conduit, plus que jamais, à asphyxier les libertés locales. **Son désengagement dans les territoires a pour résultante une atrophie considérable de son soutien aux collectivités territoriales,** faisant de lui simplement un censeur de l'activité **des collectivités territoriales,** plutôt qu'un accompagnateur de leurs initiatives.

**1. Une atrophie du soutien de l'État aux collectivités territoriales**

L'amointrissement tendanciel des moyens de l'État a tout particulièrement touché **ceux de l'État territorial.** Chiffrée à 11 763 équivalents temps plein travaillés (ETPT) entre 2012 et 2020, tous ministères, programmes et niveaux confondus, la diminution drastique des effectifs de l'État déconcentré a particulièrement affecté les préfetures et sous-préfetures, qui en ont absorbé le tiers : leurs agents, hors corps préfectoral, sont ainsi passés entre 2010 et 2020 de 27 613 à 23 652, soit une baisse de l'ordre de 14,3 %.

## Évolution des effectifs physiques des préfectures entre 2010 et 2020



Source : Cour des comptes

Comme l'a récemment relevé la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, cette diminution des effectifs, qui touche en priorité les sous-préfectures, s'est traduite par une « *perte de compétences des services déconcentrés de l'État dont le degré d'expertise est mis à mal* »<sup>1</sup>. Sans surprise, une telle évolution affecte principalement **les communes, en particulier celles de petite taille**, qui n'ont pas nécessairement l'ingénierie juridique suffisante ou les moyens financiers nécessaires pour faire appel à un prestataire privé susceptible de les assister.

Cette baisse de la présence territoriale de l'État affecte ainsi deux de ses missions majeures vis-à-vis des collectivités.

La première concerne le **contrôle de légalité**. Si, entre 2014 et 2021, les effectifs affectés à cette mission ont très peu évolué<sup>2</sup>, ils avaient connu entre 2009 et 2014 une **diminution particulièrement sévère, de l'ordre de 30,17 %**<sup>3</sup>. Il en résulte **une dégradation extrêmement notable du service rendu aux collectivités territoriales**, notamment aux communes qui, ne disposant pas nécessairement d'un service juridique dédié, ont particulièrement besoin de l'appui juridique des services de l'État.

Au-delà de certaines disparités territoriales, la Cour des comptes souligne ainsi que **le contrôle des actes n'est plus correctement assuré en raison de la diminution des moyens lui étant affectés**. En conséquence, le contrôle de légalité est parfois défaillant, « *certaines préfectures s'intéressant essentiellement à la légalité externe de l'acte* », créant le risque d'une cacophonie

<sup>1</sup> *À la recherche de l'État dans les territoires, rapport d'information n° 909 (2021-2022), déposé le 29 septembre 2022, fait par Agnès Canayer et Éric Kerrouche au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.*

<sup>2</sup> *Une augmentation de l'ordre de 1 % est constatée sur cette période, soit 6 ETPT, malgré une hausse notable des effectifs en 2017 (862,09 ETPT) et 2018 (898,86 ETPT), revenue en 2021 (841,34 ETPT) à un niveau proche de celui de 2014 (835,73 ETPT).*

<sup>3</sup> *Cour des comptes, Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture », rapport d'observations définitives, quatrième chambre de la Cour des comptes, n° s2022-1762.*

territoriale entre préfectures portant des appréciations divergentes sur des actes pourtant similaires.

La seconde mission est celle du **concours en ingénierie aux projets portés par les collectivités territoriales**. Traditionnellement investi dans cette action de soutien majeure à l'action locale, l'État a largement abandonné son action d'accompagnement depuis le début des années 2010, du fait de **la suppression de prestations d'ingénierie publique** telles que l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)<sup>1</sup> et d'une **perte de compétences d'ingénierie de ses propres services**, liée à la restructuration et aux réductions d'effectifs des directions départementales.

## 2. La difficulté pour l'État de passer du contrôle au conseil

Un tel désengagement est d'autant plus problématique que l'État semble aujourd'hui hésiter sur le rôle qu'il lui revient de jouer auprès des collectivités territoriales. **Incapable de mettre en œuvre un contrôle réellement accompagnateur, il n'apparaît plus, aux yeux des élus, que comme un censeur**, en particulier dans des communes de petite taille ne disposant pas de l'ingénierie juridique nécessaire à la conduite de certains projets.

Les travaux conduits par les rapporteurs ont permis d'étayer le constat, largement partagé par les élus locaux et leurs services, d'une difficulté de l'État à passer d'une culture du contrôle à celle du conseil. De fait, ainsi que l'ont souligné les représentants des administrations centrales de l'État, la tradition de conseil et de dialogue entre services de l'État et collectivités territoriales semble aujourd'hui largement perdue.

Parallèlement, le législateur a tâché de faire œuvre utile, en créant des procédures de rescrits juridictionnels ouverts à certains actes des collectivités locales ou dits « préfectoraux » - une **procédure de prise de position formelle** a été instituée par la loi dite « Engagement et proximité »<sup>2</sup> - afin de sécuriser les collectivités territoriales en amont de la prise d'un acte ou d'une délibération. Pourtant, comme l'a relevé la Cour des comptes, cette dernière procédure ne rencontre qu'un succès modéré puisqu'elle a abouti à seulement « **32 prises de position formelle en 2021** », la Cour faisant valoir que « *les collectivités territoriales (...) n'ont pas l'assurance d'obtenir une réponse de la part des préfectures, qui ne sont pas obligées de se positionner.* »<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Supprimée par l'article 123 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>2</sup> Pour plus de précisions, voir l'article 74 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique.

<sup>3</sup> Cour des comptes, « Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture », rapport d'observations définitives n° S2022-1762 de la première section de la quatrième chambre, p. 38, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/62266>.

Le maigre bilan du « rescrit préfectoral » illustre parfaitement la **difficulté de l'État territorial à faire sa nécessaire mue, en passant d'une logique de contrôle à celle de conseil.**

## II. LA CONSÉQUENCE : LA DÉMOCRATIE LOCALE À L'AUBE D'UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT

### A. LA LASSITUDE DES ÉLUS : SIGNE AVANT-BOURSE D'UNE CRISE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Nombreux sont les élus locaux, **en particulier les maires et les conseillers municipaux**, à se faire l'écho d'une **grande lassitude**. Selon les rapporteurs, les principales causes de ce sentiment diffus sont :

- une **perte de sens du mandat**, en particulier face aux obstacles que rencontrent les élus locaux au quotidien et qui obèrent leur liberté d'action ;

- une **sensation d'inutilité, de découragement et d'isolement** qui s'explique d'une part par le manque de moyens juridiques et financiers à disposition des élus locaux pour transformer leurs projets en réalités locales, et d'autre part, par le manque d'accompagnement et de sécurisation des élus locaux dans leurs projets mais aussi dans leur vie quotidienne ;

- le sentiment **d'un manque de prise sur la réalité locale** du fait d'une recentralisation rampante des compétences et de l'action publique.

Les conséquences de cet état d'esprit qui semble gagner de plus en plus d'élus sont facilement objectivables et quantifiables.

En premier lieu, force est de constater l'ampleur des démissions municipales en cours de mandat depuis 2020. Selon les derniers chiffres rendus publics par le ministère de l'intérieur en avril 2023, **1 293 maires ont démissionné depuis le dernier renouvellement général des conseils municipaux du 28 juin 2020, soit environ 3,7 % des maires.**

Bien que le Gouvernement invite à relativiser ce chiffre, en le comparant de façon fallacieuse avec les démissions intervenues entre 2014 et 2020 dont nombre d'entre elles ont été causées par les nouvelles règles de cumul des mandats<sup>1</sup>, **les statistiques parlent d'elles-mêmes.**

L'association des maires et présidents d'intercommunalité de France (AMF) a ainsi, par la voix de son président David Lisnard, alerté en considérant que « *la côte d'alerte* » était atteinte s'agissant des conseillers municipaux en avançant que, sur 1/5<sup>ème</sup> des départements, elle avait décompté la démission de 773 adjoints au maire ainsi que

---

<sup>1</sup> Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Christophe Béchu, à la question orale de Franck Menonville, JO Sénat, Séance du 5 avril 2023, p. 3482.

de 2 976 conseillers municipaux<sup>1</sup>. De même, interrogée par les rapporteurs, la direction générale des collectivités locales a confirmé qu'une **augmentation significative du nombre de vacances de sièges de conseillers municipaux du fait de démissions était observable depuis 2020**. Elle a ainsi chiffré cette hausse à plus de 8 % par rapport à la période 2014-2016.

En deuxième lieu, une **crise de l'engagement** semble poindre pour le prochain renouvellement général de 2026, tant sont nombreux les maires qui annoncent, à mi-mandat, **ne pas souhaiter se représenter ou hésiter à le faire**. Ainsi, un sondage publié à l'occasion du dernier congrès de l'AMF a mis en avant le fait que sur 609 maires consultés, plus d'un sur deux déclarait ne pas souhaiter se représenter en 2026<sup>2</sup>.

Au surplus, certains témoignages comme celui de l'ancien maire de Saint-Brevin-les-Pins, Yannick Morez sont sur ce point particulièrement éclairants. Ce dernier, auditionné par la commission des lois du Sénat et la mission d'information relative à l'avenir du maire et de la commune en France, avait déclaré : « *Que va-t-il se passer en 2026 ? (...) J'ai bien peur qu'en 2026, dans certaines petites communes, nous n'ayons pas de liste* ».

#### **B. LA DÉFIANCE DES CITOYENS ET LA HAUSSE DES VIOLENCES À L'ÉGARD DES ÉLUS : LES FERMENTS D'UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE**

La situation vécue par les élus locaux est le reflet d'une évolution plus large de la société : **le respect des figures d'autorité, sous toutes leurs formes, ne cesse de s'éroder, au même titre que la confiance dans l'action publique**.

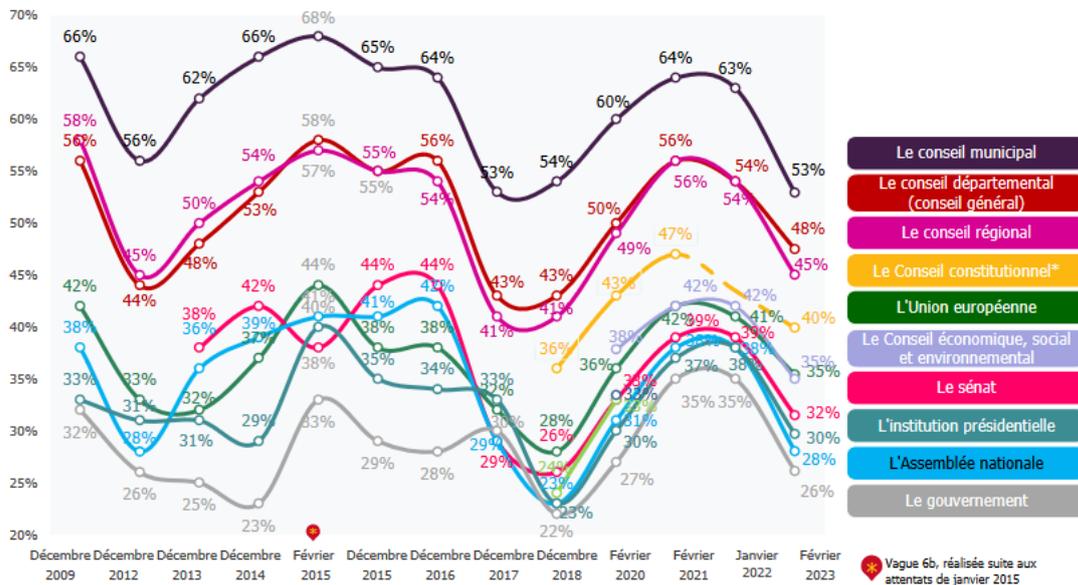
Si la confiance dans les assemblées élues des collectivités demeure très élevée en comparaison avec les institutions nationales, elle n'échappe pas à la **tendance générale d'affaiblissement de la confiance dans les institutions publiques**. En effet, alors que 64 % des Français déclaraient, au sortir de la crise sanitaire en février 2021, avoir une très grande confiance en leur conseil municipal, ils n'étaient plus que 53 % en février 2023. Cette tendance s'observe également s'agissant de la confiance exprimée vis-à-vis des conseils départementaux et régionaux qui, pour la première fois depuis 2018, tombe sous la barre des 50 %.

---

<sup>1</sup> Entretien de David Lisnard au journal Le Figaro, « Les démissions d'élus locaux atteignent un niveau jamais vu », 3 avril 2023, consultable dans son intégralité à l'adresse suivante : <https://www.lefigaro.fr/politique/david-lisnard-les-demissions-d-elus-locaux-atteignent-un-niveau-jamais-vu-20230402>.

<sup>2</sup> Résultats du sondage Ifop « Entre colère et résignation... Le moral des maires et leurs actions face à la hausse du coût de l'énergie », publié le 23 novembre 2022.

## Évolutions du niveau de confiance dans les institutions politiques de décembre 2009 à février 2023



Source : baromètre de la confiance politique, février 2023<sup>1</sup>

Ce sentiment de désaffection connaît diverses traductions.

La première est électorale. En effet, pour la première fois depuis la consécration de l'élection au suffrage universel direct des maires et conseillers municipaux, **le taux de participation au premier tour de l'élection municipale n'a pas franchi la barre symbolique des 50 %**.

Si les élections municipales de 2020 se sont déroulées dans un contexte particulier, lourdement marqué par l'épidémie de covid-19, la tendance de l'abstention est clairement à la hausse, comme le montre le graphique ci-dessus. Cette croissance **progressive de l'abstention semble ainsi signaler le relatif désintérêt des citoyens quant à l'action publique locale et les institutions de démocratie locale chargées de la porter**.

Parallèlement, au-delà de l'affaiblissement de la participation aux élections, la **recrudescence et l'aggravation des violences contre les élus** constitue un phénomène particulièrement inquiétant.

L'incendie volontaire et criminel des véhicules et du domicile de Yannick Morez, alors maire de Saint-Brevin-les-Pins, a mis en pleine lumière les **violences auxquelles les élus locaux, et en particulier les maires, sont confrontés dans l'exercice quotidien de leur mandat**. Elles se traduisent par des incivilités, des injures, des menaces et même des agressions physiques contre eux-mêmes ou leurs proches. L'incendie de

<sup>1</sup> Le baromètre de la confiance politique, Cevipof, vague 14 – février 2023, « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », p. 26. Il est consultable à l'adresse suivante : [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/Barometre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague%2014%20-%20Fevrier%202023%20-%20vFR.pdf%20\(1\).pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/Barometre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague%2014%20-%20Fevrier%202023%20-%20vFR.pdf%20(1).pdf).

plusieurs mairies et équipements municipaux, de même que la violence directe qui s'est exercée contre des maires durant les exactions que connaît notre pays depuis le 27 juin dernier, ont fait franchir un nouveau seuil de gravité aux atteintes subies par les élus.

Loin d'être nouveau, ce phénomène, dont l'ampleur a une première fois été mesurée par la commission des lois du Sénat à la suite du tragique décès du maire de Signes, Jean-Mathieu Michel en août 2019, semble connaître une forte progression. Ainsi, selon les derniers chiffres publiés par le ministère de l'intérieur, près de **2 265 plaintes ou signalements pour des faits de violence verbale ou physique à l'encontre des élus** ont été recensés en 2022, soit une hausse de 32 % par rapport à l'année précédente<sup>1</sup>. Interrogée sur ce point, la DGCL a indiqué quant à elle qu'au cours du premier trimestre 2023, « 891 faits visant des élus ont été recensés par les services de police et de gendarmerie et 632 procédures initiées. [...] Le plus fréquemment, les élus sont victimes d'outrages (36 %) et de menaces de mort (21 %). Les faits de violences physiques (160 en 2020) restent largement minoritaires et stables par rapport à 2022 (165). »

Les maires, en première ligne pour constater ces phénomènes, en témoignent : il y a, au-delà de l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux, un **besoin impérieux de réhabiliter l'image et le rôle des autorités publiques**, au premier rang desquelles les élus locaux.

L'ensemble de ces constats amènent dès lors les rapporteurs à formuler des propositions qui poursuivent un double objectif : rendre aux élus locaux leur **pouvoir d'agir et simplifier l'action publique locale** afin de lui confier un nouvel élan tant aux yeux des citoyens que des élus locaux eux-mêmes.

Ces mesures, si elles reflètent toutes des préoccupations soulevées par les élus, ne sauraient, apporter de solution miracle à une situation sociétale éminemment complexe. Les rapporteurs ont souhaité apporter, pas des propositions précises et concrètes, une première réponse rapide et opérationnelle, aux **difficultés rencontrées, sur le terrain**, par de nombreux élus locaux et singulièrement des maires.

### III. UN OBJECTIF : RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LEUR « POUVOIR D'AGIR » ET SIMPLIFIER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Si les préoccupations des élus locaux peuvent varier en fonction des strates qu'ils représentent et de réalités territoriales différentes, un consensus semble aujourd'hui se dégager quant à la **nécessité de simplifier l'action locale** et de **renforcer le pouvoir d'agir des élus locaux**.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse de Dominique Faure, ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales, du 17 mai 2023, consultable à l'adresse suivante : <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués-de-presse/dominique-faure-presente-de-nouvelles-mesures-pour-protéger-elus>.

Pour concourir à cet objectif, les rapporteurs ont choisi de formuler des **solutions pragmatiques pour les élus locaux**, écartant, à l'inverse, le principe d'un « grand soir » qui ne serait perçu que comme un écran de fumée déconnecté de la réalité territoriale.

Leurs réflexions se sont, pour ce faire, concentrées autour de deux principaux mots d'ordre : la proximité et l'efficacité. La réaffirmation de l'enjeu de **proximité, dans la conduite des politiques publiques mais également de leur nécessaire efficacité jusqu'au dernier kilomètre**, invite à reconsidérer le rôle des élus locaux en tant qu'inventeurs de solutions adaptées aux réalités de leur territoire, à plus forte raison face à un État centralisateur et vecteur d'uniformité des politiques publiques.

#### **A. UNE MÉTHODE : LE REFUS D'UN « GRAND SOIR » AU PROFIT DE SOLUTIONS PRAGMATIQUES POUR LES ÉLUS**

Après plusieurs mois d'échanges avec les élus locaux et l'audition des principales associations représentatives, les rapporteurs partagent le constat qu'il n'est, aujourd'hui, **nullement question de prôner un « grand soir » de la décentralisation** pour répondre aux attentes concrètes et quotidiennes des élus locaux et redonner du souffle à une décentralisation aujourd'hui en panne. Comme le résumait Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville et vice-président de l'association des maires de France, auditionné par les rapporteurs : *« nous ne sommes pas des fanatiques d'une nouvelle grande loi de décentralisation »*.

De surcroît, conscients de l'horizon plus qu'incertain d'une révision constitutionnelle permettant de modifier profondément l'organisation des collectivités territoriales ou l'action de l'État territorial, les rapporteurs ont souhaité formuler une très large majorité de mesures ne nécessitant pas de traduction constitutionnelle, des **propositions pragmatiques et concrètes, dont la réalisation ne nécessite qu'une volonté politique forte et, éventuellement, une traduction législative**, dans l'objectif d'offrir aux élus locaux et aux citoyens la liberté nécessaire dans la conduite de l'action publique de proximité.

Les rapporteurs appellent donc, sans plus attendre, à franchir un **palier décisif qui consisterait, par des mesures pragmatiques, en la reconnaissance d'un vrai pouvoir d'agir** à la main des élus locaux afin de donner un nouvel élan à l'action publique locale.

#### **B. DEUX MOTS D'ORDRE : PROXIMITÉ ET EFFICACITÉ**

Pris dans un étau recentralisateur, les élus locaux sont aujourd'hui confrontés à des difficultés et des complexités qui posent, à terme, la question de leur capacité à déployer une action publique locale efficace jusqu'au dernier kilomètre et au bénéfice des citoyens. Aussi les rapporteurs

ont-ils souhaité concentrer leur réflexion autour de deux principaux mots d'ordre, susceptibles d'irriguer l'ensemble des strates de collectivités territoriales et de guider l'action des élus locaux sur tous les champs des politiques publiques : **la proximité et l'efficacité.**

Les récentes crises traversées par notre pays, en particulier celles des « gilets jaunes » et de la covid-19, ont illustré l'exigence citoyenne renouvelée de proximité et l'importance que des services publics de proximité revêtent pour nos concitoyens. Pourtant, **l'action publique locale est aujourd'hui désarmée et n'a pas les moyens d'une proximité suffisante.**

Face à ce constat, les rapporteurs préconisent de **renouer avec l'exigence de proximité** dans la conduite des politiques publiques, qui invite à un rééquilibrage entre l'État et les collectivités locales, mais aussi au sein de l'État entre les directions d'administration centrale et les services déconcentrés.

Parallèlement, les rapporteurs sont convaincus que **la mesure de l'action publique locale est, pour les citoyens, d'abord celle de son efficacité.** Or, les élus constatent aujourd'hui leur insuffisant pouvoir d'agir et ne peuvent répondre aux exigences d'efficacité sur la mise en œuvre du programme sur lequel ils sont pourtant élus.

Ils estiment en conséquence indispensable de donner aux élus les moyens de **transformer efficacement leurs projets en réalisations et de leur permettre d'être de réels acteurs de la territorialisation des politiques publiques**, unique moyen de garantir leur efficacité jusqu'au dernier kilomètre.

\*

Forts des travaux des rapporteurs et poursuivant une méthode pragmatique, **le groupe de travail a, à l'initiative de ces derniers, adopté 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir ».**

Ces propositions s'articulent autour de **sept axes** :

- le pouvoir réglementaire local et les capacités d'initiative des élus locaux ;
- la coopération locale ;
- les conditions d'exercice du mandat ;
- l'initiative locale ;
- l'état déconcentré ;
- les finances locales ;
- le contrôle parlementaire et la sobriété normative.



---

**LIBRE ADMINISTRATION,  
SIMPLIFICATION, LIBERTÉS LOCALES :  
15 PROPOSITIONS POUR RENDRE  
AUX ÉLUS LOCAUX LEUR « POUVOIR D'AGIR »**

**I. PROXIMITÉ, EFFICACITÉ ET SUBSIDIARITÉ : RENDRE AUX ÉLUS LOCAUX LE « POUVOIR D'AGIR »**

Les élus locaux doivent être en mesure de disposer d'un réel pouvoir d'agir et d'une capacité d'initiative pour l'exercice de leurs compétences. La loi et le règlement, au niveau national, ont toutefois souvent inutilement restreint leurs marges de manœuvre, imposant des normes aveugles aux spécificités territoriales.

Face à cette situation, l'exercice du pouvoir réglementaire local doit être renforcé : en offrant aux élus locaux, au premier rang desquels les maires, des outils concrets de différenciation et de libre administration, il accroît l'efficacité de l'action publique locale ; en rapprochant la décision de nos concitoyens, il est de nature à combattre leur désintérêt quant à la chose publique.

Longtemps resté un concept théorique, il est temps de donner corps, sur des thématiques du quotidien et de la proximité, au pouvoir réglementaire local.

**Proposition n° 1 : Retrouver pouvoir d'agir et capacité d'initiative pour les élus, en ménageant des marges de manœuvres locales sur des champs d'action où seules l'hyper proximité et l'adaptation aux réalités territoriales sont garantes de l'efficacité des politiques publiques.**

*Éléments de contexte*

Face à l'inadaptation persistante de nombreuses normes réglementaires décidées « depuis Paris » aux réalités territoriales, l'exercice renforcé du pouvoir réglementaire local est appelé de longue date par le Sénat et suscite de grands espoirs chez les élus, singulièrement municipaux.

Permettre aux élus locaux de **disposer des moyens juridiques efficaces et à leur main pour exercer pleinement leurs responsabilités** et mettre en œuvre les projets pour lesquels ils ont été élus est une demande légitime et récurrente de leur part.

Néanmoins, **les obstacles à la concrétisation de ce pouvoir d'agir et de cette capacité d'initiative locale persistent**. D'une part, les renvois au pouvoir réglementaire national pour l'application des lois pourtant territoriales sont la règle dans notre législation. D'autre part, les dispositions législatives et

réglementaires très précises qui enserrent l'action des collectivités locales sont multiples et en augmentation.

### *Explicitation de la proposition*

Il est impératif d'étendre le champ d'application du pouvoir réglementaire local, instrument essentiel pour conférer un pouvoir d'agir renforcé des élus locaux.

C'est pourquoi, il est proposé de redonner capacité d'initiative aux élus, **en ménageant des marges de manœuvre locales sur des champs d'action où seules l'hyper-proximité et l'adaptation aux réalités territoriales sont garantes de l'efficacité des politiques publiques.**

Pour autant, un exercice généralisé du pouvoir réglementaire local serait irréaliste et risquerait de placer les élus, notamment dans les collectivités de petite taille, dans des situations de carence ou dans des situations juridiques problématiques faute d'une ingénierie suffisante à leur disposition.

La voie privilégiée par le groupe de travail est donc celle d'un **pouvoir réglementaire local supplétif venant compléter, renforcer, adapter ou déroger à une règle nationale existante** qui ne s'appliquerait que par défaut, en l'absence d'intervention réglementaire locale. Plusieurs exemples peuvent être donnés, dans lesquels cette démarche serait particulièrement salutaire.

**a) En matière de logement**, le groupe de travail invite à :

- **Renforcer la territorialisation de la politique du logement :**

- **en confiant aux EPCI à fiscalité propre volontaires de nouvelles compétences en matière d'habitat et de logement**, par exemple en concluant des « pactes territoriaux » avec l'État permettant d'adapter des mesures normatives, fiscales ou budgétaires aux enjeux de leurs territoires, avec un objectif d'enveloppe financière constante (par exemple pour adapter le zonage applicable à des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif) ou des conventions territoriales de coopération avec l'État et des bailleurs sociaux, qui seraient annexées au programme local de l'habitat ;

- **en territorialisant le pilotage et l'octroi de certaines aides prioritairement à l'échelon départemental de l'État**, en particulier *MaPrimeRenov'* ;

- **en permettant aux autorités organisatrices de l'habitat outre-mer d'adapter, en fonction des réalités locales, les caractéristiques de l'habitat indigne** prévues par le pouvoir réglementaire national ;

- **Soutenir les maires bâtisseurs :**

Il conviendrait de **mieux prendre en compte**, dès le lancement des constructions de logements, **les conséquences budgétaires et fiscales pour les communes de l'arrivée de nouveaux habitants ;**

---

**b) Sur la réglementation des meublés de tourisme (notamment les « Airbnb »), il est proposé :**

- d'octroyer aux communes la faculté d'**abaisser le plafond actuel de 120 nuitées** par année civile de location des résidences principales et de permettre la mise en place de contingents de nuitées selon les périodes de l'année ;
- de permettre aux communes de **rendre obligatoire l'enregistrement des meublés de tourisme en location**, faculté ouverte aujourd'hui aux seuls changements d'usage ;
- d'autoriser les communes à **tenir compte de la qualité environnementale des logements (« passoires thermiques »)** pour les rendre inéligibles aux meublés de tourisme ;

**c) En matière d'urbanisme**, le groupe de travail prévoit de :

- **Redonner des marges d'appréciation locales pour les constructions dispensées de formalités** :

Il s'agirait d'octroyer aux maires ou présidents d'EPCI à fiscalité propre le soin de **définir, à titre supplétif, dans un plan local d'urbanisme, le cas échéant intercommunal (PLU/i), les caractéristiques des constructions dispensées de toute formalité** au titre du code de l'urbanisme, en raison de leur nature ou faible importance, dès lors qu'elles ne se situent pas dans des zones soumises à avis conforme des architectes des bâtiments de France<sup>27</sup> ;

- **Simplifier les décisions d'implantation en matière d'urbanisme commercial** :

À ce titre, il est proposé de permettre aux intercommunalités ayant défini un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) dans un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou un PLUi **d'exonérer certains projets sur tout ou partie de leur territoire, d'une autorisation de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)**, en élargissant le champ des expérimentations déjà votées dans le cadre de la loi dite « 3DS » à l'ensemble des intercommunalités<sup>28</sup>.

Les décrets d'application de cette expérimentation n'ayant toujours pas été pris par le Gouvernement plus d'un an après la promulgation de la loi, les rapporteurs insistent sur la nécessité de déployer cette expérimentation le plus

---

<sup>27</sup> Ces caractéristiques sont aujourd'hui définies par une réglementation édictée par le pouvoir réglementaire national. Voir notamment l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme.

<sup>28</sup> Pour plus de précisions, voir l'article 97 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « 3DS ».

rapidement possible et d'en étendre le champ au-delà des seules « opérations de revitalisation territoriale » (ORT)<sup>29</sup> ;

**d) Sur les zones à faibles émissions (ZFE) :**

Dans la lignée du récent rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat<sup>30</sup>, il s'agit de **permettre aux communes ou intercommunalités compétentes de repousser le calendrier imposé de restriction de circulation** de tout véhicule en fonction des vignettes *crit'air*, en particulier s'agissant des véhicules professionnels ;

**e) Sur le champ médico-social :**

Il est proposé de **supprimer les obligations de surface et d'équipements prévues par le pouvoir réglementaire national s'agissant des structures d'hébergement des mineurs (ASE)**<sup>31</sup> ;

**f) S'agissant de la démocratie locale,** le groupe de travail propose :

- **de redonner des marges de manœuvre aux maires dans la définition des outils consultatifs**, en particulier la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) ainsi que les conseils de quartier et conseils de village<sup>32</sup>, dont la composition, les modalités de fonctionnement et la dénomination sont régies par des règles nationales, alors qu'elles mériteraient d'être définies localement en fonction des besoins du territoire et d'évoluer, librement, au gré des projets locaux ;
- au-delà des seuls projets d'actes et le cas échéant, au moyen du vote préférentiel, de **permettre aux maires d'expérimenter de nouvelles modalités de consultations locales, afin de dynamiser le recours à ces mesures de démocratie directe**. En effet, une consultation locale est aujourd'hui très encadrée en ce qu'elle ne peut porter que sur « *un projet de délibération ou d'acte* » et que les électeurs ne peuvent y répondre que « *par oui ou par non* »<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> En effet, le XI de l'article 97 précité dispose qu'« un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, notamment les délais d'instruction des demandes et de recueil des avis ainsi que les modalités de saisine de la Commission nationale d'aménagement commercial sur les évolutions des documents d'urbanisme visant à prendre en compte les critères précités mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce. ». Il n'a, au 30 juin 2023 et à la connaissance des rapporteurs, pas été pris.

<sup>30</sup> Rapport d'information n° 738 (2022-2023), fait par Philippe Tabarot, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, relatif aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), déposé le 14 juin 2023. Il est consultable dans son intégralité à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r22-738/r22-7381.pdf>.

<sup>31</sup> Voir dans le code de l'action sociale et des familles, les articles L. 312- et D. 312-9 à D. 312-136 sur les bâtiments ; les articles R. 311-36 et D. 312-9 à D 313-20 s'agissant des équipements.

<sup>32</sup> Voir les articles L. 1413-1, L. 2143-1 et L. 2143-4 du CGCT.

<sup>33</sup> La procédure de consultation pour avis des électeurs par une collectivité territoriale est prévue aux articles L. 1112-15 à L. 1112-23 du CGCT.

## II. COOPÉRATION LOCALE : DIALOGUER PLUTÔT QUE CONTRAINDRE

Après une décennie d'instabilité législative, la coopération locale semble arriver à maturité. La carte intercommunale est stabilisée et le fait intercommunal n'est plus remis en cause dans son principe.

Pourtant, les relations entre certains EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres demeurent source d'inutiles frictions. Parfois arbitraire, la répartition des compétences entre communes et intercommunalité ne répond toujours pas à la nécessaire distinction entre des compétences stratégiques, exercées au niveau intercommunal, et des compétences de proximité, exercées au niveau communal. Plus généralement, les relations de coopération locale demeurent enserrées dans un carcan législatif et réglementaire qui n'offre pas aux élus locaux le cadre souple de collaboration dont ils ont pourtant besoin.

Des assouplissements réels, demandés de longue date par le Sénat, doivent désormais intervenir au plus vite. Si de premières avancées ont été conquises dans le cadre de l'examen du projet de loi dit « 3DS », elles demeurent insuffisantes. Il importe de donner aux élus du bloc local la liberté nécessaire, avec pour seule boussole l'efficacité de l'action publique locale.

### A. REFAIRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ UN LIEU DE PROJETS

**Proposition n° 2: Consacrer l'intercommunalité de projet au lieu d'une intégration intercommunale uniforme et subie.**

#### *Éléments de contexte*

La maturité du fait intercommunal semble aujourd'hui actée et nul ne souhaite désormais remettre en cause une carte intercommunale qu'il a été si difficile de stabiliser. Rares sont ainsi les EPCI à fiscalité propre modifiant leur périmètre ou leur nature juridique.

Néanmoins, satisfaction ne vaut *satisfecit* et les relations entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres demeurent sujettes à d'inutiles pesanteurs.

L'on pense en particulier au cas de certains EPCI à fiscalité propre constatant, d'un commun accord avec leurs communes membres, les difficultés posées par certaines compétences exercées au niveau intercommunal qui, pour des raisons propres au territoire, seraient pourtant mieux exercées au niveau communal.

---

### ***Explicitation de la proposition***

Alors que les élus municipaux disposent d'une culture de la mutualisation à l'échelon intercommunal et ne remettent plus celle-ci en cause dans son principe, il devient impératif que la répartition des compétences entre les communes et l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres soit déterminée à la seule aune de l'efficacité de l'action publique locale.

➤ Il doit donc être permis, **par accord local, de modifier la répartition des compétences intercommunales.**

Il est courant qu'en fonction des territoires, l'échelon approprié d'exercice diffère. Et nul ne sait mieux à quel échelon une compétence doit être exercée que les élus locaux eux-mêmes. À l'inverse, il est vain pour le législateur de vouloir régler uniformément l'ensemble des situations pouvant se présenter.

Il convient dès lors de permettre, par accord local pris à l'unanimité des conseils municipaux et du conseil communautaire ou métropolitain de l'EPCI à fiscalité propre concerné, de permettre de modifier la répartition des compétences, y compris « à la carte ».

Dans un premier temps, pourraient n'être concernées qu'un nombre limité de compétences, dont le caractère stratégique ou, à l'inverse, de proximité, peut varier selon les territoires. Il pourrait s'agir, en particulier, des compétences « eau », « assainissement », ou encore « mobilités » pour celles qui concernent le quotidien des habitants.

➤ Doivent être **approfondies les possibilités de transfert des compétences « à la carte ».**

Si à l'heure actuelle les compétences dites « facultatives » peuvent être transférées « à la carte », par une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre sans que ce transfert soit étendu à l'ensemble du territoire intercommunal, il n'en va pas ainsi pour l'ensemble des compétences.

Or l'exercice de certaines d'entre elles serait facilité par un transfert différencié à l'échelle du territoire. Il en va ainsi, en particulier, de la compétence « urbanisme », et de la possibilité de réaliser des PLUi « à la carte ». Sur certains pans du PLU, tels que l'urbanisme commercial, il pourrait ainsi être envisagé d'en transférer l'exercice à l'EPCI à fiscalité propre auquel la commune est membre, sans pour autant que celle-ci perde l'ensemble de sa compétence en matière d'urbanisme.

➤ Doivent être **proscrits pour l'avenir de nouveaux transferts obligatoires de compétences.**

L'efficacité de l'action publique locale doit désormais être la seule boussole du législateur : les communes et l'EPCI à fiscalité propre doivent être libres de déterminer, en responsabilité, les compétences qui doivent être exercées au niveau intercommunal.

D'une part, les transferts obligatoires de compétences des communes vers les EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres n'ont pas tous fait la preuve de leur efficacité et exigent souvent de multiples interventions du législateur, prévoyant délais d'entrée en vigueur différée et dispositions dérogatoires - à l'exemple des compétences « eau » et « assainissement ».

D'autre part, de manière plus générale, le fait intercommunal étant établi, les intercommunalités n'ont plus besoin que leur soient octroyées des compétences obligatoires, comme autant de béquilles de leur légitimité.

## **B. FAVORISER UNE COOPÉRATION LOCALE CHOISIE**

**Proposition n° 3 : Soutenir les formes choisies de coopération locale, garantes d'une libre administration effective.**

### *Éléments de contexte*

La coopération locale demeure très encadrée et ses diverses formes juridiques ne sont pas nécessairement lisibles. À titre d'exemple, la constitution de syndicats infracommunautaires compétents en matière d'eau n'est plus possible pour les communes pourtant détentrices de la compétence ou pour les intercommunalités.

Par ailleurs, certaines formes de coopération locale qui ont pourtant fait la preuve de leur efficacité sont aujourd'hui peu utilisées par les élus locaux. Ainsi, le « demi-succès ou demi-échec » de la création de communes nouvelles s'explique notamment par la fin des incitations budgétaires à leur création<sup>34</sup>.

### *Explicitation de la proposition*

Donner davantage corps au principe de libre administration implique dès lors de **faciliter les formes de coopération choisies de coopération locale**. Les élus locaux doivent pouvoir, aux niveaux communal et intercommunal, organiser leur coopération aussi librement qu'ils l'entendent.

➤ **Faciliter la création de communes nouvelles par le développement d'incitations budgétaires et financières et par le lissage des effets de seuils existants.**

Alors que le mouvement de création de communes nouvelles tend à s'essouffler, il serait particulièrement dommageable que cette forme juridique innovante périclité, au regard des bienfaits qu'elle peut apporter aux territoires qui l'adoptent grâce à la seule initiative locale.

---

<sup>34</sup> *Rapport d'information n° 798 (2022-2023), de Françoise Gatel et Eric Kerrouche fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, « Commune nouvelle : Soutenir le projet d'un destin commun », déposé le 28 juin 2023 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-798-notice.html>.*

Il est dès lors impératif de faciliter la création de communes nouvelles, sur le seul fondement du volontariat et du libre choix des élus concernés, par des incitations budgétaires et financières. Si la formulation d'un projet de territoire commun reste la condition première de la création d'une commune nouvelle, de telles incitations permettent d'amortir l'inévitable coût financier que représente cette création dans les premières années suivant son installation.

Par ailleurs, les effets de seuil générés par une telle création, notamment en matière de logement, doivent être lissés afin de ne pas placer des communes nouvelles nouvellement créées dans des situations de fragilité.

➤ **Redonner de la liberté contractuelle pour l'exercice des compétences au sein du bloc local.**

Bien qu'étant une composante centrale de la libre administration<sup>35</sup> qui leur est constitutionnellement garantie, la liberté contractuelle des collectivités territoriales est quotidiennement entravée par un enchevêtrement de règles disparates.

À titre d'exemple, les modalités de délégation de compétences, au sein du bloc local, diffèrent selon la compétence concernée ; celles applicables aux compétences « eau » et « assainissement » sont ainsi particulièrement dérogatoires au droit commun. Dès lors, comment s'étonner que les élus locaux ne s'approprient pas réellement ces outils ? Il est ainsi urgent de clarifier, d'unifier et de simplifier les régimes aujourd'hui illisibles, de conventionnement et de délégation de compétences au sein du bloc local.

### III. POUR UN STATUT DE L'ÉLU ATTRACTIF ET PROTECTEUR

Les élus locaux doivent bénéficier **d'un statut à la hauteur de leur engagement et de leurs responsabilités**. Il est impératif de mieux reconnaître l'engagement des élus et d'opérer un profond changement de culture civique sur ce point.

Il n'est pas acceptable que la trajectoire professionnelle ou personnelle d'une personne soit pénalisée par l'exercice d'un mandat local. Ainsi, **seul un statut attractif et adapté permettra de susciter des vocations et d'encourager l'engagement de tous les citoyens dans les mandats locaux**.

En complément, **les élus doivent être protégés en toutes circonstances face aux menaces et aux mises en cause** : leur statut doit leur garantir une protection efficace et effective, et ce **pour l'ensemble des élus quels que soient la taille ou les moyens financiers de leur collectivité**.

<sup>35</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, cons. 43.

**Proposition n° 4 : Consacrer un véritable statut de l' élu adapté à la diversité des profils et plus protecteur.**

*Éléments de contexte*

La démission du maire de Saint-Brevin-les-Pins, qui a apporté son témoignage à la commission des lois, puis les agressions dont ont fait l'objet plusieurs maires à l'occasion des exactions ultraviolentes commises après le 27 juin dernier, ont mis en pleine lumière **les violences auxquelles les élus locaux, en particulier les maires, sont confrontés dans l'exercice quotidien de leur mandat et leurs difficultés à bénéficier d'une protection effective et adaptée.**

De surcroît, **l'horizon du prochain renouvellement général des conseils municipaux inquiète quant à l'attractivité des mandats locaux** et à leur capacité de susciter un engagement d'une diversité de profils de citoyens.

Parallèlement, nombreux sont les élus locaux à avoir **annoncé leur volonté de ne pas se représenter aux prochaines échéances électorales, nécessitant de mieux penser les dispositifs de retour à l'emploi à l'issue du mandat.**

*Explicitation de la proposition*

Les conditions d'exercice des mandats locaux et les dispositifs de protection des élus doivent être améliorés, tant pour **faciliter l'exercice des mandats locaux** afin de permettre à une diversité de profils d'y participer que de **mieux protéger les élus dans l'exercice de leur mandat.**

- **Afin de faciliter l'engagement des citoyens, il est proposé :**
  - **d'améliorer la conciliation entre vie professionnelle et mandat en :**
    - garantissant l'application des mécanismes facilitant la conciliation d'un emploi et d'un mandat, en améliorant leur connaissance par les élus comme les employeurs et les professionnels de santé (indemnités journalières en cas d'arrêt maladie compatibles avec l'exercice du mandat) ;
    - augmentant et unifiant les plafonds de crédits d'heures pour les maires et adjoints de toutes les communes ;
  - **de faciliter le retour à l'emploi à l'issue du mandat en :**
    - abaissant le seuil de l'allocation différentielle de fin de mandat aux maires des communes de plus de 500 habitants ;
    - conférant un caractère automatique au bilan de compétences en fin de mandat et la démarche de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) ;
    - facilitant l'instruction des dossiers de VAE dans les six mois précédant la fin du mandat et en garantir l'aboutissement avant les élections ;

- étendant, à l'issue du mandat, le bénéfice des aides existant pour les chômeurs à la création et reprise d'entreprise aux anciens élus ;

• **de faciliter la conciliation entre vie personnelle et mandat en :**

- instaurant un statut de l' élu étudiant permettant des aménagements automatiques de scolarité, sur le modèle de l' étudiant sportif de haut niveau ;

- prévoyant la compensation par l'État pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants des frais de garde engagés par les élus pour la participation aux réunions liées au mandat ;

- donnant aux communes les moyens de prendre en charge les frais de garde d'enfants ou de proches pour l'ensemble des activités du mandat d'un maire ou d'un adjoint ayant reçu délégation du maire de communes de moins de 3 500 habitants.

➤ **Parallèlement, il importe de sécuriser l'engagement des élus en leur garantissant un statut plus protecteur** et à la hauteur de leur engagement et de leurs responsabilités, en adoptant les mesures prévues par la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, présentée par François-Noël Buffet, Françoise Gatel et Mathieu Darnaud<sup>36</sup>.

Il est ainsi proposé de :

- **renforcer l'arsenal répressif** pour mieux protéger les élus locaux dans l'exercice de leurs mandats en alignant les peines applicables sur le régime existant pour les personnes dépositaires de l'autorité publique et instituant une peine de travail d'intérêt général en cas d'injure publique à l'encontre des élus locaux ou personnes dépositaires de l'autorité publique ;

- **améliorer la prise en charge des élus victimes** de violences, agressions ou injures **dans le cadre de leur mandat ou d'une campagne électorale. Pour ce faire, les rapporteurs considèrent indispensable :**

○ d'améliorer la protection fonctionnelle des élus en rendant automatique cette protection, en imposant la prise en charge par l'État des coûts de couverture assurantielle pour la protection fonctionnelle pour les communes de moins de 10 000 habitants ; et en améliorant la prise en charge pour les élus victimes de l'ensemble des restes à charge et dépassements d'honoraire ;

○ de protéger les candidats aux élections - ne disposant aujourd'hui d'aucun dispositif spécifique - pour garantir l'engagement citoyen en instituant un droit à la protection fonctionnelle pendant la campagne électorale aux candidats, qui serait prise en charge par l'État et une prise en charge des dépenses des candidats pour leur sécurité (vigiles, sécurité privée, caméras de surveillance, etc.) ;

---

<sup>36</sup> Pour plus de précisions, voir la proposition de loi n° 648 (2022-2023) de François-Noël Buffet, Françoise Gatel, Mathieu Darnaud, Maryse Carrère, Bruno Retailleau, Hervé Marseille, Jean-Claude Requier et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 26 mai 2023. Elle est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/pp122-648.html>.

○ de garantir l'accès aux assurances pour les locaux politiques et permanences parlementaires ;

- opérer **un changement de culture au sein du monde judiciaire et des acteurs étatiques dans la prise en compte des violences commises sur les élus** et des réalités des mandats locaux. **À cette fin, les rapporteurs préconisent de :**

○ créer d'un mécanisme de dépaysement d'office des affaires lorsqu'un élu est mis en cause tout en maintenant au sein de la juridiction les affaires dans lesquelles un élu est victime pour éviter que l'élu ne se retrouve mis en cause et pris en charge comme victime par le même procureur ;

○ mieux informer les maires et faciliter leur compréhension des décisions judiciaires, notamment de classement sans suite pour des affaires intéressant la vie de leur commune ;

○ permettre aux procureurs de s'exprimer dans les bulletins municipaux afin d'améliorer la lisibilité de leurs décisions qui intéressent la commune ;

○ renforcer la présence des préfets et des procureurs au sein des CLSPD ou CISPD.

Des évolutions législatives ne sauraient toutefois suffire ; elles doivent impérativement **s'accompagner d'un changement profond de culture des acteurs judiciaires et étatiques qui ne peuvent plus rester passifs face à ces phénomènes.**

#### **IV. PLUS DE LIBERTÉ ET DE SOUPLESSE POUR LES INITIATIVES LOCALES**

Si l'heure n'est pas à un « grand soir » de la décentralisation, une réflexion d'ensemble sur le pouvoir d'agir des collectivités territoriales implique nécessairement de questionner le cadre constitutionnel actuel. Celui-ci demeure en effet trop rigide pour que se déploie pleinement le pouvoir d'agir des collectivités territoriales, sans passer par des modifications législatives spécifiques pour chaque territoire, et gagnerait en conséquence à être assoupli.

Pour autant, une révision constitutionnelle, particulièrement hypothétique à l'heure actuelle, ne saurait constituer l'*alpha* et l'*omega* de la libération de l'initiative locale. À cadre constitutionnel constant, les outils existent pour favoriser l'action des élus locaux et doivent être en conséquence davantage employés.

## A. POUR UN CADRE CONSTITUTIONNEL ASSOUPLE

### **Proposition n° 5 : Ancrer les libertés locales dans la Constitution.**

#### *Éléments de contexte*

Bien qu'hypothétique, **la perspective d'une révision constitutionnelle constitue un horizon de réflexion.** Dans ce cadre, le Sénat a déjà formulé des propositions énoncées dans le rapport « *50 propositions pour le plein exercice des libertés locales* » et concrétisées dans la proposition de loi constitutionnelle adoptée le 20 octobre 2020<sup>37</sup>. Celle-ci prévoyait notamment l'élargissement des possibilités de différenciation des compétences des collectivités territoriales et des règles régissant leur exercice ainsi que l'attribution au pouvoir réglementaire local de la compétence de principe d'application des dispositions législatives dans les domaines de compétence des collectivités territoriales.

Ces propositions semblent plus d'actualité que jamais. Face à un cadre constitutionnel excessivement rigide, le législateur a été contraint de multiplier des cadres juridiques dérogatoires pour tenir compte des spécificités locales. **Ce recours croissant à un droit d'exception n'est néanmoins pas satisfaisant.**

#### *Explicitation de la proposition*

Pour prendre en considération les spécificités territoriales locales, il convient dès lors d'**éviter la création de régimes d'exception, et de privilégier un cadre juridique global et souple**, favorisant l'agilité territoriale dans l'hexagone comme outre-mer, plutôt que des évolutions institutionnelles *ad hoc*.

À cet égard, si des adaptations institutionnelles s'avéraient pertinentes dans des territoires aux spécificités prononcées comme la métropole du Grand Paris, la collectivité européenne d'Alsace, la collectivité de Corse ou encore la Bretagne, elles ne pourraient être envisagées qu'avec la nécessité d'en limiter les éventuelles dispositions dérogatoires pour préserver les principes de l'organisation territoriale de notre République, et à l'aune d'une évaluation précise des dispositions déjà existantes. Le Sénat prendra toute sa part à cet effort d'évaluation.

Dès lors, pour **traduire le projet politique de la différenciation dans la Constitution**, il convient d'instituer un cadre juridique unifié des « possibles » pour permettre aux élus de s'en saisir librement et d'adapter leurs actions aux réalités de leur territoire, conformément au principe de subsidiarité. Cette traduction se déclinerait en trois propositions :

➤ **Pour les collectivités, acter l'existence d'un principe de différenciation dans la Constitution permettant l'attribution différenciée des compétences et des règles les régissant et octroyer au pouvoir réglementaire local la compétence de principe d'application ;**

<sup>37</sup> Texte n° 5 (2020-2021) adopté par le Sénat le 20 octobre 2020.

➤ **Pour les outre-mer, rénover le cadre constitutionnel applicable, pour dépasser l'opposition entre assimilation et spécialisation législatives et adapter les facultés de différenciation des collectivités aux besoins de chaque territoire.**

Le cadre constitutionnel actuellement applicable aux outre-mer qui, pour l'essentiel, fait dépendre le statut des territoires des modalités juridiques d'application de la législation et de la réglementation crée un clivage qui peut paraître artificiel entre les territoires régis par les dispositions de l'article 73 et ceux régis par celles de l'article 74 de la Constitution. Or, comme l'a récemment souligné la délégation sénatoriale aux outre-mer, il importe que « *le cadre constitutionnel ne soit pas un obstacle aux évolutions souhaitées* » par les territoires<sup>38</sup>.

En conséquence, cette opposition doit aujourd'hui être dépassée, par un cadre constitutionnel rénové, avec pour seul objectif l'adaptation aux besoins de chacun des territoires concernés, en fonction des demandes exprimées par leurs habitants et leurs représentants.

Sans attendre, une véritable « révolution des méthodes » doit être entreprise pour mieux tenir compte de ces demandes. Ainsi que le souligne la délégation aux outre-mer, une évaluation régulière des politiques publiques concernant ces territoires est indispensable. De même, avant toute initiative législative ou réglementaire, une « culture » de la consultation des outre-mer doit être développée, consistant à saisir les collectivités très en amont, y compris sur les études d'impact, afin de garantir une adaptation réelle des dispositifs aux spécificités des outre mer.

➤ **Pour l'État territorial, favoriser le pouvoir de dérogation des préfets de département.**

Le Sénat avait déjà formulé, dans le cadre des « *50 propositions pour le plein exercice des libertés locales* », la proposition d'autoriser les collectivités territoriales à déroger à des décrets régissant l'exercice de leurs compétences après accord du préfet de département. À cet égard, l'article 27 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, ainsi que le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, publié pendant la crise liée à l'épidémie de covid-19, ont montré la pertinence de tels outils en temps de crise. Il convient dès lors de les généraliser.

Dans ces conditions, il est impératif de modifier la Constitution pour **élargir davantage un pouvoir de dérogation** qui permettra aux collectivités territoriales d'exercer leurs compétences dans un cadre adapté aux spécificités de leur territoire.

---

<sup>38</sup> *Rapport d'information n° 361 (2022-2023) sur l'évolution institutionnelle des outre-mer, de Stéphane Artano et Micheline Jacques au nom de la délégation aux outre-mer, déposé le 16 février 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-361-notice.html>*

## B. POUR UNE AGILITÉ TERRITORIALE RETROUVÉE

**Proposition n° 6 : Renforcer et utiliser les outils de l'agilité territoriale à la main des élus locaux.**

### *Éléments de contexte*

De nombreux outils existent déjà pour favoriser un exercice agile, territorialisé, des compétences des collectivités territoriales. **Leur usage est néanmoins rare, car souvent jugé difficile par les élus locaux.**

Plus inquiétant, **ces dispositifs semblent aujourd'hui, si ce n'est méconnus** - combien d'élus locaux savent aujourd'hui qu'il leur est possible, par simple délibération, d'intégrer une expérimentation prévue par le législateur dans le champ de laquelle leur collectivité territoriale s'inscrit ? - **du moins largement ignorés sur le terrain.** La faute en revient à un État encore trop timide dans les capacités d'expérimentation locale qu'il ouvre et qui ne fait pas suffisamment la promotion de tels dispositifs auprès des élus locaux.

### *Explicitation de la proposition*

➤ **Faciliter les expérimentations locales et les évaluer avant leur pérennisation.**

Il est impératif de développer la place de l'expérimentation dans la culture normative française. Alors que l'entrée en vigueur précipitée de dispositifs souvent adoptés dans l'urgence préside trop souvent à la production des normes juridiques, les territoires ont le droit à des normes bien faites, pensées sur le long terme, expérimentées et correctement évaluées.

Les expérimentations locales, dont le cadre a été opportunément assoupli par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, devraient donc être plus systématiquement utilisées dans les champs de compétence des collectivités territoriales.

➤ **Réaffirmer le conventionnement inter-collectivités, outil souple et à la main des collectivités pour plus de subsidiarité dans l'exercice des compétences.**

Afin de donner davantage corps à leur libre administration, les collectivités territoriales doivent faire un usage plus assidu de leur liberté contractuelle, qui en constitue une composante essentielle.

Fort d'un cadre juridique unifié et clarifié, le conventionnement entre collectivités territoriales doit être systématisé. Les outils en la matière existent et doivent désormais être plus largement diffusés.

➤ **Initier un nouveau processus de décentralisation aux seules collectivités volontaires, avec des compensations suffisantes et un réexamen régulier.**

Plus largement, la question d'une décentralisation par transferts successifs de blocs de compétences aux différentes strates de collectivités territoriales pourrait être mise en question.

À l'exemple de ce qu'a accompli le législateur pour le transfert de routes nationales dans le cadre de la loi dite « 3DS », **un nouvel acte de décentralisation devrait être envisagé selon un mode différencié.** Les collectivités volontaires pourraient ainsi se voir confier de nouvelles compétences, y compris après un processus d'expérimentation et une pérennisation partielle du dispositif expérimenté<sup>39</sup>, tandis que d'autres collectivités de la même strate préférant un *statu quo* pourraient ne pas en être dotées. La méthode à suivre pour procéder à cette décentralisation devrait être partenariale et assurer aux collectivités concernées une juste compensation financière, faisant l'objet d'un réexamen régulier.

## **V. POUR UN ÉTAT DÉCONCENTRÉ QUI S'ADAPTE AUX RÉALITÉS DU TERRITOIRE**

.L'État territorial ne représente plus le partenaire que les collectivités territoriales ont parfois connu. Tour à tour perçu comme aux abonnés absents du soutien à leurs projets ou censeur tatillon de leurs décisions, l'État territorial ne répond plus aux attentes des élus locaux.

En cause : une décennie de coupes budgétaires et d'agencification qui ont rendu l'État distant, éparpillé, et finalement illisible pour les élus locaux.

Cette évolution n'a néanmoins rien d'inéluctable. Il devient donc impératif de simplifier l'accès à l'État pour les élus locaux et de renforcer son rôle de conseil et de sécurisation de leurs décisions, au service de l'efficacité de leur action publique.

---

<sup>39</sup> Désormais possible au titre de l'article L.O. 1113-6 du code général des collectivités territoriales.

## A. SIMPLIFIER L'ACCÈS À L'ÉTAT POUR LES ÉLUS LOCAUX

**Proposition n° 7 : Faire du préfet de département l'interlocuteur unique des maires et des élus locaux et le rendre garant de l'unicité de la parole de l'État sur les projets locaux.**

### *Éléments de contexte*

Les élus locaux font aujourd'hui le constat d'une **profusion des interlocuteurs résultant de l'émiettement et l'agencification de l'État territorial**. Cette organisation administrative rend ardue l'identification de l'interlocuteur pertinent pour les élus locaux en recherche d'un soutien, d'une information ou d'un conseil de l'État territorial.

Une telle évolution pose d'ailleurs des difficultés aux services de l'État eux-mêmes. En remettant en question l'unicité de la parole de l'État, cet éclatement administratif nuit à sa légitimité dans les territoires : quel crédit accorder à une parole qui varie en fonction de l'interlocuteur sollicité ?

### *Explicitation de la proposition*

Afin d'éviter que ne soit définitivement démonétisée la parole de l'État, il est donc impératif de **faire du préfet de département un interlocuteur unique** des collectivités territoriales, garant de l'unicité de la parole de l'État sur leurs projets.

➤ **Renforcer la coopération « en circuit court » des élus locaux et de l'État territorial.**

Les élus doivent pouvoir bénéficier d'un **accès privilégié aux préfets et sous-préfets**. Cette coopération « en circuit court » doit ainsi permettre de rapprocher les élus de l'État territorial et de fluidifier les relations entre État et collectivités territoriales.

➤ **Faire du préfet de département le délégué territorial de l'ensemble des agences existantes.**

Il convient de **faire du préfet de département l'interlocuteur unique des élus, doté d'une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services territoriaux de l'État et doté pour cela de la qualité de délégué territorial de ces agences**. La loi « 3DS » a déjà permis, avec le soutien et à l'initiative du Sénat, de faire des préfets – de région et de département respectivement – les délégués territoriaux de l'Ademe et de l'office français de la biodiversité (OFB). Une telle évolution doit être étendue à l'ensemble des agences existantes, afin que les démembrements locaux de ces agences voient leur action coordonnée, à l'échelle du territoire, par les préfets.

➤ **Regrouper dans les préfectures et les sous-préfectures les personnels des agences de l'État pour réarmer l'État territorial.**

Les personnels des agences de l'État telles que l'Ademe ou l'ANCT doivent être **regroupés au sein des préfectures et sous-préfectures**, dans le but de favoriser leur coordination avec les services préfectoraux et de faciliter leur accès pour les élus locaux.

Une telle évolution permettrait au surplus de réarmer l'État territorial, en repositionnant des personnels dans les préfectures et sous-préfectures. À terme, leur intégration au sein des services préfectoraux, dans le cadre d'un reflux de la politique d'agencification suivie jusqu'ici, pourrait être envisagée.

➤ **Réarmer en moyens humains et financiers les préfectures et les sous-préfectures.**

La présence de l'État dans les territoires est aujourd'hui réduite à sa plus simple expression. Il est donc primordial de **réarmer l'État territorial, en renforçant ses effectifs**. Si cette évolution a été engagée à partir de 2021, elle demeure encore trop timide et doit être amplifiée pour produire ses pleins effets aux yeux des élus locaux.

➤ **Limiter la politique d'agencification.**

À terme, la politique d'agencification doit être limitée. La crise liée à l'épidémie de covid-19 a montré les risques, en temps de crise, d'une cacophonie entre la parole des agences régionales de santé et celle des préfets. Afin d'éviter la multiplication de telles situations, il convient dès lors de **remettre en cause dans son principe la politique d'agencification de l'État territorial**, y compris hors temps de crise.

**Proposition n° 8 : Mettre fin à la logique d'appel à projets dans l'accès à l'ingénierie publique et préférer une logique d'accompagnement sur mesure.**

*Éléments de contexte*

L'accès à l'ingénierie de l'État est aujourd'hui particulièrement marqué par une **logique d'appels à projets**. Les dispositifs contractuels de l'État se multiplient et avec eux la nécessité pour les collectivités concernées de multiplier les démarches pour mener à bien leurs projets.

Une telle logique nuit aux collectivités les moins favorisées : disposant de moyens plus limités, elles sont moins en mesure de formuler des projets répondant aux critères posés par l'État. Cette logique porte donc en elle les **ferments d'une fracture territoriale accrue** entre des collectivités territoriales, déjà bien dotées, favorisées par celle-ci et les autres.

### *Explicitation de la proposition*

En lieu et place de cette logique d'appel à projets, qui place les collectivités en situation de concurrence et de demande d'un soutien de l'État, il convient de promouvoir une **logique d'accompagnement sur mesure**.

L'État doit faire sienne la logique, ayant cours dans d'autres champs de son action, **d'aller vers les collectivités les moins en mesure de formuler leurs projets**. Il doit pour ce faire procéder à une révolution copernicienne : son offre d'ingénierie doit ainsi s'orienter vers un **accompagnement adapté aux collectivités territoriales traditionnellement les moins en mesure de répondre à ses appels à projets**.

## **B. RENFORCER LE RÔLE DE CONSEIL DE L'ÉTAT TERRITORIAL POUR SÉCURISER LES DÉCISIONS DES ÉLUS LOCAUX**

**Proposition n° 9 : Sécuriser les décisions des élus locaux en développant les rescrits, pour préférer le conseil au contrôle.**

### *Éléments de contexte*

Face au désengagement territorial de l'État, les élus locaux sont de plus en plus isolés dans la prise de leurs décisions. Alors qu'ils bénéficiaient traditionnellement en l'État d'un partenaire fiable, à même de les conseiller et de les accompagner tout au long de leur processus décisionnel, ils constatent aujourd'hui que **l'État n'intervient qu'en fin de processus, souvent dans un rôle de censeur**.

C'est tout particulièrement le cas dans des champs de l'action publique locale requérant une technicité particulière, à l'exemple de l'urbanisme.

### *Explicitation de la proposition*

L'État territorial doit retrouver la **culture du conseil** aux collectivités territoriales. Si une culture ne se décrète pas, des avancées pratiques peuvent être entreprises pour restaurer ce rôle de conseil.

➤ **Recréer la faculté de rescrits juridictionnels sur les grands projets et les décisions complexes impliquant un grand nombre d'actes de nature diverse pris par les collectivités.**

L'article 31 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « ESSoC », a prévu l'expérimentation d'un dispositif de « **rescrit juridictionnel** » qui n'a fait l'objet, sur les trois années de l'expérimentation, d'aucune application. Si les conditions de l'expérimentation - marquées par l'épidémie de covid-19 - expliquent en partie cet échec, celui-ci découle également du champ exagérément restreint de cette expérimentation. Peu de décisions des collectivités territoriales, notamment des communes en matière d'urbanisme, y étaient ainsi éligibles.

**Il convient donc de rouvrir une telle expérimentation en élargissant son champ, notamment à certaines décisions complexes des communes, par exemple en matière d'urbanisme.**

➤ **Faciliter l'usage des rescrits administratifs, en particulier sur les champs créateurs de droits individuels et susceptibles de nombreux recours.**

Les **rescrits administratifs**, à l'exemple de la procédure de « prise de position formelle » créée par la loi dite « Engagement et proximité » doivent être davantage proposés aux collectivités territoriales.

Les modalités de tels rescrits pourraient en particulier **être adaptées en fonction du champ de compétence concerné**. S'agissant de champs créateurs de droits individuels et susceptibles de recours, tels que l'urbanisme ou les opérations d'aménagement, **un accompagnement spécifique, plus sécurisant, pourrait ainsi être proposé** par les services de l'État aux collectivités territoriales concernées.

## **VI. POUR DES FINANCES AU SERVICE DE L'ACTION ET DES LIBERTÉS LOCALES : UN CAP POUR LES ANNÉES À VENIR ET TROIS SÉRIES DE MESURES OPÉRATIONNELLES**

**Les finances publiques locales sont un déterminant majeur de la libre administration des collectivités territoriales.**

Le constat, unanime, est pourtant celui d'une érosion continue de la fiscalité locale sur les dernières années, une difficulté de plus en plus grande des collectivités territoriales à disposer des moyens et de la visibilité suffisante pour exercer sereinement leurs compétences dans la durée, ainsi que d'un paysage devenu illisible, incohérent et instable. **Aussi, dans son fonctionnement actuel, le système de financement des collectivités territoriales constitue une source de fragilité pour la décentralisation.**

**Pourtant, les finances locales sont ce qui donne corps aux politiques publiques de proximité** que portent les collectivités territoriales, souvent d'ailleurs avec plus d'efficacité que l'État.

Les propositions présentées visent, en premier lieu à **fixer un cap pour les années à venir, celui d'une réforme globale des finances publiques locales** à moyen/long terme, devant répondre à trois objectifs directeurs clairement identifiés. Dans l'attente, elles présentent **trois séries de mesures opérationnelles pour améliorer à plus court terme le système de financement des collectivités territoriales au regard des constats posés.**

## A. FIXER LE CAP POUR UNE RÉFORME GLOBALE DES FINANCES LOCALES À MOYEN/LONG TERME

**Proposition n° 10 :** Fixer un cap pour les années à venir : à moyen/long terme, repenser dans sa globalité le système de financement des collectivités territoriales et leurs groupements, avec pour objectifs directeurs :

- **Renforcer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et le lien démocratique essentiel, opéré par l'impôt, entre les citoyens et leurs collectivités ;**

- Attribuer à chaque échelon de collectivités territoriales un **panier de ressources clarifié et cohérent avec leurs compétences** et la dynamique de ses charges ;

- **Prévoir une refonte complète de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** basée sur des critères et des modalités de répartition aisément compréhensibles pour mettre fin à un système devenu illisible, incohérent et instable et mettre en place des dispositifs de péréquation rénovés reposant sur des critères reflétant fidèlement la richesse et les charges de chaque territoire. En tout état de cause, la conduite de telles réformes supposera la mise en œuvre de mesures d'accompagnement financier.

### *Éléments de contexte*

Le système de financement des collectivités territoriales est à bout de souffle et sa réforme doit constituer une priorité politique pour les années à venir.

En matière de finances locales, l'ensemble des paramètres du système sont interdépendants. La moindre modification du panier de ressources d'une collectivité a une incidence sur les dotations de l'État ainsi que sur les contributions et reversements au titre des fonds de péréquation, non seulement pour cette dernière, mais également pour l'ensemble des collectivités de la même strate. Aussi, la réforme du système ne peut s'envisager que de manière globale.

Au vu de la complexité du chantier, de la nécessité de pouvoir simuler finement les impacts financiers à la maille de chaque collectivité et d'anticiper l'ensemble des effets de bord, une telle réforme nécessite du temps ainsi qu'une réelle concertation politique et technique avec toutes les parties prenantes : Gouvernement, Parlement, élus locaux...

Le Groupe de travail entend poser les bases préalables à cette réforme en fixant son cap.

### *Explicitation de la proposition*

Le Groupe de travail a identifié les trois objectifs stratégiques devant servir de cadre structurant à cette réforme « *big bang* » des finances locales.

Premièrement, au vu de l'importance du lien démocratique, opéré par l'impôt, entre les citoyens et leur territoire, la réforme doit se fixer pour objectif de redonner de l'autonomie fiscale aux collectivités territoriales, en affectant à chaque échelon de collectivités une part suffisante de ressources localisées sur lesquelles elles peuvent exercer un pouvoir de taux ou d'assiette. Il s'agit d'une condition essentielle de l'autonomie financière réelle des collectivités territoriales et, partant, de leur libre administration. Cet objectif a cependant deux corollaires. En premier lieu, celui-ci doit s'accompagner, au niveau de l'ensemble des administrations publiques, d'un effort de réduction de la pression fiscale pesant sur nos concitoyens et sur les entreprises, qui singularise la France en comparaison européenne. En second lieu, il suppose des systèmes de péréquation entre collectivités territoriales efficaces pour réduire les inégalités de bases fiscales.

Deuxièmement, le fait d'attribuer à chaque échelon de collectivités territoriales un panier de ressources clarifié et cohérent avec ses compétences ainsi qu'avec la dynamique de ses charges est essentiel et doit être posé comme un objectif directeur. Du point de vue des citoyens et des contribuables, le système doit gagner en lisibilité afin que les responsabilités de chacun soient aisément identifiées. Du point de vue des collectivités territoriales, la cohérence entre les recettes et les compétences, notamment au regard de la dynamique des charges qu'elles induisent, est la condition permettant d'exercer celles-ci pleinement et dans la durée.

Enfin, la réforme doit se fixer pour objectif une refonte complète de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des mécanismes de péréquation horizontale, au premier rang desquels le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF). La réforme de la DGF fait figure de priorité. Son fonctionnement, qui repose sur un grand nombre de dotations forfaitaires ou de péréquation aux modalités de calcul complexes, est illisible et son évolution d'une année sur l'autre imprévisible. Les critères de ressources et de charges utilisés pour sa répartition sont, de surcroît, largement caducs : à mesure que la fiscalité locale s'est érodée, le critère de potentiel fiscal – pierre angulaire des systèmes de péréquation verticale et horizontale – s'est trouvé largement vidé de sa substance. Les autres critères utilisés reposent sur des indicateurs souvent trop frustes (population, revenu moyen par habitant...) pour mesurer fidèlement les charges auxquelles font face les collectivités territoriales, qui doivent être mieux prises en compte. Dans la mesure où toute modification des modalités de calcul des dotations fait inévitablement des collectivités « gagnantes » et « perdantes », la mise en place de mesures d'accompagnement financier en faveur de ces dernières est indispensable à la conduite de la réforme.

Dans l'attente de critères et de modalités de calcul aisément compréhensibles, il convient dès à présent d'améliorer la transparence sur les données et les formules actuellement utilisées pour la répartition des dotations et des fonds de péréquation.

Il est enfin à noter que la conception et la mise en œuvre d'une réforme nécessite une gouvernance appropriée (*voir recommandation n° 11*)

## **B. REDONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNE RÉELLE MAÎTRISE DE LEURS FINANCES**

**Proposition n° 11 : Redonner aux collectivités territoriales une réelle maîtrise de leurs finances.**

Cette proposition regroupe un ensemble de mesures concrètes visant à permettre aux collectivités territoriales de desserrer l'étau juridique qui enserme aujourd'hui leurs finances.

### **1. Assurer une protection constitutionnelle à la fiscalité locale**

#### *Éléments de contexte*

La définition du principe de l'autonomie financière résultant des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution telles qu'interprétées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel retient une acceptation trop large des « ressources propres » des collectivités territoriales, en incluant des éléments de fiscalité transférée par l'État dont l'assiette n'est pas localisée et sur lesquelles elles n'exercent aucun pouvoir de taux. Cette définition a ouvert la voie aux suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales (TH) puis de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui ont pu être compensées notamment par le transfert de fractions de TVA sans risquer de censure constitutionnelle au plan juridique, malgré l'atteinte manifeste qu'elles portaient, au plan politique, au principe d'autonomie financière et à l'esprit même de la révision constitutionnelle de 2003.

#### *Explicitation de la proposition*

La proposition consistant à assurer une protection constitutionnelle à la fiscalité locale comporte deux volets.

Premièrement, elle implique d'inscrire dans la Constitution un principe d'autonomie fiscale des communes, impliquant qu'une part déterminante de leurs ressources soient constituée de recettes fiscales sur lesquelles elles exercent un pouvoir de taux ou d'assiette. La consécration de ce principe au seul niveau communal est cohérente avec la clause générale de compétence dont il est aujourd'hui le seul à disposer. Elle permettrait de placer la fiscalité directe locale du bloc communal, qui repose désormais essentiellement sur les impôts fonciers (taxes foncières et cotisation foncière des entreprises), à l'abri des réformes : la réduction ou la suppression d'une de ces taxes ne pourrait alors être compensée que par l'attribution d'un autre élément de fiscalité locale.

Les régions et les départements n'ont pour leur part déjà conservé qu'une part marginale de fiscalité locale. Consacrer pour ces échelons un principe d'autonomie fiscale et partant assurer que leurs ressources issues de la fiscalité locale représentent une part déterminante de leurs ressources impliquerait de « localiser » plusieurs dizaines de milliards d'euros d'impôts nouveaux, ce qui n'est guère réaliste à court terme. Néanmoins, la Constitution pourrait leur garantir un niveau minimal de fiscalité locale, ce qui permettrait au moins de préserver celui qu'ils ont actuellement et favoriser l'attribution de nouveaux impôts locaux.

## **2. Renforcer la légitimité de l'impôt local**

### *Éléments de contexte*

Préserver la fiscalité locale, élément essentiel de l'autonomie financière réelle et partant de la libre administration des collectivités territoriales, implique d'en renforcer la légitimité auprès des citoyens et des contribuables. À titre d'exemple, la vétusté des bases locatives cadastrales, qui datent de 1974, sur lesquelles reposait la taxe *d'habitation* a constitué l'argument décisif justifiant sa suppression, au nom du pouvoir d'achat.

### *Explicitation de la proposition*

Au plan symbolique, il revient aux responsables politiques de faire preuve de la pédagogie nécessaire pour démontrer à nos concitoyens que les impôts locaux ne se résument pas à de la pression fiscale mais participent, au contraire, à la démocratie locale et à la bonne gestion des services publics locaux.

La principale mesure concrète permettant de renforcer la légitimité des impôts locaux est de moderniser le calcul de l'assiette des impôts fonciers, et donc d'accélérer la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, un chantier d'ampleur et de grande complexité. Décidée en loi de finances initiale pour 2020, celle-ci devait être conduite à l'horizon 2026. Le report de cette échéance à 2028 qui a été acté, malgré l'opposition du Sénat, en loi de finances initiale pour 2023 constitue à cet égard un très mauvais signal.

## **3. Redonner des marges de manœuvre fiscales aux élus locaux**

### *Éléments de contexte*

Le vote des taux des impôts locaux est très fortement encadré. Les articles 1636 B *sexies* et suivants du code général des impôts prévoient des règles strictes de plafonnement et de liaison entre les taux des différents impôts.

Dans le détail, celles-ci conduisent à ce qu'une commune ou un EPCI à fiscalité propre souhaitant faire varier les taux des impôts locaux peut :

- soit opter pour une variation proportionnelle des quatre taxes (taxes foncières sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe

d'habitation sur les résidences secondaires et cotisation foncière des entreprises), qui consiste à faire varier les taux des impôts directs locaux dans une même proportion ;

- soit opter pour une variation différenciée, mais à la condition que les taux de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ne puissent pas augmenter plus que le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties ou, s'il est moins élevé, pas plus que le taux moyen pondéré des deux taxes foncières. À l'inverse, les taux de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ne pourront pas diminuer moins que le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties ou, si la baisse est plus importante, que l'évolution du taux moyen pondéré des deux taxes foncières.

### *Explicitation de la proposition*

Pour retrouver une réelle autonomie financière et une maîtrise de leurs ressources, le pouvoir de taux des collectivités territoriales sur leurs impôts locaux doit être réel et non théorique.

Les règles de liaison entre les taux ne sont pour autant pas dépourvues de tout fondement, puisqu'elles poursuivent un triple objectif de ne pas faire peser la charge fiscale locale sur une catégorie particulière de contribuable (par exemple les seules entreprises ou encore les seuls propriétaires de résidences secondaires), de limiter la pression fiscale et de prévenir des phénomènes de concurrence fiscale exacerbée entre les territoires. Aussi, leur suppression totale n'est pas préconisée.

Pour autant, un assouplissement raisonné de ces règles est indispensable. Concrètement, un maire doit pouvoir être en mesure, dans le cadre d'une politique de lutte contre la sous-occupation des logements, d'augmenter dans une certaine limite le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires sans être contraint d'accroître la pression fiscale sur l'ensemble des redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le Sénat a d'ailleurs adopté une mesure en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, qui n'a cependant pas été retenue dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

## **4. Améliorer la place des élus dans la gouvernance des finances locales**

### *Éléments de contexte*

La gouvernance actuelle des finances locales ne permet pas d'associer correctement les élus locaux aux décisions financières qui les concernent.

La Conférence nationale des territoires lancée en 2017 a constitué à cet égard un échec patent, faute de réelle volonté de dialogue du Gouvernement avec les associations d'élus.

Des réformes aussi structurantes que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ont ainsi pu être présentées au

Parlement sans réelle concertation préalable. En fonction des sujets, le Gouvernement a développé la pratique consistant à engager une négociation séparée avec telle ou telle association d'élus, sans dialogue avec les représentants des autres échelons de collectivités territoriales ni avec le Parlement, à qui il est trop souvent demandé d'entériner tel quel dans la loi un accord déjà conclu.

Si le comité des finances locales joue un rôle important pour associer les représentants des collectivités territoriales à la répartition des dotations de l'État et recueillir leur avis sur les textes d'application des lois, son mode de fonctionnement actuel ne permet pas d'associer pleinement les élus locaux et parlementaires à la préparation de l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires qui les concernent dans le cadre des projets de lois de finances et des projets de loi de programmation des finances publiques.

Pour illustrer cette faiblesse, rappelons que la présentation du projet de loi de finances au CFL quelques heures avant son dépôt au Parlement n'est pas satisfaisante. Le temps d'échange avec les ministres est alors quasiment inexistant et, dans tous les cas, inutile puisqu'il intervient alors même que les mesures sont déjà finalisées.

Cet enjeu revêt pourtant une importance particulière dans un contexte de recours croissant à la fiscalité partagée. En effet, pour prendre un exemple, toute décision affectant désormais les recettes de TVA aurait un impact direct sur les recettes des collectivités territoriales.

### *Explicitation de la proposition*

La gouvernance des finances locales doit être refondée, en associant les parlementaires, le Gouvernement et les élus locaux. Pour porter pleinement ses fruits, la coopération doit également être mieux structurée et intervenir dès le premier semestre de l'année, afin que les collectivités territoriales puissent réellement être associées à la préparation du projet de loi de finances pour les mesures qui les intéressent, ainsi qu'à celle du débat d'orientation des finances publiques pour lui conférer une dimension pluriannuelle.

Dans l'enquête qu'elle a réalisée en 2022 à la demande de la commission des finances du Sénat sur le financement des collectivités territoriales, la Cour des comptes partage le souci de renforcement de la gouvernance. Elle évoque notamment la piste d'une consolidation du comité des finances locales comme instance de concertation sur les mesures du projet de loi de finances ayant un impact sur les collectivités territoriales et d'une déclinaison de ce comité par niveau de collectivités pour renforcer le dialogue sur les critères de répartition des impôts nationaux et sur la péréquation horizontale.

En particulier, la piste évoquée par la Cour de « *clauses de rendez-vous* » sur les critères de partage d'impôt nationaux, par exemple sur la durée de la période de programmation des finances publiques, adossées à « *un suivi de la correcte compensation des transferts de compétences en vertu de l'article 72-2 de la Constitution* » est intéressante et en ligne avec les orientations de la proposition n° 12 (voir *infra*) prévoyant d'instituer une procédure de réexamen régulier du

droit à compensation au titre du financement des compétences transférées et à faire des lois de programmation des finances publiques de véritables outils de visibilité pour les élus locaux, au lieu des instruments de contrainte budgétaire qu'elles ont été jusqu'à présent.

La mise en place d'une gouvernance solide constitue de surcroît une condition *sine qua non* à la conception et la mise en œuvre de la réforme globale des finances locales évoquée dans la recommandation n° 10.

## **5. Associer pleinement les élus aux procédures d'octroi des dotations d'investissement de l'État**

### *Éléments de contexte*

L'État apporte un soutien financier aux projets d'investissement portés par les collectivités territoriales au travers de plusieurs dispositifs : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID).

Les collectivités territoriales ne sont pas ou alors que marginalement associées aux procédures d'octroi des dotations, alors même que ce sont elles qui disposent de la connaissance la plus fine des besoins du territoire. L'attribution des subventions relève ainsi de la seule décision du préfet de département ou du préfet de région, selon les dispositifs. Cette logique contraste fortement avec celle qui prévalait à l'origine de la décentralisation, avec l'attribution de dotations globales d'équipement libres d'emploi pour les collectivités territoriales.

La DETR se singularise toutefois par l'existence d'une commission d'élus locaux instituée auprès du préfet de département, dont les pouvoirs restent très limités. Celle-ci détermine chaque année les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimum et maximum de subvention afférents. La commission est également consultée sur les projets pour lesquels le préfet envisage d'octroyer une subvention de plus de 100 000 euros.

Dans les années récentes, de surcroît, les dotations d'investissement de l'État tendent à être de plus en plus « fléchées » vers les priorités de l'État, formalisées dans le cadre d'initiatives partenariales - telles que « Action cœur de ville » ou encore « Petites villes de demain » - ou contractuelles - telles que les contrats de relance et de transition écologique. Cette priorisation des programmes nationaux se fait parfois au détriment des spécificités des besoins locaux identifiés par les élus

### *Explicitation de la proposition*

Le renforcement de l'association des élus aux procédures d'octroi des dotations de l'État s'inscrit pleinement dans l'objectif de redonner aux collectivités territoriales une réelle maîtrise de leurs finances, et en l'occurrence de leurs investissements.

Les pouvoirs de la commission DETR doivent être renforcés. Si la commission est bien tenue informée de l'ensemble des projets que le préfet prévoit de subventionner, celle-ci ne dispose d'aucune information sur les projets rejetés. Ainsi, elle n'est pas en mesure de contrôler le respect, par le préfet, des priorités qu'elle a fixées pour l'année. Un débat pourrait également être ouvert sur le seuil au-delà duquel sa consultation est obligatoire, aujourd'hui fixé à 100 000 euros, avec le souci de trouver le juste équilibre entre les objectifs de bonne association des élus et d'efficacité des procédures.

La décision d'octroi de la DSIL relève, quant à elle, du seul préfet de région malgré le fait que l'instruction des projets soit en pratique assurée par les services déconcentrés de l'État dans le département. Aller vers une gestion davantage « départementalisée » du dispositif en renforçant le rôle du préfet de département créerait les conditions d'un dialogue de proximité et partant de meilleure qualité avec les élus sur l'octroi des subventions.

Enfin, la procédure d'octroi de la DSID, qui ne fait à ce jour l'objet d'aucune concertation, pourrait également être améliorée en ce sens. Les décisions d'attribution pourraient ainsi faire l'objet d'une saisine pour avis non contraignant des présidents de conseil départemental de la région. Si la décision d'attribution continuerait d'appartenir au seul préfet de région, une telle évolution serait de nature à institutionnaliser le dialogue avec les présidents de conseil départemental en matière de DSID et à favoriser la convergence des priorités nationales et locales quant aux projets à soutenir.

### ***C. PERMETTRE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE DISPOSER DE RESSOURCES NÉCESSAIRES À L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES DANS LA DURÉE***

**Proposition n° 12 : Permettre aux collectivités de disposer de ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans la durée.**

Cette proposition regroupe une série de mesures concrètes visant à ce que les collectivités territoriales disposent d'une visibilité suffisante sur l'évolution de leurs ressources et de leurs charges, et bénéficient de moyens suffisants pour exercer dans la durée les compétences qui leur ont été transférées.

#### **1. Donner corps à l'exigence de compensation des compétences transférées aux collectivités territoriales**

##### ***Éléments de contexte***

Comme cela a été rappelé, l'exigence de compensation limitée « au coût historique » des compétences transférées prévu par l'article 72-2 de la Constitution est aujourd'hui fortement remis en cause dans la mesure où

l'exercice de certaines compétences a impliqué de faire face à des charges tellement dynamiques et excédant si largement les ressources transférées que cela porte atteinte au principe même de libre administration.

Le cas le plus emblématique est celui de l'exercice de la compétence d'aide et d'action sociale par les départements. Les départements font face, en effet, à la dynamique des allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Ainsi, les compensations historiques dont bénéficient les départements ne couvraient plus que 45 % de la charge totale en 2021, laquelle s'élevait à environ 20 milliards d'euros, laissant un reste à la charge aux départements de 11 milliards d'euros.

Dans cette situation, l'exigence de compensation des compétences transférées devient totalement théorique et fictif, au même titre que l'autre grand principe posé par l'article 72-2, relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (voir *proposition n° 11*).

Au-delà des départements, cette problématique concerne l'ensemble des collectivités territoriales.

### ***Explicitation de la proposition***

Pour remédier à cette situation, il est proposé de réviser la Constitution afin de prévoir un principe de « *réexamen régulier* » des ressources attribuées pour la compensation des transferts, créations, extensions ou modifications de compétences.

Il reviendrait au législateur organique de déterminer les modalités précises de réexamen.

En termes de périodicité, celui-ci pourrait s'articuler avec la loi de programmation des finances publiques, afin de donner aux élus la meilleure visibilité possible sur l'évolution de leurs ressources.

Concernant la méthode, ce réexamen devrait s'appuyer sur une gouvernance renforcée (voir *proposition n° 11*), dans le cadre de laquelle un travail technique devrait être effectué pour objectiver la charge représentée par une compétence ainsi que, pour ne pas interférer avec la libre administration des collectivités territoriales quant à ses modalités d'exercice, la part de cette charge imputable à des facteurs exogènes s'imposant aux collectivités territoriales. Il en va notamment du nombre de bénéficiaires des AIS, corrélé à l'évolution de la pauvreté et de la dépendance, ou encore de la charge de gestion des établissements scolaires, corrélée aux évolutions démographiques.

Le Sénat a déjà adopté un dispositif en ce sens le 20 octobre 2020 lors de l'examen en première lecture de la proposition de loi constitutionnelle pour le

plein exercice des libertés locales déposée par Philippe Bas, Jean-Marie Bockel et plusieurs de leurs collègues<sup>40</sup>.

## **2. Créer les conditions d'un débat lisible et transparent sur l'évolution des charges des collectivités territoriales**

### *Éléments de contexte*

Au cours de la dernière décennie, les lois de décentralisation ont trop souvent « passé sous silence » la question financière, faute de transparence suffisante sur ce point de la part de l'État. À titre d'exemple, la loi « NOTRe »<sup>41</sup> de 2015 a ainsi prévu d'importants transferts de compétences en matière économique aux régions, sans en prévoir les modalités de financement et sans que les travaux préparatoires ne permettent au législateur d'en mesurer précisément l'impact. De même, la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019<sup>42</sup> a prévu de permettre à l'ensemble des communautés de communes de prendre la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sans leur donner, malgré les propositions du Sénat, les moyens financiers de l'exercer. Cet enjeu avait alors empêché de trouver un accord entre les assemblées.

Par ailleurs, plutôt que de donner aux collectivités la visibilité dont elles ont besoin, l'État s'est plutôt attaché à contraindre leurs dépenses de fonctionnement, au travers des précédentes loi de programmation des finances publiques (LPFP), indépendamment de toute analyse de l'évolution de leurs charges, d'abord par la baisse unilatérale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur la période 2014-2018 puis avec les léonins « contrats de Cahors ».

### *Explicitation de la proposition*

Il est urgent de créer les conditions d'un débat lisible et transparent sur l'évolution des charges des collectivités territoriales.

Cela implique de renforcer la transparence et le dialogue sur les conséquences financières des projets de loi imposant des nouvelles charges aux collectivités territoriales, notamment au travers des études d'impact, en précisant d'emblée la traduction que leurs dispositions devront trouver dans les projets de lois de finances.

À cet égard, la charte signée le 16 mars 2023<sup>43</sup> entre le Sénat et le Gouvernement dans le cadre des États généraux de la simplification a donné des orientations claires en prévoyant expressément que « le Gouvernement présentera dans l'étude d'impact des lois territoriales à enjeux financiers, conformément à la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44

---

<sup>40</sup> Propositions de loi constitutionnelle n° 682 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales de Philippe BAS, Jean-Marie BOCKEL et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 29 juillet 2020

<sup>41</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>42</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

<sup>43</sup> États généraux de la simplification, Objectifs communs pour simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales, 16 mars 2023.

de la Constitution les impacts budgétaires prévisibles sur les collectivités territoriales, et indiquera selon quelles modalités (calendrier et vecteur législatif) le budget de l'État les prendra en compte ». Le Sénat se montrera vigilant quant au respect de cet engagement par le Gouvernement.

Cela implique également de renverser la logique présidant actuellement à la conception des projets de LPFP, en faisant de ces dernières non pas un outil de contrainte sur les budgets locaux mais bien un instrument d'accompagnement, en prévoyant une trajectoire de ressources reposant sur une analyse approfondie de l'évolution prévisionnelle de leurs charges et permettant de donner aux élus la visibilité dont ils ont besoin.

Cette proposition est par ailleurs en ligne avec celles formulées par la Cour des comptes dans son rapport précité relatif aux scénarios de financement des collectivités territoriales<sup>44</sup>, selon lequel : « dans la LPFP, l'État devrait s'engager sur le montant des dotations de fonctionnement et d'investissement sur cinq ans. La loi préciserait la structure de la fiscalité partagée avec un engagement de ne pas la modifier sur la période ni le cadre de la fiscalité locale. (...) la loi organique pourrait être modifiée en prévoyant que les parts de fiscalité nationale sont fixées par catégorie de collectivités pour la durée de la LPFP et que leur révision quinquennale est précédée d'une concertation avec les collectivités. La LPFP donnerait la prévision des recettes en cohérence avec celles de l'État, avec les hypothèses d'évolution de la croissance et de l'inflation. Elle préciserait, par niveau de collectivités locales, une trajectoire de progression des ressources faisant l'objet d'une péréquation (...) ».

### **3. Privilégier l'affectation aux collectivités territoriales de ressources cohérentes avec leurs compétences**

#### *Éléments de contexte*

La cohérence entre les compétences des collectivités territoriales et le choix des ressources dont elles disposent pour les financer constitue un élément important pour l'efficacité de l'action publique locale.

À titre d'exemple, quand bien même les collectivités territoriales ne disposaient pas de pouvoir de taux sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), le caractère localisé de son assiette permettait de créer un « retour » sous forme de recettes fiscales des politiques d'attractivité menées par les collectivités. D'ailleurs, le Gouvernement a voulu recréer ce « cercle vertueux » de façon artificielle au moment de la suppression de la CVAE avec la mise en place d'un fonds pour l'attractivité économique des territoires, abondé par la dynamique de la fraction de TVA transférée en compensation.

L'incohérence entre ressources et compétences est patente pour les régions, qui perçoivent des éléments de fiscalité liées à l'automobile (accise sur les énergies, taxe sur les certificats d'immatriculation) qui, à l'inverse, ont vocation à décroître à mesure que les régions réussissent leurs politiques de développement des transports en commun.

---

<sup>44</sup> Cour des comptes, « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution », 2022.

Les départements, pour leur part, bénéficient de fractions d'impôts nationaux figées pour le financement d'allocations individuelles de solidarité représentant une charge pourtant dynamique.

### *Explicitation de la proposition*

Pour l'avenir, lors de chaque attribution de ressources nouvelles aux collectivités territoriales, il conviendra de s'interroger sur sa cohérence, aussi bien en termes de nature que de dynamique, avec les compétences exercées.

À titre d'exemple, la Cour des comptes<sup>45</sup> évoque l'hypothèse d'un transfert d'une fraction du produit de l'impôt sur les sociétés (IS) aux régions dont l'assiette pourrait être localisée, en cohérence avec leurs compétences en matière de développement économique. Cela pourrait constituer une piste intéressante à examiner en concertation avec Régions de France.

Lorsqu'il s'est trouvé en situation d'être concerné, l'État ne s'y est d'ailleurs pas trompé. Alors même qu'une fraction figée de TICPE avait été attribuée aux départements pour l'exercice de la compétence RSA à compter de 2004, les modalités de financement de l'expérimentation de recentralisation temporaire de cette compétence dans les départements volontaires<sup>46</sup> fixées par la loi de finances initiale pour 2022<sup>47</sup> ont prévu le transfert à l'État d'une fraction dynamique des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements concernés. Cela témoigne une fois de plus d'une conception déséquilibrée des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

## **4. Veiller à ce que l'État joue pleinement son rôle dans la durée**

### *Éléments de contexte*

Au cours de la dernière décennie le lien de confiance entre les collectivités et l'État s'est fortement dégradé.

La multiplication des réformes affectant la fiscalité locale a donné lieu à la mise en place d'un empilement de dispositifs de compensation, qui ont pu être extrêmement complexes dans le cas de la suppression de la taxe professionnelle à compter de 2010<sup>48</sup> ou encore de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2021<sup>49</sup>. L'exercice est désormais rodé : à chaque réforme, le Gouvernement prend l'engagement d'une compensation à l'euro près mais, bien souvent, finit par revenir sur cette promesse pour des raisons budgétaires.

Les mesures sectorielles d'exonérations ou d'abattements d'impôts locaux ont ainsi donné lieu à des dispositifs de prélèvements sur les recettes de l'État permettant d'en assurer la compensation à l'euro près, à savoir les « allocations compensatrices ». Celles-ci ont cependant fait l'objet d'importantes minorations

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> À ce jour, les départements de Seine-Saint-Denis, des Pyrénées-Orientales et de l'Ariège.

<sup>47</sup> Article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>48</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

<sup>49</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

motivées par le seul objectif de tenir la trajectoire des concours financiers de l'État prévue en LPFP : en 2021, les 4 milliards d'euros d'exonérations et d'abattements imposés par l'État aux communes ne sont plus compensés qu'à hauteur de 2 milliards d'euros.

De même, dans les années récentes, le mécanisme dit de « variables d'ajustement » a continué de s'appliquer aux dotations instituées dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle ou de la réforme du seuil d'assujettissement au versement mobilité. Ces exemples illustrent bien la perte d'autonomie sur la ressource induite par le remplacement de ressources fiscales par des dotations de l'État.

L'État a par ailleurs un rôle essentiel à jouer pour garantir la solidarité territoriale au travers de la péréquation. Dans les années récentes, à rebours de la logique même de la péréquation verticale, la progression des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), notamment la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) s'est faite à enveloppe constante, de sorte qu'elle est en réalité assurée par les autres collectivités, par écrêtement de leur dotation forfaitaire, conformément aux règles de répartition de la DGF<sup>50</sup>.

Il revient enfin à l'État, en situation de crise, de prendre les mesures qui s'imposent pour préserver les finances locales, alors que les collectivités, tenues de respecter la « règle d'or » budgétaire<sup>51</sup>, n'ont pas la possibilité de s'endetter massivement. Les collectivités, sorties fragilisées de la crise sanitaire qui a fortement affecté leurs recettes fiscales et tarifaires, subissent de plein fouet la crise inflationniste depuis plus d'un an, tout particulièrement quant à leurs dépenses énergétiques et d'alimentation.

### *Explicitation de la proposition*

L'État doit redevenir un partenaire solide et fiable pour les collectivités territoriales.

Si le souci de maîtriser les dépenses publiques ne peut qu'être partagé, des considérations de pure gestion budgétaire ne sauraient justifier le manquement à la parole donnée lorsqu'un engagement de compensation a été pris. Une promesse ne devrait jamais être une variable d'ajustement.

Le renforcement de la péréquation, nécessaire à la résorption des inégalités territoriales, implique un effort budgétaire des collectivités territoriales, au titre de la péréquation horizontale, mais également de l'État. Ainsi, la progression de la DSU, de la DSR et des autres dotations internes à la DGF ne devrait être financée que par une augmentation à due concurrence de

---

<sup>50</sup> Voir le III de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales.

<sup>51</sup> L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales impose aux collectivités de voter un budget à l'équilibre sur la section de fonctionnement. L'endettement n'est dès lors possible que pour financer les investissements.

l'enveloppe globale. Cette approche, finalement retenue dans le cadre de la loi de finances pour 2023<sup>52</sup>, doit être poursuivie.

S'agissant enfin du rôle de l'État en temps de crise, il conviendra, dès la fin de l'exercice budgétaire, de réaliser un bilan détaillé des dispositifs dits de « filets de sécurité » prévus dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022<sup>53</sup> et de la loi de finances initiale pour 2023<sup>54</sup> pour soutenir les collectivités territoriales face aux effets de l'inflation, notamment sur les dépenses énergétiques.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, le Sénat avait alerté sur le caractère trop restrictif du dispositif et en particulier du critère d'éligibilité à la dotation fondé sur l'épargne brute, mais ses propositions d'améliorations n'ont été que très partiellement satisfaites dans le cadre du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

L'avis négatif donné par le comité des finances locales (CFL) sur son décret d'application, qui conduit à restreindre encore davantage l'accès au dispositif, en ne prenant notamment pas en compte les dépenses d'énergies indirectes que sont les hausses des dotations d'équilibre versées par les collectivités aux établissements scolaires, constitue à cet égard un mauvais signal.

En tout état de cause, la réalisation d'un tel travail de bilan doit permettre de déterminer, pour l'avenir et dans la perspective de futures crises, des modalités plus efficaces de soutien financier ciblé aux collectivités territoriales confrontées à un choc sur leurs dépenses ou sur leurs recettes.

#### **D. ŒUVRER À LA SIMPLIFICATION DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Proposition n° 13 : Œuvrer à la simplification du système de financement des collectivités territoriales**

Cette proposition regroupe des exemples de mesures permettant de simplifier le système de financement des collectivités territoriales, devenu illisible pour les élus locaux et les citoyens. Néanmoins, le choc de simplification que le groupe de travail appelle de ses vœux ne pourra venir que de la réforme globale proposée *supra* (voir *proposition n° 10*).

<sup>52</sup> Article 109 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

<sup>53</sup> Article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

<sup>54</sup> Article 113 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

## **1. Simplifier les dispositifs de compensation des réformes fiscales du passé**

### *Éléments de contexte*

La complexité du système de financement des collectivités territoriales tient notamment à la multiplication des dotations de l'État, poursuivant des objectifs divers de politique publique ou de compensation des réformes fiscales du passé.

À titre d'exemple, la suppression de la taxe professionnelle à compter de 2010 a donné lieu à la mise en place de plusieurs dispositifs destinés à assurer la neutralité financière de la réforme. Dans le détail, il s'agit de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)<sup>55</sup>, qui est attribuée aux trois échelons de collectivités territoriales, de la dotation aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)<sup>56</sup> au profit des communes et des EPCI et enfin de la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE, dite « dot<sup>2</sup> ») perçue par les régions et les départements<sup>57</sup>.

En 2023, ces dotations représentaient un montant cumulé de 3,5 milliards d'euros. Leurs montants ont la particularité d'être figés, sous réserve des minorations dont elles ont fait l'objet au titre des « variables d'ajustements » (voir *proposition n° 12*).

### *Explicitation de la proposition*

Dans un souci de simplification, il est proposé de supprimer les dotations de ce type : leur référence à des recettes supprimées il y a plus de dix ans et leur caractère figé conduit parfois à qualifier ces dotations de « fiscalité morte ».

Ces dernières pourraient être remplacées par une nouvelle ressource dynamique et non susceptible d'être soumise à des minorations, comme une fraction de TVA ou de l'accise sur les énergies.

## **2. Rationaliser la politique de soutien à l'investissement local**

### *Éléments de contexte*

La politique de soutien à l'investissement local fait intervenir une grande variété d'acteurs et de dispositifs différents.

---

<sup>55</sup> Prévues par l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, la DCRTP vise à compenser les effets de la réforme de la taxe professionnelle et garantir le niveau de ressources des collectivités avant et après la réforme.

<sup>56</sup> Prévues par l'article 1648 A du code général des impôts, le FDPTP a initialement été créé pour mettre en œuvre une péréquation horizontale du produit de taxe professionnelle, aujourd'hui prélevée sur les recettes de l'État pour effectuer des versements aux communes et EPCI défavorisés.

<sup>57</sup> Prévues par l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, la DTCE vise à compenser aux départements et aux régions la perte des allocations compensatrices ayant fait l'objet d'un transfert vers un autre niveau de collectivités ou d'une suppression à l'occasion de la réforme de la fiscalité locale de 2010.

Les projets portés par les communes et leurs groupements sont susceptibles d'être financés par l'État au travers de ses dotations « classiques » telles que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), mais également des dispositifs sectoriels pouvant être portés par d'autres ministères, tels que le Fonds vert institué en 2023.

Interviennent également les différents opérateurs de l'État (Agence nationale de la cohésion des territoires, Ademe...) qui déploient également une série d'initiatives de soutien dans leurs domaines de compétence.

Les autres strates de collectivités territoriales, régions et départements, mettent également en place leurs propres dispositifs de subventions et appels à projets ou à manifestation d'intérêt.

Cette multiplication d'initiatives, qui témoignent du souci commun de soutenir l'investissement local, est cependant source de perte d'efficacité et constitue un manque de lisibilité pour les élus. Chaque dispositif comporte en effet ses propres objectifs, ses propres modalités de sélection et son propre calendrier. Leur doctrine d'emploi respective est parfois obscure, et dans la pratique, les élus sont nombreux à faire le constat que la DETR et la DSIL, voire maintenant le Fonds vert, sont aisément interchangeables et peuvent alternativement être mobilisés pour soutenir des projets comparables, selon les contingences et la disponibilité des crédits.

Le déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) a conduit à regrouper un certain nombre d'initiatives sectorielles au sein d'un document unique. Cependant, leur mise en œuvre n'a pas été à la hauteur des attentes, compte tenu de l'absence de volet financier robuste.

### *Explicitation de la proposition*

Pour rationaliser la politique de soutien à l'investissement local, il conviendrait *a minima* de faire concorder les calendriers et procédures des différents dispositifs. Ce type d'initiatives existe déjà localement, par exemple avec des plateformes communes pour déposer les dossiers de demande de subvention auprès des services de l'État et du département. Elles mériteraient d'être généralisées.

Une meilleure coordination entre les différents financeurs et une limitation du recours aux appels à projets doivent également contribuer à améliorer la lisibilité et l'efficacité de l'offre de soutien à l'investissement local.

Pour aller plus loin, pourrait être expérimentée, dans certaines régions, la mise en place d'un dispositif de dotation unique de l'État, fusionnant au moins la DETR et la DSIL. Les subventions versées dans ce cadre seraient octroyées selon une procédure associant pleinement les élus locaux.

Un tel dispositif pourrait également faciliter la conclusion de « pactes territoriaux » pluriannuels, qui formaliseraient les engagements réciproques de l'ensemble des acteurs. Contrairement aux CRTE, ces pactes identifieraient de

façon claire les financements qui seront mobilisés pour accompagner les projets sur la période.

## VII. LE SÉNAT AU SERVICE DES TERRITOIRES : CONTRÔLE ET SOBRIÉTÉ NORMATIVE

Le Sénat, représentant des collectivités territoriales, est le garant du respect des libertés locales et entend les protéger face à la menace d'une recentralisation rampante.

Convaincus que le Parlement doit jouer tout son rôle en la matière, les rapporteurs estiment nécessaire de mobiliser et déployer une palette d'outils de contrôle qui doivent être adaptés et dédiés à l'application aux territoires des lois votées.

En complément, le Parlement, dans son ensemble, doit impérativement s'astreindre à la sobriété normative et, à cette occasion, appeler le Gouvernement à en faire de même, tant sont nombreux les élus locaux appelant à une pause normative.

### A. RENFORCER LE RÔLE PARLEMENTAIRE DES LOIS APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Proposition n° 14 : Renforcer le contrôle parlementaire de l'application aux territoires des lois votées.**

#### *Éléments de contexte*

La mission de contrôle de l'action du Gouvernement dévolue au Parlement par la Constitution lui donne vocation à exercer un contrôle effectif et efficace de l'application aux territoires des lois votées. Or, trop souvent, les lois votées par l'Assemblée nationale et le Sénat, notamment dans le domaine des collectivités territoriales, ne reçoivent pas des mesures d'application conformes à l'intention du législateur.

Si de nombreux outils de contrôle parlementaire existent, force est de constater qu'ils sont insuffisamment mobilisés et que nombre de décisions du Gouvernement lui échappent encore.

#### *Explicitation de la proposition*

Il est proposé de déployer au Sénat **des initiatives de contrôle dédiées à l'application aux territoires des lois votées** qui pourraient prendre deux formes :

- d'une part, **susciter, avec l'accord des groupes politiques, des débats réguliers portant sur des thématiques en lien avec les collectivités territoriales ;**

- d'autre part, **mettre en place un débat en séance publique sur les grandes orientations du Gouvernement et les principales évolutions normatives qu'il envisage en matière de collectivités territoriales.**

Par ailleurs, **un contrôle qualitatif à tous les échelons de l'application d'une norme devrait être systématisé.** Celui-ci serait l'occasion d'en vérifier la conformité à l'intention du législateur en contrôlant non seulement la prise des mesures réglementaires, en s'appuyant notamment sur les travaux du conseil national d'évaluation des normes (CNEN), mais surtout sa mise en œuvre conforme à l'esprit du législateur par l'État territorial. À cette occasion, la diffusion aux élus locaux, par l'État territorial ou les administrations centrales, d'informations précises des dispositifs à leur disposition - qui fait aujourd'hui trop souvent défaut face aux résistances centralisatrices de l'État - pourrait être contrôlée.

En complément, il convient de **renforcer les processus d'évaluation des normes et des expérimentations locales à échéance régulière.** Ce suivi devrait inclure l'ensemble des acteurs concernés afin de croiser les regards et de permettre au Parlement, avant d'envisager toute pérennisation, de disposer d'éléments évaluatifs précis et complets.

#### **B. METTRE UN COUP D'ARRÊT À LA COMPLEXIFICATION NORMATIVE**

<b><u>Proposition n° 15</u> : S'astreindre à la sobriété normative.</b>
---

##### *Éléments de contexte*

La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales est l'une des principales demandes des élus locaux tant la complexification des normes obère leurs capacités d'action et rend difficile la réalisation des projets pour lesquels ils ont été élus.

De la même manière, l'inflation normative décuple l'incertitude entourant la réalisation de leurs projets et en augmente significativement le coût.

##### *Explicitation de la proposition*

**Le législateur doit agir avec résolution pour réduire cette inflation et cette complexification normatives, tant s'agissant du « flux » que du « stock » des normes.**

Convaincu de la nécessité de s'engager pour l'avenir sur des objectifs de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, le groupe de travail affirme la nécessité de **mettre fin à l'instabilité normative et à la complexification grandissante de certains champs normatifs afin de faciliter l'exercice par les élus locaux de leurs fonctions.** L'objectif de la « sobriété normative » devra irriguer l'ensemble des travaux à venir du législateur, à commencer par le Sénat.

Pour donner corps à cette volonté politique forte, le Sénat a signé le 16 mars 2023 avec le Gouvernement une **charte portant des « objectifs communs pour simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales »**<sup>58</sup>. Il sera vigilant sur sa bonne application par le Gouvernement.

Enfin, pour agir sur le « **stock** » **des normes**, il apparaît nécessaire de **procéder, avec l'aide du CNEN, à une revue des normes obérant inutilement la liberté d'action des collectivités**. Ce travail pourrait constituer la première étape d'une initiative législative destinées à abroger ou modifier ces normes. Ce travail pourrait s'intéresser prioritairement aux codes multipliant les irritants pour les maires et les communes, en particulier les codes de l'urbanisme et de l'environnement.

---

<sup>58</sup> Voir les états généraux du 16 mars 2023, « Objectifs communs pour simplifier les normes applicables aux collectivités locales ».

## ANNEXE I CALENDRIER DES RÉUNIONS

### RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

⇒ **Mercredi 5 octobre 2022, 8 heures**

Réunion constitutive

⇒ **Mercredi 7 décembre 2022, 8 heures**

État des lieux des finances locales

Bilan de l'application des lois qui régissent l'action des collectivités territoriales

⇒ **Mercredi 18 janvier 2023, 8 heures**

Pistes d'évolution et propositions en matière de « différenciation »

Pistes d'évolution et propositions en matière de déconcentration et d'ingénierie locale

⇒ **Mercredi 22 mars 2023, 8 heures**

Présentation de la charte de simplification normative signée entre le Sénat et le Gouvernement

Pistes d'évolution et propositions en matière de finances locales

⇒ **Mercredi 3 mai 2023, 8 heures**

Réflexions sur les difficultés enserrant l'exercice de la compétence « urbanisme » par les élus communaux

Réflexions sur le statut institutionnel des collectivités ultramarines

⇒ **Mercredi 21 juin 2023, 8 heures**

Présentation des pistes d'évolution et propositions globales des rapporteurs

⇒ **Mercredi 28 juin 2023, 8 heures**

Adoption des propositions des rapporteurs

---

## ANNEXE II LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### CYCLE D'AUDITIONS ET DE TABLES RONDES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉCENTRALISATION

⇒ **Jeudi 10 novembre 2022**

**Première table ronde avec les professeurs de droit** avec Géraldine Chavrier, professeur de droit à université Paris I Panthéon-Sorbonne, Nicolas Kada, professeur de droit public à l'université de Grenoble, et Michel Verpeaux, professeur des universités à l'université Panthéon-Sorbonne Paris I ;

**Table ronde avec les personnalités qualifiées** avec Vincent de Briant, maître de conférences en droit public à l'université Paris-Est Créteil, Nicolas Demontrond, docteur en droit de l'université Paris II Panthéon-Assas, Thomas Frinault, maître de conférences en sciences politiques à l'université de Rennes, et Gilles Pinson, professeur de sciences politiques à Sciences Po Bordeaux ;

⇒ **Mardi 29 novembre 2022**

**Seconde table ronde avec les professeurs de droit** avec Virginie Donier, professeur de droit public à l'université de Toulon, Bertrand Faure, professeur à l'université de Nantes, Nelly Ferreira, maître de conférences HDR à l'université de Cergy-Paris, Laetitia Jannicot, professeur de droit, à l'École de droit de la Sorbonne, Patrick Le Lidec, chargé de recherche CNRS à Sciences Po, Martine Long, maître de conférences HDR à l'université d'Angers et Benjamin Morel, maître de conférences en droit public à l'université Paris II Panthéon-Assas ;

**Table ronde des professeurs de finances publiques** avec Xavier Cabannes, professeur de droit public à l'université de Paris, Matthieu Conan, professeur à l'École de droit de la Sorbonne, et Céline Viessant, professeur à l'université d'Aix-Marseille ;

⇒ **Mardi 7 décembre 2022**

**M. Jean-Léonce Dupont**, vice-président délégué de Départements de France (ADF), président du département du Calvados, **M. Jérôme Briend**, conseiller décentralisation et **Mme Marylène Jouvien**, conseillère parlementaire ;

**M. Gil Avérous**, président de Villes de France, maire de Châteauroux, et **M. Guillaume Ségala**, directeur général ;

**M. Michel Fournier**, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), et **M. Bertrand Hauchecorne**, maire de Mareau-aux-Prés, membre du conseil d'administration ;

⇒ **Jeudi 8 décembre 2022**

**M. Sébastien Martin**, président de d' Intercommunalités de France - Assemblée des communautés de France, **Mme Floriane Boulay**, directrice générale, et **Mme Montaine Blonsard**, responsable des relations avec le Parlement ;

⇒ **Mardi 13 décembre 2022**

**M. Frédéric Bierry**, président de la Collectivité européenne d'Alsace, et **Mme Myriam Stenger**, directrice de cabinet ;

**M. Loïg Chesnais-Girard**, président du conseil régional de Bretagne, **M. Michaël Quernez**, premier vice-président en charge du climat et des mobilités, **M. Benjamin Flohic**, conseiller régional, président de la commission aménagement, **Mme Katja Kruger**, conseillère régionale, déléguée à la coopération décentralisée et internationale, **M. Paul Molac**, député du Morbihan, conseiller régional en charge du breton, **M. Tristan Bréhier**, conseiller régional, **Mme Aziliz Gouez**, conseillère régionale, **Mme Christine Prigent**, conseillère régionale, **M. François-Nicolas Sourdat**, adjoint à la directrice générale des services, et **M. Armand Gosme**, conseiller au cabinet du président, en charge de l'aménagement du territoire ;

**M. Olivier Landel**, délégué général de France Urbaine, et **Mme Sarah Bou Sader**, conseillère relations parlementaires ;

⇒ **Mardi 10 janvier 2023**

**M. Igor Sémo**, maire de Saint-Maurice, vice-président de l'Association des petites villes de France (APVF), **Mme Marie Coulet**, conseillère, et **Mme Emma Chenillat**, conseiller ;

**M. Olivier Jacob**, préfet, secrétaire général adjoint de la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMAT), directeur du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur, et **M. Pierre Molager**, sous-directeur de l'administration territoriale ;

⇒ **Jeudi 12 janvier 2023**

**M. Guy Geoffroy**, vice-président de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), maire de Combs-la-Ville, **M. Jean-François Debat**, maire de Bourg-en-Bresse, et **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement ;

**M. Stéphane Perrin**, président délégué de la commission administration générale de Régions de France, vice-président du conseil régional de Bretagne, et **M. Frédéric Eon**, conseiller parlementaire, juridique et fonction publique ;

**M. Pierre Chavy**, sous-directeur chargé de la cinquième sous-direction Défense, Intérieur, collectivités territoriales à la direction du Budget du ministère de l'économie, des finances et de la relance ;

**Mme Cécile Raquin**, directrice générale des collectivités locales, **M. Stéphane Brunot**, directeur, adjoint à la directrice générale des collectivités locales, **Mme Karine Delamarque**, sous-directrice des compétences et des institutions locales, et **M. Thomas Fauconnier**, sous-directeur des finances locales ;

⇒ **Mardi 17 janvier 2023**

**Mme Gaëlle Dumortier**, présidente de la 1ère chambre de la section du contentieux du Conseil d'État, **Mme Isabelle de Silva**, présidente de la 6ème chambre de la section du contentieux, **Mme Brigitte Phémolant**, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives, et **M. Thomas Janicot**, maître des requêtes ;

⇒ **Mardi 31 janvier 2023**

**M. Pascal Berteaud**, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), **M. Erick Lajarge**, directeur général adjoint et directeur des programmes, **M. David Zambon**, directeur général adjoint et directeur infrastructures de transport et matériaux et **Mme Annabelle Ferry**, directrice territoires et villes ;

**M. François Baroin**, maire de Troyes, ancien ministre, ancien président de l'AMF

⇒ **Mercredi 1<sup>er</sup> février 2023**

**M. Emmanuel Glimet**, président de section à la quatrième chambre de la Cour des comptes, **M. Luca Vergallo**, auditeur, et **M. Laurent Maisonneuve**, conseiller référendaire en service extraordinaire

⇒ **Mercredi 8 février 2023**

**M. Boris Ravignon**, président-directeur général de l'Agence de la transition écologique (Ademe)

**M. Stanislas Bourron**, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

⇒ **Mardi 14 février 2023**

**Table ronde des professeurs de droit de l'urbanisme** avec Élise Carpentier, agrégée de droit public, professeur à l'université d'Aix-Marseille, Norbert Foulquier, professeur des universités, Alice Fuchs-Cessot, maître de conférences en droit public, Ariane Meynaud-Zeroual, maître de conférences en droit public, Frédéric Rolin, professeur de droit public et Soazic Marie, maître de conférences en droit public

**Audition de M. Noël Bourgeois**, président du conseil départemental des Ardennes, et **M. Igor Dupin**, directeur général des services



### **ANNEXE III CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES**

- Groupe Les Républicains
- Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain
- Groupe Union Centriste
- Groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants
- Groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste
- Groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen
- Groupe Les Indépendants - République et Territoires
- Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires



### **CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS**

Le groupe Les Républicains se range aux conclusions des rapporteurs.



**CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE  
ET RÉPUBLICAIN**



Groupe de travail décentralisation

**CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ECOLOGISTE ET  
REPUBLICAIN**

---

23 juin 2023

Représentant les collectivités territoriales de la République en application de l'article 24 de la Constitution, le Sénat a engagé un travail de réflexion transpartisan dans l'objectif de dégager des positions partagées sur l'avenir de la décentralisation, les moyens de renforcer les capacités d'agir des élus et de faciliter l'exercice de leurs mandats.

Si la décentralisation est devenue « la règle de vie » pour reprendre les termes de Gaston DEFERRE, et que les collectivités territoriales, par l'action de leurs élus, peuvent s'enorgueillir de nombreuses réussites, les difficultés demeurent.

La complexification des modes de gouvernance locale, les nouveaux rapports aux territoires induits par une société du déplacement perpétuel, la contrainte financière, les défis climatiques, l'approche normative parfois trop contraignante, la modification et le renforcement du rôle et de la responsabilité des élus locaux mais aussi les exigences citoyennes sont autant de défis qui accompagnent désormais la montée en puissance des collectivités locales.

Plus grave, on assiste à une remise en cause croissante de l'autorité politique qui, de plus en plus fréquemment, se traduit par des actes d'intimidation, des menaces voire des agressions verbales et physiques contre les élus.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de changer notre manière d'appréhender la décentralisation en rompant avec les habitudes et le « prêt à penser » qui existent en la matière. Il s'agit d'admettre que, territorialement, nous sommes en fin de cycle et que des solutions inédites doivent voir le jour. La relance économique, sociale et culturelle comme la transition écologique passent nécessairement par les territoires, outils essentiels du monde résilient de demain.

Si les premières propositions issues du groupe de travail ne portent pas nécessairement ce même degré d'ambition, un nombre significatif d'entre elles rejoignent néanmoins des propositions que notre groupe avait lui-même présenté, dès juin 2020, dans notre proposition de résolution « Pour une nouvelle ère de la décentralisation » adopté par le Sénat.

Parmi celles-ci, nous partageons les propositions suivantes :

- Conférer au **pouvoir réglementaire des collectivités** une portée effective leur permettant de déterminer les modalités d'application de la loi dans leurs domaines de compétences. Chaque collectivité serait compétente en cas de non-renvoi au pouvoir réglementaire de l'État ou en complément de celui-ci ;

- Encourager le **pouvoir de dérogation des préfets** de département, tel qu'il a été généralisé par un décret du 8 avril 2020 à sept domaines (subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités; aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; emploi et activité économique ; protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives). Depuis cette date, seuls 311 arrêtés de dérogation ont été pris par des préfets. Le gouvernement doit mieux faire connaître ce pouvoir de dérogation et encourager son recours car il peut être un outil pertinent pour accélérer la mise en œuvre des projets locaux ;
- Faire du **préfet de département** l'interface unique de communication avec les élus dans le département ;
- Encadrer et limiter strictement les **appels à projet** de telle façon qu'ils ne mettent pas systématiquement en concurrence les territoires entre eux ;
- Encourager la **dynamique des communes nouvelles**, le cas échéant par des incitations financières, car elles sont un outil efficace de redéfinition de l'échelon communal fondé sur une démarche volontaire des élus. Il convient par ailleurs de faire en sorte que les communes nouvelles ne soient pas victimes dans le temps d'effets pervers aussi bien du point de vue réglementaire que financier.
- Mettre fin au **processus « d'agencification » de l'État** qui, compte tenu du caractère mono-tâche et centralisé de ces agences, l'éloigne d'une transversalité et d'une proximité des politiques publiques ;
- Refondre la dotation globale de fonctionnement (DGF), devenue illisible et incohérente quand elle ne devient pas injuste. Mais au-delà de la seule DGF, nous proposons de réviser plus largement **les dotations de l'État** de manière, d'une part, à garantir un niveau de ressources minimum, notamment en stoppant la minoration des variables d'ajustements, et, d'autre part, à renforcer leur rôle péréquisiteur en tenant notamment compte des inégalités structurelles entre des territoires caractérisés par une accumulation d'atouts et les autres ;
- Systématiser le **contrôle parlementaire** de l'application des lois concernant les collectivités territoriales, ce qui pourrait être confié à une commission sénatoriale d'évaluation des lois relatives à l'organisation territoriale ;
- Elargir les prérogatives du **conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**. Nous y sommes évidemment favorables et avons d'ailleurs proposé lors de l'examen du projet de loi dit « 3DS », malheureusement sans succès, que le CNEN soit saisi non seulement des projets de loi mais également, avant leur examen, des propositions de lois portant sur les collectivités territoriales.

Nombre de ces propositions figuraient déjà dans le rapport d'information « À la recherche de l'État dans les territoires », fait au nom de la délégation aux

collectivités territoriales par nos collègues Agnès CANAYER et Éric KERROUCHE et rendu public le 29 septembre 2022.

Au-delà de ces propositions partagées, nous sommes particulièrement satisfaits de constater que plusieurs des propositions que nous avons faites lors de l'examen des lois « Engagement et proximité » ou « 3DS » et qui n'avaient pas prospéré en leur temps sont aujourd'hui reprises :

- Le renforcement de la **règlementation des meublés de tourisme** en permettant aux communes d'abaisser le plafond actuel de 120 nuitées par année civile de location des résidences principales. Une telle disposition a déjà été adoptée par le Sénat, à l'initiative de notre groupe, et contre l'avis de la majorité sénatoriale. Elle n'avait malheureusement survécu à la commission mixte paritaire.
- La **territorialisation du pilotage de « MaPrimeRenov' »**, proposition que nous avons déjà faite lors de l'examen du projet de loi « 3DS », mais sans parvenir alors à convaincre la majorité sénatoriale ;

Toujours en matière de logement, nous saluons la reprise par le groupe de travail d'une part, de la proposition de loi de notre collègue Rémi CARDON visant à rétablir l'équilibre entre locations d'habitations et locations saisonnières en matière de **rénovation énergétique**, et d'autre part, des conclusions du rapport sur la **politique du logement dans les outre-mer** dont notre collègue Victorin LUREL était co-auteur.

Sur plusieurs des propositions formulées par le groupe de travail, nous avons des réserves voire des désaccords. Il en va ainsi sur :

- L'inscription dans la Constitution du principe de différenciation. Nous sommes évidemment favorables à la différenciation dont nous défendons le principe dès 2020 dans notre proposition de résolution pour une nouvelle ère de la décentralisation et dont nous avons approuvé l'inscription dans le code général des collectivités territoriales lors de l'examen de la loi dite « 3DS ». Le principe de différenciation est aujourd'hui encadré de trois garanties essentielles (que les différences de situations soient objectivées, que les différences de traitement soient proportionnées et qu'elles soient en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit) dont nous ne souhaitons pas qu'elles soient remises en cause, ce que la proposition de constitutionnalisation du principe de différenciation pourrait éventuellement sous-entendre.
- L'approfondissement des possibilités de transfert des compétences « à la carte », à laquelle nous sommes favorables pour les compétences facultatives, mais dont nous ne pensons pas qu'il soit pertinent qu'il s'applique au PLUi. Une telle mesure nous paraîtrait contraire aux demandes de lisibilité et de sécurité juridique formulées par les élus ;
- L'attribution à chaque niveau de collectivités d'un panier de recettes spécialisés. Cette proposition nous interroge, d'une part parce qu'elle nous paraît contradictoire

avec la volonté de favoriser la différenciation des compétences entre collectivités y compris au sein d'un même échelon. Comment pourrait-on envisager un panier de recettes cohérent par niveau collectivités si au sein de ce même niveau les compétences sont « à la carte » ? Par ailleurs, l'affectation d'un panier de ressources spécifiques à chaque niveau de collectivité pourrait avoir pour effet de rendre les collectivités plus sensibles aux retournements de conjoncture économiques. Sur ces sujets, il ne peut y avoir place à l'improvisation, c'est pourquoi il serait nécessaire de recueillir l'avis des associations d'élus comme du comité des finances locales.

Enfin, au terme de ces travaux, nous regrettons que des sujets pourtant essentiels ne soient pas traités ou que des propositions attendues des élus locaux aient été écartées :

- Sur le volet financier, nous proposons avec constance la **création d'une loi de financement des collectivités territoriales**, en cohérence avec le projet de loi de finances, qui fixerait les dispositions financières, budgétaires et fiscales les impactant et permettrait d'assurer une meilleure lisibilité et prévisibilité des ressources des collectivités. Nous regrettons que la majorité sénatoriale, qui y fut un temps favorable, ait rejeté notre proposition de loi constitutionnelle sur ce sujet et du même coup, rejeté la proposition de garantie d'une compensation financière intégrale et évolutive des transferts de compétence ;
- Sur ce même sujet, nous proposons que l'ensemble des dotations de l'Etat soient automatiquement **alignées sur l'inflation** dès lors que cette dernière serait supérieure à un taux qui pourrait être de 2 ou 2,5%. Face à l'inflation, la première variable d'ajustement pour les collectivités sont les dépenses d'investissement, ce que nous ne pouvons pas nous permettre puisque, rappelons-le, les collectivités sont le premier investisseur public. L'absence de propositions du groupe de travail sur ce sujet est autant un regret qu'une surprise.
- La démocratie locale, comme souvent, si elle n'est pas absente des propositions, reste largement effleurée.

En effet, s'agissant du statut de l'écu, il n'est proposé que quelques ajustements, bienvenus certes, mais nous pensons que le temps des aménagements ou des rustines est révolu. C'est pourquoi nous déposons une proposition de loi qui tire pleinement les conséquences de la professionnalisation des élus locaux et propose **la création d'un statut d'agent civique territorial**. En complément, cette proposition de loi contient une série de mesures législatives destinés à mieux protéger les élus locaux contre les menaces et agressions : alignement des sanctions pénales sur celles prévues en cas d'agressions ou menaces commises contre des policiers ou des pompiers, renforcement du régime de la protection fonctionnelle, relèvement du délai de prescription qui encadre les délits de diffamations et d'injures, notamment sur les réseaux sociaux.

- Sur ce volet du statut de l'écu, nous ne pouvons que regretter l'absence de décret d'application relatif au **cumul de l'allocation adulte handicapé et l'indemnité de**

**fonction élective locale** qui avait été promulguée par la loi « engagement et proximité », suite à la mobilisation des sénatrices et sénateurs de tous les bancs. Cette disposition constitue pourtant une avancée réelle pour les élus locaux en situation de handicap, met fin à une injustice et contribue à la démocratisation des fonctions électives.

▪ **La parité** dans les conseils municipaux ou les intercommunalités, n'est pas évoquée. Pourtant, la loi « Engagement et proximité » indique que « *avant le 31 décembre 2021, les dispositions du code électoral relatives à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires sont modifiées pour étendre l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives dans les communes et leurs groupements.* »

Dans cette perspective, Éric KERROUCHE, Didier MARIE et plusieurs sénatrices et sénateurs du groupe socialiste, écologiste et républicain avaient déposé en octobre 2021 une proposition de loi dont les dispositions sont les suivantes : généralisation du scrutin de liste à toutes les communes indistinctement de leur strate ; premier adjoint de sexe différent du maire et premier vice-président de sexe différent du président de l'intercommunalité ou de la collectivité ; correspondance entre la proportion de femmes présentes dans l'assemblée délibérante et au sein de l'exécutif intercommunal. Cette dernière disposition avait été adoptée par le Sénat puis supprimée en commission mixte paritaire.

- Toujours sur le plan démocratique, nous avons également proposé :
  - Un renforcement des droits de l'opposition ;
  - La limitation du cumul dans le temps à trois mandats exécutifs ;
  - Le déploiement de différents dispositifs de participation, dont notamment, des collectifs citoyens tirés au sort permettant d'associer les habitants à toutes les étapes de définition d'un projet d'investissement significatif, dont le seuil reste à définir.

Si nous estimons au demeurant que des procédures de démocratie locale existent, elles restent, en volume, faiblement utilisées. La perspective serait donc de mettre en place dans chaque département une « **conférence départementale de la participation** » qui serait une structure d'aide à la participation citoyenne avec pour missions : capitalisation des bonnes pratiques, accompagnement à la mise en place de conventions citoyennes locales ou à la réalisation de consultations locales volontaires ou prescrites par la loi, formation des élus et des agents territoriaux aux méthodes de participation etc.



**CONTRIBUTION DU GROUPE UNION CENTRISTE**



R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**Monsieur Gérard LARCHER**  
**Président du Sénat**  
**Sénateur des Yvelines**  
**Petit Luxembourg**  
**SENAT**

**LE PRÉSIDENT**  
GROUPE UNION CENTRISTE

Paris, le 7 juin 2023

SÉNATEUR  
DES  
HAUTS-DE-SEINE

MAIRE HONORAIRE  
DE MEUDON

Monsieur le Président,

Je tiens avant tout à saluer l'initiative que vous avez portée afin de réfléchir collectivement à l'avenir de la décentralisation. Alors que les collectivités territoriales font face à de nouvelles obligations et que les élus sont de plus en plus sollicités et exposés, il était nécessaire de repenser l'équilibre entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central.

Les réunions du groupe de travail relatif à la décentralisation ont abouti à un ensemble de propositions ambitieuses qui seront bientôt rendues publiques. Je peux dès à présent vous annoncer que nous nous retrouvons dans les conclusions de nos rapporteurs Françoise GATEL, Mathieu DARNAUD et Jean-François HUSSON.

Comme vous le savez, notre groupe est particulièrement attaché au plein exercice des libertés locales. Or, plusieurs réformes territoriales intervenues ces dernières années ont affaibli ces libertés, et à travers elles, le processus même de décentralisation.

La suppression totale de la taxe d'habitation pour les résidents principaux aura ainsi eu deux conséquences néfastes : un relâchement presque total du lien civique unissant localement les locataires à leurs élus, et une réduction indéniable de l'autonomie des collectivités. La fiscalité locale personnelle sera, après 2023, acquittée par les résidents secondaires, rarement électeurs, et par les propriétaires, qui ne le sont pas nécessairement. Et une grande partie du corps électoral qui décidera des

---

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

impôts locaux n'en acquittera pas. C'est la raison pour laquelle nous sommes nombreux à réfléchir à l'institution d'un nouvel impôt résidentiel perçu par les collectivités territoriales et assis sur des bases modernisées.

Le transfert aux collectivités d'une part d'impôt national – solution également retenue par le Gouvernement pour compenser la suppression de la CVAE – pose, au-delà de l'enjeu civique, la question de l'autonomie fiscale locale. Le découplage entre vote des taux et ressources fiscales qui résulte de la réforme de la taxe d'habitation comme de la CVAE a confirmé l'inexistence d'une réelle autonomie fiscale. Pour cette raison, nous sommes favorables à l'inscription dans la Constitution d'une autonomie fiscale qui garantisse réellement la persistance d'une compétence des élus locaux en matière fiscale.

Certes, la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » représente une avancée vers la différenciation, composante essentielle de la décentralisation telle que nous l'envisageons. Malgré ce progrès, beaucoup reste à faire. C'est le cas par exemple de la coordination par les régions du service public de l'emploi, thème sur lequel nous souhaiterions aller plus loin que ce que le Parlement a adopté dans le cadre du texte « 3DS ». En effet, pour répondre aux besoins de chaque bassin d'emplois et mieux lutter contre les inégalités infrarégionales, il faudrait mettre en place une territorialisation renforcée de l'action de Pôle emploi, via une convention d'objectifs signée avec chaque Région et les directions régionales de Pôle emploi.

Il est ainsi temps d'inscrire le droit à la différenciation pour ces collectivités dans notre Constitution, leur permettant de proposer une adaptation des normes à leurs spécificités territoriales, y compris de celles qui encadrent leur organisation, leur fonctionnement ou leurs compétences.

La différenciation se marie étroitement avec les notions d'expérimentation et de contractualisation. Il serait souhaitable d'offrir une troisième voie entre la généralisation des expérimentations locales à tout le territoire national et leur abandon pur et simple : la pérennisation des expérimentations locales au niveau local nous permettrait ainsi d'ériger une relation mature entre les collectivités et l'Etat, en cohérence avec l'affirmation constitutionnelle d'une France dont l'organisation est décentralisée. A cet égard, plus de liberté dans la définition des compétences optionnelles et/ou facultatives au sein du bloc communal est à rechercher.

Le Président de la République a récemment signifié que la décentralisation devait être synonyme de transfert de compétences mais aussi de responsabilités nouvelles pour les élus locaux. Or, en dernier ressort, l'Etat conserve aujourd'hui la réalité du contrôle sur une partie des domaines dans lesquels les collectivités interviennent. Nous sommes nombreux à considérer qu'il faudrait expérimenter des transferts de compétences ciblés, complets et financés à une catégorie précise de collectivités, induisant leur responsabilité totale dans la gestion de ces compétences. Un tel transfert pourrait par exemple être opéré en matière de logement.

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Dans cette marche vers plus de différenciation, nos collectivités territoriales d'outre-mer jouent un rôle précurseur et riche d'enseignements. Il conviendrait à ce titre que le Sénat soit tenu plus informé des propositions d'adaptation formulées par les territoires ultramarins, qui parviennent trop souvent directement au Gouvernement sans transiter par le Parlement. Dans un second temps, ce canal d'information pourrait utilement être élargi à l'ensemble des territoires, en cohérence avec le rôle de représentation des collectivités reconnu à notre assemblée par la Constitution.

L'action publique locale, même différenciée, ne sera toutefois efficace que si s'allègent certaines des contraintes qui pèsent sur elle. L'inflation normative, constatée depuis plusieurs décennies, contribue à ce titre à ralentir et alourdir inutilement la tâche de nos élus tout en rendant l'action publique opaque aux yeux de nos concitoyens. Notre délégation aux collectivités territoriales a récemment émis des recommandations, largement reprises par la charte de simplification des normes signée par le Sénat et le Gouvernement à l'issue des Etats généraux de la simplification de mars dernier. Reste à mettre en œuvre les engagements qui nous concernent, en coordination avec le Conseil national d'évaluation des normes.

Par ailleurs, le processus décentralisateur dépend de la vitalité de la démocratie locale. Nos concitoyens demandent et méritent d'être davantage associés aux décisions qui les concernent. Or, les moyens dont disposent les élus pour recueillir leurs avis et leurs propositions sont fortement contraints. Il serait souhaitable d'élargir les possibilités de réponse aux consultations et référendums locaux car celles-ci se limitent aujourd'hui à un choix binaire : « oui » ou « non ». Nous pourrions imaginer une nouvelle forme de consultations proposant un panel de réponses plus large permettant à nos concitoyens de choisir, parmi plusieurs propositions, celle qui se rapproche le plus de leurs convictions. Cela affinerait la compréhension qu'ont les élus des attentes des habitants constituerait une précieuse aide à la décision locale et consoliderait le sentiment de proximité.

Les élus ont également besoin d'un statut qui garantisse leurs droits et clarifie leurs devoirs. De l'accessibilité et de l'attractivité des fonctions électives dépend en effet l'avenir de la démocratie locale.

Plusieurs propositions relatives au régime social des élus ont été émises par notre groupe à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. La crainte de ne pas pouvoir bénéficier d'une retraite décente ne doit pas constituer un frein à l'engagement des citoyens dans la vie politique locale. C'est pourquoi nous pourrions envisager de prendre en compte les périodes consacrées à l'exercice de mandats locaux lors du calcul des pensions.

Enfin, nous nous interrogeons sur la distance de plus en plus importante qui sépare de nombreux parlementaires, notamment chez nos collègues députés, des réalités de terrain. Nous sommes nombreux à penser que cette déconnexion tient pour partie à la règle du non-cumul des mandats instaurée en 2014. Dans la continuité des annonces faites par le Président de la

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

République l'an dernier, l'Assemblée nationale vient de constituer un groupe de travail transpartisan sur les institutions, qui se penchera notamment sur la question du cumul des mandats. Il serait opportun, dans ce nouveau contexte, que le Sénat se saisisse en deuxième lecture de la proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires, rejetée par la chambre basse en novembre 2021.

Nous espérons que le précieux travail réalisé par le Sénat, enrichi par les contributions de sa commission des Lois, de sa délégation aux collectivités territoriales mais également par l'ensemble des groupes politiques, sera pris en compte par le Gouvernement. Nous appelons de nos vœux la concrétisation rapide des recommandations formulées par le groupe de travail que vous avez opportunément réuni.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

  
**Hervé MARSEILLE**

**CONTRIBUTION DU GROUPE RASSEMBLEMENT DES  
DÉMOCRATES, PROGRESSISTES ET INDÉPENDANTS**



R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Paris, le 9 juin 2023



**Objet : Groupe de travail relatif à la Décentralisation\_Contribution du groupe RDPI**

**François PATRIAT**

*Président du Groupe  
Rassemblement des Démocrates,  
Progressistes et Indépendants*

Monsieur le Président,

Je tiens tout d'abord à vous remercier et saluer votre démarche de relancer, sous votre haut patronage, une réflexion collective sur la décentralisation. Dans le contexte actuel, où les défis portés à notre modèle de société comme à notre démocratie vont bon train, se questionner pour se repenser est une entreprise aussi délicate que nécessaire. C'est dans ce cadre que je vous prie de bien vouloir trouver, dans la suite de ce courrier, des éléments de réflexion que le groupe Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants (RDPI) souhaite partager avec vous.

2023 fête les 40 ans des lois « Defferre » et des premiers actes de décentralisation. Cela impose de dresser un bilan de l'organisation décentralisée de notre pays, d'analyser les effets des dernières grandes lois Maptam et NOTRe et de veiller à l'application de la loi 3DS.

**Bâtir une République de proximité, c'est surtout répondre au besoin exprimé par nos concitoyens d'une plus grande lisibilité de l'action publique locale.** Force est de reconnaître que les lois successives de décentralisation ont eu pour effet de diluer les compétences de chaque collectivité sans donner à nos concitoyens une lisibilité des responsabilités de chacune d'entre elles.

Si un nouveau chapitre devait s'ouvrir sur la décentralisation, il conviendrait au préalable, d'une part, de **clarifier les compétences et le niveau d'intervention de chaque collectivité**, en renforçant les chefs de filat ou les autorités organisatrices, et d'autre part, de leur conférer une certaine sécurité à travers **une trajectoire et des ressources stabilisées**.

Aussi, à défaut d'en vouloir plus dans l'immédiat, nous plaillons pour une **meilleure décentralisation qui doit s'accompagner d'une profonde réorganisation des services de l'État dans les territoires**, avec la nécessité absolue d'une coopération parfaitement ordonnée entre les acteurs locaux. Que ce soit entre les différentes collectivités ou entre les collectivités et l'État.

En somme, « **mieux** » de décentralisation et « **mieux** » de déconcentration.

L'expérience nous enseigne que la révision générale des politiques publiques, communément connue sous les quatre lettres "RGPP", a surtout engendré des économies en ressources financières et humaines dans l'administration locale. Malheureusement, ce choix politique a égrainé un sentiment d'abandon et de déprise des territoires, alors même que, ce dont les élus ont besoin, c'est davantage de proximité avec les services de l'État.

Pendant la crise sanitaire, le **couple maire-préfet** a été le fondement de l'action publique locale. Chaque réussite, chaque succès, a été construit et mené en lien étroit entre le préfet et les élus locaux.

Ainsi, nous voyons en la personne du préfet, l'acteur clé d'une nécessaire et profonde déconcentration au service de solutions pour le terrain. De plus, une plus grande efficacité de son action passerait par davantage de moyens humains et financiers afin de lui permettre d'absorber et déployer toutes les missions qui sont les siennes. L'ensemble des ministères et des agences doivent avoir leurs services qui agissent au niveau départemental comme rapportant au préfet. Force est par ailleurs de constater que l'existence de grandes régions a eu pour conséquence d'accorder davantage de poids à l'échelon départemental, qui s'est imposé comme l'interlocuteur de proximité pour les communes.

**C'est en renouvelant et en renforçant ce lien entre État et collectivités que nous construirons les solutions aux défis de demain.** Ces solutions sont aussi à trouver dans notre capacité à créer une dynamique et de véritables synergies d'action et de communication entre les opérateurs de l'État, le tout au nom d'un double objectif : déployer les politiques publiques et assurer la cohérence de leur déclinaison dans les territoires.

En guise d'illustration, jamais nous n'avons autant eu besoin des acteurs locaux pour déployer les politiques publiques que pour **la planification et la transition écologique**. Sa réussite dans nos territoires et son acceptation par nos concitoyens se joueront dans la relation que l'État entretiendra avec les maires et les élus locaux. Car c'est précisément par la connaissance intime de son territoire, de ses faiblesses et de ses opportunités, qu'un maire peut relever le défi de porter un projet écologique qui sera accepté par ses administrés. Et comment évoquer la transition écologique sans avoir un mot pour la question de l'eau. Plus que la compétence, c'est la gestion de l'eau face à l'aléa climatique qui sera demain un défi crucial. **La situation actuelle de l'eau dans nos territoires ultramarins est la sentinelle de ce qui se passera demain en métropole.**

**De surcroît, si l'exigence de proximité est le gage de la bonne efficacité de l'action publique, ce mouvement de déconcentration renforcé doit s'accompagner d'un changement de culture de l'administration. À l'instar de la philosophie de la loi Essoc, l'administration locale doit accompagner plutôt que contrôler. Faciliter plutôt que sanctionner.** Elle doit être facilitatrice pour permettre aux élus locaux de s'inscrire dans les politiques d'envergure nationale et pour qu'ils deviennent les acteurs de la transformation de leurs territoires.

**L'administration doit s'adapter aux réalités de terrain et aux besoins des territoires, accompagner les élus locaux, les guider, les orienter.**

Un autre gage de l'efficacité de l'action publique, et par ricochet, gage de la qualité des services publics, est à rechercher dans l'élaboration d'une méthodologie et d'outils de suivi et d'évaluation de la performance des collectivités locales comme de la capacité de l'État à assurer la cohésion et l'égalité entre les citoyens. Lancé le 13 janvier 2021, le baromètre de l'action publique rend compte aux Français de l'état d'avancement et des résultats concrets des politiques prioritaires. Grâce à cet outil, il est donné à chacun de nos concitoyens de connaître ce que l'État fait dans son département.

**Enfin, en ce qui concerne les Outre-mer, parce que le principe de différenciation du droit et des politiques publiques y est une impérieuse nécessité, il ne peut plus longtemps rester un « tigre de papier » que nous brandissons. La différenciation doit enfin s'appliquer dans l'ensemble des territoires ultramarins.**

Prenons par exemple le cas de **Mayotte** : bien que s'appelant « département », cette collectivité est en réalité un département-région, le premier du genre créé en 2011, à la suite d'un référendum de 2009. Ainsi, des pistes de clarification possibles consisteraient à y faire appliquer les compétences départementales résiduelles (l'intégralité du code de la sécurité sociale notamment), passer d'un mode de scrutin départemental à un mode régional, mais aussi passer de 26 à 52 conseillers aux fins d'une représentativité en phase avec les autres collectivités de la République. Évidemment, ces propositions sont spécifiques à Mayotte et ne trouvent pas forcément à s'appliquer dans les autres territoires ultramarins.

Pour terminer, **dans le respect de la spécificité de chaque territoire ultramarin, nous proposons de lancer une consultation citoyenne** afin de recueillir les attentes de nos concitoyens sur la qualité des services publics et sur leurs attentes quant à l'idée de faire République dans l'Outre-mer.

Dans l'espoir, Monsieur le président, que ces quelques pistes de réflexion retiendront votre attention, je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

en Amisii

Renno →

**Monsieur Gérard LARCHER**  
**Président du Sénat**

**CONTRIBUTIONS DU GROUPE COMMUNISTE  
RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE**



**Première contribution écrite du groupe CRCE préalable au rapport du groupe de travail sénatorial relatif à la décentralisation reçue le 15 juin 2023**

Le groupe CRCE est favorable à un approfondissement de la décentralisation mais certainement pas dans un contexte d'austérité budgétaire et de mise en concurrence généralisée. Celle-ci doit s'appuyer sur un État démocratisé, renforcé dans ses missions pour assurer l'égalité sur le territoire de la République.

L'équilibre entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central est important dans un contexte frappé par une crise de l'énergie et une hausse des prix. Les collectivités territoriales ne peuvent agir sans le soutien de l'État et de ses services. Les nombreux débats lors de l'examen du projet de loi relatif aux finances publiques ont révélé les limites d'un tel exercice. La décentralisation doit renforcer la proximité entre l'action publique et nos concitoyens. Or, cette dernière décennie laisse des traces sur les collectivités territoriales ; de la loi Maptam à la fusion des Régions, en passant par la loi NOTRe, les collectivités ont perdu en moyens et en compétences, tout en étant confrontées à l'urgence du maintien des services publics.

Les contrats de Cahors ont illustré les difficultés des élus locaux à être entendus et reconnus par le gouvernement. Les élus ne sont pas simplement de bons gestionnaires de compétences transférées par l'État, ils les portent auprès de leur population qui les ont élus pour cela. La décentralisation que nous souhaitons est intimement liée à l'approfondissement de la déconcentration et à la stabilité d'un cadre législatif national assurant l'égalité de toutes et tous devant la loi, l'unicité et l'indivisibilité de la République. La subsidiarité locale et nationale doit permettre une politique qui parte de la réalité communale tout en assurant l'égalité républicaine. La proximité permise par la commune est à revaloriser et cela passe aussi par les finances locales.

**Les finances locales à l'épreuve de nouvelles normes et baisses de moyens**

Les élus locaux souhaitent une autonomie financière et appellent à une refonte des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Les transferts de compétences sans les compensations nécessaires engendrent aussi d'énormes difficultés dans la gestion financière.

Les collectivités territoriales ne disposent plus de ressources et dépendent beaucoup des subventions de l'État : fin de la taxe d'habitation, fin de la CVAE... Quelle autonomie financière lorsqu'elles ne disposent pas des ressources nécessaires ?

Face à une crise de l'énergie et une inflation galopante, les élus locaux sont inquiets. A la différence de l'État, les collectivités locales doivent voter un budget de fonctionnement en équilibre et sans emprunt. On note une baisse de 11 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'État entre 2014 et 2017. C'est le service public aux habitants qui en dépend. Aujourd'hui, certains maires font des choix, ils priorisent, au détriment d'autres politiques publiques, cela retarde certains chantiers parce qu'ils n'ont pas les moyens de tout prendre en charge. La suppression de la taxe d'habitation et de la CVAE mettent en difficulté les

ressources premières des collectivités locales. La taxe foncière reste le seul appui de ces dernières, qui va, elle aussi, augmenter, puisque le vote de la loi de finances, en décembre dernier, a entériné une revalorisation forfaitaire des bases cadastrales de 7,1%. Il est nécessaire de poursuivre la réflexion autour des impôts, notamment de leur répartition au niveau des différents échelons des collectivités afin qu'ils puissent correspondre à la réalité de chacune, tout en étant toujours plus justes. Une réforme fiscale qui redonne tout son sens à l'impôt et sorte de la logique de la multiplication des taxes et les niches fiscales qui favorisent bien souvent les grandes entreprises et les plus riches est insensée pour rétablir un impôt local. La suppression de la TP, de la taxe d'habitation, et aujourd'hui de la CVAE, sont autant d'effets leviers en moyens, de marges de manœuvre pour mener les politiques locales. Maîtriser le taux comme l'utilisation est indispensable pour continuer à faire des collectivités territoriales des espaces de démocratie et de citoyenneté.

Les collectivités locales doivent bénéficier de moyens financiers suffisants pour remplir leurs missions de service public. La péréquation financière entre les collectivités locales doit devenir une réalité pour garantir des moyens équivalents pour tous les territoires.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est la principale source de financement des collectivités locales, doit être repensée. Elle doit garantir un seuil minimal par commune et permettre réellement à la vie locale de se réaliser. Elle doit être plus juste et plus transparente, en prenant mieux en compte les besoins des territoires et en garantissant une répartition équitable des moyens financiers.

Face à la difficulté du recours à l'investissement local, il faut plus de visibilité sur les différentes aides DETR, DSIL, fond vert qui, à force de se multiplier, fragilisent les plus petites communes. En matière d'investissement local, la solidarité nationale doit être réelle. Les banques ne peuvent pas devenir les arbitres de l'investissement local, nous proposons le recours à des emprunts à taux zéro pour les collectivités locales.

Pour des débats efficaces qui permettent d'apporter des solutions aux demandes des élus, il serait judicieux de prévoir un temps de débat dans la LOLF sur les finances locales. De ce fait, nous proposons la création d'un jaune budgétaire pour les collectivités territoriales. Cela permettra de regrouper toutes les données relatives aux dépenses de l'État pour ces dernières. Et de comparer d'une année sur l'autre les compensations réelles de l'État vers les collectivités.

### **La déconcentration et l'ingénierie territoriale : un État observateur plutôt qu'acteur**

Les libertés locales ne peuvent prendre leur sens qu'avec une égalité républicaine. La présence de l'État est indispensable pour accompagner les décideurs locaux. Les services publics sont indispensables, les manques se font ressentir sur tous les territoires, encore plus dans nos ruralités. Cet État déconcentré, garant de l'unicité républicaine et du plein exercice des missions régaliennes, est encore trop absent, encore trop observateur, encore trop à l'écart des réalités des collectivités et des demandes des habitants. De fait il est de plus en plus censeur alors qu'il devrait avoir un rôle de conseil et d'accompagnement en amont et en réalisation.

L'État se désengage, à coup de fermetures préfectorales, de baisses budgétaires qui ont des conséquences drastiques sur la gestion quotidienne au sein des services déconcentrés de l'État. Pour compenser le manque de moyens, on privilégie la déshumanisation avec la forte dématérialisation qui impacte le service public. Prenons l'exemple des maisons France Services qui ont été créées pour accompagner cette dématérialisation mais qui sont confrontées à des obstacles : les liens sont rompus avec l'administration, les agents n'ont pas la formation adéquate et de ce fait, ne peuvent garantir un service public à la hauteur pour les usagers. Un maire sur deux, de communes de moins de 1000 habitants, estime que l'offre de services publics sur son territoire est défaillante. C'est une réalité de nos territoires, autant dans les milieux ruraux qu'à l'échelle urbaine. Ce sont des milliers de gens qui ne peuvent accéder à des services publics pour répondre à leur problématique quotidienne. La Défenseure des Droits alerte sur cette dématérialisation qui augmente les saisines puisque l'accès aux droits est remis en cause.

La crise sanitaire a témoigné de l'importance et de la nécessité d'associer les élus locaux dans les décisions qui impactent les collectivités territoriales. De ce fait, le lien avec les représentants de l'État, les préfets, est plus que jamais nécessaire. La place du préfet de département ou de sous-préfecture est importante. Le couple maire-préfet doit vraiment exister. Aujourd'hui 4 élus locaux sur 5 estiment ne pas avoir été suffisamment associés aux différentes réformes des services déconcentrés de l'État. L'État doit mettre à disposition une ingénierie efficace et efficiente afin d'accompagner les élus locaux au quotidien, notamment lors de la construction de grands projets.

### **Simplification des normes : un rapport sénatorial pour avancer**

Il est important de prendre en compte l'impact des lois, de la réglementation sur les collectivités territoriales. En effet, les derniers travaux ont témoigné des limites de cet excès, sans concertation, sans échanges avec les acteurs locaux. Cela met également les parlementaires en difficulté, souvent confrontés à des dilemmes, ceux de répondre à des objectifs précis dans un contexte de crise environnementale, de crise économique et sociale tout en représentant les territoires et en étant garant de leur développement.

Presque chaque année, les collectivités territoriales se retrouvent face à de nouvelles contraintes, souvent sans les moyens nécessaires pour y faire face. Elles agissent donc dans l'urgence avec les moyens dont elles disposent. Cela fragilise les liens entre élus et services de l'État, puisque les rencontres, les échanges, n'existent pas, voire très peu avant l'application de nouvelles normes. Le projet de loi relatif à l'objectif de zéro artificialisation nette est un bon exemple qui permet de témoigner de la complexité de normes nouvelles quand certains territoires sont moins concernés ou plus en difficulté que d'autres.

Le rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales va dans ce sens. Il est nécessaire de donner au Parlement plus de visibilité sur les mesures législatives envisagées par le gouvernement. Cela permettrait un travail de fond pour anticiper, proposer des alternatives afin que le droit parlementaire soit efficient, représentatif, et utile à toutes et tous, dans un contexte de crise démocratique.

Réduire l'inflation normative c'est avant tout et surtout bien écrire la loi. Le recours quasi systématique à la procédure d'urgence pour l'examen des projets de loi, l'injection d'amendements sur commande gouvernementale sans aucune étude d'impact, multiplient des normes qui se superposent. Alors que la norme doit être protectrice ? elle devient bloquante dans la réalisation de l'initiative locale. Les exemples sont nombreux, citons simplement la loi climat et résilience et la mise en place du ZAN.

Il est impératif que les études d'impact des normes applicables soient réalisées en amont pour pouvoir être un outil utile dans la prise de décision. L'évaluation est une étape indispensable dans la mise en place de politiques publiques. Le pouvoir de contrôle du Parlement doit pouvoir s'exercer pleinement.

### **Différenciation dans les outre-mer : l'Appel de Fort-de-France.**

Un an après l'Appel de Fort-de-France, les signataires demandent des actes forts.

Dans ces territoires doublement touchés par la crise économique, énergétique et sanitaire et dont le retard de développement ne pourra pas se compenser d'aussitôt, les communes et les élus locaux ont besoin d'un accompagnement fort pour mettre en place des politiques publiques, assurer leur mission première de service public, et lutter contre la pauvreté grandissante.

L'accès aux biens essentiels est compromis : l'eau potable et l'électricité ne sont pas des biens abondants, les nombreuses fuites d'eau provoquent de grosses pertes et le traitement des eaux usées et des déchets n'est pas conforme aux normes faute d'infrastructures et de moyens humains suffisants.

Les signataires souhaitent de réels arbitrages sur ces sujets. Le comité interministériel outre-mer sera l'occasion de proposer des actions concrètes de la part de l'État. Les travaux de la délégation outre-mer pourront être, à cette occasion, de réels appuis pour faire avancer le débat et permettre aux territoires ultramarins d'acquérir plus de droits, d'égalité et de services publics et permettre ainsi d'y améliorer les conditions.

Encore une fois, les acteurs locaux doivent être concertés, l'horizontalité dans la pratique est indispensable afin de renouer les liens, faire entendre les voix et améliorer le quotidien. Des moyens financiers sont indispensables.

**Aucun territoire, aucun habitant ne doit être oublié de la République.** Plus de 15 millions de nos concitoyens souffrent d'inégalités territoriales, dans l'accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi, le droit à la sécurité. Ils habitent en zone rurales, dans les banlieues comme dans les outre-mer.

Loin de quelques privilèges, nous demeurons convaincus que la République doit y retrouver toute sa place.

La République ne doit plus reculer, elle doit au contraire avancer.

**Pour fabriquer des politiques publiques de qualité, il y a besoin d'agilité et de stabilité.**

Les politiques publiques doivent être réellement ascendantes et non descendantes. C'est la garantie de politiques publiques robustes, adaptées aux réalités.

S'il y a inévitablement besoin de mesures financières fortes, cela ne suffit pas si leur utilisation n'est pas en adéquation avec les besoins territoriaux.

La politique de la ville est aujourd'hui une expérience unique, elle est la seule politique véritablement territorialisée, qui permet de faire de la politique à 360 degrés. Elle ne représente que 0,5% du budget de l'État. Cette logique doit nous guider dans tous les territoires, jusque dans nos ruralités qui, par leur diversité, leur enclavement parfois, sont fragilisées.



## Seconde contribution écrite du groupe CRCE préalable au rapport du groupe de travail sénatorial relatif à la décentralisation reçue le 26 juin 2023

### Contribution du groupe CRCE Au Groupe de travail Décentralisation

Les propositions en matière de décentralisation doivent en tout premier lieu être envisagées dans le contexte politique actuel **et la crise multiforme de notre société**.

Une crise politique **et sociale** profonde qui s'accroît année après année. Les raisons en sont multiples, cependant le démantèlement de l'État tant nationalement que dans son administration déconcentrée, par une succession de coupes drastiques au sein de la fonction publique, mais aussi par l'agencéisation massive de ces dernières années, qui complexifie, dépolitise et de fait, technocratise l'action étatique. **Cela complexifie la construction** de politiques locales par les élus locaux.

La réduction, la suppression de nombreux services publics sur tout le territoire national, et particulièrement dans les territoires périurbains, les quartiers populaires, les territoires ruraux, les territoires ultramarins, ont fait reculer la présence républicaine garante d'égalité dans nos départements, **entre nos collectivités**. La capacité qu'ont eue les services publics à répondre, dans la proximité et dans les spécificités particulières, aux attentes de nos concitoyens, la capacité à être aussi des détonateurs sociaux et de colère humaine, se sont progressivement réduites parfois même tarées. Il n'est pas étonnant aujourd'hui que se concentre, se cristallise la colère des gens autour du seul **acteur** public local restant, la mairie et ceux qui l'incarnent : le maire et son conseil municipal.

Enfin, il nous paraît impensable d'envisager de répondre à l'enjeu des finances locales sans prendre en compte le choix politique de rigueur budgétaire. Nous affirmons qu'il nous faut sortir de la logique d'austérité parce que notre pays en a les moyens par une refonte de l'impôt des particuliers et des entreprises et parce que c'est une nécessité. Il est impératif de ne plus voir les collectivités territoriales comme un coût pour le pays mais comme une richesse. Elles sont une des sources de création de la richesse, de l'investissement public, génératrices de **développement** et d'emplois. Elles le sont aussi en déployant des politiques publiques protectrices au service de toutes et de tous.

**Sur le plan national comme sur le plan local, la question d'une nouvelle répartition des richesses au service de l'intérêt général constitue pour nous l'une des clefs de l'avenir.**

Au final, ces 15 mesures **proposées par le groupe de travail et sa majorité relèvent** pour une grande part **du consensus** et n'appellent pas de remarques particulières. **Elles reprennent** un certain nombre d'idées que nous défendons : réaffirmer la commune comme cellule de base de la République, refonder la DGF et donner de la lisibilité financière en sortant de la logique de l'appel à projet permanent, en redéployant une administration déconcentrée de l'État dans les préfectures et sous-préfectures garantes de l'ingénierie publique, tout comme la

volonté enfin partagée de réglementer fortement les meublés touristiques. **Il y a cependant un manque évident d'ambition face au contexte évoqué plus haut.**

Nous souhaitons porter **tout particulièrement** quelques inquiétudes. Nous partageons en soi le renforcement humain de la présence de l'État déconcentré. La volonté de simplifier les interlocuteurs des élus est une bonne chose, nous demeurerons cependant très vigilants sur le renforcement du rôle du Préfet. Dans les années à venir, l'impact de la réforme du corps préfectoral devra être évalué. Le Préfet étant le représentant de l'État, assurant sa continuité, mais aussi du gouvernement. Si nous appelions de nos vœux au renforcement du Préfet républicain, nous ne souhaitons pas le retour au préfet napoléonien.

Le statut de l'élu doit être pensé dans son intégralité, du temps du mandat jusqu'à la sortie du mandat et la capacité de retour à l'emploi. **Ce dernier point est important, car revivifier une démocratie en crise implique que le citoyen passe par la mise en place de mécanismes facilitant l'aller et retour entre fonctions électorales et société civile.**

La proposition pactes territoriaux financiers ne doit pas être demain un moyen de rationaliser les aides publiques en les plaçant sous la coupe des intercommunalités et réduisant ainsi le pouvoir communal.

La crise politique et le besoin d'un nouvel acte de décentralisation impliquent fondamentalement de repenser la place du citoyen dans le processus démocratique tant dans celui de la prise de décision que de la délégation du pouvoir par l'élection. Loin de nous de vouloir des consultations permanentes ou de remettre en question la légitimité des urnes. Il n'est plus pensable de faire de la politique sans le peuple. A chaque échelon, il doit pouvoir être associé. A l'heure de la révolution informationnelle, incarnée par les réseaux sociaux, c'est en recréant des lieux de débat et des processus au plus près des citoyens que nous enrayerons cette spirale de crise démocratique. Nous sommes convaincus, pour y être confrontés comme tout élu, que nous ne devons pas fuir le débat, nous devons « armer » les élus pour, demain, sortir de la conflictualité, pour assumer et développer les grands projets dont nous avons besoin. Pour ce faire, l'État doit être au côté des choix politiques, les accompagner. Il y a urgence à redonner tout son sens au mot démocratie.

**Enfin, il nous semble que deux aspects essentiels de la décentralisation ne sont pas abordés et méritent d'être rappelés :**

**La référence aux lois de programmation de finances publiques rappelle, malheureusement, que les finances, tant nationales que locales, sont soumises aux critères libéraux de l'encadrement budgétaire européen.**

Le défi du logement est immense, celui du logement social mais aussi de la rénovation énergétique du bâti actuel. La crise covid nous a fait prendre conscience ô combien que la qualité de la vie quotidienne dépend de la qualité de son logement. Plusieurs études démontrent le besoin de plus de 200 000 logements supplémentaires par an d'ici à 2035. Des logements qui doivent répondre aux nouveaux modes de vie, aux nouvelles compositions familiales, au handicap, comme au vieillissement d'une partie de notre population. **La question du logement social est cruciale pour permettre de répondre au caractère massif du mal-logement dans notre pays. Comment ne pas l'aborder explicitement et précisément ?**

Enfin, le défi des finances publiques n'est appréhendé que sommairement. La simple révision des valeurs locatives ne peut donner les moyens aux collectivités de répondre, à l'avenir, aux besoins de leur population comme de l'aménagement du territoire. Ainsi, si nous défendons une véritable réforme de la DGF, elle ne pourra se faire à moyens constants sauf à pénaliser certaines collectivités, sauf à accroître la fracture territoriale. **Nous regrettons que notre proposition de compensation de la facture énergétique subie par les collectivités n'ait pas été votée.** Enfin, le renforcement de l'impôt local doit intégrer l'impôt économique. Les entreprises sont bénéficiaires des politiques publiques (réseaux, formation, énergie, accompagnement au développement ...) et doivent donc en être des contributrices. **Nous sommes inquiets de la volonté récemment affichée par le gouvernement d'une nouvelle réduction des dépenses publiques au niveau local comme national.**

**Sans parler** d'un grand soir, **comme l'évoquent avec ironie les auteurs des propositions**, il est indispensable **pourtant** d'engager les réformes de fond de l'organisation territoriale pour répondre au défi des décennies à venir et ainsi résorber les fractures sociales et territoriales de notre pays, dans lesquelles prennent racine les discours populistes et de haine aux antipodes des valeurs républicaines qui sont les nôtres.



**CONTRIBUTION DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT  
DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**



## **Contribution du RDSE au groupe de travail sur la décentralisation**

Sans renier la tradition unitaire et pluriséculaire de notre pays, le groupe RDSE s'est toujours montré favorable à un épanouissement des libertés locales. L'État ne peut pas tout. Les principes les plus élémentaires de la division du travail peuvent être extrapolés au fonctionnement de l'action publique : nos collectivités locales demeurent souvent le moyen le plus efficace pour faire face à l'irréductible hétérogénéité de nos territoires. Seulement, cette nécessité donne le sentiment d'être entendue, sans pour autant que les réponses ne soient jamais parfaitement satisfaisantes. Un bon exemple pourrait être la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Nous avons découvert un texte à l'intitulé prometteur, mais dont le contenu se révélait finalement en deçà des espérances. Notre groupe s'était tout de suite ouvert à cette idée de différenciation, mais souhaitait que le principe trouve une traduction juridique concrète bénéficiant à nos administrations. La proposition de loi de notre collègue Jean-Yves Roux visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement », adoptée par le Sénat le 16 mars 2023, va dans le sens du pragmatisme que le législateur doit garder à l'esprit.

Ce pragmatisme administratif impose aussi une forme de clarté : celle qui veut que chaque échelon ait des compétences pleinement identifiées et qu'il peut exercer sans entrave. Le principe de subsidiarité que notre Constitution pose, sans l'affirmer expressément,

depuis sa révision du 28 mars 2003, doit continuer d'être approfondi. Si nous comprenons la tendance à affirmer toujours davantage les compétences régionales et intercommunales, nous souhaitons qu'il soit redonné un souffle à la commune et au département, afin que l'action publique ne se défasse pas de son ossature historique. Il ne s'agit pas seulement d'une forme de dogmatisme pour les modes traditionnels de notre administration. Nous constatons surtout que l'éloignement de la prise de décision, passant progressivement des communes aux intercommunalités et des départements aux régions, conduit à ne plus permettre une bonne prise en compte des spécificités territoriales et sociales de nos collectivités. Cela vaut notamment pour les territoires ruraux où les modalités de gestion des services publics peuvent pourtant varier d'une commune à l'autre et nécessiter de maintenir une gestion directe par les communes afin de permettre une capacité d'intervention plus souple et plus efficace. Car la légitimité d'une politique de décentralisation s'affirme seulement au regard des améliorations concrètes qu'elle peut offrir aux administrés. De ce point de vue, comme l'a souligné Jean-Claude Requier dans sa proposition de résolution proposant au Gouvernement de renforcer l'accès aux services publics, adoptée par le Sénat le 31 mai 2023 : *« les services publics contribuent indiscutablement à l'attractivité et au dynamisme des territoires. Dans les espaces ruraux, ils sont d'autant plus nécessaires qu'ils se mêlent aux enjeux de mobilité, d'emploi et de desserte numérique. Il n'est pas besoin de démontrer combien nos concitoyens y sont attachés »*. Il s'agit d'un enjeu majeur pour la vie locale des administrés. Les services publics locaux souffrent trop des politiques de rationalisation administrative qui conduisent *in fine* moins à de la sobriété économique qu'à une dégradation de l'offre publique.

À ce besoin de clarification des compétences propres à chaque collectivité s'ajoute celui de précision des règles elles-mêmes, loin des faux-semblants de la simplification. Bon nombre de dispositifs institués par les dernières législations sont souvent d'application trop technique, constituant ainsi un rempart pour les petites collectivités dont le personnel dispose de trop peu de moyens pour être en capacité de s'y s'engager. Nous voyons dans cet étai juridique une forme d'entrave à la libre administration des collectivités territoriales. Il y aurait donc probablement un travail à effectuer en concertation avec les élus locaux afin d'identifier un corpus de règles inapplicables, car trop complexes ou simplement trop peu connues. Cependant, une autre piste reste de favoriser le développement de l'ingénierie juridique et de faire de l'État un véritable accompagnateur et facilitateur des projets locaux. Notre groupe est à l'origine de la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Le rôle joué par l'agence est encore insuffisant, cette dernière est hélas trop peu connue des élus locaux, bien que, lorsqu'elle est sollicitée, ses apports positifs sont largement salués. Aussi, le développement de services locaux d'ingénierie réactifs et dévoués aux plus petites collectivités qu'ils soient situés au niveau préfectoral ou des intercommunalités, devrait faire l'objet d'une réflexion de la part du législateur afin de favoriser un meilleur accompagnement des projets territoriaux.

Tous ces constats conduisent à une dernière observation : à force de compilation de réformes et de complexification de la décision publique locale, nos concitoyens ont fini par s'en désintéresser. A cet égard, on observe que l'intercommunalité -initialement pensée sans le dire pour se substituer aux communes- est peu visible pour nos

concitoyens alors même que la loi NOTRe a voulu les renforcer. Par ailleurs, la croissance de l'abstention lors des scrutins territoriaux nous alerte depuis des années sur l'enracinement d'une crise démocratique et sociale profonde. Comment agir pour la réconciliation entre les concitoyens et les administrations locales ? Dans le rapport d'information du Sénat sur « *La redynamisation de la culture citoyenne : Jeunesse et citoyenneté, une culture à réinventer* » rendu par Henri Cabanel, il a été mis en évidence la pertinence de l'échelon local pour dynamiser la participation citoyenne, notamment à travers une diversité des mécanismes de démocratie participative, au sujet desquels il est hélas une nouvelle fois constaté que le cadre juridique s'imposant aux collectivités territoriales pour leur mise en œuvre se révèle complexe.

Plus inquiétant enfin, un phénomène de violence à l'égard des élus locaux se développe et doit à tout prix être endigué, d'autant que ceux-ci ne sauraient être tenus pour responsables des échecs, des incompréhensions ou des insatisfactions de nos concitoyens à l'égard des politiques nationales et gouvernementales. Notre groupe est pleinement conscient de cette recrudescence des incivilités et surtout des agressions envers les élus locaux. Pour y apporter un élément de réponse, Nathalie Delattre a été à l'initiative de la loi du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression. Ce mécanisme de défense des élus locaux devra être accompagné et soutenu par les services de l'État afin qu'il puisse être pleinement applicable.

Ces considérations conduisent le groupe RDSE à inciter l'ensemble des acteurs publics à une mobilisation accrue en faveur du développement d'une décentralisation pensée d'abord au service des administrés afin d'être mieux comprise, mais dont la mise en place serait également rendue plus accessible aux élus locaux.



**CONTRIBUTION DU GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE  
ET TERRITOIRES**



## GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉCENTRALISATION

### Contribution du Groupe Les Indépendants – République & Territoires

Juin 2023

---

Il y a quarante ans, avec l'adoption des lois Defferre, la France s'éloignait d'une longue tradition centralisatrice. Le développement progressif de l'Etat territorial s'est fondé sur deux colonnes : les collectivités décentralisées et les administrations déconcentrées. Les métropoles, communes, intercommunalités, départements et régions se sont peu à peu emparés de leurs nouvelles prérogatives.

Pourtant, un Etat fort et centralisé persiste. Cela s'explique notamment par la persistance d'un manque de culture décentralisatrice dans la haute administration de l'Etat. Dès lors, cette culture est absente dans certains pans décisifs de la prise de décision et de la pensée de l'action publique.

D'autre part, la décentralisation mise en œuvre depuis quarante ans ne pallie pas la désaffection démocratique des Français, bien au contraire. La baisse du taux de participation aux élections nationales et régionales en témoigne, ainsi que les résultats des baromètres européens de la confiance. Les élus, locaux comme nationaux, exercent dans un climat délétère d'une défiance et d'une violence inédites. Ainsi, à l'exception de figures locales comme le maire, les Français sont plus défiants envers l'autorité publique que nos voisins européens. Nous sommes face à un réel défi démocratique.

Aujourd'hui, le modèle fondateur de la décentralisation est épuisé. Le dernier rapport annuel de la Cour des comptes offrait un triste panorama, pointant du doigt l'illisibilité des résultats des politiques de décentralisation menées, des intentions contradictoires, un manque de méthode et un affaiblissement des services déconcentrés de l'Etat.

Dans le même sens, les enquêtes d'opinion montrent les unes après les autres que la décentralisation est perçue par les Français comme peu lisible dans leur quotidien. Les réformes territoriales se sont en effet succédées ces dernières années, apportant chacune de nouvelles refontes partielles des périmètres et leur lot d'ajustements techniques. Elle paraissent parfois renvoyer à une forme de « tuyauterie » de l'action publique.

Nous ne pouvons qu'être opposés à une trop grande segmentation des compétences des collectivités. Cela n'apporterait que de la rigidité à un système qui nécessite au contraire plus de souplesse. Nous appelons de nos vœux un accroissement de la collaboration entre les différents échelons.

Au regard des complexités contemporaines, notre pays a bien au contraire besoin d'un nouveau souffle et d'une vision de la décentralisation plus cohérente et plus souple. La décentralisation doit être un vecteur de revitalisation et de collaboration des territoires. Elle doit également participer à l'enrichissement de la démocratie locale.

L'épisode de la Covid-19 a mis en lumière le caractère crucial du renouvellement de l'organisation territoriale de notre pays et de la décentralisation à la française. La crise sanitaire a bouleversé l'ensemble de nos repères. A posteriori, nous pouvons en tirer plusieurs enseignements : la crise de la Covid-19 nous a permis d'une part d'être témoins de la capacité d'initiative des collectivités, s'il fallait le rappeler, mais aussi de la réactivité des élus et agents territoriaux en situation d'urgence. Le couple maire-préfet s'y est particulièrement illustré.

Le bloc communal est le cœur de l'organisation territoriale de la France. Les maires sont au plus près des préoccupations des Français : politiques publiques en faveur du sport, des transports, etc... De la même manière, l'échelle départementale est pertinente pour exercer les compétences qui influent sur le quotidien, en particulier au sein des territoires ruraux isolés.

Pour conclure, nous pensons qu'il est indispensable de faire confiance aux élus locaux sur l'ensemble de ces sujets : eux seuls sont en capacité de répondre aux besoins de leurs habitants et de leur territoire, qu'ils connaissent parfaitement. Nous sommes donc favorables à la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale de proximité et appelons à une nouvelle impulsion en faveur de la décentralisation.

Notre Groupe souscrit entièrement aux enjeux identifiés dans le cadre de ce groupe de travail et assurons de notre soutien le rapport qui en découle. Il est nécessaire de simplifier l'architecture des pouvoirs locaux. Les solutions viennent des territoires, et c'est à l'Etat de les accompagner puis de les évaluer, avant d'envisager une éventuelle généralisation.

Enfin, si l'on appelle à une nouvelle loi de décentralisation, le sujet des finances publiques locales doit rester au cœur des réflexions. Rappelons que les collectivités locales assurent les trois quarts de l'investissement public.

Le rôle des élus locaux est essentiel dans les territoires, dont ils ont une connaissance fine, par leur capacité d'irriguer l'ensemble des acteurs économiques. Il faut leur donner les moyens financiers d'agir, mais aussi toute l'autonomie et l'ingénierie territoriale nécessaires pour mener à bien leurs projets.

L'avenir des services publics et de l'aménagement du territoire est en jeu. Une réflexion globale est à mener sur le rôle de l'Etat en cette période charnière. Il s'agit d'engager une ambition inédite de renouvellement du modèle républicain. Pour ce faire, nous devons prendre en compte toute la spécificité et la diversité des territoires qui font la France : montagne, Outre-mer, littoraux, ruralité, zones urbaines, ...

Nous devons trouver ensemble une organisation territoriale souple et différenciée pour faire face au défi des transitions écologique, énergétique et numérique. Il s'agit désormais de retrouver l'unité de notre pays en s'appuyant sur la diversité, la complémentarité et la responsabilité de ses collectivités territoriales.



**CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE - SOLIDARITÉ ET  
TERRITOIRES**



### **Contribution de Monsieur Guy Benarroche pour le groupe Écologiste, Solidarité et Territoires**

Les conclusions du groupe de travail Décentralisation, *15 propositions pour une action publique efficace et simplifiée au service des territoires*, sont l'occasion de rappeler le rôle clé des collectivités territoriales dans le dynamisme économique, social et la vitalité démocratique de notre pays.

La démocratie locale est cependant menacée par sa complexité croissante : le millefeuille institutionnel français, devenu illisible pour la plupart de nos concitoyens, freine la lisibilité et l'efficacité des actions.

Les tentatives de «simplification» de ces dernières années ont provoqué l'effet inverse en créant de nouveaux échelons sans en supprimer d'autres. Ces bouleversements n'ont pas conduit à donner aux collectivités territoriales une autonomie effective ou suffisante.

Nous formulons également le constat, depuis plusieurs années, d'une raréfaction et d'une complexification des ressources fiscales et financières, faisant des finances locales un système imprévisible, illisible et inaccessible pour les élus des plus petites collectivités notamment. La libre administration des collectivités est donc mise à mal par cette perte d'autonomie fiscale puisque, en quinze ans, trois fiscalités locales ont disparu (la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la CVAE).

Nous alertons également sur le rôle de plus en plus grandissant du préfet dans la gouvernance des projets d'innovations ou d'investissements. Nous insistons sur ce point : ce n'est pas aux préfets et aux sous-préfets de dicter les projets locaux économiques ou d'infrastructures qui doivent se développer. Donner trop de pouvoirs au Préfet, au détriment du Maire et des élus locaux, affaiblit les initiatives locales, et constitue de fait une recentralisation déconcentrée des pouvoirs.

Nous préconisons la plus grande ouverture possible à des politiques de transformation, d'innovation ou de différenciation pour les collectivités. Ces politiques doivent se faire en tenant compte des stratégies nationales, elles doivent pouvoir être encadrées par des critères précis pour les objectifs recherchés. Les collectivités territoriales ont besoin d'autonomie fiscale et financière accrue, pour pouvoir mener ces politiques efficacement. La participation des citoyens aux décisions sur les projets à mener, et à leur mise en œuvre, est un élément indispensable à leur réussite.

Bien que nous nous associons à une grande partie des conclusions du groupe de travail, à la volonté de simplification de l'action locale et de renforcement des pouvoirs d'agir des élus locaux, nous ne partageons pas certaines des préconisations formulées.

Ainsi, nous partageons la volonté de mener une politique publique de rénovation énergétique des bâtiments qui redonne aux collectivités territoriales une place centrale, dans le respect du principe de subsidiarité. Par exemple, les collectivités territoriales et les conseillers de terrain doivent être impliqués dans MaPrimeRénov'. C'est par leur entremise

que pourront se mettre en place des parcours de confiance pour les particuliers qui décident d'initier des travaux de rénovation. En se dotant de guichets uniques locaux dans chaque intercommunalité comme le Gouvernement en a l'objectif, les collectivités territoriales fourniront l'aiguillage de référence pour les particuliers, les bailleurs et les entreprises.

Il faut à la fois penser plus globalement la rénovation énergétique en maintenant des objectifs nationaux cohérents mais renforcer leur application locale. Abaisser les objectifs nationaux en créant des exceptions locales fragiliserait nos politiques de rénovation déjà insuffisamment développées.

Nous préconisons, pour ce faire, un droit d'expérimentation et d'autonomie renforcé pour les collectivités qui le souhaitent, en passant par une contractualisation avec l'Etat sur des objectifs chiffrés, la création d'une logique de guichet unique local agrégeant l'accompagnement et la demande des aides pourrait également permettre un meilleur suivi de la transformation énergétique.

Nous sommes en outre favorable à l'ensemble des préconisations concernant l'encadrement des meublés touristiques, et apportons notre soutien au mouvement transpartisan "encadrons les meublés touristiques", qui préconise notamment un encadrement strict des locations de courte durée par la suppression de la niche fiscale dont bénéficient ces locations saisonnières, une interdiction de la location de passoires thermiques via les plateformes touristiques ainsi que la réduction à 90 du nombre de nuitées autorisées pour la location d'une résidence principale, au lieu de 120 nuitées actuellement.

Nous faisons le constat qu'au cours des vingt-cinq dernières années, la France a connu une hausse vertigineuse des prix de l'immobilier et du foncier. Cette hausse frappe aujourd'hui la quasi-totalité des régions et oblige les populations locales à se loger toujours plus loin de leurs lieux de travail et de socialisation.

Il est aussi important, dans ce contexte et en tenant compte de la crise de l'inflation qui touche la grande majorité des français, de renforcer l'action des collectivités territoriales sur la politique du logement en leur permettant de limiter, par un levier fiscal, l'implantation des résidences secondaires dans des territoires en tension, dans lesquels les populations peinent à se loger.

Toujours en tenant compte du contexte inflationniste, et afin de favoriser l'accès au parc locatif, nous préconisons un renforcement de l'encadrement des loyers dans les villes où de nombreux abus sont constatés : nous devons augmenter les plafonds des amendes administratives pour les propriétaires qui ne respectent pas le dispositif lors de la mise en location de leur logement.

Nous exprimons par ailleurs des désaccords concernant la proposition de repousser le calendrier imposé de restriction de circulation de tout véhicule en fonction des vignettes crit'air : la pollution de l'air tue prématurément entre 42000 et 97000 personnes chaque année dans notre pays. Responsabiliser l'Etat et les acteurs locaux sur la question de la pollution en renforçant le dispositif ZFE nous semble crucial. Le dispositif a fait ses preuves chez nos voisins européens et doit être renforcé chez nous.

Les choix faits en matière d'urbanisme ont aussi conduit à l'éloignement entre le domicile et le travail ; en matière de transports, nos politiques privilégient encore les solutions individuelles plutôt que les transports en commun, les mobilités douces et le développement du ferroviaire. Pour cela, nous avons besoin d'un projet politique global permettant :

- ❖ de renforcer l'information, l'accompagnement et la lisibilité globale des ZFE

- ❖ de déployer davantage d'alternatives à la voiture comme des réseaux denses de bus et cars reliant les centres aux périphéries
- ❖ d'accompagner les structures et réseaux associatifs de conseils en mobilité
- ❖ d'accélérer le planning et les moyens nécessaires au suivi des flux de véhicules, au ciblage des aides et dérogations
- ❖ de développer une installation de systèmes automatisés de contrôle et de verbalisation
- ❖ de mettre en place une majoration tarifaire pour les SUV

Le groupe Écologiste, Solidarité et Territoires alerte également sur une mise en œuvre insuffisante du fonds vert. Sans une aide en matière de fonctionnement et d'ingénierie, les petites intercommunalités ne pourront pas monter de projets d'investissement. Il est très important que l'État mette en place un dispositif d'accompagnement en matière de fonctionnement. Sur ce sujet, nous souhaitons également généraliser les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) pour toutes les intercommunalités de plus de 15 000 habitants. De même, nous devons sortir de la logique du taux d'endettement liés aux emprunts à long terme relatifs à la transition écologique.

Enfin, nous appelons de nos vœux une réforme en profondeur du droit des marchés publics pour développer l'approvisionnement local en matière environnementale, économique, sociale, sanitaire, éducative et culturelle. Il s'agit de soutenir l'économie locale, de favoriser les productions respectueuses de l'environnement, et d'offrir une alimentation de qualité dans le cadre de la restauration collective et des résidences pour personnes âgées. Il convient donc d'acter l'idée d'une préférence géographique dans les marchés publics et de lutter contre les détournements, en favorisant la commande publique aux entreprises vertueuses et proches des territoires concernés, permettant le soutien au développement de l'économie solidaire et sociale au local.

Sur le volet Différenciation, nous sommes favorables aux préconisations des rapporteurs, et souhaitons mettre l'accent sur le renforcement de l'expérimentation locale, qui doit s'accompagner d'une évaluation essentielle pour permettre l'échange de bonnes pratiques entre collectivités. La diffusion de l'information aux élus locaux, des normes et expérimentations doit effectivement être améliorée. Nous sommes donc pleinement favorables à la préconisation n°8 du rapport, qui souhaite mettre fin à la logique d'appel à projets dans l'accès à l'ingénierie publique et préférer une logique d'accompagnement sur mesure. Nous nous opposons fermement en revanche à la proposition n°7 du rapport, qui incite à faire du préfet l'interlocuteur unique des maires et des élus locaux afin de le rendre garant de l'unicité de la parole de l'État sur les projets locaux.

Le couple maire-préfet ne fonctionne pas selon l'intégration territoriale de la commune et notamment dans les gros EPCI.

Un pouvoir trop fort du préfet a tendance à limiter la décentralisation souhaitée et son pouvoir est limité comme, en atteste le limogeage de la préfète Marie Lajus, en décembre 2023, après son opposition à une construction d'un projet allant à l'encontre de l'avis du Ministère de l'Intérieur.

Concernant les finances locales, la libre administration des collectivités territoriales est le résultat d'une autonomie de gestion (capacité d'augmenter les dépenses) et d'une autonomie fiscale (capacité d'augmenter ses ressources).

Par la raréfaction des services publics du champ de compétence nationale dans nos territoires, et la suppression des ressources locales propres, l'Etat fait peser de trop grandes contraintes sur les budgets des collectivités.

Notre groupe dénonce ce désengagement de l'Etat. L'absence de compensation glissante des charges transférées grève les budgets comme par exemple l'accompagnement des MNA dont le coût en hausse n'est pas compensé.

Les calculs de la DGF ne suivent pas l'inflation et le manque de visibilité et de sécurité dans ces dotations empêchent la conduite de politiques nécessitant une vision pluriannuelle. Les écologistes s'opposent à la diminution des marges de manœuvres financières des collectivités territoriales.

Au regard des nombreuses inégalités que constituent les dotations, une capacité minimale des élus des collectivités territoriales à déterminer, que ce soit à la hausse ou à la baisse, l'évolution de leurs ressources fiscales, est un impératif démocratique dans le cadre d'une République pleinement décentralisée

Certes, il y a une tentative de contractualisation, mais les tentatives de développement des Pactes de Cahors limitent la capacité de dépense et d'investissements. Nous sommes donc en faveur du retrait des contractualisations type Cahors, notamment pour les dépenses liées à la transition écologique.

Nous nous joignons aux demandes de redonner des leviers fiscaux aux collectivités.

La différenciation ne pourra se faire qu'à cette condition, en donnant un cadre aux collectivités pour lever de nouveaux impôts.

Notre groupe soutient la mise en œuvre de l'indexation de l'enveloppe normée des dotations de l'État et de la mise en place un autre type de transferts financiers accrus de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Le recouvrement de l'impôt doit donc être au maximum partagé, avec la mise en place d'une véritable péréquation. Notre groupe alerte sur le besoin d'une prise de conscience ainsi que du besoin d'action pour répondre aux inégalités territoriales en milieu urbain et en milieu rural, et souhaite le développement d'une réorientation spatiale des financements.

Nous nous associons en outre aux objectifs de consacrer et sécuriser la fiscalité locale. Au-delà de l'ambition d'une constitutionnalisation de cette autonomie fiscale, nous portons de réelles ambitions pour un débat relancé sur la loi organique régissant les ressources propres, ou d'inscrire l'interdiction pour l'Etat ou le Parlement de créer de nouvelles dépenses assurées par les collectivités territoriales sans compensation à due concurrence, réévaluée dans le temps et sans concertation. Nous nous sommes aussi déjà positionnés pour l'instauration d'un projet de loi de finances spécifique aux collectivités territoriales et examiné annuellement par le Parlement dans le cadre du collectif budgétaire.

Ces finances locales sont au service d'une cohésion sociale et de la transition écologique au plus proche des territoires.

Le secteur local doit pouvoir accéder à des ressources suffisantes et pérennes afin d'accompagner l'essor de la protection sociale et d'équipements collectifs de proximité ainsi qu'un soutien local massif à la vie associative.

De plus, une fiscalité directe contribue au fonctionnement de la démocratie locale. Elle oblige les élus locaux à rendre compte de l'utilisation de l'impôt. Mettre en adéquation les compétences et les financements dans une logique de responsabilisation de l'utilisation des deniers publics par les élus locaux et d'un renforcement de l'exercice démocratique à l'échelle locale doit être un but recherché dans un nouveau pacte de décentralisation.

Aussi, nous soutenons la proposition n°13 du rapport, qui préconise une simplification et une rationalisation du système. Le groupe écologiste constate depuis plusieurs années une complexification des ressources fiscales et financières (dotation, péréquation, appels à projets) ce système des finances locales est devenu illisible et inaccessible aux élus des plus petites collectivités notamment. Nous sommes donc plutôt favorables à un choc de simplification et à un accompagnement des élus dans leurs gouvernances, et insistons sur la nécessité de mettre en œuvre de l'ingénierie et un accompagnement pour les petites collectivités de moins de 1000 habitants.

Enfin, le développement d'une vie citoyenne locale est au cœur du projet porté par notre groupe. Nous avons déjà soutenu la possibilité de laisser les collectivités organiser des budgets participatifs au travers de la démocratie directe. L'aspect consultatif consacré actuellement à ces exercices de démocratie est source de déception et de renoncement de la part de nos citoyens.

Référendums locaux et démocratie directe ne peuvent être vus comme une menace, une négation de la légitimité des assemblées locales. Ce sont des temps de respiration démocratique que nous appelons tous de nos vœux.

Nous sommes porteurs d'autres propositions concrètes en ce sens :

- ❖ Obtenir une prime de budgets co-construits pour les communes qui se mobilisent dans la co-construction de projets urbains, en concertation avec les habitants et citoyens.
- ❖ Les instances citoyennes sont uniquement consultatives, il y a nécessité de reconnaître un pouvoir citoyen, encadrer mieux juridiquement la prise de parole de ces citoyens dans les assemblées, sans avoir à obtenir des interruptions de séance lorsque les citoyens souhaitent s'exprimer.
- ❖ Généraliser et mieux encadrer les conseils de développement dans les métropoles, car tout est laissé au bon vouloir de l'Assemblée sur leur mise en place, leur compétences, leurs formations. Ces conseils ne sont imposés que dans les structures de plus de 50 000 habitants. Étant donné qu'il représente de nombreux acteurs locaux, cette obligation devrait être généralisée.
- ❖ Renforcement des conseils de quartier, la loi devrait leur donner plus de moyens dans la gouvernance municipale pour les sanctuariser, notamment dans les villes qui n'ont pas d'arrondissement.

L'aspect de la participation citoyenne est essentiel pour la plus grande acceptabilité des dépenses et du volet financier des collectivités.

Le citoyen contribuable ne peut se sentir exclu dans son rapport au consentement à l'impôt. Ce lien nécessaire doit aussi être pris en compte dans la réflexion sur les modes d'élections des assemblées portant des budgets.

Enfin, notre groupe soutient l'action des élus locaux et s'associe à l'ensemble des propositions qui pourraient leur permettre une plus grande protection, un meilleur accompagnement dans leur engagement.

Souvent non indemnisés, la conciliation de leur vie professionnelle , personnelle peut être un frein à leur implication en termes de temps consacré à leurs territoires.

Nous nous associons à la demande d'un réel statut de l'élu plus protecteur, tout comme au développement des moyens concrets d'accompagnement pour améliorer la parité et la diversité des profils (jeunes, femmes, parents, actifs).

# GROUPE DE TRAVAIL DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION

---

Présidé par **Gérard LARCHER**, Président du Sénat

Rapporteur général : **François-Noël Buffet**, Président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Co-rapporteurs : **Françoise Gatel**, Président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, **Matthieu Darnaud**, Président de la délégation sénatoriale à la prospective et **Jean-François Husson**, Rapporteur général de la commission des finances

Membres ès-qualités : **Claude Raynal**, Président de la commission des finances, et **Stéphane Artano**, Président de la délégation sénatoriale aux outre-mer

---

## REPRÉSENTANTS DES GROUPES POLITIQUES

### Groupe Les Républicains

Bruno Retailleau  
Christine Lavarde  
Agnès Canayer  
Stéphane Sautarel

### Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain

Didier Marie  
Sylvie Robert  
Hervé Gillé

### Groupe Union Centriste

Loïc Hervé  
Pascal Martin

### Groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants

Didier Rambaud

### Groupe communiste républicain citoyen et écologiste

Cécile Cuckierman

### Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen

Maryse Carrère

### Groupe Les Indépendants - République et Territoires

Dany Wattebled

### Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires

Guy Benarroche