



**CONTRIBUTION DE L'ASSOCIATION  
DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE  
A LA MISSION CONFIEE A MONSIEUR LE DEPUTE ERIC WOERTH  
SUR LA DECENTRALISATION**

***(Lettre de mission du Président de la République, 3 novembre 2023)***

**23 AVRIL 2024**



## **PREAMBULE**

De 1982 à 2022, de nombreuses lois d'organisation et d'évolutions institutionnelles des collectivités locales ont été votées, qui ont produit des effets avérés et ont imprimé des tendances lourdes : transfert croissant de compétences aux collectivités, qui ont pris une place déterminante dans la vie des citoyens ; développement du fait intercommunal ; mouvement initié de concentration et de fusion de communes ; montée en puissance des régions et des métropoles. Trois phases peuvent être identifiées depuis le lancement de la décentralisation :

- **1982-2010** : lancement de la décentralisation, transferts de compétences et montée en puissance progressive des différents niveaux de collectivités → décentralisation réelle mais « octroyée » par l'échelon national, et caractérisée par une « décentralisation de gestion ».
- **2010-2022** : séquence de rationalisation, clarification, réorganisations géographiques et institutionnelles autour de blocs de compétences plus solides et étoffés → stabilisation autour d'un schéma de « décentralisation de croisière » globalement lisible et fonctionnel, affirmant finalement les spécificités et le « leadership » de chaque niveau de strate plutôt que clarifiant précisément la répartition des compétences entre elles. On commence, dans cette séquence, à ouvrir la voie à l'idée de différenciation et au constat qu'une rationalisation totale et nette des compétences entre strates n'est peut-être plus un objectif prioritaire, et est en tout cas difficilement atteignable.
- **Depuis 2022** : évolution vers l'expérimentation, la différenciation, la simplification, la négociation et la coopération véritables avec l'Etat sur des bases partenariales et de respect mutuel → vers une « décentralisation négociée », une « décentralisation de décision », un âge de la maturité ?

Ces différentes séquences ont indéniablement permis des progrès en matière d'efficacité de l'action publique et de clarification des domaines de compétences exercés par les différents niveaux de collectivités. Le besoin des collectivités est désormais de se concentrer sur l'exercice de leurs attributions, sur la fluidité de l'action publique et non plus sur de nouveaux transferts ou redécoupages de prérogatives, engendrant à chaque nouvelle étape des délais de réorganisation, quand ce n'est pas une augmentation des coûts de coordination et une perte accrue de cohérence de l'action publique.

L'AATF – association promouvant les intérêts des 2000 administrateurs territoriaux en poste sur des fonctions de direction générale et d'encadrement supérieur au sein des collectivités de toutes strates et think tank sur les questions de gestion publique locale -

souhaite ainsi rappeler trois principes généraux auxquels elle est attachée et sans lesquels il ne lui paraît pas pouvoir exister de progrès sur le sujet de la décentralisation :

1. Tout d'abord, la question du « millefeuille » ne peut se limiter aux seules strates de collectivités, mais aussi – voire surtout - **aux relations, aux doublons, et aux coopérations entre les collectivités et l'Etat**, lequel intervient encore à toutes les échelles, de la vision stratégique à la mise en œuvre opérationnelle, au lieu de fixer des objectifs nationaux qui pourraient ensuite se décliner localement, et de façon différenciée lorsque cela se justifie. Au-delà de la question des compétences (au sens d'une délimitation stricte et étanche des compétences entre strates, concept dont on constate de plus en plus le caractère inopérant en pratique), cette notion interroge les postures collectives et individuelles, qui doivent sans cesse rechercher la coopération et rejeter la compétition, une ligne de conduite qu'a toujours promue l'AATF et dont plusieurs traductions concrètes ont récemment commencé à émerger (comme la création en 2021 du CHESP, le Cycle des Hautes Etudes de Service Public, formation intégrant pour la première fois des cadres dirigeants de la FPE, de la FPE et de la FPT).

2. En second lieu, toute réflexion sur la décentralisation, ou plutôt sur la « République décentralisée », inscrite dans la Constitution, doit porter une **forte ambition pour le service public** offert aux Français. Ainsi, toute nouvelle décision dans ce domaine doit être porteuse d'une plus-value en matière de service rendu à l'utilisateur.

3. Enfin, il est essentiel de réaffirmer **les principes de libre administration et d'autonomie financière** des collectivités (consacré par l'article 72-2 de la constitution), faute de quoi, la décentralisation ne peut réellement se concrétiser. Outre la question de l'autonomie financière et fiscale [la capacité à décider des recettes] que réclame l'AATF à l'unisson de nombreux acteurs locaux, la question de la libre disposition des moyens qui leur sont affectés [la capacité à décider de ses dépenses] est essentielle, quand l'Etat multiplie les labels, appels à projets, appels à manifestations d'intérêt, programmes nationaux qui conditionnent l'allocation de moyens aux collectivités sur les politiques et dans les formats qu'il décide, lui permettant d'orienter pour le moins les politiques voire les projets locaux. Sur ce sujet, l'AATF plaide pour une relation contractuelle, négociée, horizontale et partant d'une lecture territoriale des projets et des besoins des territoires.

L'AATF a eu l'occasion, depuis maintenant plus de 10 ans, de rédiger plusieurs contributions, plates-formes programmatiques, manifestes, à caractère général sur la gouvernance territoriale et la décentralisation ou de façon plus spécifique sur les finances et la fiscalité locales, exprimant ses positions, dont de nombreuses ont été reprises dans le droit positif. Elle les réitère pour certaines ou en formule de nouvelles ci-après, tant dans le champ des propositions institutionnelles que dans le registre des solutions très pratiques issues de l'expérience de terrain de ses adhérents, situés aux postes de commandement des collectivités territoriales.

## **NOS 10 PROPOSITIONS-CLES**

- 1) Mettre un frein à l'inflation normative**, cause majeure de complexité, de risque juridique et de renchérissement du coût de l'action publique (selon le CNEN, les 325 nouvelles normes décidées rien qu'en 2022 ont créé 2,5 Mds€ de dépenses nouvelles pour les collectivités), et pour cela systématiser de véritables études d'impacts et de véritables évaluations, mais aussi transférer le pouvoir réglementaire aux collectivités et associer les collectivités territoriales aux travaux du CNEN.
- 2) Achever la décentralisation**, par la suppression des doublons entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités, et par le transfert des personnels de l'Etat non régaliens agissant encore sur des compétences décentralisées.
- 3) Donner la priorité aux projets** (notion déterminante et structurante dans le monde des collectivités territoriales) plutôt qu'aux mouvements de compétences et aux réformes de structure et institutionnelles, qui ne changent finalement pas grand-chose, ni en coût, ni en simplicité de gestion de l'action publique, les grandes bases étant posées, et étant entendu qu'il n'y aura aucune suppression de strate. En cela, l'AATF plaide pour une « *décentralisation de projets* », pragmatique et partant de l'intelligence territoriale.
- 4) Corrélativement, ne pas remettre en cause le principe des financements croisés** ni le principe des **compétences partagées** définies au CGCT, qui ont prouvé à l'expérience qu'ils étaient pertinents et nécessaires à la réalisation d'une décentralisation de projets et ont, sans doute pour cette raison, résisté à toutes les tentatives de rationalisation stricte opérées ces dernières années. Ces principes ne sont paradoxalement jamais ou presque un sujet de tension entre collectivités, puisqu'ils reposent sur une base d'intervention volontaire et ne s'exercent donc que dès lors que le niveau de collectivité considéré le souhaite et est disposé à assurer les financements qui l'accompagnent. De plus, rien ne prouve que leur inexistence ou leur suppression interdiraient tous niveaux de collectivités d'y avoir recours, qui [le département] au travers de la « solidarité territoriale » [pour la culture, le sport, le tourisme, la jeunesse, les langues régionales..] ou de « l'autonomie des personnes » [égalité hommes-femmes, jeunesse, éducation populaire]; qui [la Région] au travers de ses politiques contractuelles, de l'aménagement du territoire ou de la gestion des fonds européens (FEAMPA, FSE, FEDER) : culture, sport, tourisme...

- 5) Pour autant, **réaffirmer et clarifier au besoin la complémentarité des notions de collectivités « chefs de files », autorités planificatrices et coordinatrices** d'une part, **et des collectivités autorités organisatrices**, chargées de la maîtrise d'ouvrage des politiques publiques, d'autre part. A ce titre la dialectique des binômes Région-EPCI et Département-communes, même si elle doit être nuancée et adaptée selon les configurations locales, reste à notre sens pleinement d'actualité.
- 6) Assurer une meilleure prise en compte de la diversité des territoires dans l'application de la loi, en rendant opérationnels les concepts **d'expérimentation, de différenciation, d'adaptation et de dérogation**, inopérants en pratique à ce jour malgré plusieurs dispositions législatives et réglementaires.
- 7) **Simplifier les règles de gestion applicables à la comptabilité et aux ressources humaines et le droit de la commande publique**, génératrices de complexité, d'insécurité juridique, de délais et de coûts excessifs pour les collectivités,
- 8) En matière de politiques sectorielles, **procéder prioritairement aux simplifications normatives et procédurales dans les champs suivants** : politiques d'aménagement, d'urbanisme, de logement et politiques de transition écologique et de développement durable. La décomplexification, notamment dans ces domaines, doit rester un objectif majeur.
- 9) **Mettre fin à la suppression progressive de l'autonomie fiscale des collectivités et à son remplacement par de la fiscalité transférée provenant de ressources nationales** ; outre le surcôt pour l'Etat qui doit compenser la perte des ressources (le coût des compensations des exonérations de fiscalité locale décidées par l'Etat est estimé à 52 Mds€ par an), ce mouvement engendre une perte d'autonomie fiscale des collectivités, une rupture du lien entre les contribuables et leur territoire, et pour les entreprises, des exonérations dont l'impact bénéfique sur la croissance, l'investissement et l'emploi n'a jamais été sérieusement démontré.
- 10) **Mettre fin, avatar de l'agencification de l'Etat, aux multiples appels à projets, appels à manifestation d'intérêt et autres programmes sectoriels pour l'obtention de labels qui mettent les collectivités en concurrence et les obligent à des procédures chronophages et couteuses** en personnel d'ingénierie qualifié ; Instaurer à la place un contrat unique négocié et basé sur le projet de territoire, et fondre l'ensemble des fonds d'intervention de l'Etat en une subvention d'investissement unique qui viendra à l'appui d'un tel contrat global.

## I – Allègement et adaptation des normes – Dérogation – Simplification - Expérimentation

*La profusion normative atteint des niveaux records : ainsi, en 2022, 325 normes ont été étudiées par le CNEN engendrant un cout nouveau de 2,5 Mds€ pour les collectivités. Depuis 20 ans, le nombre de lois a augmenté de 73% et les textes réglementaires de 53%, les décrets d'application ont augmenté de 310% (source CNEN) ; le CGCT a triplé de volume en 20 ans (2002-2023); le nombre de mots dans le code de l'urbanisme a augmenté de 40% en 10 ans ; le code de l'environnement est passé de 1000 à 7000 articles en 20 ans ; le nombre d'articles du Code de l'action sociale a dans le même temps été multiplié par six....le Gouvernement semble avoir pris conscience qu'on est au bout d'un modèle ultra-normatif (y compris édicté par des acteurs comme les ligues sportives professionnelles dont les normes s'imposent drastiquement aux collectivités sans aucun financement associé), générant couts, contraintes, délais, risques à chaque nouvelle norme qui vient s'ajouter, raison pour laquelle Elisabeth Borne avait confié fin 2023 une mission à ce sujet à Boris Ravignon et Catherine Vautrin. L'AATF attend des mesures fortes du rapport WOERTH dans ce domaine.*

*Le droit à l'expérimentation a été réclamé de longue date par l'AATF, dès le Manifeste de la décentralisation qu'elle a publié en 2012. De tels dispositifs spécifiques à certains territoires existent déjà en Outre-mer comme en métropole (PLM, CEA, Corse...) et peuvent donc être étendus, pour mieux tenir compte des spécificités géographiques, démographiques, culturelles, historiques, économiques des territoires, ce qui est aussi une aspiration contemporaine des habitants.*

*Malheureusement, en matière d'expérimentation-différenciation-dérogation, Il faut tirer les leçons de l'échec des dispositifs récents visant à développer ces démarches à tous niveaux de collectivités, notamment ceux promus par la loi organique du 19 avril 2021 (relative à la simplification des expérimentations) et la loi 3DS du 21 février 2022 (d'où la mission confiée à l'IGA-IGEDD par E. Borne pour évaluer l'impact de ces dispositifs expérimentation, différenciation, adaptation, globalement très peu utilisés, en novembre 2023) : les procédures existantes sont marginales dans leur durée et leur objet est limité ; La méthode n'est pas maîtrisée ni stabilisée, voire pas promue par les services déconcentrés eux-mêmes.*

*L'engagement volontariste pris par le Président de la République lors de sa conférence de presse du 16 janvier dernier de développer la différenciation, l'expérimentation et la simplification, réitéré par le Premier Ministre dans ses discours de politique générale devant l'Assemblée (mardi 30 janvier 2024) et le Sénat (mercredi 31 janvier 2024) doivent se traduire par des dispositifs plus souples et opérationnels promus et accompagnés par l'Etat.*

→ L'AATF formule sur ces questions les propositions suivantes :

- **Reconnaître aux collectivités un droit de différenciation** (entendue au sens d'attribution par la loi de compétences et de règles différenciées selon les collectivités), **de dérogation, d'expérimentation, d'adaptation de la règle nationale, par un pouvoir réglementaire local** déclinant et adaptant la règle nationale, définissant le modus operandi d'exercice des compétences, dans des domaines où seule l'hyper-proximité est garante de l'efficacité et de l'acceptabilité des politiques publiques. S'il s'agit d'appliquer les normes nationales en tenant compte des réalités locales, il convient pour cela d'adopter une méthodologie rigoureuse et normée : bilan de l'ancienne norme, évaluation d'impact avant adoption d'une nouvelle norme et enfin bilan à mi-parcours pour procéder, si nécessaire, à des mesures correctives plutôt qu'à des réformes incohérentes dans le temps.

L'AATF estime que la répartition des rôles doit être la suivante : « L'Etat fixe le cap, les collectivités adaptent », la loi devant être moins détaillée et se limiter à l'énoncé des grands objectifs ou dispositions d'ordre public. Le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration paru en juin 2021 sur ce sujet du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales recèle de nombreuses propositions intéressantes pour accroître l'autonomie normative comme la différenciation normative.

L'AATF demande également à ce que puisse être instauré un cadre de négociation au cas par cas avec l'Etat lorsqu'un intérêt public est reconnu, pour obtenir des dérogations (ex : adapter localement les ZFE, adapter la Loi Littoral) et à pouvoir les appliquer à certains territoires sans les généraliser, tout en faisant la pédagogie des expérimentations locales qui auront porté leurs fruits pour les faire connaître aux autres collectivités (rôle du Préfet dans cette promotion et rôle de l'OGPL au niveau national, qui doit devenir un centre de ressources méthodologiques au profit de collectivités candidates). L'une des conditions de réussite de ces démarches favorisant l'expérimentation et l'innovation sera également de prémunir plus qu'aujourd'hui les élus des risques de judiciarisation de leurs décisions. Souplesse d'emploi, conditions d'adaptation déterminées au plus près du terrain, diminution du risque associé à la prise de décision, seront parmi les conditions primordiales du développement de ces formes d'adaptation territoriale des lois et normes. Naturellement, différenciation et expérimentation ne sauraient avoir pour conséquences de remettre en cause des principes fondamentaux tels que le taux de Logements sociaux ou la protection du littoral, mais à en adapter le cas échéant les modalités au cas par cas, sur la base de spécificités locales objectivées.

- **Organiser au niveau départemental une fois par an - en miroir de l'Observatoire de la Gestion Publique Locale (OGPL) national - une conférence d'évaluation de l'impact des normes**, pour repérer les difficultés réglementaires rencontrées par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences, et faire le point sur le cout et les délais les impactant du fait des normes mises en œuvre les 3-5 dernières années. Une telle conférence, réunie sous l'égide du Préfet, s'établirait sur la base d'un rapport de chaque collectivité locale (au-delà d'un certain seuil démographique) tirant le bilan – notamment chiffré - des normes l'impactant, ce qui permettrait de faire remonter en central un bilan départemental nourrissant un observatoire national détectant les normes les plus couteuses qu'il conviendrait de simplifier/supprimer en priorité (logique bottom-up dans l'évaluation du cout et de l'impact des normes).
- Une telle conférence départementale – qui pourrait sous le nouveau nom de CDCT (Conférence Départementale de Coopération Territoriale) se substituer à la CDCI, devenue obsolète dans un paysage institutionnel et notamment intercommunal désormais stabilisé, et dans une certaine mesure aux CTAP, en déclin dans la majorité des régions - pourrait aussi avoir pour vocation **de faire la pédagogie et l'accompagnement des lois et dispositifs de simplification et d'expérimentation**, dont l'échec d'appropriation est en partie dû à un manque de volontarisme de l'Etat local couplé à un déficit de conseil méthodologique prodigué aux collectivités. Comme l'AATF l'a déjà mentionné par le passé, l'accompagnement méthodologique, la formation des fonctionnaires d'Etat et territoriaux au pouvoir réglementaire local, et la capitalisation sont des conditions-clés de succès de tout dispositif de simplification, d'adaptation, d'expérimentation, de différenciation en matière législative. De la même façon que le Premier Ministre a demandé à la DITP de créer un « guichet unique de la déconcentration » pour capitaliser les bonnes pratiques et circulariser les réponses aux questions qui se posent aux administrations déconcentrées, l'AATF promeut la mise en place d'un tel outil de capitalisation au service des collectivités, au minimum dans le cadre départemental et pourquoi pas au plan national. En tout état de cause, **une instance de rencontres et d'échanges réguliers entre l'Etat et les collectivités territoriales pour traiter de l'organisation des services publics et de la coopération territoriale à l'échelle départementale, semblerait nécessaire à mettre sur pied.**
- Acter **la participation des collectivités locales aux travaux du CNEN**, ce qui permettrait une prise en compte plus systématique dès l'amont de l'expertise d'usage des élus et des administrations locales.

- **Associer les collectivités territoriales à l'examen des projets de différenciation soumis au Gouvernement et/ou au Parlement** (Cf procédure encadrant la différenciation, loi 3DS), de façon à construire de façon transparente une doctrine et une culture de la différenciation territoriale en France.
- **Simplifier les formulaires administratifs** destinés aux usagers, et faciliter les échanges d'informations entre les administrations pour éviter les redondances, tout en respectant les dispositions du RGPD.
- **S'agissant des Ressources Humaines**, l'inflation législative et réglementaire sur la période récente est venue s'ajouter à un cadre déjà très contraignant. Le cout de gestion inhérent à ce cadre réglementaire, déjà évalué par plusieurs missions d'inspection générale n'est pas suffisamment pris en compte par le législateur, malgré certaines avancées récentes, notamment dans la loi de transformation de la fonction publique de 2019 (simplification du rôle des commissions administratives paritaires notamment). Partant, les moyens consacrés par les employeurs publics à gérer ces lourdeurs réglementaires ne sont pas consacrés à d'autres enjeux plus stratégiques tels que l'accompagnement des parcours professionnels, la prévention de l'usure professionnelle ou l'accompagnement au reclassement suite à inaptitude. Plusieurs domaines de la gestion RH appellent ainsi un assouplissement. On peut citer notamment à titre d'exemples :
  - **La gestion de la discipline et de l'insuffisance professionnelle** : au-delà de 3 jours d'exclusion, l'employeur est contraint, tant pour les mesures disciplinaires que pour engager un licenciement pour insuffisance professionnelle, de solliciter l'avis du conseil de discipline. Outre que l'objectivation recherchée est rarement atteinte, les membres du conseil de discipline étant souvent éloignés des réalités professionnelles de l'agent concerné, cela induit un processus décisionnel particulièrement lourd, aléatoire, et donc décourageant pour les employeurs publics. Il est donc proposé de ne réserver la saisine du conseil de discipline qu'aux cas de révocation pour raisons disciplinaires ou de licenciement pour insuffisance professionnelle, l'agent gardant la possibilité, quel que soit le niveau de la décision prise, de la contester devant le tribunal administratif.
  - **La multiplicité des instances médicales au détriment de l'accompagnement des agents** : selon le type d'inaptitude à objectiver ou la question à poser, l'interlocuteur diffère ; le médecin du travail apprécie l'inaptitude au poste, le conseil médical en formation restreinte l'inaptitude au grade ou à toutes fonctions. Une éventuelle mise à la retraite pour invalidité est ensuite soumise au conseil médical en

formation plénière. La coexistence de ces trois instances génère de très importantes complexités de gestion, et partant des délais de gestion particulièrement longs et préjudiciables au suivi des agents. Il préconise que le médecin du travail dispose en la matière des mêmes prérogatives selon qu'il travaille dans le secteur privé ou dans le secteur public, c'est-à-dire qu'il puisse apprécier les inaptitudes aux fonctions du grade, et à toutes fonctions.

- Dans le même ordre d'idées, l'ATTF demande à ce que **soit mise en place une instance sur le modèle du Haut Conseil des Finances Publiques ayant pour rôle d'émettre des avis dans le champ des mesures normatives impactant le champ de la gestion des ressources humaines**, ce qui permettrait de concerter en amont des décisions couteuses et complètement « subies » par les collectivités comme les revalorisations de points d'indice.
- **En matière de commande publique, l'AATF propose de relever les seuils de mise en concurrence formalisée à 80 K€ (40 K€ actuellement) voire à 100 K€,** notamment pour les grandes collectivités disposant de budgets conséquents (en centaines de millions, voire en milliards d'euros) pour simplifier et fluidifier la commande publique. Outre qu'il tiendrait mieux compte des capacités différenciées des collectivités en matière budgétaire, il permettrait à un plus grand nombre d'entreprises (notamment des TPE-PME, parfois découragées par la technicité des règles des marchés publics) de concourir. Concomitamment, l'AATF considère que la **notion d'urgence**, permettant de s'affranchir ponctuellement des règles de la commande publique, devrait être élargie et assouplie, pour inclure notamment les motifs d'urgence pour des raisons de sécurité publique ou dans le cadre d'organisation de grands évènements, qui par nature présentent des risques importants d'impondérables.
- **Créer un dossier unique de demande de subventions Etat-Région**, voire commun à l'Etat, les Régions, les Départements et le bloc communal sur le modèle du CERFA créé pour les associations. Parallèlement, introduire la possibilité de création **d'une dotation unique d'investissement** accordée en cohérence entre l'ensemble des financeurs et la collectivité porteuse du projet de territoire sollicitant ces financements, qui globaliserait a minima les différents financements de l'Etat.

## II – Lisibilité – Prévisibilité - Viabilité financière des collectivités

*Les collectivités locales, qui ont dû répondre aux besoins croissants d'une population qui a augmenté de 20% en 30 ans, ont doublé leurs dépenses par habitant, passant de 2000 à 4000€/hab/an (en € constants) entre 1985 et 2020, pour atteindre 240 Mds€ de dépenses dont 54 Mds€/an d'investissement en 2022 (près de 60% de l'investissement public total). Elles totalisent 18,8% de la dépense publique nationale quand elles ne portent que 8,7% de l'endettement public global, tout en développant, entretenant et renouvelant un dense réseau d'équipements publics.*

*Bien que rigoureuses gestionnaires, l'ensemble des strates de collectivités sont confrontées à une perte croissante d'autonomie fiscale, à un manque de prévisibilité et de visibilité et à une absence de cohérence dans l'évolution de leur panier de recettes, qui comprend près d'une cinquantaine d'impôts et de taxes de diverses natures. Si l'autonomie financière existe bien, l'autonomie fiscale se réduit au profit d'une part croissante de fiscalité transférée. Le ratio d'autonomie fiscale (compris au sens d'une assiette territorialisée pour laquelle la collectivité conserve un pouvoir de taux) est ainsi de 38,3% pour communes mais de seulement 1,7% pour les départements et 9,2% pour les régions. En pratique les collectivités dépendent désormais essentiellement de la TVA, impôt national, et la Cour des comptes indiquait en 2023 que 37% des ressources fiscales provenaient en 2021 d'impôts nationaux sans relation avec une base territoriale, contre 14% en 2014. Ce qu'il faut bien nommer une recentralisation fiscale est tout autant un problème financier que démocratique, et l'autonomie financière des collectivités est désormais à comprendre de façon unilatérale comme étant (seulement) un pouvoir de dépenser, et encore de moins en moins.*

*A cette problématique de perte d'autonomie, s'ajoute une distorsion entre impôts de flux (TVA) et impôts de stock (TF, THRS, CFE, DMTO, CVAE...). Le bloc communal dispose ainsi d'une fiscalité assise sur des impôts de stock pour 84%, les Départements pour 34% et les Régions pour 3% seulement. Un équilibre entre impôts de flux/stocks, et une cohérence entre nature de la fiscalité affectée et compétences exercées semblent à rechercher et à rétablir pour assurer la soutenabilité financière des collectivités.*

*Enfin, la question de la non-compensation de l'évolution des transferts de charges continue de se poser, spécifiquement pour certaines strates de collectivités, au mépris du respect du principe constitutionnel de neutralité budgétaire. Car si le principe des évaluations financières calculées au moment du transfert et figées sont acceptables s'agissant d'équipements ou de services dont les collectivités peuvent décider ou non de l'évolution quantitative ou qualitative, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de compétences dont l'évolution des charges dépend de facteurs externes non maîtrisables par les collectivités. A titre d'exemples les couts des allocations individuelles de solidarité (AIS) étaient de 20 Mds€ en 2021, dont 45% couvertes par les compensations historiques et 55% non couvertes, et financées directement par les conseils*

départementaux. Or, les leviers de compensation octroyés par l'Etat pour combler ce différentiel - permettant de couvrir au final 84% des coûts des AIS - ont procédé d'une péréquation horizontale. La démonstration vaut également pour le coût d'entretien des collèges et lycées, avec un montant de 3,9 Mds€ compensés pour 11 Mds€ de coût effectif actuellement à la charge des Départements et Régions.

Dans ce contexte préoccupant pour les finances locales, l'AATF considère que les objectifs sur ces questions doivent être les suivants :

- *Promouvoir une fiscalité qui assure la soutenabilité des budgets locaux et incite à l'action (recherche d'un équilibre entre impôts de flux pro-cycliques et impôts de stock par strate, pour éviter des contradictions conduisant à affecter essentiellement des « impôts de flux » sensibles à la conjoncture à des strates de collectivités ayant des dépenses essentiellement contra-cycliques, comme les DMTO pour les départements), dans un objectif de développement territorial et de soutenabilité.*
- *Affecter autant que possible des ressources fiscales ayant un lien avec les compétences exercées, dans un objectif de donner du sens*
- *Rendre du pouvoir fiscal aux élus, dans un objectif de liberté*
- *Mieux partager la richesse fiscale, dans un objectif de solidarité*
- *Maintenir ou recréer un lien fiscal entre les usagers (particuliers ou entreprises) et le territoire, dans un objectif de citoyenneté et de cohésion sociale*

→ L'AATF formule sur ces questions les propositions suivantes :

- **Refondre totalement le mode de financement des collectivités**, leur modèle économique actuel étant caduc, pour lui redonner simplicité, cohérence et lisibilité. Il s'agit aussi de le moderniser pour qu'il soit en phase avec l'économie française du XXIème siècle (économie post-industrielle tournée vers les services, le tertiaire, la distribution, les loisirs, les activités récréatives, le tourisme, le numérique...). La fiscalité associée à chaque strate doit ainsi tenir compte des charges et opportunités de développement différenciées que ces activités génèrent pour les territoires, ainsi que des compétences exercées. Il s'agit enfin d'avoir un système qui redonne de l'autonomie (fiscalité propre, pouvoir d'assiette et/ou pouvoir de taux – dans des proportions acceptables, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui - retour à des dotations globalisées et non affectées à des compétences, des politiques, voire à des programmes particuliers). **L'hypothèse consistant à affecter un impôt local par strate**, même si elle n'est pas évidente à mettre en œuvre, devra être étudiée.

- **Maintenir un principe d'autonomie fiscale réelle**, garantissant une part prépondérante de ressources propres, i.e. des recettes fiscales assises sur un pouvoir de taux et/ou d'assiette (et ne tenant plus compte de la fiscalité transférée sous forme de dotation sur laquelle les collectivités n'ont aucun moyen d'action), et assurant que toute suppression de taxe devrait être compensée par un autre élément de fiscalité locale répondant aux mêmes critères (ne pas s'en tenir seulement au principe d'« autonomie financière », qui s'apparente désormais à une « autorisation de dépenser » sans pouvoir décider du niveau de ressources nécessaire)
- **Proposer un panier fiscal robuste, « de résistance », plus équilibré flux/stock à tous niveaux pour résister aux crises et aux chocs**. Il pourrait ainsi être fixé un mini-maxi pour chacune de ces deux composantes, garantissant cet équilibre à chacune des strates, chaque strate ayant besoin de financer des dépenses récurrentes et des dépenses et projets pro-cycliques.
- **Donner de la prévisibilité et de la visibilité aux collectivités en matière de financements, dans une logique pluriannuelle** – par le biais par exemple d'une loi triennale garantissant les dotations - et plus encore dans des domaines comme la transition énergétique qui ne peuvent s'inscrire que dans une temporalité longue (idée par exemple d'un fonds ou d'une dotation « T.E. collectivités » doté de X€/habitant sur plusieurs années, pour les collectivités dotées d'un PCAET validé ou plus généralement engagées dans une démarche formalisée de planification écologique, dans une logique de cohérence et de complémentarité avec le Fonds vert de l'Etat, à la main des Préfets).
- **Revoir le mode de calcul de la DGF des villes centres d'agglomération, en la basant non plus seulement sur l'évolution de la population municipale mais sur l'évolution de celle du bassin de vie dans sa globalité, afin de tenir compte des charges de centralité**. Aujourd'hui, les villes-centres assument à l'évidence des charges au profit d'une population plus large que leur seule population propre, qu'il s'agisse des équipements sportifs, touristiques et culturels, de l'offre de logement social, de grandes infrastructures et de fonctions supérieures, ou encore de l'accueil d'entreprises offrant l'essentiel des emplois du bassin de vie, avec des désagréments corrélatifs que peuvent être par exemple les difficultés de circulation routière ou la pollution. Au risque d'avoir une pression fiscale excessive sur les contribuables de la ville centre par rapport à ceux des communes alentour, il est indispensable de repenser la dynamique de recettes des villes centres, dont les charges sont surdimensionnées par rapport aux seuls besoins de leur population. Cela peut passer par deux vecteurs complémentaires : au moment des transferts de grands équipements

structurants à l'agglomération, défalquer – de façon obligatoire - de la retenue sur attribution de compensation versée à la ville centre la part correspondant à un usage par des publics résidant hors ville-centre (équipements sportifs, médiathèques, théâtres...), ce qui serait déjà une mesure de péréquation et de solidarité territoriale. Puis, au fil du temps, indexer l'évolution de la DGF de la ville-centre non pas sur la population municipale mais sur l'évolution de la population intercommunale. Il en va de la nécessaire harmonisation des ressources à l'échelle du bassin de vie, et de la capacité pour les villes-centres à continuer à faire face à leurs missions de centralité.

- **Affecter la fiscalité « Amazon » issue de l'e-commerce aux dépenses de Transition écologique**, dans une logique de compensation au poids prédominant de la consommation d'espaces et du transport dans le modèle économique de la logistique.
- **Affecter davantage de fiscalité environnementale aux régions et aux EPCI**
- **Affecter une part d'impôt sur les sociétés aux Régions** (en charge du développement économique et de la réindustrialisation), dans une logique de remise en cohérence des ressources avec les compétences exercées.
- Dans la même logique, affecter une part de CSG – **impôt aux bases larges et plus égalitaires que d'autres car affectant aussi les revenus du capital - aux départements** pour financer la compétence sociale, voire à d'autres strates de collectivités intervenant dans le champ de la cohésion sociale.
- **Instaurer une contribution résidentielle universelle, pour tous les contribuables locaux résidents**, afin de recréer un lien entre le résident particulier et son territoire au travers du financement des services publics locaux, lien largement distendu voire disparu depuis la suppression totale de la TH (raisonnement également valable pour le lien entre contribuable entreprise et collectivité locale, qui sera bientôt à recréer avec la disparition de l'essentiel des impôts de production – raison pour laquelle est formulée par ailleurs par l'AATF l'idée notamment d'instaurer une contribution « animation à la vie locale » affectant l'ensemble des entreprises d'un territoire). Cette proposition semble d'autant plus s'imposer que le consentement des citoyens à l'impôt progresse comme le souligne le 6<sup>ème</sup> baromètre IPSOS-AATF, de novembre 2023. L'assiette d'un tel impôt pourrait par exemple se calquer sur celle des redevables de la TFCE, taxe localisable par définition et constatant objectivement le lien au territoire d'un ménage.

- **Créer un « Livret T [territorial] » - sur le même modèle que le Livret A pour le logement** – un Livret d'épargne territorial qui donnerait du sens à l'épargne des français.
- **Assouplir la règle de non-affectation des recettes fiscales aux dépenses, de façon à redonner de la visibilité aux impôts**, et affecter de façon visible l'impôt à des dépenses prioritaires plébiscitées par les citoyens.
- **Soumettre les collectivités territoriales au régime général de la TVA** (ce qui générerait de l'ordre de 0,5 à 1 Md€ au profit des finances locales), en les considérant comme des entités économiques à part entière.
- **Globaliser la DMTO – impôt ultra-sensible à la conjoncture et inégalitaire selon les territoires nécessitant de forts dispositifs de péréquation, et qui serait plus cohérent comme ressource du bloc communal que des départements - à un niveau pertinent pour répartir son produit entre collectivités sur une stricte base d'égalité.** Cette ressource pourrait ainsi être centralisée au niveau régional, niveau péréquisiteur suffisant mais restant territorialisé, pour être ensuite réparti de façon équitable entre départements et communes d'une même région. Cela aurait plus de sens qu'une péréquation « nationale » aux effets imparfaits et ne gommant pas les effets de concurrence territoriale.
- **Exiger désormais en contrepartie de toute exonération nouvelle de fiscalité économique locale au profit des entreprises, une évaluation rigoureuse des impacts** en matière de création d'emplois, d'investissement, ou encore d'implication en matière de R&D. Les analyses conduites à ce jour pour tenter d'évaluer les effets sur l'économie des exonérations consenties aux entreprises en matière « d'impôts de production » sont pour le moins peu concluantes.
- **Encourager fiscalement la densité en matière d'aménagement économique**
- **Compenser l'intégralité de l'exonération de TFPB consentie par les collectivités dans les QPV.**
- **Distinguer le vote du taux de TFPB pour les particuliers (qui représentent ¾ du produit), du vote pour les entreprises (1/4)**, quitte à créer une liaison des taux et en permettant au besoin aux collectivités d'imposer distinctement les différents secteurs (industrie, services, etc..) en fonction des enjeux locaux de développement économique.

- **Assouplir les règles de liaison des taux** - ne pas les supprimer complètement, pour ne pas risquer de faire peser outrancièrement la fiscalité locale sur une seule catégorie de contribuables, mais rendre possible d'agir sur un levier fiscal spécifique pour obtenir un effet utile à l'écosystème local.
- **Elargir l'assiette de la TASCOM aux surfaces des drives des grands distributeurs**
- **Rendre obligatoire dans les pactes financiers et fiscaux conclus au niveau du bloc communal, le partage de fiscalité communes/EPCI**, quand ces recettes fiscales résultent de financements intégralement assurés par l'EPCI (ex : fiscalité communale générée par des investissements de l'EPCI sur des ZAE).
- **Créer une structure publique d'assurance** (sur modèle de l'AFL pour le financement bancaire) ou au minimum un mécanisme d'obligation de protection des collectivités, pour les prémunir contre tout désengagement des assureurs ou toute augmentation insupportable des polices d'assurances. Sans capacité à s'assurer, la libre administration des collectivités n'existe pas. Une telle proposition de création d'un acteur public n'est néanmoins pas exclusive de dispositifs qui, à la marge, engageraient en couverture plus largement les collectivités elles-mêmes en direct (auto-assurance pour petits risques) ou l'Etat (très gros risques, de nature régaliennne). Une formule est à trouver (sens de la mission actuellement en cours sur l'assurabilité des collectivités, confiée au Maire de Vesoul et à l'ancien président de Groupama) mais l'AATF ne considère pas acceptable la situation actuelle de plusieurs milliers de communes se retrouvant sans assureur.

### III - Répartition, articulation et clarification des compétences entre collectivités

*Au plan organisationnel, la disparition, depuis la Loi Notre, de la clause de compétence générale à tous niveaux, désormais réservée aux communes, au détriment de compétences d'attributions pour les départements et les régions, a clarifié le paysage, nonobstant les compétences partagées. Ainsi le périmètre des régions est clairement organisé autour de la mobilité, du développement économique et de la formation, de la gestion des lycées, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, prioritairement dans une dimension de planification et de pilotage. Idem pour les Départements recentrés autour de l'aide sociale, de l'autonomie des personnes et de la solidarité territoriale. La fin de la clause de compétence générale a été notamment visible au niveau des départements par le retrait de la compétence économique (notamment via les*

agences départementales, qui ont certes parfois pu se maintenir sous forme d'agences « d'attractivité »).

Pour autant, à ces deux niveaux de collectivités, des biais (ou des opportunités, selon la lecture positive ou négative qu'on en fait) perduent permettant d'intervenir très largement au profit de tous niveaux de collectivités et de toutes compétences : la **solidarité territoriale** pour les départements leur permettant d'aider, de financer, de subventionner largement les collectivités (notamment communes et EPCI) bien au-delà de leurs compétences d'attribution si elles le souhaitent, avec peu d'entraves posées par le contrôle de légalité à ce titre, même si ce constat doit être nuancé selon les territoires. Il est en effet admis légalement pour les départements que les financements soient déconnectés de l'exercice des compétences, ouvrant ainsi un champ très large de possibilités de poursuites d'interventions, notamment en soutien à l'investissement du bloc communal.

Pour les Régions, un mécanisme comparable est possible via la dimension générique de **contractualisation et de gestion déléguée des fonds européens**, qui permettront au travers des contrats pluriannuels signés avec des agglomérations (par exemple) ou d'un programme comme « Bourgs centres » signé avec des communes (en Occitanie, par exemple), de financer des opérations ou des travaux de toutes natures, même hors compétence, quand bien même rien ne l'autorise positivement.

En pratique, on peut constater que c'est plutôt la limite et la contrainte budgétaire que la disparition de la clause de compétence générale qui régule les interventions des départements ou des régions au-delà de leurs compétences d'attributions. Tout autant que la limite et la contrainte juridique. Si elles ne le font plus avec des moyens techniques et humains propres, elles peuvent en pratique largement soutenir une large gamme d'actions si elles décident de le faire, nonobstant leurs contraintes budgétaires devenues prégnantes. Il est cependant évident que la fin proclamée de la généralisation de la clause de compétence à tous les niveaux de collectivités limite mécaniquement la dispersion, même si elle ne l'empêche pas complètement.

Pour autant, comme pour la **notion de compétences partagées**, l'AATF considère que ce fonctionnement doit être pris en compte comme une réalité, qui permet aux collectivités de s'organiser pour répondre aux besoins de leurs populations. L'éradication de ces chevauchements ou de ces enchevêtrements souvent dénoncés, que l'AATF voit plutôt comme une complémentarité fondée sur l'intelligence territoriale nécessaire au bouclage des projets sur le terrain, ne doit pas être une priorité d'un futur acte de décentralisation. Cette multi-intervention de plusieurs niveaux de collectivités sur un même domaine, comme les financements croisés entre collectivités, sont utiles voire indispensables pour que les projets puissent voir le jour et apparaissent à l'AATF comme le marqueur d'une coopération territoriale efficace.

*Cette liberté relative d'organisation doit cependant être régulée par la réaffirmation de la notion de chef de filat, qui a le mérite de prendre en compte la réalité de la multi-intervention des strates sur un même champ, et de proposer un cadre souple d'articulation derrière un acteur reconnu comme plus légitime que les autres pour coordonner le sujet. Il y a donc une articulation **autorités de coordination/planification** (chef de file) et **autorités organisatrices** (collectivités maitres d'ouvrages) à trouver dans tous les champs majeurs et partagés de l'action publique locale.*

*Cette vision est cohérente avec le souhait de l'AATF d'aller vers une « décentralisation de projet », comme l'a lui-même appelée de ses vœux le Président de la République dans son discours de Quimper, le 21 juin 2018.*

***Au plan sectoriel**, les collectivités exercent déjà avec une efficacité reconnue et accrue au fil de la décentralisation, l'essentiel des politiques de proximité : 86% de la gestion des équipements collectifs, 74% des politiques sportives et culturelles, 76% des dépenses de transports publics, 30% des dépenses liées à l'éducation, 9% des dépenses de protection sociale...il convient donc de conforter leurs fondamentaux spécifiques, tout en clarifiant le rôle qui leur est assigné sur des politiques aussi majeures que l'habitat et la transition écologique, où c'est la proximité qui assurera l'effectivité des mesures annoncées dans les plans du gouvernement. Autres sujets « de proximité » émergents et plébiscités bien que non encore complètement clarifiés dans l'articulation Etat-Collectivités, même si le glissement vers le bloc local est déjà une réalité : la sécurité et la santé. Sujets sur lesquels il est peu réaliste d'envisager que les collectivités n'agissent pas ou pas plus.*

→ L'AATF formule sur ces questions les propositions suivantes :

- **Prendre en compte de façon plus nette les deux défis majeurs que sont la question du logement et de la transition écologique**, en reconnaissant deux nouvelles compétences à part entière qui pourraient être dévolues aux groupements de communes sous le statut plus puissant « *d'autorités organisatrices* » (notion structurante<sup>1</sup> qui a le mérite de clarifier le rôle de maîtrise d'ouvrage en charge d'une politique publique) :

---

<sup>1</sup> Le statut d'autorité organisatrice implique en effet 3 dimensions qui dépassent la notion de simple « compétence » : l'exécution d'un service mais aussi la dimension planification-suivi-évaluation / des ressources et moyens adaptés et souvent affectés / des prérogatives spécifiques notamment pour siéger dans des instances de concertation avec l'Etat ou inter-collectivités.

**AOH (AO de l'Habitat)** : possibilité déjà ouverte aux intercommunalités par la loi 3DS (peu répandue en pratique), mais qui devrait être assortie de moyens et de prérogatives plus complets et puissants pour la rendre véritablement efficace. L'AATF propose ainsi :

- A l'unisson de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), qu'une partie du « 1% logement » collecté auprès des employeurs privés par Action Logement soit fléchée également vers les organismes bailleurs sociaux rattachés aux collectivités locales ou directement à ces dernières, majoritairement EPCI et Départements, pour remplacer les pertes de ressources qu'a connues le monde HLM ces dernières années. Cela est particulièrement indispensable si l'Etat devait également transférer aux AOH le DALO ou les questions d'hébergement d'urgence.
- Transférer la gestion directe des aides à la pierre, et accorder également aux AOH le pilotage de certaines aides et dispositifs (MaPrimRénov').
- Donner aux AOH la capacité à instituer la taxe sur les logements vacants, en tenant compte du contexte local ;
- Donner la possibilité de conclure avec l'Etat des pactes territoriaux sur le logement et l'habitat, tenant compte des spécificités locales, et adaptant les mesures fiscales, budgétaires ou normatives au contexte local ;
- Confier aux AOH la possibilité d'émettre un avis conforme à la vente de logements sociaux sur le territoire ;
- Pouvoir décider les zonages locaux d'incitation à l'investissement locatif,
- En conséquence de ce qui précède, acter le transfert de l'ensemble des services logement/habitat des DDTM aux collectivités AOH (la question se poserait en parallèle de laisser un niveau de planification et de contrôle des questions d'habitat au niveau des préfectures de Région/DREAL ou de les transférer aux régions). L'AATF reste bien sûr hostile à tout abaissement du taux de logement social applicable aux communes de + 3500 habitants, notamment par l'inclusion dans le seuil légal des logements dits « intermédiaires ».

**AOTE (AO de la Transition Ecologique)** : ce statut aurait vocation à apporter une réponse locale et globale, pilotée par les Métropoles et EPCI, sur l'ensemble des champs de la Transition écologique. On rappellera que l'institut I4CE a chiffré à 12 Mds€/an le volume que devront consacrer les collectivités jusqu'en 2030 pour atteindre la stratégie nationale bas carbone – le double d'actuellement, et un montant pourtant revu à la hausse à 21 Md€/an par le tout récent rapport de l'IGF<sup>2</sup> – et à 25 000 agents les besoins en recrutements d'ici 2025 pour piloter ces chantiers. De son côté, le rapport Mahfouz-Pisani-Ferry chiffre à 25-35 Mds€/an le besoin d'investissement de la sphère publique

---

<sup>2</sup> *L'investissement des collectivités territoriales*, Rapport de l'Inspection Générale des Finances, 17 avril 2024.

pour « *une mutation d'ampleur comparable à une révolution industrielle mais plus rapide* ». Ce statut créé et confié aux EPCI pourrait se mettre en place moyennant les modalités suivantes :

- En articulant clairement la répartition des rôles avec les régions, cheffes de file, compétentes en matière de planification-pilotage environnemental (« COP régionales ») et de cofinancement
- en dotant les EPCI AOTE de financements spécifiques (création d'une « dotation verte » assurée dans la durée et calibrée sur les besoins et la démographie du territoire, sur le modèle de la DGF et autres dotations, qui pourrait également prendre en compte d'autres paramètres selon la spécificité des territoires : exposition aux risques d'inondation, érosion des côtes, efforts fournis en matière de densification, d'achat vert, de dépense verte, etc...et pourquoi pas le fléchage d'une partie de la fiscalité environnementale pour alimenter ce rôle d'AO) ;
- En complément de ce statut d'AO, création d'une compétence « ERC » [Eviter-Réduire-Compenser] pour permettre aux EPCI de devenir pilotes et opérateurs de la compensation foncière sur leur territoire. Certaines expérimentations ont été menées avec succès dans certains EPCI sur cette thématique.

Ces deux champs sectoriels, **habitat et Transition écologique**, sont sans doute les champs majeurs sur lesquels un nouvel « acte de décentralisation », s'il doit advenir, pourrait se fonder au vu des enjeux. Des champs qui justifieraient également de disposer d'un réel pouvoir réglementaire assorti au statut d'AO, pour assurer une mise en œuvre optimale.

Si ces statuts d'AO ont prioritairement vocation à s'exercer au niveau des groupements de communes (CC, CA, Métropoles), en miroir de la notion d'autorité « coordinatrice/planificatrice » exercée par les régions, une approche individualisée et différenciée des situations territoriales que soutient l'AATF devrait permettre qu'ils puissent le cas échéant s'exercer au cas par cas au niveau d'autres strates (départements notamment) lorsque les EPCI ne sont pas en mesure de les exercer, ce qui peut notamment être le cas dans le secteur rural.

#### **Mesures complémentaires préconisées dans les champs de l'habitat, de l'urbanisme et de la transition écologique :**

- ***Créer des outils coercitifs à disposition de l'Etat et/ou des collectivités locales pour accélérer la reconquête des friches industrielles convertibles.*** Il ne s'agit pas seulement de mettre en place des « fonds friches » au niveau de l'Etat

ou des Régions, mais également de permettre aux collectivités de disposer d'outils permettant d'accélérer la libération des terrains concernés, ce qui est en pratique le principal obstacle aujourd'hui.

- **Rendre le PLUI obligatoire dans tous les EPCI** sans droit de blocage des communes
- **Corrélativement, faire du niveau intercommunal le niveau de droit d'instruction des Autorisations du droit des sols (ADS)**, et prévoir un mécanisme de financement obligatoire de ce service par les communes.
- **Redonner des marges d'appréciation aux EPCI pour les constructions dispensées de formalités d'urbanisme, en raison de leur nature ou faible importance**, dès lors qu'elles ne se situent pas dans zones soumises à avis conforme des ABF.
- **Simplifier les décision d'implantation en matière d'urbanisme commercial** (exonérer certains projets de passage en CDAC quand l'EPCI doté d'un DAAC dans le SCOT ou le PLUI).
- **Lancer un « plan Marshall » national de la rénovation énergétique des bâtiments publics à hauteur des enjeux, de la même envergure que les programmes ANRU ou ACV par exemple**, dont la cheville ouvrière serait les EPCI. Plan pluriannuel, programme cohérent localement, financements garantis dans la durée faisant intervenir tous les financeurs. Le parc immobilier des collectivités locales est conséquent (30% du parc immobilier public) : 11 000 crèches ; 27 000 écoles primaires ; 7000 collèges ; 4200 lycées ; 18 000 gymnases...l'effet levier serait d'autant plus puissant sur la capacité d'économie d'énergie. Un tel dispositif national semble la meilleure solution, au lieu de procéder par AAP sectoriels et limités dans le temps, sélectifs et dotés de moyens limités qui ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.
- **Restituer la compétence politique de la ville aux communes**, ou au minimum rendre cette compétence optionnelle, la pratique démontrant que les maires restent attachés au traitement de leurs QPV dans une logique de proximité.
- **Créer dans la loi, une obligation de fonds de compensation/de solidarité territoriale au profit des collectivités impactées négativement par des grands projets d'infrastructures,**

### **Mesures préconisées dans le champ des politiques sociales et sanitaires :**

Dans le domaine du social, l'AATF appelle à **consacrer plus encore le chef de filat du département sur l'ensemble des acteurs et opérateurs sociaux, collectivités locales comme étatiques et associatives**. La compétence sociale est en effet répartie entre de très nombreux acteurs dont les champs de compétences se recoupent et sont interdépendants. Or, au contraire des politiques populationnelles (enfance, autonomie, insertion), le développement social local, l'accès aux droits et la lutte contre les vulnérabilités ne font pas l'objet d'une coordination départementale systématique.

Or, les personnes accueillies et accompagnées dans les services sociaux sont généralement en lien avec tout ou partie des institutions concernées (département, CCAS, caf, cpam, carsat, MFS, associations, établissements et services médico-sociaux...). La démarche de référence de parcours peut constituer une réponse à la complexité des situations et faciliter la coordination des acteurs sur le plan individuel. Cependant, une coordination départementale paraît indispensable afin que chaque acteur soit bien identifié dans ses compétences et son offre de service.

Dans ce contexte, l'AATF propose de :

- **Consacrer le département comme le territoire le plus adapté au développement social local**, en instituant un contrat de territoire associant notamment le bloc communal (CCAS ou CIAS), les institutions de sécurité sociale (caf, msa, cpam et carsat notamment) et l'Etat ainsi que les acteurs privés associatifs (associations caritatives, gestionnaires d'ESSMS...)
- **Créer un observatoire départemental des vulnérabilités** pour partager territorialement les diagnostics et élaborer collectivement des pistes d'actions partagée entre acteurs sous forme de schéma de développement social départemental.
- **Confier aux Conseils départementaux la totalité de la compétence des EHPAD** (capacité de gestion et pas seulement de financement)
- **Associer les collectivités aux politiques d'accueil des migrants**
- **Renforcer l'aide sociale à l'enfance, basculer tous les agents de la protection de l'enfance dans la FPT et internaliser les MDPH dans les départements.**
- **Mettre en place une allocation sociale unique.**
- **Faire de l'ARS le pilote et le financeur unique des établissements spécialisés en matière de handicap**, pour assurer une plus grande égalité de traitement sur les territoires (actuellement les départements au travers des MDPH).

- Dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et pour une réponse aux besoins essentiels en pleine crise inflationniste, **mettre en place une véritable action et créer un mécanisme de soutien à l'aide alimentaire directe apportée aux habitants, via un mécanisme à imaginer dont le bras armé pourrait être les CCAS au plan local**, via une généralisation des banques alimentaires et autres épiceries sociales. Sans se contenter de s'en remettre aux mécanismes du marché, ni au fonctionnement du tissu associatif et caritatif, qui n'est là encore pas à la hauteur de l'enjeu voire indigne d'un pays comme la France. Tous les capteurs locaux soulignent la montée en puissance de la problématique alimentaire dans le tissu social.
- **Mettre fin à la liberté d'installation des jeunes médecins en début de carrière, en leur imposant pendant 5 ans d'exercer dans les territoires en carence**, ce qui permettra de mettre un terme à la surenchère couteuse à laquelle se livrent tous les niveaux de collectivités pour attirer et fidéliser des praticiens sur leur territoire (équipements de maisons médicales et de santé, salariat direct, mise à disposition de personnels administratifs et de locaux gratuits...).

#### **Mesures préconisées en matière de politiques de sécurité, de laïcité et de citoyenneté :**

- **Instaurer une compétence de « police résidentielle »** au niveau des EPCI/Conseils départementaux, au profit des bailleurs des QPV ou des quartiers en difficulté, co-financée de façon pérenne par l'Etat, après éventuelle évaluation des expériences menées dans plusieurs communes (Paris, Toulouse, Montpellier, Nice, ...). Cette compétence pourrait constituer une compétence optionnelle des EPCI, adossée à la compétence Politique de la Ville ou Habitat.
- **Doter les polices municipales de possibilités d'intervention et d'action en phase avec la réalité des missions qui sont les leurs en matière de police de voie publique et de répression des infractions du quotidien** : possibilité d'infliger des amendes forfaitaires délictuelles, notamment pour sanctionner les incivilités (consommation de stupéfiants, occupation de halls d'immeubles, vols...), et simplification des procédures (possibilité de procéder à des contrôles d'identité, accès direct et complets aux principaux fichiers de la police nationale...)
- **Unifier toutes les assermentations et les commissionnements qui existent sur les polices spéciales** (urbanisme, publicité extérieure, déchets, protection des sites et j'en passe) sous une assermentation générale à laquelle chaque collectivité viendrait adjoindre le domaine qui l'intéresse dans une liste préétablie

au niveau national et avec une formation adéquate. Ces agents ainsi assermentés et agréés dans une ou plusieurs polices spéciales disposeraient des compétences judiciaires nécessaires à l'établissement des dossiers judiciaires de manière complète, et non simplement à constater les infractions. Ces prérogatives existent déjà pour des agents territoriaux aux articles L172-4 et suivants du code de l'environnement, il s'agirait juste d'une mise en cohérence des prérogatives des agents territoriaux entre les différents codes, leur permettant une meilleure autonomisation dans leurs missions.

- **Renforcer l'implication et l'association du bloc local dans cadre des politiques de prévention et de détection de la radicalisation** (présence de droit aux cellules de l'Etat)
- **Rendre obligatoire les conseils locaux/territoriaux de la laïcité à partir d'une certaine taille de collectivité (bloc communal)**, avec une composition et un périmètre de missions qui pourraient être prescrits de façon indicative,
- **Rendre obligatoire dans les collectivités dépassant un certain seuil démographique, la désignation d'un référent « sécurité – défense » spécifiquement formé** (IHEDN, IHEMI) pour sensibiliser et mieux impliquer les agents publics à ces enjeux et à la compréhension du continuum de sécurité et de la notion de sécurité globale.

#### **Mesures préconisées dans le champ des politiques sportives et culturelles :**

- **Doter l'Agence Nationale du Sport** de financements plus conséquents visant à développer les infrastructures et les politiques sportives territoriales, dans la foulée des Jeux Olympiques 2024, alors que l'Etat a recentré ses financements sur le sport de haut niveau ces dernières années. Le plan « 5000 équipements sportifs de proximité » promu par le Président de la République et qui a connu un franc succès, devra être prolongé ou renouvelé. Cette politique publique majeure devrait notamment cibler les territoires carencés en équipements et viser une meilleure connaissance et pratique, par exemple au travers de la promotion d'un « pass'sport », qui serait valable pour la découverte dans une même saison - et pour le prix d'une seule licence - de plusieurs sports au travers d'un accord avec plusieurs clubs d'un territoire.
- **Instituer au sein du bloc communal, une contribution [obligatoire, sur le modèle du versement transport] « animation de la vie locale » applicable aux entreprises d'un territoire et destinée à financer les acteurs culturels, sportifs**

**et les évènements d'un territoire.** Une telle contribution qui équilibrerait la disparition progressive des impôts de production bénéficiant au tissu local, contribuerait à recréer un lien fort entre l'entreprise, souvent bénéficiaire des marchés locaux et de l'ensemble de l'écosystème développé et financé par la puissance publique (infrastructures, formation, ...), et son bassin de vie ; soit la collectivité la percevrait et devrait la gérer comme une recette affectée qui devrait être redistribuée au tissu sportif amateur ou professionnel ou au tissu culturel ; soit la contribution irait directement à un club ou à une structure concourant à l'animation de la vie locale, sur demande de l'entreprise contributrice. Dans tous les cas, il s'agirait de recréer du lien entre entreprises et territoires, et d'impliquer ces dernières dans la vie locale, le financement du monde culturel et sportif étant de plus en plus couteux et pesant de façon croissante sur les budgets locaux, sans qu'il existe de cadre clair et sécurisé pour la participation des entreprises locales à un tel financement. Il existe d'ailleurs l'exemple du 1% culturel qui pourrait servir de référence en terme de mécanisme.

*Enfin, l'AATF est attachée à voir instituer **un droit des collectivités à la subsidiarité en cas d'urgence ou de carence constatée sur le territoire** (ex : expérience du COVID), ainsi que dans les cas avérés de besoins émergents non encore couverts par une politique publique attribuée. Mesure qui ne va certes pas dans le sens d'une spécialisation ni d'une clarification mais qui relève d'une prise en compte du réel.*

#### **IV - Simplification de l'organisation territoriale - Articulation Etat-Collectivités**

*Comme l'écrivait le juriste Maurice Hauriou dans son ouvrage Etude sur la décentralisation (1892), la décentralisation ou la centralisation dépendent avant tout d'une « manière d'être de l'Etat », qui plus est dans un pays unitaire comme l'est la France. Et de fait, l'AATF partage l'idée selon laquelle le véritable millefeuille procède de la redondance des fonctions et des moyens entre l'Etat déconcentré et les compétences largement transférées aux collectivités : finaliser la décentralisation signifie d'abord finaliser ce désenchevêtrement Etat-Collectivités.*

*Nous pensons qu'il est possible de renforcer simultanément l'Etat local et les collectivités; possible aussi d'entretenir une culture commune, voire d'adopter des positions communes Etat-local/collectivités face à l'Etat national quand c'est nécessaire pour que soit prise en compte la spécificité objective du territoire.*

*La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la nouvelle organisation territoriale de l'Etat (OTE) a apporté quelques clarifications et simplifications dans l'organisation de l'Etat local. Mais de récents épisodes (Crise sanitaire, notamment) ont*

*montré que des rationalisations étaient encore nécessaires au sein des services de l'Etat et entre Etat et collectivités.*

→ L'AATF formule sur ces questions les propositions suivantes :

- **Imposer le Préfet comme l'autorité de commandement unifiée de l'ensemble des services de l'Etat dans le département** (y compris ARS, Education nationale...), ainsi que des opérateurs publics ou parapublics, agences, gestionnaires d'appels à projets nationaux, etc... ayant un rôle éminent à jouer dans les politiques publiques locales (exemples : Armées et SNCF, gros propriétaires fonciers, pour organiser la cession accélérée de terrains utilisables et de friches reconvertibles au profit des collectivités confrontées à l'exigence du ZAN) mais ayant (eu) tendance à fonctionner parallèlement à l'Etat déconcentré. Le préfet doit être le garant de l'unicité de la parole de l'Etat sur les projets locaux. Il doit pouvoir donner un avis conforme aux différents schémas de déploiement des services publics déconcentrés (santé, éducation...) concernant son département. Une amélioration est également attendue dans l'application des textes, l'ouverture des services de l'Etat au triptyque expérimentation-adaptation-différenciation et l'accompagnement des collectivités sur ces questions (ex : Loi Littoral – doctrine Eviter-Réduire-Compenser - Réutilisation eaux usées...). Pour cela, les Préfets doivent être plus en capacité de se détacher lorsque c'est nécessaire des approches souvent rigoristes et maximalistes qui leur sont suggérées par leurs services, notamment DDTM, DREAL, MRAE sur les questions techniques, urbanistiques et environnementales. La convention managériale des cadres dirigeants de l'Etat présidée par le Président de la République le 12 mars 2024 semble ouvrir la voie à un renforcement des prérogatives des préfets en ce sens.
- **Corrélativement, reconnaître au Préfet le rôle de chef d'orchestre de l'ensemble des financements de l'Etat**, et mettre un terme à la logique d'appels à projets qui mettent les collectivités en concurrence sur certains segments d'aides financières, au profit d'un accompagnement de droit commun et sur mesure selon les projets de territoires, au travers d'une contractualisation équilibrée (ci-après) ;
- **Concentrer les fonctions préfectorales proprement dites – ce qu'il fait et que personne d'autre ne doit faire - sur les domaines régaliens** (sécurité, crises de toutes natures, solidarité nationale), les collectivités se concentrant de façon générique sur les politiques de cohésion sociale et territoriale et les services public du quotidien.

- **Faire évoluer plus encore l'Etat vers un rôle de « chef de fil d'écosystèmes publics élargis »** (comme c'est déjà le cas sur le SP de l'emploi, le SP de santé, le SP de l'insertion, où il anime de nombreux partenaires dans une gouvernance de nature souple, concertée, contractuelle) et de **facilitateur de projets**, en plus de ses rôles bien établis de législateur, régulateur, conseiller, contrôleur, financeur, partenaire et assureur en dernier ressort des risques majeurs.
- **Revoir la politique contractuelle de l'Etat, disparate et non aboutie**, marquée par le maintien de nombreux contrats aux durées, aux critères, aux interlocuteurs disparates, quand bien même le CRTE constitue une première avancée mais inégalement appropriée par les services de l'Etat. Il s'agirait de caler les contractualisations sur les durées des mandats locaux et de caler les financements sur la durée et les priorités des projets de territoires, lesquels doivent devenir obligatoires au-dessus d'une certaine taille de collectivités, quitte à ce que leur formalisme soit enrichi et plus prescriptif. Ces contrats doivent donc partir de la « base », des projets locaux, au contraire de la démarche descendante des appels à projets. Ces financements qui seraient garantis sur la durée d'un contrat (3 ans, 5 ans, voire un mandat) seraient non plus alimentés de flux et de dotations disparates et plus ou moins fléchés mais d'une contribution unique fusionnant l'ensemble de celles existantes actuellement et qui ont perdu leur lisibilité (DSIL, DETR, FNADT, DGD, Fonds Vert...). Cette contractualisation qui doit être simplifiée ne doit cependant pas instaurer une relation de tutelle ni aboutir à faire des collectivités des opérateurs de l'Etat : les collectivités s'administrent librement par des conseils élus, co-financent leurs actions au travers de leurs moyens et ressources et attendent de l'Etat une posture partenariale pour faire réussir ces politiques de territoire ( le contraire, par exemple, de la décentralisation d'office de la police de la publicité extérieure aux communes, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, sans moyens supplémentaires, ou encore de la cartographie des ENR demandée dans le cadre de la loi APER aux communes – et non aux EPCI - pour le 1<sup>er</sup> janvier 2024, alors que la réalité du travail a été fait par les EPCI compétents en matière de transition écologique, d'aménagement, d'énergie, à la demande des communes elles-mêmes...).
- **Transférer les agents non régaliens de l'Etat vers les services des collectivités locales, pour supprimer les doublons** (logement, sport, culture, économie, jeunesse, environnement, éducation et enseignement...). Idem pour les agents gestionnaires des régions et des départements exerçant dans les lycées et les collèges et qui ont toujours le statut d'agents de l'Etat alors que les personnels techniques sur lesquels ils ont autorité fonctionnelle ont été transférés : il s'agit ici de finaliser la logique de transferts par grands « blocs de compétences » dans l'esprit des lois initiales de 1982-83.

- Sur le modèle des collèges et des lycées, transférer aux collectivités volontaires (niveau et strate à définir, sans doute au moins Régions, Départements et métropoles, en fonction du rayonnement et des missions des établissements concernés), le cas échéant à titre d'expérimentation, **la gestion des murs et des infrastructures des CH et des CHU**, qui souffrent chroniquement de sous-investissements de la part de l'Etat et constituent pourtant les premiers lieux d'accueil et de prise en charge sanitaire de nos compatriotes dans les territoires. Une telle gestion en proximité s'avérerait sans aucun doute plus efficiente, à l'instar du saut qualitatif qu'a connu la gestion des Lycées et collèges depuis leur transfert aux collectivités il y a 40 ans.
- L'AATF plaide également pour **revoir la répartition des compétences Etat-Départements, dans le champ de l'autonomie, au regard du degré de dépendance et non plus de la fonction (à domicile, en structure)**. Les récentes révélations autour de la gestion des EHPAD, privés lucratifs mais également publics, témoignent d'un modèle à bout de souffle. Les administrateurs territoriaux plaident pour une révision du modèle de gouvernance de ces établissements mais également des établissements et services sociaux et médico-sociaux destinés à accueillir les personnes en perte d'autonomie. La co-tutelle et le co-financement créent des situations paradoxales où les départements financent des établissements mais ne sont pas en charge des inspections. De la même façon, le fonctionnement par appels à projets ARS et CNSA freinent le développement d'initiatives innovantes et adaptées au territoire, créent un cadre inadapté aux orientations politiques et techniques des départements, d'autant plus pour les départements n'accueillant pas le siège d'une ARS (filtre d'une DT ARS). L'AATF souhaite ainsi qu'une distinction soit établie entre perte d'autonomie et forte dépendance et que soit confiée aux départements la totalité des compétences pour les établissements pour personnes âgées et handicapées, jeunes et adultes, en dehors du champ de la très grande dépendance qui relève d'une prise en charge lourde et quasi-hospitalière qui doit relever du financement de la sécurité sociale. Cette orientation permettrait aux Départements de déployer une politique d'accompagnement de la perte d'autonomie en lien avec les collectivités du bloc communal, dans le cadre de ses compétences de solidarité territoriales et humaines. Cette évolution favoriserait l'inclusion, en développant les services de maintien à domicile, l'habitat inclusif et les résidences autonomie et en impulsant des actions orientées sur l'intergénérationnel, dans une perspective de cohésion sociale renforcée. Une gouvernance renouvelée de la perte d'autonomie, associant plus fortement Département et ARS soutiendrait le parcours des personnes en perte d'autonomie du maintien à domicile jusqu'à l'établissement dédié à la grande dépendance si cela s'avérait nécessaire.

- **Transférer la médecine scolaire aux Conseils départementaux (à l'instar de la PMI) :** médecins et infirmiers du 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> degré, pour créer de véritables pôles de médecine préventive et de proximité, pouvant également accueillir des publics fragiles hors scolaires dans les départements les moins bien dotés en médecins. C'est le sens de la proposition de Loi promue par la Sénatrice Françoise Gatel et adoptée en première lecture au Sénat le 20 mars dernier, que l'AATF soutient pleinement. Elle prévoit notamment une expérimentation de cinq ans, ouverte aux départements volontaires.
- **Repositionner l'Etat en posture de conseil aux collectivités locales :** transformation des CRC de structures juridictionnelles et de contrôle de gestion en structures orientées vers l'évaluation voire le conseil, plus largement qu'au profit des régions, des départements et des métropoles. Il pourrait par exemple être imaginé un droit de suivi du magistrat pendant 6 mois suivant la remise des rapports d'observations définitives, pour conseiller sur la mise en œuvre des recommandations au sein de la collectivité examinée et aider à les opérationnaliser. Ceci limiterait le besoin de recours aux cabinets d'études privés par les collectivités, qui reste à ce stade indispensable et souvent pleinement justifié (urbanisme, finances, fiscalité, organisation, RH ...) mais dont l'Etat vient d'encadrer le recours pour les collectivités locales (ce qui est au passage une nouvelle marque de manque de confiance, et d'ingérence dans leur libre administration).
- Parallèlement et de façon complémentaire, signe de maturité et d'autonomisation des collectivités, **créer une inspection générale des collectivités locales**, qui serait centralisée (audit – conseil – évaluation – re-engineering de politiques publiques – dispositifs de mutualisation et de fusion - suivi de contrôles CRC, etc...). Elle pourrait être adossée au CNFPT, ou à tout autre structure territoriale d'envergure nationale faisant autorité. A défaut, la piste d'un renforcement très significatif des capacités de conseil des DDFIP serait à explorer ; même si l'on peut saluer l'efficacité du dispositif des « conseillers aux décideurs locaux » mis en place dans le cadre de la réforme Darmanin, les moyens de conseil mis à disposition des collectivités ne sont pas à ce jour suffisants eu égard aux enjeux de rationalisation auxquels elles doivent faire face.

- **Mettre fin à la séparation ordonnateur/comptable et intégrer les comptables publics dans les collectivités territoriales pour y conduire des tâches non redondantes, utiles et encore mal couvertes** (contrôle qualité, prévention et couverture des risques, contrôle interne...). Dans le même ordre d'idées et afin d'accélérer ce mouvement de repositionnement sur des tâches à valeur ajoutée dans un cadre partenarial, l'AATF suggère que toutes les ressources de **l'intelligence artificielle** puissent être explorées et mises à profit pour la gestion des contrôles à forte dimension quantitatives et à faible valeur ajoutée d'expertise.
- **Assurer à l'Etat les moyens d'exercer, partout dans les mêmes conditions, ses missions de prévention, d'organisation et de contrôle, notamment d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire efficaces**, contreparties des lois de 1982, sécurisant les collectivités dans leurs prises de décisions, et garantissant le respect des normes édictées nationalement et donc de l'unicité du droit et de l'égalité devant le droit sur l'ensemble du territoire.
- **Sécuriser les décisions des collectivités territoriales en développant le rescrit, pour préférer le conseil au contrôle**; décision qui engage l'administration dans sa globalité et ne lui permet plus de changer de position. Ouvert par la loi « engagement et proximité » (27/12/19), cette possibilité de « rescrits préfectoraux » n'a été que très peu utilisée (32 prises de positions formelles de l'Administration en 2021), les préfetures n'étant pas obligées de se prononcer. Ce système doit être revu et développé.
- **Instaurer un co-pilotage au niveau départemental des comités de transformation des services publics** (créés par la circulaire de juin 2019), aujourd'hui non ouverts aux collectivités, de façon à disposer d'un lieu d'échanges garantissant un dialogue et une vision partagée sur l'implantation et l'évolution des services publics sur un territoire, la détection des besoins spécifiques et nouveaux.
- **Corrélativement, ouvrir le Fonds de Transformation de l'Action Publique aux collectivités.**
- **Développer l'ouverture de guichets uniques Etat-Collectivités**, dans la logique des « pôles de services » et des Maisons France services pour simplifier l'accès aux droits et aux services publics,
- **Supprimer les dérogations qui autorisent toujours le maintien de syndicats intégralement inclus dans le périmètre d'un EPCI compétent dans les mêmes domaines que la structure maintenue** → enjeu de lisibilité et d'économie des deniers publics; le pays compte **8000 syndicats intercommunaux**, dont un

certain nombre de taille trop réduite ou qui doublonnent avec les compétences des EPCI.

- **Renforcer les incitations à la fusion de communes, pour atteindre un seuil minimal de viabilité** (enjeu d'attractivité des mandats, de sécurité juridique, d'attractivité pour agents publics, de capacité à appréhender la complexité administrative...). Un seuil minimal autour de 5000 habitants pourrait être imaginé, sachant que la France a le nombre moyen d'habitants par commune le plus faible en Europe (1800 habitants/commune en moyenne).

#### V – Valorisation des fonctions électives locales - Dispositifs de démocratie locale

*L'AATF rappelle que les taux d'abstention au 2<sup>ème</sup> tour des élections municipales ont été de 38% en 2014, et de 58% en 2020, dans un contexte certes exceptionnel. La désaffection et la défiance – la violence même – des citoyens envers les élus vont croissantes, y compris et c'est relativement nouveau au plan local. Des efforts ont été faits ces dernières années, notamment au travers de la loi Engagement dans la Vie locale de décembre 2019. Mais les efforts doivent être poursuivis.*

→ L'AATF formule sur ces questions les propositions suivantes :

- **Remettre en question ou alléger les obligations de départ des élus locaux** (notamment entre deux intérêts publics), dont la lourdeur et le risque est devenu un frein à l'engagement public. On pourra sur ce sujet se référer au travail sur la déontologie conduit par l'AATF, qui a donné lieu à la publication d'un guide méthodologique en 2023, qui fait aujourd'hui référence.
- **Réintroduire des modalités, à définir, de cumul de mandats entre fonctions électives nationales** (mandat parlementaire, au moins pour les députés qui sont élus directement par le corps électoral, le mécanisme sénatorial étant différent et assurant un meilleur ancrage au local) **et fonctions électives locales** (mandat sur fonctions exécutives) de façon à mieux ancrer la fabrique de la loi dans les réalités de terrain locales. Le non-cumul pratiqué de façon radicale s'avère en réalité une fausse bonne idée en ce sens qu'il a coupé les députés des réalités politiques locales et produit des parlementaires « hors-sol » (le ZAN et la ZFE auraient-ils été votés tels quels par des députés-maires devant les appliquer ?), contribuant sans doute au malaise des élus comme à l'incompréhension croissante entre citoyens-usagers des politiques publiques et législateurs.
- **Faire des EPCI des collectivités locales de plein exercice**, dont les élus sont élus au suffrage universel direct, dans un scrutin distinct des élections municipales. Il est temps de mettre la loi et les dispositifs électoraux en

cohérence avec le poids des EPCI en matière de service public local, et avec les réalités vécues par les habitants.

- **Renforcer la participation citoyenne et la légitimité des élus par l'introduction du vote par correspondance et du vote électronique ;**
- **Rétablir un lien fiscal entre habitants et territoires, en rappelant que les habitants sont aussi des usagers « consommateurs » de services publics coûteux, ce qui suppose qu'ils soient aussi des contribuables du service public local.** Une telle mesure redonnerait une conscience de participer à un collectif et contribuerait à réinjecter de l'esprit citoyen parmi la population, et de la considération pour le bien commun que constitue le service public. D'autant plus que les crises successives ont remis la proximité au cœur des attentes des citoyens qui y voient le premier vecteur de qualité de vie et de restauration des liens sociaux et civiques. Les collectivités doivent donc avoir les moyens de répondre à cette attente, et chacun doit y contribuer à hauteur de ses capacités, ce qui n'est plus le cas, notamment depuis la disparition de la taxe d'habitation. (Cf. proposition formulée dans la partie II du présent document).
- **Mieux associer les citoyens à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques :** par la mise en place d'audits citoyens (citoyens tirés au sort, formés, accompagnés) sur déclenchement d'un minimum de citoyens ; le renforcement de la place des budgets participatifs ; le tirage au sort de citoyens dans le CESER ; la mise en place de conventions citoyennes généralistes ou spécialisées (Climat) de façon périodique au sein des régions ; l'assouplissement des conditions de recours au RIP ; l'obligation de faire état d'une étude rendant compte et prenant en compte l'expertise d'usage préalablement à tout projet d'aménagement ou d'équipement public (laquelle deviendrait une étude obligatoire sur le modèle des études environnementales, pour tout projet au-dessus d'un certain seuil).
- **Redonner aux élus locaux la capacité d'adapter la composition des organes consultatifs** dont le fonctionnement et la composition relèvent aujourd'hui de directives nationales : CCSPL, Conseils de quartiers, notamment.
- **Permettre aux maires d'expérimenter de nouvelles modalités de consultations locales,** en élargissant les modalités existantes (procédure aujourd'hui très encadrée en ce que n'elle ne peut porter que sur une réponse oui/non sur un projet de délibération ou d'acte), en utilisant le mécanisme du vote préférentiel.

## **POUR CONCLURE**

La position de l'AATF ne consiste pas à chercher à clarifier ni à régenter à coups de nouveaux dispositifs coercitifs et de mécanismes réglementaires l'exercice des compétences dans une illusoire recherche de rationalisation totale des périmètres. En pratique ce concept de compétence – au sens de périmètre strictement délimité d'intervention - est de plus en plus un concept dépassé, les actions des uns influant forcément sur celles des autres à tous niveaux de collectivités, et les interventions croisées ayant démontré leur caractère indispensable au maintien d'un haut niveau d'investissement public.

En effet, les 40 années écoulées ont prouvé que cette quête du « périmètre net et exclusif » était illusoire, et ont suffisamment organisé en grands blocs cohérents de compétences thématiques les secteurs d'interventions de chaque strate. Chaque strate de collectivité, fort du suffrage universel qui a investi son assemblée délibérante et son exécutif, trouvera toujours une stratégie d'intervention là où les besoins de sa population l'exigent - que ce soit en cas de crise (comme pour le COVID) ou lorsqu'une grande cause le commandera (réindustrialiser, conduire la transition écologique, loger sa population, ou de façon plus anecdotique faire masse pour emporter l'organisation d'une compétition internationale, fut-ce dans le cadre d'une « compétence partagée ») et répondra toujours positivement aux besoins qui s'expriment.

Il est donc vain et sans doute contre-productif de tenter de dissuader totalement ces initiatives. Aux yeux de l'AATF, les enjeux se situent plus dans les logiques de projets et de coopérations dans l'interdépendance, dans la simplification et la différenciation, dans la modération normative, dans la cohérence et la prévisibilité des financements, et dans la qualité de la gouvernance locale qui les rend possibles.

Mieux vaut faire confiance à l'intelligence territoriale, à la logique contractuelle, au suffrage universel qui impose de rendre compte de ses choix – opérationnels comme fiscaux – devant sa population à échéance régulière, au contrôle citoyen régulier et formalisé (proposition d'audits citoyens formulée par l'AATF) et à l'engagement des 571 000 élus locaux et des 2 millions de fonctionnaires – dont les 2000 administrateurs territoriaux – œuvrant pour le développement et le bien-être de leurs territoires.