

*La contribution*  
**DE L'AMF À L'ÉLECTION  
PRESIDENTIELLE 2022**

---

**Libertés et responsabilités locales,  
faire le choix de l'action  
et de la confiance**

C'est dans un profond esprit de responsabilité que les maires et les présidents d'intercommunalité de France adressent aujourd'hui cette contribution à celles et ceux qui sont candidats à l'exercice des plus hautes responsabilités de notre pays.

Nous sommes 35 000 de toutes les sensibilités politiques, issus de tout le territoire, de toutes les cultures et de toutes les histoires de notre pays. Parler d'une seule voix n'est pas une chose aisée, mais l'intérêt supérieur de notre pays nous oblige à transcender cette diversité pour porter auprès de vous une contribution que nous voulons constructive et résolument tournée vers l'avenir.

**Aujourd'hui, force est de constater que la décentralisation n'est pas seulement à l'arrêt, elle recule.** La première et plus évidente manifestation de cette offensive contre les acquis de la décentralisation, c'est bien évidemment **le recul de l'autonomie financière et fiscale** des collectivités territoriales. L'AMF dénonce cette recentralisation rampante par l'encadrement et la restriction des moyens financiers des collectivités locales. Nous refusons d'être les simples sous-traitants d'un État dont l'efficacité s'essouffle à vouloir tout contrôler sans en avoir désormais les moyens.

Mais les communes et leurs intercommunalités étouffent aussi sous **le poids des normes** et des injonctions contradictoires, qui deviennent un défi démocratique majeur pour tous les échelons de l'action publique.

Plus que jamais, il faut retrouver le chemin des libertés locales pour surmonter les défis auxquels notre Nation fait face. Chaque jour, tous les maires de France tâchent de donner force à cette idée en inventant les solutions de proximité qui répondent aux attentes de nos concitoyens.

L'esprit de la décentralisation et la confiance absolue dans les libertés locales sont naturellement dans notre ADN d'efficacité et cette conviction est vivante et porteuse d'innovations. Elle répond au besoin de proximité de nos concitoyens. En s'étant retirés progressivement des communes, des cantons, des arrondissements et des départements pour se replier finalement sur un échelon régional lointain, les services de l'Etat ont envoyé au pays un signal d'indifférence aux préoccupations quotidiennes locales et ainsi favorisé l'émergence d'un sentiment d'abandon qui s'est fortement exprimé lors de la crise des gilets jaunes et ne s'est pas éteint depuis, même s'il ne se manifeste pas aussi spectaculairement.

La décentralisation n'est pas une réforme technique, c'est un projet politique, une ré-oxygénation de la démocratie, qui porte une certaine vision de la société, de l'équilibre des pouvoirs et de la façon dont se constitue et vit notre Nation.

La longue crise sanitaire que nous traversons depuis deux ans est aussi l'accélérateur d'un mouvement profond, résolu et pour tout dire assez salutaire de retour d'un modèle où **la qualité de vie redevient un choix majeur**. Qualité des espaces de vie, de l'alimentation, des paysages, de l'environnement. La société française redécouvre les vertus du « Small is beautiful » théorisé par l'économiste anglais Schumacher. Notons au passage que le sous-titre de son ouvrage, en 1973, était « une étude de l'économie comme si les gens importaient ».

**Oui, ce qui importe, ce sont les gens.** La demande de proximité, de lien social s'exprime tous les jours. Le numérique est entré dans notre vie quotidienne et dans nos usages, nous ne reviendrons pas en arrière, mais posons ensemble l'hypothèse que c'est justement son développement qui a remis en lumière la demande de lien.

**La commune est l'espace politique, économique, social qui peut répondre à cette profonde aspiration des citoyens à des services et interventions de proximité.** Cellule de base de la démocratie, elle permet à la citoyenneté de s'incarner. On peut peut-être regretter la perte des repères idéologiques, mais pour reconstruire la confiance dans la démocratie

représentative, il est essentiel de la rendre concrète, visible, accessible, de lui donner un nom et un visage. **Chaque maire de France est, par sa présence au plus près de nos concitoyens, le visage de la République.**

Contrairement aux idées reçues, de nombreux Français s'engagent tous les jours : dans les associations de solidarité, dans les actions écologiques, dans les mouvements sportifs ou culturels, dans les œuvres caritatives, ils sont des millions de bénévoles à donner leur temps pour les autres dans des causes concrètes. Qui mieux que le maire peut transformer l'essai de cet engagement citoyen vers un engagement politique ?

A l'heure de la parcellisation de l'intérêt général, de l'électeur-consommateur, du corps social archipelisé, nous serions bien ignorants et présomptueux de prétendre que le maire est la réponse magique. Nous disons simplement que la République aurait bien tort de se priver de lui et que, comme chaque période de crise le démontre, les maires et leurs équipes apportent des solutions pragmatiques aux habitants et animent les communautés locales. Les communes sont souvent le dernier creuset de la République, la dernière institution politique à générer du lien civique.

En outre, pour ceux que nous peinerions encore à convaincre par ces arguments, l'intérêt économique de notre pays nous invite à prendre en compte les effets positifs d'une organisation décentralisée.

Que ce soit l'étude publiée en 2009 par l'Assemblée des régions d'Europe, ou plus récemment en 2019 par l'OCDE, ces études montrent que les économies des pays décentralisés sont bien plus performantes que celles des pays centralisés à travers l'Europe. Les échelons décentralisés connaissent mieux les préférences de leurs citoyens et les besoins des entreprises locales et ils ont la réactivité pour s'y adapter. Dans un modèle décentralisé, les élus locaux doivent rendre des comptes aux résidents qui financent et consomment les services. La décentralisation inverse la chaîne de responsabilités, qui de « descendante » devient « ascendante ».

C'est pourquoi il est temps que le principe constitutionnel de subsidiarité devienne la réalité de l'organisation des pouvoirs publics en France.

Nous ne sommes ni des observateurs, ni des commentateurs. **Notre raison d'être est d'agir**, c'est ce que nos concitoyens attendent de nous. Si nous avons esquissé à grands traits les raisons profondes qui nous guident, c'est pour mieux vous faire percevoir le sens des propositions qui vont suivre.

Enfin, avant d'entrer dans le cœur de cette contribution, nous voulons redire que nous n'opposons pas la déconcentration à la décentralisation, au contraire. Nous souhaitons, plus que jamais, un Etat fort qui développe vraiment ses compétences et ses moyens au cœur des territoires.

Il ne peut y avoir des collectivités fortes sans un Etat local fort. C'est toujours à l'aune du couple décentralisation/déconcentration, que nos propositions doivent être entendues

La loi du 2 mars 1982 a quarante ans. Nous pouvons nous retourner avec fierté sur le chemin parcouru. Les libertés locales sont désormais une garantie démocratique pour tous les citoyens, qui font confiance à leurs maires, personnalités politiques préférées des Français. Nous n'avons pas à prouver notre légitimité, ni à quémander de pouvoir agir. Dans l'intérêt majeur du pays, pour l'efficacité des pouvoirs publics et la cohérence de la société, il est temps de **donner un nouveau souffle à la décentralisation à travers une grande loi des libertés locales.**

# Confiance, responsabilité et subsidiarité : les 3 piliers des libertés locales

**Nos propositions sont nombreuses et couvrent bien des domaines.** Elles ne sont en cela que le reflet du vaste champ d'intervention des communes et de leurs intercommunalités. Elles sont le fruit d'une réflexion approfondie de tous les élus qui, dans les instances de travail, font vivre au quotidien l'AMF, ainsi que de l'ensemble des associations départementales, qui constituent la force de notre réseau.

Avant de détailler toutes ces mesures, nous voulons mettre en exergue les piliers sur lesquels elles reposent et dont le respect est déterminant pour garantir l'équilibre et la cohérence de nos propositions. Chaque disposition prise isolément, si pertinente soit-elle, ne trouve son sens que si les piliers des libertés locales sont solidement posés.

## CES 3 PILIERS, LES VOICI :

UNE AUTONOMIE CONSTITUTIONNELLE POUR GARANTIR LA PLACE DE LA COMMUNE DANS L'ORGANISATION DE LA REPUBLIQUE ET FAIRE VIVRE AINSI LE PRINCIPE DE CONFIANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

L'AMF demande que soit reconnue la légitimité singulière de la commune, qui constitue la collectivité territoriale de proximité de l'action publique, garante de la citoyenneté et le premier échelon de l'accès à un service public universel.

En bénéficiant de la reconnaissance constitutionnelle de son existence, la commune verra ainsi garantie, la place unique qu'elle occupe comme cellule de base de l'organisation et de la cohésion de la Nation.

Cela passe par un renouvellement du dialogue maire/préfet, socle d'une relation de confiance retrouvée et par la restauration de l'autorité du Maire.

## UNE REFORME PROFONDE DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, POUR FAIRE VIVRE LE PRINCIPE DE RESPONSABILITE FINANCIERE DES ÉLUS LOCAUX VIS-A-VIS DES CONTRIBUABLES ET USAGERS DES SERVICES PUBLIC LOCAUX

L'autonomie financière et fiscale, que nous revendiquons résolument comme une condition existentielle de la libre administration, est aussi au cœur du principe de responsabilité des élus locaux devant le contribuable local et les usagers du service public local.

Car comment rendre compte du bon usage des deniers publics locaux lorsqu'on n'en maîtrise plus ni la ressource, ni l'affectation ?

L'AMF propose que l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales fasse l'objet d'un pacte financier sur la durée de la législature. Pour une traduction annuelle de ce pacte financier, l'AMF propose la création d'une loi de finances spécifique aux collectivités territoriales.

L'AMF demande également une réforme fiscale d'ensemble, allouant un impôt à chaque niveau de collectivité, et pour les communes une fiscalité résidentielle garantissant une équité entre tous les habitants.

Il nous paraît tout aussi nécessaire d'engager enfin une réforme structurelle des dotations, tant en investissement qu'en fonctionnement. Il faut redonner de la lisibilité à un système à bout de souffle, rétablir la péréquation verticale et garantir le principe de liberté d'affectation. Le partage de la fiscalité écologique, par la création d'une dotation climat, doit donner au bloc communal les moyens d'accélérer sa politique de transition écologique.

## UNE VRAIE LOI DE DEFENSE DES LIBERTES LOCALES, POUR FAIRE VIVRE LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, MAIS AUSSI AU SEIN DU BLOC COMMUNE/INTERCOMMUNALITE

Les communes et les intercommunalités ont connu de profonds bouleversements ces dernières années. Ce long investissement dans la construction intercommunale est désormais acquis et sa valeur ajoutée est incontestable pour porter des projets de développement stratégique (économie, mobilité, mutation écologique) et assurer les mutualisations et les économies d'échelle nécessaires.

Le temps de la mise en place des intercommunalités est donc terminé. Cette nouvelle mandature doit être celle de la reconnaissance de la matu-

rité des intercommunalités, par une déclinaison opérationnelle du principe de subsidiarité dans leur gouvernance, dans l'exercice des compétences et enfin dans leurs périmètres. Il s'agit de rompre avec la logique des transferts imposés, identiques partout et souvent en bloc, comme seule réponse à l'efficacité des politiques publiques, et d'éviter ainsi une fossilisation des intercommunalités.

Ce principe de subsidiarité ascendante devra enfin être reporté, non seulement dans les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat, mais aussi entre les différents niveaux de collectivités. Le paradigme doit être celui de la possibilité de la prise de décision à l'échelon le plus proche des habitants, puis remonter selon les besoins, les modalités opérationnelles et non le contraire.

# La confiance

## **Une autonomie constitutionnelle pour garantir la place de la Commune dans l'organisation de la République et faire vivre ainsi le principe de confiance entre l'Etat et les communes**

**L'AMF souhaite que soit reconnue la légitimité singulière de la commune**, qui constitue tout d'abord la collectivité territoriale de proximité de l'action publique, garante de la citoyenneté et le premier échelon de l'accès à un service public universel, par sa clause générale de compétence.

Mais la commune n'est pas seulement une administration locale, elle est aussi, d'une part, la cellule de base de l'organisation et de la cohésion de la Nation, et, d'autre part, une institution particulière de l'Etat à travers son maire, exécutif local et agent de l'Etat, qui incarne l'intérêt général et porte les valeurs de la République.

### *Conforter la commune*

En conséquence, **l'AMF souhaite la constitutionnalisation de la clause générale de compétence de la commune et le rappel de l'action du maire au nom de l'Etat.**

Ces deux éléments justifient que la commune fasse l'objet d'une mention spécifique dans la Constitution.

En outre, l'AMF rappelle son attachement au respect **du principe de non tutelle entre collectivités.**

Nous demandons également que la révision constitutionnelle prévoie expressément **la possibilité pour les collectivités de saisir le Conseil Constitutionnel sur des textes qui les concernent** (tant a priori que par question prioritaire de constitutionnalité).

Concernant la possibilité d'adaptation des règles applicables à l'exercice

des compétences des collectivités, l'AMF est favorable à ce que la loi ou le règlement permette un exercice différencié des compétences des collectivités territoriales (dérogation ou adaptation) qui serait pérennisé sans pour autant être généralisé.

**Cela pourrait concerner l'adaptation ou la modulation locale de certaines règles** ou normes comme, par exemple, l'amélioration de certaines obligations ou procédures.

L'état du droit l'autorise aujourd'hui, mais n'est quasiment jamais mis en œuvre. Ce pouvoir d'adaptation permettrait de recentrer les textes nationaux sur les principes essentiels en laissant une marge d'interprétation aux réalités locales.

Par ailleurs, **nous demandons que les instances chargées de contrôler le respect de la libre administration des collectivités deviennent des Autorités Administratives Indépendantes de rang constitutionnel**. Qu'il s'agisse du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) ou du Comité des Finances Locales (CFL), ce sont aujourd'hui des organes qui dépendent directement du Gouvernement, tant dans leurs moyens que dans le choix des personnes qui y sont affectées. En cohérence avec nos propositions, ces organismes doivent évoluer vers un statut qui garantisse leur indépendance.

Faire vivre le principe de confiance, c'est en toute logique **supprimer le déferé préfectoral**. Les lois de décentralisation de 1982 ont ouvert la voie en supprimant le contrôle a priori de nos décisions. Ce fut à la fois un symbole fort et un puissant catalyseur de l'innovation locale.

Il convient aujourd'hui d'aller plus loin encore en supprimant le déferé préfectoral. Il ne s'agit pas de s'opposer aux préfets, qui sont souvent de précieux alliés, mais de faire advenir une relation basée sur la confiance et la responsabilité. Les maires pourront toujours demander en amont l'avis des préfetures, sur le modèle du rescrit, et les préfets pourront naturellement toujours contester la légalité des actes adoptés mais sans effet suspensif sur les actes. Nous éliminerons ainsi définitivement ce qui s'apparente à une présomption d'illégalité.

Conforter la commune ne peut pas faire l'économie de **l'affermissement de la démocratie locale**. Les maires se saisissent déjà de tous les outils légaux existants (budgets participatifs, conseils de quartier, etc...), mais attendent depuis de nombreuses années une **extension de la compétence du Conseil Municipal de pouvoir organiser une consultation par référendum local à toutes les questions d'intérêt local**, y compris ceux qui ne relèvent pas du champ de leurs compétences.

Conforter la place des communes dans la République, c'est aussi conforter ceux qui sont à leur tête, les maires, et leur donner **les moyens d'exercer dignement leur mandat**. Qu'il s'agisse de retraite, de droits sociaux ou de formation, leur statut est largement perfectible. Par exemple, le régime des droits à la retraite de certains maires et anciens maires issus des professions agricoles est particulièrement injuste.

Si l'amélioration des conditions d'exercice du mandat constitue une étape indispensable, elle ne permet pas de répondre parfaitement à l'évolution de la situation et de la charge de travail des maires, qui sont de plus en plus nombreux à y consacrer tout leur temps d'activité. Cette situation conduit à un déséquilibre de représentation des catégories socio-professionnelles et des tranches d'âge.

Nous mettons donc au débat la question du statut de l'élu lui-même, dont

la conséquence d'une mise en œuvre serait que cette activité puisse être reconnue à part entière et que le maire devienne un agent de la commune, sur le modèle, par exemple, du service civique ?

### *Unifier l'état déconcentre*

Cette nouvelle relation de confiance entre l'Etat et le bloc communal doit se décliner à tous les niveaux, de la Constitution à l'arrondissement. Les maires ont besoin des préfets, de préfets dotés de moyens humains et légitimés dans leur autorité. Les maires et présidents d'intercommunalité demandent que l'autorité des préfets de département s'exerce sur tous les services déconcentrés, y compris ceux qui relèvent de l'échelon régional, et sur ceux des agences. **L'Etat déconcentré doit parler d'une seule voix et agir dans le même sens, sous l'autorité renforcée des Préfets de départements.**

Chaque Maire doit pouvoir construire avec le représentant de l'Etat un partenariat qui définira les objectifs partagés et les projets sur lesquels le maire et le représentant de l'Etat s'accordent à travailler ensemble. Cette feuille de route partagée dans le respect des compétences de chacun doit être le socle simple, lisible et stable de la confiance retrouvée. Nous proposons **un pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui se décline à tous les niveaux, jusqu'au sous-préfet d'arrondissement.**

Ce pacte de confiance doit se nourrir de **l'avis conforme des maires sur les décisions essentielles** qui concernent leur commune et prises par d'autres autorités (fermeture de classe ou d'école, de service hospitalier, projet d'implantation d'énergie renouvelable, vente de logements locatifs sociaux) et de leur association pleine et entière aux instances qui concourent à l'activité courante des communes.

### *Unifier l'état déconcentre*

**Enfin, les libertés locales ne pourront s'exercer pleinement pour améliorer la performance publique qu'à la condition de mettre en œuvre une véritable politique de simplification administrative.**

En vingt ans, le nombre de mots contenus dans notre stock normatif a presque doublé (près de 43 millions de mots) pour un total de 400.000 normes et des codes toujours plus étoffés : 117% d'articles en plus dans le code du travail, 50% d'augmentation pour le Code de l'Environnement. Cette inflation normative et législative fait perdre un temps précieux et nécessite une ingénierie dont ne disposent évidemment pas toutes les communes, notamment les communes rurales.

Ce combat doit être mené avec rigueur et méthode dès le début du prochain quinquennat pour que les Maires ne soient plus paralysés par un ensemble de normes qui les placent trop souvent face à des injonctions contradictoires insolubles.

# La responsabilité

**Une réforme profonde des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour faire vivre le principe de responsabilité financière des élus locaux vis-à-vis de leurs contribuables et des usagers des services public locaux**

*Redefinir la gouvernance des finances publiques*

**L'AMF propose que l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales fasse l'objet d'un pacte financier sur la durée de la législature.**

L'AMF souhaite l'élaboration concertée d'un pacte financier liant l'Etat et les collectivités pour répondre à la nécessité de transparence et de rationalisation de la décision financière concernant les collectivités territoriales.

Ce pacte doit sceller la confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales agissant de concert pour l'intérêt général. Il doit être envisagé comme un facteur d'aide à la croissance et non comme un outil de contrainte de la gestion locale. Il doit permettre de s'engager sur des objectifs communs, d'améliorer la visibilité des donneurs d'ordre ce qui faciliterait le déploiement des investissements. C'est la reconnaissance du rôle majeur des collectivités territoriales dans le développement économique et dans la croissance.

**Ce pacte doit reposer sur le principe « qui décide paie, qui paie décide ».** Les relations entre Etat et collectivités doivent reposer sur le postulat « qui décide paie » afin de neutraliser le poids financier des charges transférées aux collectivités territoriales.

L'AMF propose que les ressources qui accompagnent la création ou l'extension de compétences ayant pour conséquence l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales soient strictement proportionnées à la charge de la responsabilité ou de la mission.

Par ailleurs, il convient de prévoir des clauses d'indexation du montant des compensations des transferts de compétences aux collectivités, **ainsi que, suivant les cas, des clauses de revoyure** et de réévaluation lorsque les conditions d'exercice de la compétence transférée sont substantiellement bouleversées.

**Pour une traduction annuelle de ce pacte financier, l'AMF propose la création d'une loi de finances spécifique aux collectivités territoriales** retraçant les relations financières annuelles entre l'Etat et les collectivités. Ainsi, toutes les mesures relatives aux finances publiques locales seront reprises dans cette loi de finances spécifique afin d'en mesurer les effets et d'assurer leur cohérence.

Enfin, nous demandons très solennellement aux candidates et candidats à la Présidence de la République de s'engager clairement à **ne plus imposer de contractualisation** subie aux collectivités territoriales, comme cela a pu être fait avec le contrat d'encadrement des dépenses locales. Le constat par la Cour des comptes des effets contre-productifs et des dysfonctionnements générés par ce dispositif doit convaincre le prochain Gouvernement

de son abandon définitif.

Nous savons que, la crise sanitaire passée, le redressement des comptes publics de l'Etat s'imposera.

Nous disons avec toute la vigueur possible que **les budgets locaux ne sont pas la variable d'ajustement du budget de l'Etat.**

La gouvernance des finances publiques locales à elle seule ne peut suffire. Elle doit nécessairement s'accompagner d'une réforme profonde de la fiscalité locale et d'une réforme des dotations, et prioritairement de la DGF.

### *Une réforme fiscale d'ensemble*

La responsabilité politique des élus locaux s'accompagne d'une capacité à lever l'impôt. Il est donc nécessaire de maintenir le pouvoir de taux. Une fiscalité locale modulable par les ordonnateurs locaux permet de répondre aux besoins spécifiques, de financer les services publics nécessaires tout en garantissant l'égalité d'accès des citoyens aux services publics de proximité.

**L'AMF propose qu'à chaque niveau de collectivité corresponde un impôt.**

L'AMF demande la mise en place d'un panier fiscal reposant équitablement sur les entreprises et sur les ménages.

**L'AMF demande la mise en place d'une fiscalité résidentielle garantissant l'équité entre les habitants d'une même commune.** Avec la suppression de la taxe d'habitation, toute une catégorie de population accède aux services publics locaux sans y contribuer financièrement, ce qui conduit à une rupture du lien fiscal entre une partie des contribuables et la collectivité.

**L'AMF propose de modifier la définition des ressources propres qui interdira d'y inclure les transferts de l'Etat.** La " fiscalité locale " tend à devenir un terme générique qui englobe non seulement le produit des impôts locaux mais également les compensations alors que ces compensations ne sont plus des recettes fiscales. Pour plus de sincérité, l'AMF propose une redéfinition des recettes propres en excluant les recettes pour lesquelles c'est la loi, et non pas le conseil municipal ou intercommunal, qui détermine le taux ou la part locale d'assiette.

L'AMF est opposée à ce que toute nouvelle baisse d'impôts économiques puisse se traduire par une perte de recettes comme par une perte d'autonomie fiscale des communes. Dans l'hypothèse où une réforme de cette nature interviendrait, elle devrait prendre en compte la réalité économique des entreprises, en privilégiant une fiscalité sur le flux et non sur le stock.

**Dans l'attente de cette réforme fiscale d'ensemble, l'AMF propose des mesures immédiates.**

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) doit être préservée.

**La révision des valeurs locatives doit être mise en œuvre dès 2024 au lieu de 2026.** L'Etat a justifié la suppression de la taxe d'habitation en raison de son caractère inégalitaire. Mais cette suppression n'a pas résolu cette situation d'inégalité. La révision générale des bases fiscales est indispensable pour remédier à cette difficulté qui concerne aussi la taxe foncière. La révision des valeurs locatives est en conséquence une condition de la préservation de l'autonomie financière et fiscale.

**Le respect du périmètre de la fiscalité locale impose la compensation des réductions de fiscalité décidées par l'Etat.** Cette compensation devient urgente notamment pour le logement social. A titre d'illustration, sur un

montant d'exonération de TFPB de 714 M€ subie aujourd'hui par les communes et les EPCI, seuls 86 M€ sont compensés (12%).

De même, c'est à l'Etat et non aux communes ou EPCI de compenser la suppression de la taxe d'habitation et de financer les 2,9 Md€ manquants dus aux communes sous-compensées. Chaque commune ou EPCI doit ainsi conserver la totalité de la TFPB produite par son territoire en lien avec la logique cadastrale indispensable à l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire.

En outre, l'AMF demande que des compensations, telles que le prélèvement sur recettes de 3,4 Md€ qui compense la perte d'impôts économiques, ne soient pas transformées en variable d'ajustement pour réduire le déficit de l'Etat.

Concernant les modalités de récupération de la TVA, il est juste de réintégrer les dépenses d'acquisition et d'aménagement des terrains dans l'assiette du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ainsi que les travaux en régie.

**Enfin, l'AMF demande l'accélération du traitement des inégalités en matière de cadastre et de recensement des bases dans les collectivités territoriales d'outre-mer.**

### *Une réforme des dotations et de la péréquation*

**L'AMF propose une réforme profonde des dotations, tant en investissement qu'en fonctionnement.**

En investissement, il faut mettre fin à la spirale infernale des appels à projets et à un détournement de la DETR et de la DSIL qui ont été dévoyées de leur objet premier pour être fléchées sur le financement des programmes de l'Etat (dédoublage des classes, Action Cœur de ville etc...).

**Seule une dotation d'investissement unique, libre de toute affectation, est de nature à répondre à l'objectif de libre administration.**

L'AMF demande également la création **d'une dotation Climat financée par la fiscalité écologique** et dédiée au financement des investissements indispensables à la transition écologique.

Les communes et leurs intercommunalités agissent localement en faveur de la protection du climat, de la qualité de l'air, de l'eau et de la biodiversité. Leur capacité d'action est cependant limitée et souvent légalement cantonnée à de la réparation ou de l'atténuation. C'est particulièrement le cas en matière d'eau, de qualité de l'air ou de gestion des déchets avec l'affaiblissement du principe pollueur-payeur et la prévalence d'objectifs de réparation plutôt que de prévention qui devraient être appliqués aux producteurs et dès la mise en marché.

**La fiscalité écologique doit devenir demain une recette dédiée et affectée à l'accompagnement de la transition écologique**, tant pour nos concitoyens que pour les acteurs institutionnels.

**La réouverture du chantier de la réforme globale de la DGF est indispensable.**

La DGF a diminué de 23 % entre 2014 et 2017 et sa répartition reste soumise à de telles contraintes que le système n'est plus en capacité de répondre à ses objectifs.

En l'absence de revalorisation à hauteur de l'inflation, le gel de l'enveloppe correspond en réalité à une perte de pouvoir d'achat pour les collectivités. En outre, le gel de la DGF s'affranchit de toute prise en compte de la pro-

gression de la population française, alors que les communes et les EPCI doivent financer l'augmentation des services rendus aux habitants. Enfin, des redéploiements de crédits sont opérés chaque année à l'intérieur de la DGF pour financer la péréquation. Ces redéploiements entraînent chaque année la poursuite des baisses des montants individuels de DGF pour plus de la moitié des communes.

Face aux difficultés rencontrées chaque année lors de la répartition de la DGF (écarts de dotation non justifiés, poursuite de l'érosion des montants individuels, nombre croissant de communes sans DGF, volatilité constatée sur la DSR-cible, etc.), l'AMF souhaite que les travaux en vue d'une réforme globale de la DGF soient engagés dès le début du nouveau quinquennat. Pour éviter les blocages, l'AMF estime que la réforme ne pourra se faire sans une augmentation du montant de la DGF.

Cette réforme devra permettre de rééquilibrer la péréquation au profit de la péréquation verticale, expression de la solidarité nationale et complément indispensable à l'autonomie fiscale.

L'autonomie fiscale nécessite la mise en place de mécanismes de péréquation visant à compenser les inégalités des ressources fiscales. La péréquation repose à la fois sur des mécanismes nationaux, avec en premier lieu les parts péréquatrices de la DGF (notamment la DSU et la DSR) qui incarnent historiquement la péréquation verticale, et des mécanismes de solidarité horizontale, qui sont montés en puissance avec la mise en place du FPIC en 2011.

Or, du fait des contraintes pesant sur la DGF, la solidarité horizontale s'est encore renforcée puisque ce sont les communes et les EPCI qui financent eux-mêmes la progression annuelle de la DSU et de la DSR.

La réforme de la DGF devra donc également porter sur la question du financement de la péréquation au sein de la DGF et assurer un rééquilibrage au profit d'une péréquation verticale traduisant la solidarité nationale.

**Les critères fiscaux et financiers utilisés pour le calcul des dotations et du FPIC doivent être remis à plat pour tenir compte des réformes fiscales successives et notamment de la suppression de la TH.** L'AMF accompagne les travaux du CFL sur la réforme des critères, qui doivent encore être approfondis. Cette réforme ne peut se limiter aux indicateurs de ressources : elle doit également être engagée sur les critères mesurant les charges des communes et des EPCI afin de permettre une répartition plus équitable des dotations et des mécanismes de péréquation.

Dans l'attente d'une réforme globale de la DGF, l'AMF propose **des mesures immédiates pour atténuer l'impact des baisses les plus fortes de DGF**, en particulier lorsqu'elles sont sans lien avec une quelconque évolution de la situation de la collectivité.

**L'AMF propose ainsi la création d'un fonds de lissage de la DGF, destiné à verser une compensation dégressive aux communes concernées par une forte baisse de leur DGF.** Ce fonds de lissage serait financé en basculant les prélèvements sur douzièmes de fiscalité encore effectués par l'Etat au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) :

ces prélèvements sur douzièmes au profit du budget de l'Etat, perdurent en effet pour plus de 550 collectivités à hauteur d'environ 60 millions d'euros annuels.

**L'AMF propose d'atténuer les impacts de l'implantation d'éoliennes sur la DGF des communes et demande l'annulation de la perte de DSR voirie** pour les communes intégrant une métropole ou une communauté urbaine.

L'AMF propose également **une réforme de la dotation élu local en supprimant la condition de potentiel financier**. Le Sénat y est favorable et l'avait voté lors du projet de loi de finances 2022.

Enfin, l'AMF souligne l'indispensable **rattrapage des dotations des communes d'outre-mer, DGF et DACOM**, en excluant définitivement l'octroi de mer du calcul du potentiel financier des communes.

# La subsidiarité

**Une vraie loi de défense des libertés locales, pour faire vivre le principe de subsidiarité entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais aussi au sein du bloc commune/intercommunalité**

Les communes et les intercommunalités ont connu de profonds bouleversements ces dernières années. Ce long investissement dans la construction intercommunale est désormais acquis et sa valeur ajoutée est incontestable pour porter des projets de développement stratégique (économie, mobilité, mutation écologique) et assurer les mutualisations et les économies d'échelle nécessaires.

## *Une intercommunalité au service des communes*

**Il est temps désormais de passer à une nouvelle phase dans l'évolution intercommunale, qui redonne toute leur place aux élus** (communes et intercommunalités), pour **décider librement de la bonne organisation de leurs compétences** fondées sur un projet partagé selon l'application du principe de subsidiarité et la recherche de l'efficacité de l'action publique locale au meilleur coût. Il ne s'agit en aucune façon de défaire ce qui fonctionne.

Le temps de la mise en place des intercommunalités est donc terminé. Cette nouvelle législature doit être celle de **la reconnaissance de la maturité** des intercommunalités, par une déclinaison opérationnelle du principe de subsidiarité dans la gouvernance des intercommunalités, dans l'exercice des compétences et enfin dans leurs périmètres.

S'agissant de la gouvernance, l'AMF demande **le maintien du scrutin actuel des élus intercommunaux par fléchage ou selon l'ordre du tableau** pour les communes de moins de 1 000 habitants et confirme **son opposition à toute élection de l'exécutif intercommunal en dehors de l'assemblée communautaire**, y compris dans les métropoles : garante de la citoyenneté, la commune doit rester **la circonscription de base pour l'élection des élus intercommunaux**.

Elle soutient également **le rétablissement de la place qui revient à tous les maires dans la gouvernance de la Métropole de Lyon**. L'assemblée délibérante de la Métropole de Lyon doit être pleinement représentative et fidèle à la diversité du territoire qu'elle couvre et ne peut en exclure certains maires des communes, véritable coup porté à l'administration des compétences communales par les élus de proximité. Partant d'un constat d'insatisfaction sur la place des maires, **l'AMF s'oppose à toute extension de ce « modèle Lyonnais » à d'autres intercommunalités**.

**Il est possible de faire vivre l'intercommunalité selon une approche constructive de mise en commun des compétences et des politiques au service des habitants, librement choisie.**

Il s'agit de rompre avec la logique des transferts imposés, identiques partout et souvent en bloc, comme seule réponse à l'efficacité des politiques publiques.

L'AMF propose de :

- **simplifier les multiples catégories d'intercommunalités et le cadre des compétences obligatoires** aux grands enjeux de développement, d'aménagement et de solidarité intercommunale : Economie, Mobilité, Aménagement et grands projets structurants, Habitat, Ecologie ;
- **généraliser le recours à la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain** : toutes les compétences doivent pouvoir faire l'objet d'une appréciation de la bonne échelle d'exercice, si les élus le souhaitent ;
- **mettre fin à tout nouveau transfert de compétence obligatoire** : les transferts de compétences qui émanent des communes doivent reposer sur une démarche volontaire et l'accord de la majorité significative des élus communaux et communautaires.

Plus spécifiquement, il s'agit notamment de :

- mettre fin au transfert obligatoire des compétences eau et assainissement et au délai couperet du 1er janvier 2026 ;
- supprimer le transfert obligatoire des Plans Locaux d'Urbanisme : la compétence en matière de PLU doit être réaffirmée comme une compétence communale par définition et intercommunale par exception ;
- permettre le transfert de compétences supplémentaires à la carte, afin de prendre réellement en compte les coopérations entre communes sur les territoires infracommunautaires, sans création obligatoire de nouvelles structures ou sans contraindre à la conclusion de conventions complexes. Il s'agit ainsi de faciliter la territorialisation de certaines compétences ;
- reconnaître le rôle et la place des syndicats intercommunaux et mixtes dans l'organisation des politiques publiques et garantir leur maintien.

Enfin, l'évolution législative que nous proposons doit aussi remettre de la souplesse dans les périmètres des intercommunalités, là où subsistent des difficultés pour mieux tenir compte des bassins de vie.

Sans remettre en cause la carte nationale des intercommunalités qui s'est stabilisée lors du précédent mandat, et qui n'appelle pas de nouveau « big bang », certains ajustements ici ou là doivent pouvoir aboutir plus facilement en donnant **la priorité à la décision des élus** de même que la constitution de communes-communautés dans le cadre d'une démarche volontaire des communes. Dans ce contexte, les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale n'ont plus lieu d'être.

L'AMF demande donc de :

- **supprimer le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)** qui n'a plus d'utilité au regard de la couverture intégrale du territoire et des fusions d'EPCI opérées depuis 2017 ;
- **faciliter les retraits de communes en vue d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre** en prévoyant la « compétence liée » du préfet lorsque la décision s'appuie sur l'accord d'une majorité significative des communes (idem en cas de scission d'EPCI) ;
- **étendre la procédure dérogatoire de retrait d'une commune sur accord du préfet à toutes les intercommunalités.**

**Dans la continuité de la logique de subsidiarité qui doit laisser les maires maîtres de leur organisation locale, l'AMF soutient pleinement le mouvement de création de communes nouvelles et accompagne leur mise en place.** Au 1er janvier 2022, 787 communes nouvelles, rassemblant plus de 2 500 communes et 2,5 millions d'habitants, ont été créées.

L'AMF est attachée au principe de la liberté des élus pour constituer des communes nouvelles, seul gage de la réussite du projet. Pour rendre attractif et renforcer le dispositif, des avancées sont nécessaires :

- garantir de façon intangible l'option du maintien des maires délégués ;
- accorder davantage de souplesse aux communes nouvelles pour leur permettre une organisation et une gestion adaptées à la dimension géographique de leur territoire ;
- renforcer les mesures financières incitatives durant les premières années de création et protéger durablement les communes nouvelles des pertes de dotations ;
- lisser dans le temps les effets de seuil induits par la création d'une commune nouvelle, par exemple dans l'application de l'article 55 de la loi SRU.

VOILA LES TROIS PRIORITES ABSOLUES DE L'AMF POUR INSUFFLER UN NOUVEL ELAN AUX LIBERTES LOCALES ET REDONNER CORPS A L'AMBI-  
TION DECENTRALISATRICE DE 1982, QUI A ETE ROGNEE AU FUR ET A ME-  
SURE DES 15 DERNIERES ANNEES.

NOUS AVONS MIS EN AVANT CES TROIS AXES MAJEURS DE REFORME,  
CAR ILS CONSTITUENT LE SOCLE SUR LEQUEL REPOSENT TOUTES NOS  
AUTRES PROPOSITIONS ET LEUR DONNENT LEUR SENS ET LEUR COHE-  
RENCE.

# Contribution de l'amf pour la prochaine législature : les propositions détaillées

## **1/ Une autonomie constitutionnelle et institutionnelle pour conforter la place dans de la commune dans l'organisation de la République, pour faire vivre ainsi le principe de confiance entre l'Etat et les communes**

L'AMF demande que soit reconnue la légitimité singulière de la commune, qui constitue tout d'abord la collectivité territoriale de proximité de l'action publique, garante de la citoyenneté et le premier échelon de l'accès à un service public universel. Cela passe par un renouvellement du dialogue maire/préfet, socle d'une relation de confiance retrouvée et par la restauration de l'autorité du Maire.

### **Réviser la Constitution :**

- Constitutionnaliser la clause générale de compétence des communes ;
- Ouvrir aux collectivités territoriales la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel ;
- Réécrire le principe d'autonomie financière et fiscale par la définition de la notion de ressources propres et la révision du ratio de référence en fonction des transferts de compétences ;
- Inverser la logique de répartition en confiant une liste limitative de compétences à l'Etat (missions régaliennes et de solidarité nationale), laissant aux collectivités le soin de l'action publique du quotidien ;
- Ecrire constitutionnellement le principe de compensation intégrale des charges transférées.

### **Etablir la confiance institutionnelle :**

- Supprimer le déféré préfectoral ;
- Doter les collectivités territoriales d'un véritable pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences ;
- Créer les conditions d'un véritable droit à la différenciation, en permettant au législateur de confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie,

sans qu'il soit besoin de créer des collectivités à statut particulier ;

- Redonner de la souplesse aux collectivités territoriales dans l'octroi des aides aux entreprises commerciales et artisanales, lorsque l'intérêt général le nécessite, à l'instar des directives données aux préfets pendant la crise sanitaire ;
- Fixer un objectif quinquennal d'encadrement de l'évolution des normes ;
- Evaluer toute loi de moins de 10 ans et ses décrets d'application avant de légiférer dans le même domaine ;
- Associer le comité législatif de l'AMF à l'élaboration de la loi ;
- Confier un statut d'autorité administrative indépendante de rang constitutionnel aux instances chargées de contrôler le respect de la libre administration des collectivités ;
- Etendre la compétence du Conseil municipal de consulter par référendum local à toutes les questions d'intérêt local ;

### **Renforcer la place du Maire dans les décisions qui le concernent**

- Instaurer un accord préalable du maire aux projets de fermeture de classe ou d'école ;
- Associer les maires aux décisions de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées afin de favoriser l'inclusion des enfants en situation de handicap ;
- Transmettre au maire des données locales sur les décrocheurs scolaires et les demandeurs d'emplois ;
- Associer le maire au pilotage des comités départementaux de services aux familles aux côtés de la CAF et du Département ;
- Garantir l'association du maire à l'élaboration des contrats de ville en les distinguant des Contrats de Relance et de Transition écologique ;
- Laisser les communes et intercommunalités compétentes en matière de Programme Local de l'Habitat ajuster la cartographie de la fiscalité du logement et des plafonds de demandeurs de logements sociaux ;
- Conforter le maire en tant qu'autorité d'attribution des logements locatifs sociaux ;
- Rétablir l'avis conforme du maire sur la vente de logements locatifs sociaux, les Conventions d'utilité sociale des bailleurs sociaux et les orientations des politiques d'attribution ;
- Prévoir des possibilités de recours contre les avis conformes de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et harmoniser le régime des avis de la CDPENAF pour les communes d'outre-mer avec les communes de métropole ;
- Requérir l'avis du maire avant toute fermeture de service hospitalier ;
- Réinstaurer les conseils d'administration des hôpitaux présidés par les maires à la place des conseils de surveillance ;
- Élargir la gouvernance du conseil départemental de prévention de la délinquance en y intégrant les présidents d'associations départe-

tements de maires ;

- Communiquer au maire les effectifs réels des forces de sécurité intérieure sur sa commune par la création d'un indice des forces de l'ordre ;
- Transmettre au maire les informations concernant les personnes condamnées pour des délits à caractère sexuel ou de radicalisation ;
- -Instaurer un accord préalable des maires aux projets de production d'énergie renouvelable ;
- Intégrer davantage les élus locaux au fonctionnement des agences (ANRU, ANAH, ANCT, FNAP), des établissements publics nationaux (ONF) et des instances nationales ;
- Garantir le maintien du maire délégué dans la gouvernance des communes nouvelles ;
- Territorialiser et déconcentrer le pilotage des plans nationaux : France 2030, plan de reconquête du tourisme, etc...

### **Renforcer la relation maire/préfet et l'autorité des préfets**

- Mettre en place un véritable pacte Préfet de département/Maire et stopper la logique d'appel à projets : ce pacte définira les objectifs partagés, les moyens de mettre en œuvre les projets portés par la commune et les projets dont la commune n'est pas à l'initiative, mais sur lesquels sa consultation est nécessaire ;
- Placer les Architectes des bâtiments de France sous l'autorité des préfets et modifier la composition des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture pour y intégrer davantage d'élus locaux ;
- Placer l'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local et de la dotation d'équipements des territoires ruraux sous l'autorité des préfets de département dans l'attente de la création d'une dotation unique d'investissement ;
- Donner aux préfets de département un pouvoir d'instruction sur les directions régionales déconcentrées des ministères ;
- Rééquilibrer les moyens financiers des échelons départementaux des services de l'Etat au regard de l'échelon régional ;
- Intégrer un vrai diagnostic local dans les conventions de coordination Police Nationale/Police Municipale.

### **Donner aux élus les moyens d'exercer pleinement leur mandat**

- Assurer l'effectivité des droits sociaux : liquidation indépendante des retraites professionnelles de la retraite d'élu local, prise en charge réelle des frais de garde, faire appliquer la possibilité pour les médecins de donner leur accord à la poursuite de l'exercice du mandat local en cas d'arrêt maladie ;
- Assurer l'effectivité du droit individuel à la formation (DIF) : assouplir les règles de cumuls annuels de DIF et établir une liste d'organismes experts pouvant intervenir sans agrément, assurer l'effectivité du droit à la formation en première année de mandat, ouvrir de réelles possibilités de validation des acquis de l'expérience professionnelle ;
- Publier le décret qui prévoit la majoration des indemnités de fon-

tion des conseillers délégués des communes éligibles à la Dotation de Solidarité Urbaine ;

- Supprimer le critère de potentiel financier pour l'accès à la dotation élu local afin de permettre la revalorisation des indemnités de fonction prévues par la loi Engagement et Proximité ;
- Instaurer la parité dans le scrutin municipal pour les communes de moins de 1000 habitants ;
- Protéger les élus, dans le cadre de l'exercice de leur mandat, d'une définition législative trop extensive de la notion de prise illégale d'intérêt ;
- Permettre à l'AMF de se porter partie civile, au même titre que les associations départementales, en cas de procédure pénale consécutive à une agression contre un élu.

## **2/ Une réforme profonde des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour faire vivre le principe de responsabilité financière des élus locaux vis-à-vis des contribuables et des usagers des services public locaux**

Il ne peut y avoir de réelle décentralisation sans responsabilité politique locale, ce qui implique nécessairement la capacité des collectivités à lever l'impôt.

Il est indispensable de restaurer l'autonomie fiscale et financière des collectivités, mise à mal par les restrictions drastiques des ressources locales et par les réformes fiscales et financières de ces dernières années. Cela passe par une redéfinition des ressources propres et par la péréquation entre les collectivités.

La gouvernance des finances publiques doit être fondée sur la reconnaissance des collectivités territoriales comme acteurs économiques majeurs et comme partenaires de l'Etat pour définir l'intérêt général.

Un pacte financier entre l'Etat et les collectivités territoriales doit garantir la stabilité, la visibilité et la prévisibilité pluriannuelles du système de financement local, indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques locales et des programmes d'investissement.

### **Réformer en profondeur la relation financière entre les collectivités territoriales et l'Etat**

- Préciser le contenu du principe d'autonomie financière et fiscale par la définition constitutionnelle de la notion de ressources propres et la révision du ratio de référence en fonction des transferts de compétences ;
- Ecrire constitutionnellement le principe de compensation intégrale des charges transférées et prévoir des clauses de revoyure et d'indexation ;
- -Etablir un nouveau pacte financier Etat – collectivités territoriales, avec l'abandon des contrats dits de Cahors, mais avec une participation des collectivités à la réduction du déficit des comptes publics en fonction de leur part dans la dette et le déficit ;
- Instituer une loi d'orientation pluriannuelle des finances locales et une loi de finances annuelle spécifique ;

## Refonder la fiscalité locale

- Attribuer un impôt principal par niveau de collectivité avec un réel pouvoir de taux ;
- Elargir à l'ensemble des propriétaires et locataires un impôt résidentiel unique ;
- Engager la révision des bases locatives cadastrales dès 2024 et rattraper le retard cadastral en outre-mer ;
- Compenser intégralement les allègements de fiscalité décidés par l'Etat, et notamment la TFPB des bailleurs sociaux dans les quartiers Politique de la ville ;
- Maintenir les modalités de perception de l'IFER radio sans encadrer sa dynamique d'évolution ;
- Appliquer aux communes d'outre-mer les règles de droit commun de calcul du FPIC ;
- Créer une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux pour instituer un mécanisme de financement national de l'ensemble des adaptations territoriales nécessitées par le réchauffement climatique (retrait de côte ou reconversion des stations de montagne par exemple) ;
- Réintégrer les dépenses d'acquisition et d'aménagement des terrains dans l'assiette du FCTVA ainsi que les travaux en régie ;
- Réaffecter le produit des amendes de stationnement en intégralité aux communes ;
- Réformer la taxe générale aux activités polluantes afin que celle-ci ne pénalise pas les investissements nécessaires ;

## Simplifier le système des dotations

- Réformer la DGF pour la rendre lisible en supprimant les effets de seuils ;
- Dans la période de transition et de mise en place de cette réforme globale de la DGF :
  - ◇ analyser l'impact des ressources et du périmètre de l'EPCI sur les dotations des communes membres
  - ◇ atténuer ou neutraliser les impacts de l'implantation d'éoliennes sur la DGF des communes, augmenter la dotation d'amorçage des communes nouvelles qui est peu attractive pour les communes rurales
  - ◇ supprimer les plafonds de population requis pour l'éligibilité au pacte de stabilité de la DGF des communes-communautés
  - ◇ harmoniser les règles de DGF entre communautés d'agglomération et communautés de commune
  - ◇ augmenter et accélérer le rattrapage de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer par la péréquation verticale
  - ◇ renoncer définitivement à intégrer l'octroi de mer dans le potentiel financier des communes pour ouvrir la voie à une péréquation équitable et verticale envers les outre-mers
- Créer un fonds de lissage pour les communes affectées par une baisse de DGF ;

- Créer une seule et unique dotation d'investissement, libre d'affectation ;
- Créer une dotation climat issue de la fiscalité écologique qui soit affectée librement par les communes et intercommunalités au financement de leurs projets de transition écologique (production d'énergie renouvelable, soutien à l'agriculture raisonnée et aux circuits courts, développement des mobilités douces etc...) ;
- Clarifier les procédures d'attribution de la dotation politique de la ville ;
- Réformer la dotation élu local en supprimant la condition du potentiel financier ;
- Assurer l'effectivité des dispositifs nationaux de remboursement de charges aux communes : scolarisation à 3 ans, transposition des mesures salariales du Ségur, dispositifs de recueil pour les actes d'état civil, etc.

### **Moderniser la nomenclature comptable**

- Inscrire en section d'investissement, plutôt qu'en section de fonctionnement, les dépenses des communes et des EPCI liées à leur adaptation aux changements climatiques et en particulier à la présence de la nature « en ville » ;
- Créer une section de transition entre les sections investissement et fonctionnement pour faciliter le recours à l'économie de la fonctionnalité ;
- Introduire dans la comptabilité la notion de dépenses contraintes ;

### **Faciliter l'accès aux financements européens**

- Simplifier le programme LEADER pour les «petits» projets (moins de 25 000€) ;
- Accorder un statut de «collectivités de confiance» aux collectivités territoriales ;
- Publier la liste des pièces indispensables à fournir en amont des dépôts de dossier.

## **3/ La subsidiarité comme fondement de l'organisation des communes et intercommunalités pour rapprocher la décision politique des citoyens**

Les communes et les intercommunalités ont connu de profonds bouleversements ces dernières années. Ce long investissement dans la construction intercommunale est désormais acquis et sa valeur ajoutée est incontestable pour porter des projets de développement stratégique (économie, mobilité, mutation écologique) et assurer les mutualisations et les économies d'échelle nécessaires.

Le temps de la mise en place des intercommunalités est donc terminé. Cette nouvelle mandature doit être celle de la reconnaissance de la maturité des intercommunalités, par une déclinaison opérationnelle du principe de subsidiarité dans la gouvernance des intercommunalités, dans l'exercice des compétences et enfin dans leurs périmètres.

Dans le même esprit, l'AMF accompagne résolument la création de communes nouvelles, en étant toujours extrêmement attentive à leur gouver-

nance et à la place des maires délégués.

### **Tirer les conséquences de l'arrivée à maturité des intercommunalités**

- Permettre le transfert de compétences supplémentaires à la carte, libre par décision de la majorité qualifiée des élus ;
- Généraliser le recours à la notion d'intérêt communautaire ou métropolitain ;
- Garantir le maintien du scrutin actuel des élus intercommunaux en excluant toute élection au suffrage universel direct ;
- Rétablir la place qui revient à tous les maires dans la gouvernance des métropoles parisiennes et lyonnaises ;
- Simplifier les différentes catégories d'intercommunalités en harmonisant le statut et les règles de financement ;
- Simplifier le cadre des compétences obligatoires aux grands enjeux de développement, d'aménagement et de solidarité intercommunale : Economie, Mobilité, Aménagement et grands projets structurants, Habitat, Ecologie ;
- Mettre fin à tout nouveau transfert de compétence obligatoire et notamment supprimer le transfert obligatoire des PLU et des compétences eau et assainissement d'ici 1er janvier 2026 ;
- Rouvrir la possibilité pour les communautés de communes de prise de compétences en matière de mobilité, ouverte par la loi d'orientation des mobilités, et clarifier la répartition de la compétence mobilité entre collectivités territoriales ;
- Remettre de la souplesse dans les périmètres des intercommunalités ;
- Supprimer les schémas départementaux de coopération intercommunale qui n'ont plus de raison d'être

### **Conforter le modèle des communes nouvelles**

- Laisser plus de marges d'appréciation locale dans la définition des règles de gouvernance des communes nouvelles (place dans l'intercommunalité, composition du conseil municipal, statut des élus) ;
- Assouplir le fonctionnement des communes nouvelles, et notamment l'exercice des compétences ;
- Garantir la pérennité des maires délégués ;
- Faciliter le déploiement de communes nouvelles en les protégeant durablement des pertes de dotations et inscrire dans la loi le maintien du niveau global de DGF ;
- Lisser les effets de seuil dans le temps (par exemple sur l'application de l'article 55 de la loi SRU).

## **4/ Un engagement fort en faveur des communes rurales pour garantir la cohésion des territoires et l'égalité entre les citoyens**

Depuis plusieurs années, la ruralité est devenue attractive. Ce regain d'intérêt des territoires ruraux en termes démographiques ou de redynamisation

des villes moyennes et des villages a été accéléré par la crise du COVID, signe que les territoires ruraux sont des territoires d'avenir, en capacité de répondre aux souhaits du tiers de la population française qui y vit et de gagner de nouveaux habitants.

Or, pour capitaliser sur ce regain d'intérêt, il apparaît nécessaire d'intégrer la dimension rurale dans les politiques publiques pour donner aux collectivités concernées les moyens d'agir et répondre à leurs attentes. Ces dernières années, l'Etat a réaffirmé sa présence en termes de prescription sur les politiques publiques portées par les communes et intercommunalités, en lançant des dispositifs spécifiques de soutien à la ruralité (agenda rural, programmes Actions Cœur de ville, Petites Villes de Demain, etc.) et prolongé les Zones de Revitalisation Rurale, mais force est de constater que les moyens alloués pour l'accompagnement des projets en faveur des territoires les plus fragiles et les moins dotés en ingénierie et en moyens financiers restent réduits.

L'AMF attend donc un engagement fort du prochain Exécutif pour permettre de lutter contre la fracture territoriale et aider les territoires ruraux à poursuivre leurs projets.

### **« Ruraliser » les politiques publiques à tous les échelons**

- Proposer à chaque maire un pacte d'actions communes maire/préfet qui définira les objectifs partagés, les moyens de mettre en œuvre les projets portés par la commune et les projets dont la commune n'est pas à l'initiative, mais sur lesquels sa consultation est nécessaire ;
- Maintenir les politiques de Zones de Revitalisation Rurales, élargir les dispositifs qui y sont adossés sur une base communale ;
- Rééquilibrer les budgets de l'Etat, et notamment les budgets d'intervention des directions régionales en direction des territoires ruraux ;
- Mettre en place un agenda rural européen pour «ruraliser» les politiques européennes ;
- Elargir les modes d'intervention de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, en partant des besoins et des projets portés par les communes ;
- Poursuivre et amplifier le programme Petites Villes de Demain, revisiter les modes opératoires de ce programme compte tenu de l'hétérogénéité des attentes et des besoins ;
- Valoriser les aménités rurales, en prenant réellement en compte la valeur des services rendus par les communes rurales (par exemple, la forêt, composante essentielle des paysages ruraux français, constitue un véritable puits de carbone à valoriser) ;
- Poursuivre le travail de définition de la ruralité engagé par l'Insee dans le cadre du comité d'études sur les ruralités qui a pour objectif de qualifier la variété de ces territoires.

### **Soutenir l'accès aux services en milieu rural**

- Rendre effectif un accès universel aux soins
  - ◊ Orienter davantage la pratique des médecins libéraux dont l'installation et l'exercice seraient soumis à conditions dans les zones où l'offre de soins est déjà élevée, étudier la faisabilité et l'opportunité d'un conditionnement du conventionnement et d'une obligation d'installation temporaire dans les zones sous-dotées ;

- ◊ Reconnaître un rôle aux petites pharmacies de proximité dans le parcours de soin du patient ;
- ◊ S'appuyer sur les infirmiers de pratiques avancées pour dégager du temps médical aux médecins et favoriser, par exemple, la prise en charge des personnes âgées à domicile.
- Créer un fonds de sauvegarde du dernier commerce en milieu rural ;
- Renouveler les conventions ruralité avec l'Education nationale et sanctuariser l'accord préalable du maire aux projets de fermeture de classe ou d'école ;
- Pérenniser le dispositif des conseillers numériques France Services, engagé dans le cadre du plan de relance (la participation de l'Etat à son financement étant à ce stade limitée dans le temps).

### **Accompagner les projets de développement**

- Adapter les règles d'urbanisme s'appliquant aux communes rurales, avec des règles spécifiques pour les constructions de bourgs centres et de leurs lisières, pour le traitement des « dents creuses » ou la relocalisation des biens exposés au recul du trait de côte ;
- Prévoir des possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles ;
- Créer très rapidement une instance nationale (Etat, opérateurs, collectivités territoriales) pour assister les élus et les citoyens face aux conséquences de l'extinction du réseau de téléphonie cuivre dès 2022 ;
- Poursuite du New deal mobile intégrant la 5G avec la garantie d'une couverture de l'ensemble du territoire ;
- Garantir la qualité du raccordement en fibre optique du client final et traiter les raccordements longs et complexes pour la desserte des territoires les plus éloignés ;
- Sanctuariser les projets de développement des territoires ruraux dans le cadre de la territorialisation du Zéro Artificialisation Nette ;
- Rendre plus lisible l'action des SAFER sur le foncier agricole pour les élus locaux, les inciter à rendre leur intervention plus transparente et à conventionner avec les communes en ce sens ;
- Mettre à la disposition des communes les plus modestes l'expertise en ingénierie dont elles ont besoin ;
- Donner aux agences techniques départementales une mission de coordination et d'animation de l'ensemble des expertises en ingénierie sur un territoire.

### **5/ Des maires acteurs de la transition écologique pour un développement local maîtrisé**

À l'heure actuelle, l'une des plus grandes sources de préoccupations des élus est la loi du 22 août 2021 dite « Climat et Résilience », et notamment l'objectif « zéro artificialisation nette des sols » visant, dans les dix prochaines années, à réduire par deux la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Toutes les problématiques relatives à la loi « Climat et Résilience » soulèvent la question du financement. En effet, la crainte des élus locaux du renché-

rissement automatique du coût du foncier lié à cette loi, a mis en évidence l'absence de modèle économique et financier pour mettre en œuvre les politiques foncières et d'aménagement sur leurs territoires.

Dans le cadre de la prochaine législature, l'AMF demandera au Parlement de réévaluer certains aspects de la loi dont les difficultés de mise à œuvre apparaissent déjà. La loi donne notamment aux régions un pouvoir de quasi tutelle sur les droits à construire des communes, qui n'est pas conforme au respect du principe d'autonomie de chaque niveau de collectivité.

Les difficultés à proposer des logements à des prix abordables, quel que soit le type de logements (touristiques, saisonniers, logements à destination des primo-accédants, logements pour personnes âgées, etc.) seront nécessairement aggravées par la raréfaction du foncier si une mobilisation nationale en faveur du logement n'est pas mise en œuvre.

Ce foncier existe pourtant, notamment le foncier économique, tant industriel que commercial. Sa reconversion est aujourd'hui complexe administrativement, les outils de portage foncier doivent être considérablement renforcés.

### **Faire vivre le principe de subsidiarité dans l'exercice des compétences**

- Laisser aux communes et intercommunalités compétentes en Programme Local de l'Habitat ajuster la cartographie de la fiscalité du logement et des plafonds de demandeurs de logements sociaux ;
- Sortir de la logique de zonage pour laisser à toutes les communes la possibilité de mettre en place des dispositifs type encadrement des loyers, Opération de revitalisation des territoires ;
- Instaurer plus de souplesse dans la déclinaison locale des Zones de Faibles Emissions et les inscrire dans un plan global de mobilités ;
- Adapter les obligations de renouvellement des flottes de véhicules en fonction des contraintes de chaque commune et de la disponibilité de l'offre ;

### **Donner aux communes les moyens de prendre en main leur transition écologique**

- Créer une dotation climat issue de la fiscalité écologique qui soit affectée librement par les communes et intercommunalités au financement de leurs projets de transition écologique (production d'énergie renouvelable, soutien à l'agriculture raisonnée et aux circuits courts, développement des mobilités douces etc...) ;
- Instaurer un mécanisme de solidarité nationale du financement des adaptations rendues nécessaires par le changement climatique (recul du trait de côte, reconversion des stations de moyenne altitude) par une taxe additionnelle aux droits de mutations à titre onéreux ;
- Transférer aux intercommunalités et aux communes l'accompagnement financier à la rénovation et à la réhabilitation des logements ;
- Prendre en compte les mobilités douces dans le calcul du Zéro Artificialisation Nette ;
- Intégrer les zones trait de côte 0-30 et 30-100 dans la consommation passée des espaces naturels, agricoles et forestiers pour éviter

- la double peine loi littoral / ZAN ;
- Généraliser les titres de transport uniques de transports collectifs (interopérabilité) et élaborer un plan national pour les infrastructures ferroviaires incluant les plateformes multimodales ;
  - Engager une action volontariste sur les friches de toute nature :
    - ◊ Créer un observatoire national du stock de friches foncières pour en améliorer la connaissance ;
    - ◊ Harmoniser le champ d'action des Etablissements Publics Fonciers, notamment dans le recyclage des friches ;
    - ◊ Encourager massivement la reconversion des friches industrielles, commerciales et tertiaires, en accompagnant financièrement les collectivités pour la valorisation des friches économiques et en adaptant la fiscalité à la reprise d'activités ;
  - Assouplir les outils d'appropriation foncière, abaisser le délai des biens vacants et sans maître sur toutes les communes de 30 à 10 ans ;
  - Encourager la densité par le rétablissement du Versement pour Sous Densité et l'intégration d'un critère de densité dans l'évaluation des valeurs locatives cadastrales ;
  - Mettre en cohérence les prérogatives des Architectes des Bâtiments de France avec les objectifs de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 ;
  - Créer une exception alimentaire européenne à la commande publique pour favoriser l'approvisionnement en produits locaux des cantines ;
  - Accélérer et accompagner la suppression des usages de produits phytosanitaires ;
  - Aider les particuliers à recourir à la réparation plutôt qu'au remplacement des objets usagés par la création d'un compte individuel Réparation ;
  - Réformer la taxe générale aux activités polluantes afin que celle-ci ne pénalise pas les investissements nécessaires ;
  - Établir une feuille de route nationale sur la double transition numérique et environnementale ;
  - Adapter les sanctions des atteintes à la nature (tenir compte du volume et de la dangerosité des atteintes) ;
  - Prendre les décrets d'application de la loi du 28 décembre 2021 relative à l'état de catastrophe naturelle, pour intégrer le phénomène des sargasses au classement.

### **Permettre à chacun de se loger, un développement local au service de ses habitants**

- Mettre en cohérence les objectifs de sobriété foncière et de la relance indispensable de la construction de logements : décaler d'un an les délais de calcul de la consommation passée d'Espaces naturels, agricoles et forestiers, préciser les modalités de la territorialisation des objectifs et de prise en compte des projets d'envergure supracommunale ;

- Elargir le mécanisme permettant de dissocier le foncier du bâti pour en diminuer le coût;
- Promouvoir les outils d'accès social et encourager la pratique des chartes communes/promoteurs afin de maîtriser les prix de vente ;
- Stopper le désengagement financier de l'Etat des politiques du logement (APL accession, FNAP) ;
- Développer des solutions de logement pour les apprentis, étudiants, jeunes actifs et saisonniers ;
- Lutter contre les procédures contentieuses abusives qui freinent la construction de logement en renforçant les sanctions.

### **Soutenir les acteurs économiques pour un développement local ambitieux**

- Territorialiser et déconcentrer le pilotage des plans nationaux : France 2030, plan de reconquête du tourisme etc... ;
- En matière de tourisme :
  - ◊ Créer un observatoire national du tourisme ;
  - ◊ Créer un fonds de modernisation des petits acteurs du tourisme, pour permettre notamment leur numérisation (e-tourisme) ;
  - ◊ Accompagner financièrement la rénovation et à la réhabilitation des hébergements touristiques, notamment des villages vacances ;
  - ◊ Inscrire dans la durée le plan de reconquête du tourisme avec des aides réelles à la reconversion ;
  - ◊ Adapter les modalités de la collecte de la taxe de séjour au développement des plateformes numériques en attribuant à ces dernières un statut de professionnel du tourisme ;
- Poursuivre et amplifier le programme Action cœur de ville ;
- Refondre la fiscalité du commerce pour une meilleure équité entre les acteurs (entre l'aide à la création et l'aide à la reprise et entre les acteurs du e-commerce et les acteurs traditionnels du commerce);
- Créer un nouveau dispositif de soutien aux commerces de proximité, suite à la disparition du FISAC ;
- Structurer la filière logistique, notamment pour la mutualisation du dernier kilomètre et créer une instance locale de coordination des acteurs de la logistique ;
- Simplifier les démarches administratives et environnementales pour les porteurs de projet de réindustrialisation ;
- Créer des foncières économiques régionales, poursuivre le programme de création de foncières commerciales par la Banque des Territoires pour pouvoir faciliter l'accès des investisseurs à du foncier immédiatement disponible ;
- Responsabiliser les opérateurs privés dans l'entretien et la réhabilitation des centres-commerciaux en périphérie, notamment en mettant à leur charge les coûts de la déconstruction et de la dépollution ;

- Limiter la suppression des concessions de plage qui participent au développement économique des communes du littoral.

## **6/ L'accès aux services de proximité à tous et partout pour faire vivre l'égalité des chances**

Un préalable : la reconnaissance du rôle indispensable des services publics de proximité et la reconnaissance par l'Union Européenne du «service public à la française».

« Le service public, c'est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ». Tous les maires et présidents d'intercommunalité de France savent, dans leur quotidien, combien cette phrase de Jean Jaurès résonne encore aujourd'hui. Et la pandémie n'a fait que souligner les inégalités d'accès à des services aussi essentiels que la santé, l'éducation ou la culture.

Pour que les difficultés d'accès aux services de soins, qu'on peut malheureusement déjà élargir aux services sociaux, ne deviennent pas la norme des services publics, pour ne pas se résigner aux fractures géographiques et sociales, l'AMF propose une rénovation ambitieuse des outils, des zonages, des méthodes de travail.

### **Introduire de la souplesse dans les dispositifs et les zonages, stopper le développement des normes**

- Développer une approche souple et multi factorielle des affectations d'effectifs par l'Education nationale (et non exclusivement mathématique) ;
- Affiner la politique de zonage de l'offre de soins en s'appuyant sur les analyses des observatoires régionaux de santé ;
- Privilégier un maillage de proximité et à taille humaine des EHPAD avec un abandon du seuil d'efficience à 80 lits et les ouvrir davantage sur le territoire en les connectant avec les services d'aides à domicile ou les autres structures existantes ;
- Revaloriser et pérenniser les aides au fonctionnement pour les établissements de petite enfance tout en remettant à plat les modalités de calcul et de versement de la prestation de service unique (PSU) ;
- Réviser les modalités de calcul des bonus mixité et territoire pour en faire des bonus inclusifs et permettre la création de places à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) ;
- Stabiliser les normes s'appliquant à la restauration scolaire ;
- Simplifier les procédures Parcours Emploi Compétences (PEC) ;
- Simplifier les mécanismes d'aides sociales en prévoyant l'automatisme de leurs versements pour renforcer l'accès aux droits et mettre en place un revenu social de référence ;
- Introduire de la souplesse dans les dispositifs nationaux de zonage de l'Education nationale et les harmoniser avec le zonage Quartiers Politique de la Ville ;
- Prendre en compte les effets de bord des politiques de zonage de la politique de la ville ;

- Soutenir le secteur associatif par la simplification des dossiers de financement.

### **Faire de la lutte contre la pénurie en professionnels médicaux et médicaux-sociaux une priorité nationale**

- Orienter davantage la pratique des médecins libéraux dont l'installation et l'exercice seraient soumis à conditions dans les zones où l'offre de soins est déjà élevée, étudier la faisabilité et l'opportunité d'un conditionnement du conventionnement et d'une obligation d'installation temporaire dans les zones sous-dotées ;
- Maintenir le maillage des hôpitaux locaux, favoriser des Groupements Hospitaliers de Territoire (GHT) à taille humaine ;
- Compenser systématiquement les déplacements de services hospitaliers par la mise en place de consultations avancées ;
- Mettre en œuvre une réelle augmentation des objectifs pluriannuels d'admission en première année du deuxième cycle des formations de santé en mobilisant les moyens supplémentaires dans les régions où cet objectif n'est pas atteint ;
- Reconnaître un rôle aux petites pharmacies de proximité dans le parcours de soin du patient ;
- S'appuyer sur les infirmiers de pratiques avancées pour dégager du temps médical aux médecins et favoriser par exemple la prise en charge des personnes âgées à domicile ;
- Encadrer la télémédecine qui ne peut remplacer une présence médicale physique ;
- Réfléchir aux moyens à déployer pour rétablir les permanences de soins en ville (dégager du temps médical aux médecins, s'appuyer sur d'autres professionnels de santé) ;
- Favoriser la mise en place d'internats territoriaux ;
- Augmenter le nombre de médecins agréés pour être maîtres de stage en université afin de favoriser et développer les stages de jeunes internes, en particulier dans les zones sous dotées ;
- Valoriser les politiques de prévention en santé, mieux reconnaître le rôle des associations et centres sociaux pour lutter contre le non recours aux soins ;
- Favoriser une politique nationale à destination des personnes âgées par l'adoption rapide d'une loi de programmation et d'orientation s'appuyant sur des financements dédiés ;
- Améliorer les contrôles des établissements d'accueil de personnes vulnérables avec une meilleure prise en compte des signalements ;
- Financer le développement du sport pour tous et l'implantation d'équipements sportifs de proximité par le déplafonnement des taxes sur les paris sportifs affectées à l'Agence Nationale du Sport.

### **Investir pour donner leurs chances à tous les jeunes**

- Généraliser les clauses d'insertion dans tous les dispositifs financés par de l'argent public ;
- Donner de la visibilité aux missions locales sur leurs financements ;

- Soutenir et encourager les dispositifs « d'aller vers », à l'instar de l'insertion par le sport ;
- Ouvrir les contrats uniques d'insertion aux collectivités territoriales ;
- Engager un plan robuste de soutien à la culture avec un renforcement massif de l'éducation artistique et culturelle sur le temps scolaire ;
- Poursuivre et prolonger le déploiement des cités éducatives ;
- Ouvrir de nouvelles filières de formation et favoriser l'attractivité des métiers en tension, comme les polices municipales ou les métiers en direction de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse ;
- Assurer une protection réelle des mineurs victimes de toute forme de violence en sécurisant le financement des acteurs chargés de l'accompagnement et renforçant les capacités de sanction et d'éviction des auteurs ;

### **Conforter les agents publics territoriaux, piliers du service public**

- Maintenir l'unicité du statut, garant de la parité des trois versants de la fonction publique et la corrélation du point d'indice ;
- Engager une vaste campagne de revalorisation et d'attractivité des métiers territoriaux ;
- Conforter la gouvernance des employeurs territoriaux dans les décisions qui s'appliquent à la fonction publique territoriale ;
- Engager une nécessaire revalorisation salariale en sortant des mesures catégorielles et en y adossant des recettes nouvelles ;
- Prendre en compte la pénibilité des métiers territoriaux dans la future réforme des retraites ;
- Mettre en place un observatoire indépendant sur les métiers de la fonction publique territoriale ;
- Mieux organiser les passerelles professionnelles entre les trois versants de la fonction publique et les parcours de reconversion professionnelle ;
- Répondre aux difficultés de recrutement et de fidélisation des métiers en tension (policiers municipaux, animation, petite enfance) ;
- Rénover les modalités de formation initiale des directeurs de police municipale et des agents de police municipale par le CNFPT dans un objectif de réactivité et de proximité ;
- Renforcer le contrôle du casier judiciaire des agents de la fonction publique territoriale pour les postes le nécessitant (conduite de véhicules, sécurité, travail auprès des mineurs) ;

*Libertés locales*