



REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

## LE MANIFESTE DES PETITES VILLES, GARANTES DE L'EQUILIBRE DES TERRITOIRES

ADOpte PAR LE BUREAU DE L'APVF LE 30 JANVIER 2009

**« Le mouvement est facile à affoler.  
L'équilibre est facile à détruire. »**  
J.M.G. Le Clézio

*L'Association des Petites Villes de France (APVF) fédère depuis 1989 les petites villes de 3.000 à 20.000 habitants afin de promouvoir leur rôle primordial dans le maillage du territoire. Association pluraliste, elle compte aujourd'hui plus de 1000 communes adhérentes. Elle est présente dans tous les départements de France métropolitaine et d'outre-mer.*

Comme à plusieurs reprises par le passé, l'organisation territoriale française est remise sur le métier. L'Association des Petites Villes de France entend prendre toute sa part à la réflexion collective dans le cadre de la préparation de cette réforme qui la concerne directement.

Agissant de concert avec l'ensemble des autres niveaux de collectivités – département comme région - et confrontées à des charges de centralité particulièrement élevées en raison de leur rôle décisif d'animation de bassin de vie, **les petites villes sont les garantes de l'équilibre de notre territoire, entre rural et urbain, entre développement et qualité de vie.**

L'APVF entend continuer à défendre la décentralisation engagée depuis 1982. Contre tout projet de recentralisation, affiché ou larvé, l'APVF rappelle que la décentralisation permet aux élus, en étant plus proches du territoire et des citoyens, de mieux percevoir les problèmes et les solutions, afin de définir et de mettre en œuvre l'intérêt général local. C'est bien d'une autonomie locale renforcée que viendront les économies nécessaires, et non de la suppression de tel ou tel échelon de collectivités territoriales qui ne générerait que des économies marginales.

C'est dans ce contexte que la collaboration entre communes, communautés, départements et régions est encore plus nécessaire. **La disparition d'un de ces niveaux de collectivité se retournerait nécessairement contre les communes et les communautés, dernier maillon dans la chaîne de l'organisation territoriale du pays.**

Il s'agit aujourd'hui d'améliorer cette décentralisation et de la rendre plus efficace et plus lisible, **sans noircir exagérément la situation actuelle.** Certains financements croisés, si souvent décriés, se révèlent indispensables à la réalisation de projets pour les petites villes. Souplement défini par voie de **contractualisation**, un financement croisé demeure en outre une garantie de contrôle pluraliste, puisque plusieurs assemblées élues auront été convaincues de la pertinence des demandes qui leur sont adressées.

Afin de rendre notre système d'organisation territoriale plus efficient, l'APVF présente donc quatre séries de propositions, répondant aux enjeux décisifs de la réforme :

- clarifier la répartition des compétences,
- moderniser le couple « communes-communautés »,
- assurer aux collectivités les moyens d'exercer leurs compétences,
- mettre en place une véritable concertation avec l'Etat.

### **1. Clarifier la répartition des compétences**

L'APVF considère que le problème territorial français tient **moins au nombre des collectivités et de leurs niveaux qu'à leur insuffisante coordination.**

**L'APVF ne souhaite ni la disparition d'un niveau de collectivités ni la suppression de la clause générale de compétence pour les communes, les départements et les régions.**

La loi doit déterminer clairement si l'exercice d'une compétence est :

- soit réservé à un niveau de collectivités,
- soit soumis à la direction d'un « chef de file »,
- soit, enfin, laissé en partage à toutes.

Toutefois, l'APVF propose que la notion de « chef de file » soit clarifiée : lorsque ce chef de file est un département ou une région, il doit assurer la **majorité du financement** public du projet. Dans leurs projets

d'aménagement, les communes doivent pouvoir continuer à s'adresser à tous les niveaux de collectivité, dans le cadre de financements croisés.

Parallèlement, afin de mettre en application le principe de subsidiarité dans les cas où la loi est silencieuse, la meilleure coordination des acteurs publics locaux pourrait s'appuyer sur une **Conférence territoriale régionale**, permettant aux représentants de la région, des départements, des EPCI et des communes de désigner, consensuellement et par la voie de la contractualisation, un chef de file dans les compétences partagées.

Enfin, l'APVF ne s'oppose pas au développement de l'expérimentation locale, par les collectivités, de nouvelles compétences ou d'une nouvelle répartition des responsabilités pour les exercer.

## **2. Moderniser le couple communes-intercommunalité**

L'APVF estime que l'achèvement du regroupement intercommunal est nécessaire et doit s'accompagner de périmètres pertinents, d'une gouvernance légitime et de moyens financiers pérennes.

- Des **périmètres pertinents** et cohérents, notamment en milieu rural, où l'intercommunalité doit se développer autour de la ville-centre dans une perspective de développement territorial et de meilleur maillage des services publics. Ces périmètres devront, avant une date-butoir antérieure aux prochaines échéances électorales municipales, être élaborés dans la concertation. La condition de la réussite et de la pérennité de cette seconde phase de l'histoire de l'intercommunalité réside en effet dans la pleine association des élus locaux. A cette fin, un schéma départemental de cohérence intercommunale, élaboré sous l'égide de la Commission départementale de coopération intercommunale, pourrait être adopté, dans un délai de deux ans.
- Des **financements pérennes**, les EPCI doivent continuer de bénéficier d'un impôt économique, fût-il renouvelé. En tout état de cause, l'APVF s'oppose à la disparition du lien fiscal entre collectivités et entreprises qui garantit l'engagement des collectivités en faveur du développement économique.
- Une **gouvernance légitime**, par l'élection sur le même bulletin de vote des conseillers municipaux et communautaires.

Enfin, les petites villes périurbaines refusent d'être transformées en simples mairies d'arrondissement des communautés. La petite ville, même insérée dans une agglomération, doit demeurer la cellule de base de la démocratie républicaine, là où se décide prioritairement ce qui relève de l'intérêt général local.

## **3. Assurer aux collectivités les moyens d'exercer leurs compétences**

Dans un contexte de crise financière et économique et alors que l'on constate que les écarts de richesse s'accroissent sur le territoire, il est primordial **de soulever le problème du financement des compétences, afin d'éviter que la décentralisation aboutisse à un accroissement des inégalités territoriales.**

Pour ce faire, consciente de la nécessité de maîtriser l'ensemble des dépenses publiques, l'APVF propose un **approfondissement conséquent de la péréquation**, par :

- l'augmentation et la simplification de la Dotation Nationale de Péréquation (DNP) au détriment des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP),
- la montée en puissance, au sein de l'enveloppe normée, des deux dotations réellement péréquatrices que sont la Dotation de Solidarité Rurale, dont l'APVF est à l'initiative de la création en 1991 et la Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale, dont la réforme des critères doit être guidée par le souci d'améliorer la péréquation et non plus seulement de réduire le nombre de villes bénéficiaires.

De plus, il n'est plus admissible que les élus locaux soient chaque année tributaires des changements, parfois importants, décidés à la dernière minute lors de la discussion de la loi de finances au Parlement.

**L'APVF se prononce donc pour l'adoption d'une loi organique déterminant les conditions d'évolution annuelle des dotations d'Etat.**

La Commission consultative sur l'évaluation des charges doit voir son rôle renforcé, en se voyant confier le soin de contrôler que l'évolution des charges afférentes à une compétence transférée suive celle des financements affectés aux collectivités pour son exercice.

Les collectivités locales doivent également disposer de garanties quant à l'impact financier des normes arrêtées au niveau national : les coûts induits par ces normes doivent, comme les transferts de charges, être dûment compensés. Afin d'éviter que ces normes soient sans cesse modifiées, l'autorité qui les édicte devra s'engager sur leur durée minimale d'application.

Enfin, la nouvelle étape de la décentralisation doit permettre de faire respirer la démocratie locale par la mise en place d'un véritable statut de l'élu, permettant d'agir sur trois leviers :

- la clarification des conditions d'engagement de la responsabilité personnelle des élus,
- l'accès de toutes les professions et classes d'âge aux mandats électifs, y compris en revoyant la grille d'indemnisation des élus municipaux,
- le renforcement des passerelles entre vie politique et professionnelle, par la consolidation des droits aux absences et de l'allocation différentielle de fin de mandat.

#### **4. Mettre en place, avec l'Etat, une véritable concertation.**

Afin que la concertation entre Etat et collectivités territoriales ne soit plus un vain mot, l'APVF propose la mise en place d'une conférence Etat-territoires, saisie, en amont, pour avis, des projets de loi concernant les collectivités territoriales,

Enfin, pour la sécurité juridique des projets locaux, les élus ont besoin de trouver auprès de l'Etat un contrôleur et un interlocuteur responsables, qui s'engage sur ses prises de position. Les préfets, saisis volontairement par les élus de la légalité d'un projet d'acte, en amont de la prise de décision, devraient être contraints d'émettre un avis juridique qui les lierait. L'administration fiscale connaît déjà ce mécanisme sous le nom de « rescrit fiscal ». L'APVF propose de l'étendre aux relations entre l'Etat et les collectivités locales, par la création d'un « rescrit territorial ».

**L'APVF est favorable à une réforme de l'organisation territoriale qui conforte le rôle des petites villes comme pôles indispensables et incontournables de cohésion et d'équilibre des territoires. Il s'agit d'adapter la France aux mutations du XXI<sup>e</sup> siècle, d'égaliser les chances et de réinventer une politique d'aménagement du territoire digne de ce nom, dans laquelle les petites villes auront toute leur place. Fidèle à son rôle de force de propositions, l'APVF entend prendre toute sa part dans ce débat majeur pour l'avenir du pays.**

**Si la réflexion actuelle se concentre sur l'aspect institutionnel de la réforme, l'APVF entend souligner que la réforme primordiale demeure celle d'une refonte du système de financement des collectivités, et notamment de la fiscalité locale, leur permettant de disposer, en toute responsabilité, de recettes pérennes et suffisantes pour répondre aux besoins des citoyens.**