



N° 2188

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 Juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR L'ACTIVITÉ DE LA DÉLÉGATION
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION
pendant les sessions 2017-2018 et 2018-2019

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE

Député

La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-René Cazeneuve, *président* ; Mme Anne Blanc, M. Christophe Jerretie, Mme Christine Pires Beaune, M. Arnaud Viala, *vice-présidents*, M. Charles de Courson, Mme Catherine Kamowski, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-Paul Mattei, *secrétaires* ; M. Damien Abad, M. Stéphane Baudu, M. Thibault Bazin, Mme Anne Brugnera, M. Jean-François Cesarini, Mme Christine Cloarec, Mme Stella Dupont, M. Olivier Gaillard, Mme Nadia Hai, M. Sébastien Jumel, Mme Fadila Khattabi, Mme Valérie Lacroute, M. Didier Le Gac, M. Jean-Claude Leclabart, Mme Patricia Lemoine, Mme Monique Limon, M. Didier Martin, Mme Monica Michel, M. Bruno Millienne, M. Bernard Perrut, Mme Valérie Petit, M. Éric Poulliat, M. Rémy Rebeyrotte, M. Hervé Saulignac, M. Raphaël Schellenberger, Mme Bénédicte Taurine, M. Stéphane Travert, *membres*.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| SYNTHÈSE DU RAPPORT | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. UNE ACTIVITÉ INTENSE ET DES CONTACTS NOURRIS AVEC LES ÉLUS LOCAUX | 9 |
| A. LES RÉUNIONS DE LA DÉLÉGATION | 9 |
| B. PANORAMA STATISTIQUE DES TRAVAUX ENTREPRIS..... | 10 |
| C. LES DÉPLACEMENTS DE LA DÉLÉGATION | 11 |
| D. L'ACTIVITÉ DU BUREAU ET LES PARTENARIATS NOUÉS AVEC LES ASSOCIATIONS D'ÉLUS | 12 |
| II. LES TRAVAUX D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE | 12 |
| A. LES RAPPORTS D'INFORMATION THÉMATIQUES, MISSIONS « FLASH » ET AUDITIONS | 13 |
| 1. La différenciation des normes et des compétences, un thème structurant de réflexion pour la Délégation..... | 13 |
| a. La mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale | 13 |
| b. Le rapport d'information sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation | 14 |
| c. L'organisation d'un colloque sur la différenciation..... | 14 |
| 2. Les sujets financiers | 15 |
| a. La mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales | 15 |
| b. Le rapport d'information en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur | 16 |
| c. La mission « flash » relative à l'investissement des collectivités territoriales..... | 17 |
| d. Les auditions sur les sujets financiers..... | 17 |

| | |
|--|-----------|
| 3. L'évaluation des dispositifs à destination des territoires en souffrance et des leviers de lutte contre les fractures territoriales | 18 |
| a. La mission « flash » sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale à l'aune de la politique européenne | 18 |
| b. La mission « flash » sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux..... | 19 |
| 4. Une mission d'évaluation des effets de la nouvelle carte régionale..... | 20 |
| B. LES AUTRES TRAVAUX D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE | 20 |
| 1. Les auditions des membres du Gouvernement | 20 |
| 2. La réflexion sur les conditions d'exercice des mandats locaux..... | 21 |
| III. LES TRAVAUX LÉGISLATIFS | 22 |
| A. AVIS SUR LE PROJET DE LOI PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE (« ELAN »)..... | 23 |
| B. AVIS SUR LES PROPOSITIONS DE LOI PORTANT CRÉATION D'UNE « AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES » (ANCT)..... | 24 |
| C. AVIS SUR LE PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE | 25 |
| D. AVIS SUR LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS..... | 26 |
| E. AVIS SUR LA PROPOSITION DE LOI VISANT À ADAPTER L'ORGANISATION DES COMMUNES NOUVELLES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES | 28 |
| TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION..... | 31 |
| ANNEXE 1 : LISTE CHRONOLOGIQUE DES RÉUNIONS ET DES AUDITIONS DE LA DÉLÉGATION..... | 31 |
| ANNEXE 2 : COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION SUR LE PHÉNOMÈNE DE DÉMISSION DES MAIRES..... | 37 |
| EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION..... | 41 |

SYNTHÈSE DU RAPPORT

De sa création en novembre 2017 à la fin juillet 2019, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) a tenu 43 réunions pour une durée de près de 60 heures. Dans le cadre de ces réunions, elle a entendu 34 représentants de collectivités locales ou présidents d'institutions, membres du Gouvernement ou experts.

Les membres de la Délégation ont présenté 3 rapports d'information et conduit 5 missions « *flash* » sur des thèmes transversaux, et présenté 5 avis sur des projets ou propositions de loi. Au total, les travaux de la Délégation comptent 145 recommandations.

Au plan législatif, les travaux de la Délégation ont abouti au dépôt d'un peu moins de 100 amendements en commission et en séance publique ⁽¹⁾. Au total, le taux d'adoption des amendements issus des travaux de la Délégation est supérieur à 22 % et le taux général de satisfaction ⁽²⁾ avoisine les 45 %.

La Délégation a organisé son premier colloque, consacré aux possibilités ouvertes par l'inscription d'un droit à la différenciation dans la Constitution.

Les membres de la Délégation ont également pris part à quatre déplacements collectifs en région.

L'intensité de l'activité de la Délégation est le reflet des échanges nourris et constructifs qu'elle s'est efforcée de mener avec les partenaires institutionnels et les associations d'élus. La DCTD s'est rapidement affirmée comme une instance de réflexion transpartisane, répondant au besoin pour l'Assemblée nationale de se saisir pleinement de l'ensemble des sujets relatifs à la décentralisation et aux droits et libertés des collectivités territoriales.

La DCTD a mobilisé l'ensemble des modalités de consultation électronique, à travers différents sondages ou appels à témoignages en ligne, permettant de nourrir ses rapports de l'expérience des élus locaux. En outre, l'activité de la Délégation (réunions et déplacements) est relayée à travers son compte Twitter, [@AN_CollTerr](https://twitter.com/AN_CollTerr).

(1) Précisément 98 amendements, en comptant une seule fois les amendements non adoptés en commission et redéposés en séance.

(2) En incluant les amendements adoptés et ceux satisfaits soit par l'adoption d'un autre amendement, soit par un engagement pris par le ministre au cours de la discussion.

INTRODUCTION

La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) a été créée par une **décision de la Conférence des présidents du 28 novembre 2017**. Sa réunion constitutive, consacrée à l'élection de son bureau et à un échange de vues sur ses travaux, s'est tenue le 20 décembre 2017.

À l'occasion du premier colloque organisé par la DCTD, le 13 mars 2019 ⁽¹⁾, le Président de l'Assemblée nationale, M. Richard Ferrand, avait souligné à propos de la Délégation que *« Récemment créée, sous cette législature, cette instance de dialogue, d'étude, de prospective, mais aussi de suivi législatif, était pourtant une évidence »*. Car, avait-il poursuivi, *« Il était nécessaire d'avoir, au sein de notre institution, un lieu de concertation qui garantisse la cohérence de notre travail en la matière : la Délégation (...) s'est attelée à cette tâche et elle est immense »* ⁽²⁾.

Le Sénat, qui aux termes de l'article 24 de la Constitution *« assure la représentation des collectivités territoriales de la République »*, disposait d'une Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation depuis 2009. Alors que le caractère décentralisé de l'organisation de la République est affirmé à l'article 1^{er} de la Constitution depuis 2003, il était nécessaire que notre assemblée se dote également d'un tel organe, afin de prendre pleinement en compte l'enjeu de la décentralisation dans notre pays.

Depuis sa création, la DCTD a fait en sorte de trouver sa place dans le paysage institutionnel de l'Assemblée nationale et de jouer pleinement son rôle d'interface avec les élus locaux.

La Délégation œuvre en premier lieu au **développement du dialogue avec tous les élus locaux et leurs associations**. Elle vise ensuite à **favoriser la prise en compte des spécificités des territoires dans les travaux de l'Assemblée nationale**, en se saisissant des projets ou propositions de loi et, plus largement, de tous les sujets qui touchent directement ou indirectement les collectivités territoriales.

(1) Colloque consacré à la différenciation territoriale, placé sous le haut patronage de l'Assemblée nationale (voir infra).

(2) [Rapport d'information \(n°1687\) en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation, par MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala \(14 février 2019\), p. 9.](#)

Le présent rapport dresse un bilan de la première année et demie d'existence de la Délégation, témoin de son rapide développement. L'intensité de l'action de la Délégation montre d'abord qu'elle répond à un **véritable besoin, celui d'une instance de dialogue permanent entre les députés et les élus locaux**. Réciproquement, la Délégation a permis à ses membres de se saisir pleinement des sujets relatifs à la décentralisation, qui ont occupé une place essentielle dans l'actualité récente.

Dans ses différents travaux, la Délégation promeut une pratique de la décentralisation fondée sur un dialogue renforcé avec les élus et une meilleure adaptation aux réalités locales. Dans cette perspective, la différenciation des compétences et des normes a fait l'objet d'une réflexion et de travaux approfondis, avec pour objectif de donner davantage de marges de manœuvre aux collectivités territoriales. La DCTD a ainsi conduit une mission « flash » et publié un rapport d'information sur cette thématique centrale, avant d'y consacrer son premier colloque.

Avant de revenir plus en détail sur les travaux de la Délégation, quelques données chiffrées offrent un premier aperçu du volume de son activité. Sur la période considérée, la DCTD a tenu 43 réunions, publié 3 rapports d'information thématiques, conduit 5 missions « flash » et s'est saisie pour avis de 6 projets ou propositions de loi.

Les cycles d'audition et les travaux menés ont permis d'installer un dialogue de qualité entre les députés, le Gouvernement et les élus locaux. En un temps réduit, la DCTD a d'ores et déjà su s'affirmer comme une instance de réflexion, lieu d'un dialogue suivi et constructif entre les députés et les élus locaux, qui se donne pour objectif de relayer les préoccupations de ces derniers, d'éclairer les débats législatifs et, plus généralement, de faciliter l'exercice des mandats et l'action des collectivités.

On peut également noter que les travaux de la DCTD ont fait l'objet d'un bon écho médiatique, en particulier dans la presse spécialisée (*Gazette des communes, Maire info, Localtis, Acteurs publics, Bulletin quotidien, etc.*).

De façon générale, on peut relever que la DCTD a travaillé de façon transpartisane, confiant systématiquement tous ses travaux d'information ou de contrôle à des binômes – voire, dans un cas, à un trinôme ⁽¹⁾ – composés d'un député de la majorité et d'un – ou de deux – députés d'un groupe d'opposition ou minoritaire.

(1) Cas de la mission d'information sur l'évaluation des effets de la nouvelle carte régionale, confiée à M. Didier Le Gac, Mme Christine Pires Beaune et M. Arnaud Viala.

I. UNE ACTIVITÉ INTENSE ET DES CONTACTS NOURRIS AVEC LES ÉLUS LOCAUX

L'intensité de l'activité de la Délégation, dont témoignent le volume horaire des réunions et les contacts réguliers et constructifs avec les associations d'élus locaux, illustre l'affirmation de la Délégation dans le paysage institutionnel. La DCTD a su rapidement se positionner dans un rôle d'interface reconnue entre l'Assemblée nationale et les élus locaux.

A. LES RÉUNIONS DE LA DÉLÉGATION

Après la réunion constitutive du 20 décembre 2017, la DCTD a tenu au cours de sa première année et demie d'existence **43 réunions plénières**, dont **25 consacrées à des auditions** et **15 consacrées à la présentation de travaux de la Délégation**.

En outre, plusieurs réunions ont été intégralement consacrées à des **échanges de vues sur des sujets d'actualité** : deux réunions ont donné lieu à des échanges sur les préoccupations exprimées par les élus locaux dans le cadre de réunions organisées par les délégués dans le cadre du « Grand Débat national » ; une partie d'une réunion a permis de revenir sur les enjeux de l'évolution du statut des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein de la région Grand Est ; trois réunions ont, en outre, été consacrées à la question du Grand Paris.

Parmi ces 43 réunions, **3 ont été menées conjointement avec des commissions permanentes** (une avec la commission des Finances, une avec la commission des Lois et la commission des Finances et une avec la commission des Affaires économiques et la commission des Finances).

Parmi les personnes entendues, la DCTD a procédé à 8 auditions de membres du Gouvernement, ainsi qu'aux auditions de 9 présidents ou responsables d'associations d'élus, de 7 « experts », directeurs d'administration ou présidents d'institutions, et de 11 élus locaux à raison de leur mandat (dans le cadre du cycle d'auditions consacrées à la métropole du Grand Paris). Des liens avec la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat ont également été noués, qui se sont matérialisés par l'audition de son Président, M. Jean-Marie Bockel, dans le cadre d'échanges de vues sur les travaux relatifs à l'exercice des mandats locaux.

La liste intégrale des réunions et auditions menées par la Délégation est détaillée en annexe du présent rapport.

B. PANORAMA STATISTIQUE DES TRAVAUX ENTREPRIS

Depuis sa création en novembre 2017, la Délégation aux collectivités territoriales :

- a créé **5 missions « flash »**, toutes achevées ;
- a créé **7 groupes de travail**, dont 5 ont achevé leurs travaux et 2 sont en cours (dont 5 groupes de travail constitués sur des textes dont la Délégation s'est saisie pour avis) ;
- s'est **saisie pour avis de 6 textes**.

Dans le cadre de ces différents travaux, les rapporteurs ont effectué **127 auditions** – au cours desquelles ils ont entendu 350 personnes – et 7 déplacements (voir ci-après, C).

Les travaux achevés ont donné lieu à **5 communications orales de présentation des conclusions de missions flash** et à **8 rapports** (5 portant avis sur un texte, 2 en conclusion des travaux d'un groupe de travail, 1 à la suite d'un colloque).

La liste intégrale de ces travaux et leur statut à la date du 24 juillet 2019 figurent en annexe I-D.

La Délégation a également été associée aux travaux de la mission d'information consacrée aux coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes », créée conjointement à la commission des Affaires économiques et à la commission des Finances. Ainsi a-t-il été suggéré aux groupes politiques, lors de la constitution de la mission, de privilégier dans la désignation de leurs représentants les membres de la Délégation. Ainsi, 6 des 16 membres de la mission étaient des membres de la Délégation⁽¹⁾, dont son président M. Damien Abad, tandis que votre président en a été le co-rapporteur avec le président de la commission des Affaires économiques, M. Roland Lescure. Le rapport de la mission a été présenté le 17 juillet 2019 dans le cadre d'une réunion conjointe aux deux commissions et à la Délégation⁽²⁾. Cette association de la Délégation a permis la prise en compte pleine et entière, dans le cadre des travaux menés par la mission, des problématiques spécifiques aux collectivités territoriales, particulièrement affectées par le mouvement des « gilets jaunes »⁽³⁾.

(1) M. Damien Abad, Mme Anne Blanc et M. Jean-René Cazeneuve, Olivier Gaillard, Sébastien Jumel et Didier Martin.

(2) [Réunion conjointe avec la commission des Affaires économiques et la commission des Finances : présentation du rapport de la mission d'information sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes » \(MM. Roland Lescure et Jean-René Cazeneuve, rapporteurs\).](#)

(3) Voir le rapport (n° 2167, XV^e législature) de MM. Jean-René Cazeneuve et Roland Lescure au nom de la mission d'information commune sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes », présenté le 17 juillet 2019.

C. LES DÉPLACEMENTS DE LA DÉLÉGATION

Dans le but de rencontrer les élus locaux dans leurs territoires pour entendre leurs préoccupations et pouvoir, ensuite, les relayer au mieux dans les travaux parlementaires, le bureau de la DCTD a décidé qu'elle effectuerait **un déplacement collectif par trimestre**. Le choix a été fait de **varier les destinations retenues** (métropoles et villes de taille intermédiaire, départements urbains ou ruraux...) **et les thèmes de travail retenus** et de faire en sorte d'avoir visité, à la fin de la législature, au moins une ville de chacune des régions métropolitaines.

Depuis sa création, la DCTD a effectué **4 déplacements collectifs** ouverts à l'ensemble de ses membres :

- le 27 septembre 2018, à **Nantes**, pour rencontrer des représentants des collectivités et des services de l'État ;

- le 17 janvier 2019, à **Lyon**, pour échanger sur le bilan de la métropole avec des élus métropolitains, de la ville de Lyon, de communes et intercommunalités environnantes, ainsi qu'avec des représentants du département du Nouveau Rhône et de la région Auvergne-Rhône-Alpes ;

- le 11 avril 2019, à **Douai**, sur les thèmes du développement économique et du maillage des services publics au sein de la région Hauts-de-France, à la rencontre d'élus communaux, intercommunaux et départementaux, des autorités judiciaires et de l'Ordre des avocats ;

- le 27 juin 2019, à **Rodez**, afin d'étudier les projets de territoire en Aveyron, et le modèle de développement économique et démographique du territoire, en rencontrant les élus communaux, intercommunaux et départementaux ainsi que les représentants des instances consulaires.

Dans le cadre de leurs travaux, **les rapporteurs ont également effectué 7 déplacements** :

- 3 dans le cadre de la mission sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (à Rodez, Alençon et Bruxelles) ;
- 3 dans le cadre de la mission sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux (à Toulouse et dans le Gers, à Amiens, et à Sens) ;
- 1 dans le cadre de la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (dans l'Orne).

Le 8 février 2018, la Délégation a également assisté, à l'invitation de son président M. Alain Lambert, à une **séance du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, qui lui a permis de voir le travail accompli par cette instance et de mesurer le poids des normes pour les collectivités.

La DCTD a également participé à **2 réunions de travail avec la Caisse des dépôts et des consignations**, à l'invitation de cette dernière, consacrées à l'action de la Caisse au service des territoires et de leurs projets.

D. L'ACTIVITÉ DU BUREAU ET LES PARTENARIATS NOUÉS AVEC LES ASSOCIATIONS D'ÉLUS

Le bureau s'est réuni à **19 reprises** pour organiser les travaux de la Délégation.

Il a été reçu le **14 février 2018** par le **Président de l'Assemblée nationale François de Rugy**, pour un échange sur les perspectives de la Délégation qui venait, alors, de débiter ses travaux.

Il a également tenu des **réunions de travail avec les bureaux** :

- **de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat** (12 avril 2018) ;
- **de l'Association des maires de France** (19 juillet 2018, 3 octobre 2018 et 25 juin 2019) ;
- **de l'Association des communautés de France** (3 avril 2019) ;
- **de France urbaine** (10 juillet 2019).

II. LES TRAVAUX D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

La DCTD a confié à ses membres des missions et rapports d'information sur des sujets variés intéressant les collectivités territoriales, en gardant à l'esprit quelques objectifs structurants. Au premier rang de ces objectifs figure la promotion de la liberté des collectivités territoriales, de leurs marges de manœuvre et des solidarités territoriales. En particulier, la différenciation des normes et des compétences, qui s'inscrit dans la lignée des objectifs de la Délégation pour offrir plus de souplesse aux collectivités territoriales, a constitué un fil rouge de sa réflexion. Les sujets financiers, ainsi que la prise en compte des territoires en souffrance et des fractures territoriales, ont également constitué des fils conducteurs des travaux de la Délégation.

A. LES RAPPORTS D'INFORMATION THÉMATIQUES, MISSIONS « FLASH » ET AUDITIONS

1. La différenciation des normes et des compétences, un thème structurant de réflexion pour la Délégation

La réflexion sur la différenciation des compétences et des normes a constitué un fil rouge de la réflexion de la Délégation, traduit par la mise en place d'une mission « flash », puis d'un groupe de travail et conclu par l'organisation d'un colloque. L'objectif de ces travaux a été d'apporter une contribution destinée à éclairer ce thème majeur de la réforme constitutionnelle proposée par le Gouvernement.

a. La mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale

La DCTD a décidé, au printemps 2018, de consacrer ses premiers travaux à l'**expérimentation** et à la **différenciation territoriale**. Ainsi, notre collègue Arnaud Viala et votre président ont été désignés comme co-rapporteurs de la mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale ⁽¹⁾.

Sur le plan des principes généraux, le thème de la différenciation fait l'objet d'un assez large consensus. Ainsi, les élus locaux entendus par la mission ou les chercheurs spécialistes des collectivités territoriales ont tous souligné le besoin, en dehors du cadre nécessairement temporaire des expérimentations, de permettre l'adaptation de l'action publique à la diversité territoriale et aux besoins et attentes des populations. Il ressort en effet que l'uniformité peut être un obstacle à l'efficacité des politiques publiques, et qu'une capacité accrue d'initiative locale peut dès lors être un facteur d'amélioration de ces politiques. Les propositions formulées ont visé à donner davantage de corps au principe d'« *organisation décentralisée de la République* » énoncé depuis 2003 à l'article 1^{er} de la Constitution, pour libérer la capacité d'initiative des collectivités territoriales et permettre un élargissement des possibilités de différenciation dans un cadre défini.

Les conclusions ont été présentées à la Délégation en mai 2018. Les propositions de la mission de niveau constitutionnel ont été, par la suite, traduites en amendements au projet de loi constitutionnelle « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace » (n° 911)⁽²⁾.

(1) [Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale, par MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala \(9 mai 2018\).](#)

(2) *Compte tenu de l'interruption des travaux sur ce projet de loi constitutionnelle, aucun de ces amendements n'a cependant pu être discuté.*

b. Le rapport d'information sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation

À la suite du dépôt du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, la Délégation a souhaité prolonger ses travaux en créant un **groupe de travail sur les possibilités concrètes qu'ouvrirait, pour les collectivités, la reconnaissance d'un droit à la différenciation**⁽¹⁾. M. Arnaud Viala et votre président en ont également été désignés co-rapporteurs.

Dans le prolongement des travaux menés précédemment, le groupe de travail s'est attaché à éclairer les bornes juridiques de l'inscription d'un droit à la différenciation, et à étudier les possibilités concrètes qui seraient ouvertes dans ce cadre. Pour cela, il a été décidé de faire appel aux **projets concrets des élus de terrain** à travers un **questionnaire en ligne à destination des élus locaux** qui a permis de recueillir et d'analyser 34 contributions, à travers une grille d'analyse juridique. Il a également procédé à des auditions de représentants de collectivités ayant déjà travaillé sur des projets de différenciation ou ayant transmis des projets *via* le questionnaire en ligne.

Le rapport d'information présenté devant la Délégation le 13 février 2019 a montré que le droit à la différenciation n'autoriserait certes pas tous les projets susceptibles d'être imaginés par les collectivités, car les limites de ce qui est juridiquement possible seraient repoussées sans être abolies. Pour autant, son inscription dans la Constitution ouvrirait des possibilités nouvelles et réelles d'intervention différenciée pour les collectivités, afin d'en faire l'instrument de leurs politiques innovantes.

c. L'organisation d'un colloque sur la différenciation

Enfin, la Délégation a organisé le mercredi 13 mars 2019 son premier colloque, placé sous le haut patronage du président de l'Assemblée nationale, M. Richard Ferrand, sur le thème « *Différenciation territoriale : quelles possibilités de différenciations des compétences et des normes dans le nouveau cadre ouvert par la révision constitutionnelle ?* ».

Les actes du colloque ont été publiés dans un rapport d'information, venu conclure le cycle des travaux menés par la Délégation sur le thème de la différenciation⁽²⁾.

(1) Voir [Rapport d'information \(n°1687\) en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation, par MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala \(14 février 2019\)](#).

(2) Voir [Rapport d'information \(n°1816\) sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation à la suite du colloque organisé le 13 mars 2019 par M. Jean-René Cazeneuve \(27 mars 2019\)](#).

Le colloque a permis de présenter les conclusions de la Délégation dans le cadre de ses travaux et de les mettre en débat avec des élus locaux, des juristes et des parlementaires. En organisant ce colloque et en publiant ses actes, la Délégation a souhaité continuer à contribuer à faire mieux comprendre ce qu'est précisément – mais aussi ce que n'est pas – la différenciation, et ce qu'elle permettra – ainsi que ce qu'elle ne permettra pas. L'objectif est que ces travaux puissent *in fine* venir utilement éclairer les débats attendus sur le projet de révision constitutionnelle.

2. Les sujets financiers

Plusieurs des travaux menés par la Délégation ont porté sur des sujets financiers, traduisant leur importance pour les collectivités.

a. La mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales

Au printemps 2018, la Délégation a confié à MM. Charles de Courson et Christophe Jerretie une mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

Les conclusions de la mission, présentées devant la Délégation lors de sa réunion du 9 mai 2018, ont souligné la désillusion des élus locaux après les espoirs suscités par la révision constitutionnelle de 2003. En effet, l'autonomie financière telle qu'elle a été définie à l'article 72-2 de la Constitution n'a pas empêché le développement d'un fort sentiment de perte d'autonomie financière et, surtout, fiscale.

Dès lors, les propositions des rapporteurs se sont articulées autour de quatre grands axes :

- revoir la définition des ressources propres des collectivités territoriales, pour qu'en soit exclue la fiscalité transférée ;
- compléter l'exigence d'autonomie financière par une obligation d'autonomie fiscale, au moins pour le bloc communal ;
- rendre la compensation des transferts de charges intégrale et évolutive et autoriser les collectivités à moduler les dépenses correspondant aux compétences transférées, créées ou étendues ;
- prévoir l'adoption d'une loi annuelle de financement des collectivités territoriales.

Les propositions de la mission de niveau constitutionnel ont été, par la suite, traduites en amendements au projet de loi constitutionnelle « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace ».

(1) [*Mission flash Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : communication de MM. Christophe Jerretie et Charles de Courson \(9 mai 2018\).*](#)

En raison de l'interruption des travaux sur ce projet de loi en juillet 2018, seul a pu être discuté l'amendement visant à créer un projet de loi de financement des collectivités territoriales (PLFCT). L'objectif de cette proposition était de remédier à l'éparpillement actuel de la discussion budgétaire concernant les finances locales et de permettre une présentation budgétaire et des débats plus lisibles et plus efficaces. L'amendement a été rejeté au cours de la séance du 19 juillet 2018, à l'issue d'un long et riche débat et à une courte majorité ⁽¹⁾.

Le débat a toutefois permis d'obtenir des engagements du Gouvernement en vue d'améliorer la discussion budgétaire sur les finances locales. La Garde des Sceaux a en effet proposé que les différents documents budgétaires relatifs aux finances locales soient regroupés dans un rapport unifié et consolidé, qui ferait l'objet d'un débat spécifique dans le cadre de la discussion budgétaire. La ministre a également proposé que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) soit modifiée pour prévoir un article de récapitulation des transferts de l'État aux collectivités. Ces amendements, pas encore traduits dans les faits à ce jour, appelleront un suivi de la part de la Délégation.

b. Le rapport d'information en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur

En février 2018, le Bureau de la Délégation a créé un groupe de travail sur **le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale** ⁽²⁾.

MM. Charles de Courson et Jean-Paul Mattei ont été désignés co-rapporteurs et ont présenté un rapport d'information devant la Délégation le 19 septembre 2018, avec pour double objectif de réagir aux conclusions du rapport « Richard-Bur » et d'envisager des propositions alternatives.

Les rapporteurs ont plaidé pour une **prise en compte élargie des flux de consommation par la fiscalité locale**, qui pèse aujourd'hui davantage sur les stocks. Dans le cadre de la réforme annoncée de la fiscalité locale, ils ont, entre autres recommandations, proposé le transfert aux départements d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG) assorti d'un pouvoir encadré de détermination du taux, pour compenser un possible transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) départementale au bloc communal (en créant parallèlement un fonds de péréquation sur la base de l'assiette de CSG par habitant), ou encore l'introduction d'un plafond pour encadrer les impositions locales pesant sur les entreprises (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE], contribution foncière des entreprises [CFE], TFPB).

(1) Voir le [compte-rendu de la première séance du jeudi 19 juillet 2018](#), pages 7753 à 7764.

(2) Voir [Rapport d'information \(n° 1258\) en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale, par MM. Charles de Courson et Jean-Paul Mattei \(26 septembre 2018\)](#).

Dans la continuité de ces travaux, le Bureau de la Délégation a d'ores et déjà décidé que celle-ci se saisirait pour avis des dispositions législatives, qui devraient figurer dans le projet de loi de finances pour 2020, réformant la fiscalité locale pour tirer les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation.

c. La mission « flash » relative à l'investissement des collectivités territoriales

La mission « flash » relative à l'investissement des collectivités territoriales a été confiée en juin 2018 à Mme Christine Pires Beaune et M. Rémy Rebeyrotte ⁽¹⁾.

La mission a dressé le constat que si les collectivités territoriales et leurs groupements restent le premier investisseur public, leurs dépenses d'investissement ont enregistré entre 2014 et 2016 un recul d'une ampleur sans précédent depuis la mise en œuvre de la décentralisation (à hauteur de 22 % en euros constants). Ce recul, qui résulte en partie d'un effet traditionnel lié au cycle électoral, a été nettement accentué par les baisses uniformes de dotations de l'État aux collectivités territoriales, *via* la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), et par les incertitudes liées à la mise en place de la nouvelle organisation territoriale. La reprise des dépenses d'investissement observable en 2017 est restée contrastée et fragile et n'a pas permis de retrouver le niveau d'avant 2012. Si le niveau d'investissement global reste satisfaisant, les inégalités territoriales s'accroissent et certaines infrastructures, telles que les réseaux d'eau et d'assainissement ou les ouvrages d'art, nécessiteraient d'être mieux entretenues ou renouvelées, pour ne pas laisser s'accumuler une forme de « dette grise » dans les prochaines décennies.

Les 19 recommandations des co-rapporteurs visent à lever les principaux freins à l'investissement, notamment en direction des communes des plus petites strates démographiques, les plus touchées par la baisse uniforme des dotations. La mission « flash » rappelle plus généralement que le dynamisme de l'investissement local repose, avant tout, sur une plus grande autonomie et une indispensable visibilité en matière de fiscalité.

d. Les auditions sur les sujets financiers

Plusieurs des auditions organisées par la Délégation ont porté sur les sujets financiers qui sont, évidemment, des enjeux importants pour les collectivités territoriales. La Délégation a ainsi entendu :

- le 21 mars 2018, dans le cadre d'une audition conjointe avec la commission des Finances, MM. Alain Richard et Dominique Bur, co-présidents de la mission sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale ;

(1) Voir [Mission « flash » sur l'investissement des collectivités territoriales : communication de M. Rémy Rebeyrotte et Mme Christine Pires Beaune \(20 mars 2019\)](#)

- le 24 mai 2018, M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales, sur les modalités de calcul des dotations des collectivités et les informations qui leur sont adressées ;

- le 3 octobre 2018, dans le cadre d'une réunion conjointe avec la commission des Finances et la commission des Lois, M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales ;

- le 17 juillet 2019, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, sur le projet de réforme de la fiscalité locale.

3. L'évaluation des dispositifs à destination des territoires en souffrance et des leviers de lutte contre les fractures territoriales

L'actualité récente a montré que les « fractures territoriales » constituaient un sujet majeur de préoccupation pour les élus locaux et les citoyens. La DCTD a dressé un diagnostic des déséquilibres territoriaux et s'est attachée à évaluer certains dispositifs à destination des territoires en souffrance.

a. La mission « flash » sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale à l'aune de la politique européenne

La **mission « flash »** confiée à Mmes Anne Blanc et Véronique Louwagie en juin 2018 visait à **évaluer l'efficacité du dispositif des zones revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne**⁽¹⁾. La Délégation a en effet souhaité disposer d'un bilan du dispositif ZRR, créé en 1995, alors que se profile une triple échéance en 2020 :

- au 31 décembre 2020, le principal dispositif d'exonération fiscale prévu en ZRR (exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les activités économiques créées ou reprises sur ces territoires) prendra fin s'il n'est pas expressément renouvelé par le législateur ;

- le 30 juin 2020, après une période de transition de 3 ans, 4 000 communes précédemment classées en ZRR sortiront du dispositif ;

- en parallèle, la nouvelle politique européenne de cohésion pour la période de programmation 2021-2027 sera finalisée.

À l'issue de leurs travaux sur ce sujet aussi technique que sensible politiquement, les co-rapporteuses ont pu constater l'attachement des élus au dispositif ZRR, créé en 1995. Elles sont toutefois parvenues à la conclusion que ce dispositif complexe et composite n'avait pas fait la preuve de son efficacité pour permettre une véritable redynamisation des territoires ruraux en souffrance.

(1) [Mission « flash » sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale \(ZRR\) à l'aune de la politique européenne : communication de Mesdames Anne Blanc et Véronique Louwagie \(28 novembre 2018\).](#)

Les critères retenus aboutissent en effet à un classement trop émietté (près de 18 000 communes aujourd'hui classées). Une révision des critères de classement, en concertation avec les associations d'élus et les acteurs économiques, apparaît dès lors nécessaire pour une meilleure concentration du soutien sur les territoires ruraux les plus en difficulté.

Ensuite, si le coût global annuel du dispositif des ZRR est relativement limité (estimé à 313 millions d'euros en 2018), il apparaît comme un « *patchwork* » de mesures diverses dont l'efficacité n'est pas avérée (17 mesures fiscales, 2 mesures d'exonérations de charges sociales, 2 mesures de majoration de dotations aux collectivités et 21 autres dispositifs).

Les co-rapporteuses proposent une **nouvelle politique globale et cohérente de soutien aux territoires ruraux en difficulté**. Les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales, dont l'absence d'effet incitatif et le manque d'efficacité sont manifestes, ne seraient pas reconduits. Les économies budgétaires réalisées (soit 200 millions d'euros) pourraient être réaffectées à un soutien financier des projets des collectivités territoriales ou des projets économiques locaux.

Le soutien des capacités d'investissement des collectivités apparaît en effet décisif pour leur permettre de renforcer leur attractivité. Il s'agirait dans cette perspective de s'appuyer sur le puissant outil d'investissement que constitue la politique de cohésion européenne, en complément d'un accroissement des capacités d'investissement des collectivités. Les rapporteuses appellent ainsi à veiller, dans le cadre de la négociation sur la politique de cohésion pour la période 2021-2027, à renforcer, dans les priorités de la politique de cohésion, la part des financements fléchés vers le développement des territoires ruraux.

b. La mission « flash » sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux

La mission « flash » sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux confiée à MM. Thibault Bazin et Jean-Claude Leclabart s'est attachée à évaluer l'ampleur de la « fracture territoriale » et à questionner les logiques ayant présidé aux dernières réformes territoriales ⁽¹⁾.

En s'appuyant sur la typologie du Commissariat à l'égalité des territoires (CGET) en 9 catégories d'espaces urbains et 3 grandes catégories de « campagnes » françaises, les co-rapporteurs ont souhaité dépasser les définitions « en négatif » des territoires ruraux, pour permettre une **meilleure identification des territoires en souffrance** et poser les bases d'une **politique d'aménagement plus cohérente et adaptée aux besoins locaux**.

(1) [*Mission « flash » sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux : Communication de MM. Thibault Bazin et Jean-Claude Leclabart \(3 avril 2019\)*](#)

Le constat révélé par les auditions et déplacements est celui d'un approfondissement des déséquilibres depuis la crise de 2007-2008. Les emplois privés tendent effectivement à se concentrer sur une trentaine de zones d'emplois situées essentiellement dans l'Ouest et le Sud de la France, et le dynamisme démographique des espaces ruraux et périurbains s'est pour sa part essoufflé selon les dernières données de l'Insee (période 2011-2016).

Plus globalement, un « aménagement des mentalités » apparaît indispensable, pour questionner certains postulats qui ont présidé aux récentes réformes territoriales. À la lumière des travaux d'universitaires interrogés par les co-rapporteurs, il apparaît en effet que les effets d'entraînement des métropoles sur les territoires environnants doivent être relativisés, et « l'idéologie de la métropolisation » questionnée.

4. Une mission d'évaluation des effets de la nouvelle carte régionale en cours

À la date de présentation de ce rapport, une mission d'information est en cours, consacrée à « *l'évaluation des effets de la nouvelle carte régionale* », dont Mme Christine Pirès-Beaune, M. Arnaud Viala et M. Didier Le Gac sont les co-rapporteurs.

Cette mission, qui s'appuiera sur des enquêtes par questionnaire, un cycle d'auditions publiques et des déplacements en région, a commencé ses travaux au mois de mai 2019. La première audition publique a permis d'entendre Régions de France, représentée par son président M. Hervé Morin ⁽¹⁾.

B. LES AUTRES TRAVAUX D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE

1. Les auditions des membres du Gouvernement

Au cours de sa première année et demie d'existence, la Délégation a procédé à **8 auditions de membres du Gouvernement**.

Elle a entendu par trois fois **M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics** :

- le 5 avril 2018, sur des sujets relatifs à la fiscalité locale et à l'autonomie financière des collectivités territoriales ⁽²⁾ ;
- le 10 avril 2019 sur le projet de loi de transformation de la fonction publique ⁽³⁾.
- le 17 juillet 2019, à l'occasion d'une **audition conjointe avec Mme Jacqueline Gourault**, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, sur le thème de la réforme de la

(1) http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7916213_5d1c906533694.delegation-aux-collectivites-territoriales--audition-des-regions-de-france-3-juillet-2019

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-colter/17-18/c1718009.asp#P7_244

(3) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-colter/18-19/c1819015.asp>

fiscalité locale, qui fera l'objet de travaux de la DCTD lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

La Délégation a également accueilli **Mme Jacqueline Gourault, alors ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur**, le 12 avril 2018, pour une audition sur le processus de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales et divers sujets d'actualité ⁽²⁾.

Le 2 octobre 2018, elle a entendu **M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires**, pour dresser un bilan de l'action gouvernementale en matière de cohésion des territoires (plan « Action cœur de ville », état d'avancement de l'Agence nationale de cohésion des territoires, *etc.*) ⁽³⁾.

Le 7 mars 2019, la Délégation a auditionné **Mme Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé**, sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé ⁽⁴⁾.

Enfin, la DCTD a entendu par deux fois **M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales** :

- le 29 novembre 2018, pour une audition d'ordre général sur la stratégie gouvernementale en matière de relations entre l'État et les collectivités territoriales ⁽⁵⁾ ;
- et le 3 juillet 2019, sur le projet de loi relatif à « *l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* » ⁽⁶⁾.

2. La réflexion sur les conditions d'exercice des mandats locaux

La DCTD, soucieuse de faciliter la vie des élus locaux, a mené une **réflexion transversale sur les conditions d'exercice des mandats locaux**.

Outre l'audition de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, sur le projet de loi relatif à « *l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* » ⁽⁷⁾, la Délégation a entendu M. Jean-Marie Bockel, président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, sur le rapport d'information « *Faciliter l'exercice des mandats locaux* » ⁽⁸⁾.

(1) Voir captation vidéo de l'audition : <http://assnat.fr/hSL7Wr>

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-colter/17-18/c1718011.asp#P7_424

(3) http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-colter/18-19/c1819001.asp#P9_207

(4) http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-colter/18-19/c1819011.asp#P6_308

(5) http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-colter/18-19/c1819005.asp#P9_334

(6) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-colter/18-19/c1819022.asp>

(7) *Ibid.* (audition devant la Délégation le 3 juillet 2019).

(8) [Rapport d'information en six tomes](#) adopté le 5 juillet 2018 par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat.

Deux réunions ont également été consacrées à des échanges sur les préoccupations exprimées par les élus locaux dans le cadre de réunions organisées par les délégués dans le cadre du « Grand Débat national »⁽¹⁾.

Enfin, la Délégation a chargé Mmes Catherine Kamowski et Valérie Lacroute de recueillir des éléments circonstanciés sur les conditions d'exercice des mandats municipaux et le phénomène de démission des maires. Leurs travaux, nourris par un questionnaire en ligne et par un courrier de M. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur, ont abouti à la diffusion d'un communiqué en date du 6 mai 2019⁽²⁾. Les co-rapporteuses ont entrepris de mesurer l'ampleur réelle du phénomène de démissions des maires depuis les dernières élections municipales en 2014 et d'en analyser les causes. Par rapport à la précédente mandature (2008-2014), le nombre de démissions des maires apparaît « *osciller entre stabilité et hausse modérée* » depuis mars 2014. Il ressort de l'analyse des services préfectoraux en charge du Répertoire national des élus (RNE) que le nombre de maires dont la démission « *serait justifiée par la lassitude et la lourdeur de la charge apparaît extrêmement marginal* », tandis qu'une part substantielle des cessations de fonction (environ la moitié) est liée à des facteurs exogènes (décès, démission d'office, fusion de communes, mise en conformité avec les nouvelles règles relatives au non-cumul des mandats, dissensions politiques, *etc.*). Selon les calculs effectués par les rapporteuses, il apparaît ainsi que la proportion de cessations de mandats subies, ou fortement contraintes, s'établit à environ 70 % sous la présente mandature, contre 46 % sous la précédente.

III. LES TRAVAUX LÉGISLATIFS

La DCTD a aussi vocation à jouer un rôle législatif, qui l'amène à se saisir pour avis des projets ou propositions de loi ayant un impact sur les collectivités territoriales. Elle s'est ainsi saisie pour avis de **3 projets de loi** (« ELAN », transformation de la fonction publique, orientation des mobilités) et de **3 propositions de loi** (2 propositions de loi relatives à la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires et une proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires).

Le Bureau de la Délégation a décidé d'accompagner les saisines pour avis de la **création de groupes de travail ouverts à l'ensemble des membres de la Délégation**, animés par le rapporteur pour avis désigné et visant à associer l'ensemble des délégués à ses travaux. Lorsque le calendrier d'examen le permet, le rapporteur pour avis réunit ce groupe de travail au moins à deux reprises : une première fois, le plus tôt possible après le dépôt du texte, pour une présentation de ce dernier et un échange libre sur ses enjeux et ses dispositions ; une seconde fois avant l'examen du texte par la Délégation, pour une présentation par le rapporteur

(1) Réunions des 27 mars et 10 avril 2019.

(2) Voir ce communiqué en annexe II.

des travaux qu'il a menés et des amendements qu'il envisage de déposer. Cette méthode de travail souhaitée par le bureau de la Délégation vise à **associer le plus grand nombre possible de délégués aux travaux législatifs** pilotés par le rapporteur pour avis, dans une **optique d'anticipation, de partage de l'information et de réflexion collégiale et transpartisane**.

A. AVIS SUR LE PROJET DE LOI PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE (« ELAN »)

La DCTD a décidé de se saisir pour avis de six articles du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit « ELAN », et a désigné M. Jean-Paul Mattei en qualité de rapporteur ⁽¹⁾.

Les articles sur lesquels s'est concentrée la DCTD avaient trait, d'une part, à la simplification et la clarification des documents d'urbanisme et, d'autre part, à un nouveau contrat intégrateur unique, l'opération de requalification des territoires (ORT), visant à répondre aux différents enjeux de développement locaux (mobilité, services, habitat, développement économique, *etc.*) en matière de revitalisation des centres des villes moyennes. M. Jean-Paul Mattei a entendu prendre en compte la diversité des territoires et insuffler suffisamment de souplesse et d'agilité pour permettre au projet de loi de s'adapter à la réalité du terrain.

Le rapport d'information portant avis sur ce projet de loi a été présenté par le rapporteur lors de la réunion de la DCTD du 15 mai 2018. **Sur un total de 10 amendements déposés par le rapporteur en commission ou en séance, 4 ont été adoptés ou satisfaits.**

Ainsi :

- a été adopté en séance un amendement visant à revenir sur la suppression de la transmission au maire des plans intérieurs des habitations collectives ;
- a été satisfait un amendement consistant à revenir sur la date du 8 novembre 2018 pour la saisine par voie électronique des demandes d'autorisations d'urbanisme (DAU), qui aurait créé des charges supplémentaires non budgétées pour 2018. L'amendement a en effet été retiré à la faveur de l'engagement du ministre Jacques Mézard de modifier le décret n°2016-1491 du 4 novembre 2016 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique ;
- a également été satisfait en séance, par un engagement ministériel, un amendement visant à fixer à 3 500 habitants le seuil de population à partir

(1) [Rapport d'information \(n°943\) au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, par M. Jean-Paul Mattei \(15 mai 2018\).](#)

duquel la télé-procédure devra assurer le traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme ;

- enfin, a été partiellement satisfait un amendement visant à porter d'un à deux ans le délai laissé aux communes pour régulariser la situation de leur plan local d'urbanisme (PLU) lorsque celui-ci a été annulé (amendement retiré au profit d'un délai allongé à 18 mois).

B. AVIS SUR LES PROPOSITIONS DE LOI PORTANT CRÉATION D'UNE « AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES » (ANCT)

La DCTD s'est saisie pour avis de la proposition de loi portant création d'une **Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** et de la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de cette Agence ⁽¹⁾. Dans les deux cas, il s'agissait de propositions déposées au Sénat.

L'objet de la saisine pour avis était de mettre en avant les préoccupations des collectivités territoriales, en premier lieu du bloc communal, principal investisseur local, et de veiller à la bonne articulation des compétences des différents échelons territoriaux pour un fonctionnement optimal de l'Agence au service des projets des territoires.

En commission, le rapporteur a déposé 15 amendements ou sous-amendements, dont **6 ont été adoptés et 3 satisfaits sur le fond**.

Ont été adoptés 6 amendements visant à :

- préciser la liste des projets soutenus par l'ANCT ;
- prévoir la remise d'un rapport d'activité au Gouvernement et au Parlement ;
- restreindre la possibilité de créer des filiales aux seules activités de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ;
- supprimer la compétence confiée à l'ANCT en matière d'accompagnement et d'encouragement des flux de population ;
- énumérer les projets susceptibles d'être soutenus par l'ANCT ;
- ajouter un représentant de la région et des parlementaires des circonscriptions du département au sein des comités locaux ;
- prévoir l'information régulière des comités locaux.

Ont été satisfaits sur le fond 3 amendements tendant à :

(1) [Rapport d'information \(n°1632\) de M. Didier Martin sur la proposition de loi adoptée par le Sénat, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires \(n°1393\) et sur la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires \(n° 1394\), \(5 février 2019\)](#)

- préciser que l'ANCT, qui est un établissement public, n'a pas vocation à donner un avis officiel sur les projets de loi et de décrets ;
- préciser que l'Agence facilite l'accès des porteurs de projets aux différentes formes d'ingénierie juridique, financière et technique, publiques ou privées ;
- clarifier le principe de la gratuité de l'action de l'Agence.

En séance, le rapporteur a déposé 12 amendements. **L'un d'entre eux a été adopté**, visant à prévoir la représentation des intercommunalités au sein du conseil d'administration de l'ANCT, et **deux amendements ont par ailleurs été satisfaits** (l'un visait à la transmission des conventions tripartites au Parlement, l'autre ayant donné lieu à un engagement de la Ministre à revoir la question d'un fonds d'amorçage en loi de finances).

C. AVIS SUR LE PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La DCTD s'est saisie pour avis du **projet de loi de transformation de la fonction publique**, en examinant 24 des 36 articles du projet de loi. Ce champ inclut toutes les dispositions modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale ou le code général des collectivités territoriales (CGCT), les modifications à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ayant un impact particulier sur la fonction publique territoriale (FPT), ainsi que les articles habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances susceptibles d'avoir un impact sur la FPT ou de modifier la loi du 26 janvier 1984.

M. Éric Poulliat a été désigné rapporteur pour avis de la Délégation. Dans son rapport présenté le 30 avril 2019, il a formulé 18 recommandations, motivées par une **double préoccupation** : d'une part, **prendre en compte les problématiques spécifiques des différents niveaux et différentes tailles de collectivités** ; d'autre part, **assurer un juste équilibre entre les besoins des employeurs territoriaux et les droits des agents** ⁽¹⁾.

Après passage en commission et en séance, **sur les 16 recommandations ayant donné lieu à des amendements, 8 ont été satisfaites**, à travers 4 amendements adoptés et 4 amendements satisfaits.

Ont ainsi été adoptés :

- un amendement abaissant le seuil de création obligatoire d'une formation spécialisée santé/sécurité du Comité social territorial (CST) à 200 agents ;

(1) [*Rapport d'information \(n°1909\) par M. Eric Poulliat sur le projet de loi de transformation de la fonction publique \(n° 1802\). \(30 avril 2019\)*](#)

- un amendement limitant la possibilité de recruter des agents contractuels sur tous les emplois aux établissements publics de coopération intercommunale de moins de 15 000 habitants ;
- un amendement prévoyant que le bilan annuel des centres de gestion doit comprendre un point sur leur activité au titre de leur mission de « référent déontologue » auprès des administrations locales ;
- enfin, un amendement précisant que le rapport annuel d'activité du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devra consacrer des développements spécifiques aux formations dispensées, en formation initiale et continue, en matière de déontologie.

Ont été par ailleurs satisfaits à travers l'adoption d'autres amendements ou par un engagement du Gouvernement, les amendements ayant pour objectifs :

- l'ajout de la définition des modalités d'exercice du droit à la déconnexion dans les attributions du CST ;
- l'ajout, dans le contenu du rapport présenté au CST par l'autorité territoriale, d'éléments sur les mobilités ;
- la mise en place d'une indemnité de précarité pour les contractuels (l'amendement du rapporteur, jugé irrecevable, ayant donné lieu au dépôt et à l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance) ;
- la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les mobilités entre les trois versants de la fonction publique (le Gouvernement ayant pris l'engagement de faire figurer ces informations dans le rapport sur l'état de la fonction publique, et proposant de venir le présenter devant la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation).

D. AVIS SUR LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

La DCTD s'est saisie pour avis du **projet de loi**, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, **d'orientation des mobilités** et a désigné Mme Monica Michel en qualité de rapporteure pour avis.

Le rapport présenté devant la DCTD le 14 mai 2019 a donné lieu à 31 propositions visant à **conférer davantage de sécurité juridique et d'effectivité aux dispositions du projet de loi** ⁽¹⁾.

En commission, la rapporteure a déposé 33 amendements, dont **7 ont été adoptés, 3 pleinement satisfaits et 1 partiellement satisfait** :

Ont été adoptés des amendements visant à :

(1) [*Rapport d'information \(n°1944\) par Mme Monica Michel sur le projet de loi, adopté par le Sénat, d'orientation des mobilités \(14 mai 2019\).*](#)

- rétablir les comités de desserte ferroviaire créés par l'article 23 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et que le Sénat avait supprimés lors de son examen du projet de loi ;
- transformer les plans de mobilité rurale en plans de mobilité simplifiés et prévoir un volet relatif au transport des marchandises au sein de ces plans ;
- permettre localement, dans les réseaux urbains, de compenser les arrêts en impossibilité technique avérée (ITA) par la mise en accessibilité d'arrêts non prioritaires plutôt que par du transport de substitution ;
- clarifier la notion de moyen de transport de substitution dans le code des transports et de transport spécialisé dans le code de l'action sociale et des familles et élargir la palette des solutions à apporter aux obligations de substitution dans le transport routier de personnes, à l'image de ce qui est déjà prévu dans le ferré ;
- faire connaître au grand public et par là, aux associations représentant les personnes handicapées ou à mobilité réduite, l'état d'avancement de la programmation d'accessibilité des autorités organisatrices responsables de l'élaboration des Schémas directeurs d'accessibilité programmée (SD'AP) ;
- supprimer une disposition non normative en matière de désenclavement des territoires.

Ont été pleinement satisfaits 3 amendements visant à :

- préciser la volonté du législateur en matière de compensation intégrale du transfert de la compétence en matière de transports scolaires du département vers la région, figurant dans la loi NOTRe ;
- supprimer l'exonération du versement transport pour les employeurs ayant conclu un accord de télétravail ;
- prévoir qu'une fraction de l'ensemble des emplacements de recharge soit accessible et adaptée aux personnes en situation de handicap et aux personnes à mobilité réduite, sans que cet ou ces emplacements leur soient réservés.

Enfin, a été partiellement satisfait un amendement visant à préciser qu'en cas de reprise de compétences en matière d'organisation de la mobilité par la communauté de communes à la région, celle-ci porte sur l'intégralité des compétences, et fixer un délai maximal d'un an pour la réalisation de ce transfert.

En séance, la rapporteure a déposé 13 amendements, dont **3 ont été adoptés** (y compris un amendement de coordination) :

- un amendement visant à préciser qu'en Île-de-France, les demandes de délégation des collectivités ou groupements de collectivités intéressés

doivent être systématiquement délibérées au sein du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités ;

- et un amendement précisant qu'un bassin de mobilité s'étend sur le périmètre d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et que, sauf accord formel de son assemblée délibérante, le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut être découpé entre plusieurs bassins de mobilité.

E. AVIS SUR LA PROPOSITION DE LOI VISANT À ADAPTER L'ORGANISATION DES COMMUNES NOUVELLES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

La DCTD s'est saisie pour avis de la **proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires**. Cette proposition de loi vise à accentuer la dynamique de création de communes nouvelles enclenchée depuis une loi du 16 mars 2015, tout en assurant l'acceptabilité de ces regroupements par les habitants et les élus.

Mme Catherine Kamowski, désignée rapporteure pour avis, a présenté ses conclusions devant la Délégation le mardi 2 juillet 2019 ⁽¹⁾. Ses recommandations ont visé à conforter et sécuriser le dispositif adopté par le Sénat, pour accompagner et encourager les fusions de communes, assouplir les conséquences des fusions, assurer une période de transition plus longue et plus favorable aux communes fusionnées, tout en conservant au dispositif légal encadrant la création de communes nouvelles la souplesse à l'origine de son succès depuis 2015.

Eu égard aux implications sur le dispositif des communes nouvelles et, plus largement, de son impact potentiel sur l'organisation du bloc communal, la DCTD a décidé de se saisir de l'ensemble des articles de la proposition de loi.

En commission, la rapporteure a déposé 8 amendements, dont **1 a été adopté et 3 satisfaits** :

- a été adopté un amendement visant à clarifier les modalités de calcul de l'effectif du conseil municipal qui seront appliquées en 2020, en substituant à la notion d'effectif du conseil municipal en exercice celle de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux dans chaque commune regroupée ;
- a été satisfait un amendement ayant pour objet d'instituer, pour la période transitoire suivant la création de la commune nouvelle, un plafond du nombre de conseillers municipaux fixé à 69 ;

(1) [*Rapport d'information de Mme Catherine Kamowski sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires \(n°1491\).*](#)

- a été également satisfait un amendement limitant le nombre de réunions décentralisées du conseil municipal pouvant être tenues dans des mairies annexes à deux par an ;
- enfin, a été partiellement satisfait un amendement prévoyant que la décision d'une commune nouvelle constituée sur le périmètre d'un ou plusieurs EPCI de ne pas adhérer à un nouvel EPCI pour devenir une « commune-communauté » doit résulter d'une délibération expresse donnant lieu à un avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

En séance, la rapporteure a déposé 2 amendements visant à remplacer le renvoi de la détermination des incidences des dispositions de l'article 4 sur la dotation globale de fonctionnement des communes par la demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences financières et fiscales de l'institution de la commune-communauté. L'objectif de ces amendements était de permettre au législateur d'adopter, en toute connaissance de cause et en temps utile, les dispositions législatives éventuellement nécessaires. Ces 2 amendements ont été retirés après que le ministre a indiqué que les questions financières ne soulevaient, en réalité, pas de difficulté et qu'un rapport de portée générale sur les conséquences financières de la commune-communauté serait sans objet. Le ministre s'est par ailleurs engagé à demander aux services de l'État, en particulier aux directions départementales des finances publiques (DDFIP) de fournir aux communes souhaitant se constituer en commune-communauté l'ensemble des éléments financiers nécessaires à une prise de décision éclairée ⁽¹⁾.

(1) V. [Compte rendu de la deuxième séance publique du mercredi 10 juillet 2019](#).

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

ANNEXE 1 : LISTE CHRONOLOGIQUE DES RÉUNIONS ET DES AUDITIONS DE LA DÉLÉGATION

A. AUDITIONS DEVANT LA DÉLÉGATION ENTRE SA CRÉATION ET LE 24 JUILLET 2019

| Date | Personne(s) entendue(s) |
|--|--|
| Mercredi 31 janvier 2018 | M. François Baroin, président de l'Association des maires de France (AMF) |
| Mercredi 7 février 2018 | M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France (ADF) |
| Jeudi 22 février 2018 | Mme Annie Genevard, secrétaire générale de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) |
| Mercredi 7 mars 2018 | M. Jean-Luc Moudenc, président de France urbaine |
| Mercredi 14 mars 2018 | M. Jean-Luc Rigaut, président de l'Association des communautés de France (AdCF) |
| Mercredi 21 mars 2018 (Réunion conjointe avec la commission des Finances) | MM. Alain Richard et Dominique Bur, co-présidents de la mission sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale |
| Jeudi 5 avril 2018 | M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics |
| Mercredi 11 avril 2018 | M. Hervé Morin, président de Régions de France |
| Jeudi 12 avril 2018 | Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur |
| Jeudi 24 mai 2018 | M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales |
| Mercredi 4 juillet 2018 | M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes |
| Jeudi 19 juillet 2018 | <ol style="list-style-type: none"> 1) M. Marc Goua, président de l'Association des maires ville et banlieue de France (AMVBF) 2) Audition commune de : <ul style="list-style-type: none"> - M. Dominique JARLIER, président de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) - Mme Géraldine LEDUC, directrice générale de l'Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT) |
| Mardi 2 octobre 2018 | M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires |

| Date | Personne(s) entendue(s) |
|---|---|
| Mercredi 3 octobre 2018 <i>(Réunion conjointe avec la commission des Finances et la commission des Lois)</i> | M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes |
| Jeudi 11 octobre 2018 | M. Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris (MGP), et M. Daniel Guiraud, Vice-Président de la MGP |
| Jeudi 29 novembre 2018 | M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales |
| Jeudi 6 décembre 2018 | <ol style="list-style-type: none"> 1) M. Jérôme Chartier, premier vice-président de la région Ile-de-France 2) Audition commune de : <ul style="list-style-type: none"> - M. Patrick Devedjian, président du département des Hauts-de-Seine ; - M. Christian Favier, président du département du Val-de-Marne ; - Mme Corinne Valls, Vice-présidente du département de Seine-Saint-Denis. |
| Jeudi 20 décembre 2018 | <ol style="list-style-type: none"> 1) Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, et M. Emmanuel Grégoire, premier adjoint 2) Audition commune de représentants des établissements publics territoriaux (EPT) de la Métropole du Grand Paris : <ul style="list-style-type: none"> - M. Jean-Didier Berger, Président de Vallée Sud - Grand Paris, président de l'Alliance des territoires ; - M. Patrick Braouezec, Président de Plaine Commune ; - M. Michel Leprêtre, Président de Grand Orly Seine Bièvre ; - M. Jacques J.P. Martin, Président de Paris Est Marne et Bois. |
| Mercredi 30 janvier 2019 | M. Philippe Wahl, Président-Directeur-Général du Groupe La Poste |
| Jeudi 7 mars 2019 | Mme Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé |
| Mercredi 10 avril 2019 | M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics |
| Mercredi 5 juin 2019 | M. Jean-Marie Bockel, sénateur du Haut-Rhin, Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat |
| Mercredi 26 juin 2019 | M. Victor Poirier, directeur adjoint de l'Institut Montaigne, et Mme Laurence Bedeau, directrice associée d'Élabe |
| Mercredi 3 juillet 2019 | M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales. |

| Date | Personne(s) entendue(s) |
|--------------------------|---|
| Mercredi 17 juillet 2019 | Audition de Mme Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et de M. Olivier Dussopt, Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics, sur la réforme de la fiscalité locale. |

B. RÉUNIONS CONSACRÉES À LA PRÉSENTATION DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION ENTRE SA CRÉATION ET LE 24 JUILLET 2019

| Date | Objet |
|---------------------------|--|
| Mercredi 28 mars 2018 | Point d'étape sur les missions flash « Expérimentation et différenciation territoriale » (MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, rapporteurs) et « Autonomie financière des collectivités territoriales » (MM. Charles de Courson et Christophe Jerretie, rapporteurs) |
| Mercredi 9 mai 2018 | Présentation des conclusions des missions flash : « Expérimentation et différenciation territoriale » (MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, rapporteurs) ; « Autonomie financière des collectivités territoriales » (MM. Charles de Courson et Christophe Jerretie, rapporteurs) |
| Mardi 15 mai 2018 | Avis sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur). |
| Mardi 25 septembre 2018 | Présentation du rapport du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale (MM. Charles de Courson et Jean-Paul Mattei, rapporteurs) |
| Mercredi 28 novembre 2018 | Présentation des conclusions de la mission flash sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale à l'aune de la politique européenne (Mmes Anne Blanc et Véronique Louwagie, rapporteuses) |
| Mardi 5 février 2019 | Avis sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (M. Didier Martin, rapporteur) |
| Mercredi 13 février 2019 | Présentation des conclusions du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation (MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, rapporteurs) |

| Date | Objet |
|--------------------------|---|
| Mercredi 20 mars 2019 | Présentation des conclusions de la mission flash sur l'investissement des collectivités territoriales (<i>Mme Christine Pirès Beaune et M. Rémy Rebeyrotte, co-rapporteurs</i>) |
| Mercredi 27 mars 2019 | Rapport d'information suite au colloque organisé le 13 mars 2019 sur le thème « Différenciation territoriale : quelles possibilités de différenciation des compétences et des normes dans le nouveau cadre ouvert par la révision constitutionnelle ? » (<i>M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur</i>) |
| Mercredi 3 avril 2019 | Présentation des conclusions de la mission flash sur l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux (<i>MM. Thibault Bazin et Jean-Claude Leclabart, rapporteurs</i>) |
| Mardi 30 avril 2019 | Avis sur le projet de loi de transformation de la fonction publique (<i>M. Eric Poulliat, rapporteur</i>) |
| Mardi 14 mai 2019 | Avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, d'orientation des mobilités (<i>Mme Monica Michel, rapporteure</i>) |
| Mardi 2 juillet 2019 | Avis sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (<i>Mme Catherine Kamowski, rapporteure</i>) |
| Mercredi 17 juillet 2019 | Réunion conjointe avec la commission des Affaires économiques et la commission des Finances : présentation du rapport de la mission d'information sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes » |
| Mercredi 24 juillet 2019 | Présentation du rapport d'activité de la DCTD (sessions 2017-2018 et 2018-2019) (<i>M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur</i>) |

C. RÉUNIONS CONSACRÉES À DES ÉCHANGES DE VUES SUR DES SUJETS D'ACTUALITÉ

| Date | Objet |
|--|---|
| Mardi 25 septembre 2018 | Réunion sur le rapport remis au Premier ministre sur le statut des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein de la région Grand Est |
| Mercredi 27 mars 2019 et Mercredi 10 avril 2019 | Débat sur les évolutions législatives susceptibles d'être proposées par la Délégation, à la suite du Grand débat national, dans le cadre d'un projet ou d'une proposition de loi relative aux collectivités territoriales |

D. TRAVAUX MENÉS PAR LA DÉLÉGATION (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE DE LANCEMENT)

| Type | Objet | Rapporteur(s) | Date d'achèvement |
|--|--|--|--|
| Mission flash | Expérimentation et différenciation territoriale | MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala | Conclusions présentées le 9 mai 2018 |
| Mission flash | Autonomie financière des collectivités territoriales | MM. Charles de Courson et Christophe Jerretie | Conclusions présentées le 9 mai 2018 |
| Avis sur un texte | Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) | M. Jean-Paul Mattei | Avis présenté le 15 mai 2018 |
| Groupe de travail | Suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale | MM. Charles de Courson et Jean-Paul Mattei | Rapport présenté le 25 septembre 2018 |
| Mission flash | Efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale à l'aune de la politique européenne | Mmes Anne Blanc et Véronique Louwagie | Conclusions présentées le 28 novembre 2018 |
| Avis + Groupe de travail | Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) | M. Didier Martin | Avis présenté le 5 février 2019 |
| Groupe de travail | Possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation | MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala | Rapport présenté le 13 février 2019 |
| Rapport d'information à la suite d'un colloque | Colloque sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation | M. Jean-René Cazeneuve | Rapport présenté le 27 mars 2019 |
| Mission flash | Investissement des collectivités territoriales | Mme Christine Pirès-Beaune et M. Rémy Rebeyrotte | Conclusions présentées le 20 mars 2019 |

| Type | Objet | Rapporteur(s) | Date d'achèvement |
|--------------------------|--|---|--|
| Mission flash | Équilibre entre les territoires urbains et ruraux | MM. Thibault Bazin et Jean-Claude Leclabart | Conclusions présentées le 3 avril 2019 |
| Avis + groupe de travail | Projet de loi de transformation de la fonction publique | M. Eric Poulliat | Avis présenté le 30 avril 2019 |
| Communiqué de presse | Constats et prospective sur les conditions d'exercice des mandats municipaux | Mmes Catherine Kamowski et Valérie Lacroute | Communiqué diffusé le 6 mai 2019 |
| Avis + groupe de travail | Projet de loi d'orientation des mobilités | Mme Monica Michel | Avis présenté le 14 mai 2019 |
| Avis + groupe de travail | Proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires | Mme Catherine Kamowski | Avis présenté le 2 juillet 2019 |
| Rapport d'information | Évaluation des effets de la nouvelle carte régionale | Mme Christine Pirès-Beaune, MM. Arnaud Viala et Didier Le Gac | En cours |

ANNEXE 2 : COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION SUR LE PHÉNOMÈNE DE DÉMISSION DES MAIRES

Paris, le 6 mai 2019

Communiqué de presse de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Les co-rapporteuses de l'étude sur le phénomène de démissions des maires, Mmes Catherine Kamowski (LaREM, Isère) et Valérie Lacroute (LR, Seine-et-Marne), font état de leurs conclusions.

Le thème de la démission des maires a surgi au milieu de l'été dernier, à la suite d'une enquête réalisée par l'Agence France Presse (AFP)¹, le 1^{er} août 2018. Selon les titres de la presse, cette enquête issue des données du Répertoire national des élus (RNE) faisait apparaître « une vague inédite de démissions »².

À l'initiative de Mme Catherine Kamowski, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a décidé de réaliser une étude sur ce sujet. L'objectif de ce travail, conduit avec Mme Valérie Lacroute en qualité de co-rapporteuse, était de mesurer l'ampleur réelle du phénomène de démissions des maires depuis les dernières élections municipales en 2014 et d'en analyser les causes.

Les rapporteuses ont souhaité tout d'abord clarifier les termes du débat en sollicitant la communication des chiffres détaillés des cessations de mandat intervenues depuis les élections municipales de mars 2014, afin de distinguer en leur sein les démissions dites volontaires. Elles ont également cherché à connaître les éléments plus qualitatifs issus de la synthèse des préfets de départements réalisée en septembre 2018.

Le ministère de l'Intérieur dispose, avec le « Répertoire national des élus » (RNE), d'un outil de suivi des mandats et fonctions exercés par les élus qui est renseigné par les services préfectoraux. La création de ce fichier des élus et des candidats aux élections au suffrage universel est intervenue en 2001 et un traitement automatisé de ces données est réalisé depuis 2014. Les informations relatives à la cessation du mandat de maire sont répertoriées au sein du RNE selon cinq items : le terme du mandat, le décès, la démission d'office, la démission volontaire et les autres cas.

Les rapporteuses soulignent le fait que si la démission d'un maire obéit à un certain formalisme puisqu'elle doit se matérialiser par une lettre datée et signée par l'intéressé et exprimer clairement, sans ambiguïté ni réserves, sa volonté de démissionner, cette démission n'a, pour autant, pas besoin d'être motivée. La conséquence en est qu'aucune donnée qualitative en matière de démissions volontaires des maires n'est d'emblée disponible.

Plusieurs demandes de communication de ces données chiffrées auprès des ministères concernés, par les collectivités territoriales, dès octobre 2018, sont restées sans réponse, ce que les rapporteuses déplorent. Une réponse a finalement été adressée le 25 février dernier au Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par le ministre de l'Intérieur.

¹ Forte vague de démissions chez les maires, de plus en plus « usés » par leur fonction.

² Le Figaro, 9 août 2018.

Il ressort de ce courrier une série d'informations et d'analyses qui demandent parfois à être nuancées :

- par rapport à la précédente mandature (2008-2014), le nombre de démissions de maires depuis mars 2014 apparaît, en fonction des départements, « *osciller entre stabilité et hausse modérée* » ;
- le décès apparaît comme « *l'une des causes principales des cessations de fonction de maire enregistrées depuis 2017* ». Cette situation « *reflète une certaine réalité démographique et sociologique mise en avant par de nombreux rapports préfectoraux : le vieillissement des maires* » ;
- outre la mortalité, ce phénomène de vieillissement a également pour conséquence « *un nombre important de démissions pour raison de santé* » ;
- une faible proportion des cessations de fonction correspond à « *des démissions d'office dont les origines sont variées (annulation de l'élection par le juge, condamnation judiciaire, inéligibilité)* » ;
- la forte évolution du nombre de cessation de fonction pour motif de « fin de mandat » s'explique « *par les nombreuses créations de communes nouvelles qui ont mis un terme à 1688 mandats de maires entre 2015 et 2018* » ;
- les règles relatives au non-cumul des mandats « *ont eu pour effet d'augmenter le nombre de démissions et expliquent, selon les préfets, environ une démission sur dix depuis 2014* » ;
- toujours selon l'analyse des préfets, « *une démission sur dix environ, résulte de considérations de politique locale et interne au conseil municipal* ».

En conclusion de la synthèse des préfets, il ressort « **qu'environ la moitié des cessations de fonction de maires depuis le renouvellement de 2014 relève des causes qui ont pour trait commun d'être (plus ou moins) contraintes par des facteurs exogènes ; décès, démission d'office, fusion de communes, mise en conformité avec les nouvelles règles relatives au non-cumul des mandats ou dissensions politiques** ». Quant à l'autre moitié des cessations de fonction, elle correspond « *à des démissions volontaires pour raisons personnelles* » dont les motifs sont très variés : « *liés à la santé, professionnels (mutations, difficultés à concilier métier et mandat, familiaux)* ». Il en résulte que le nombre de maires dont la démission « *serait justifiée par la lassitude et la lourdeur de la charge apparaît extrêmement marginal* ».

Par ailleurs, une note transmise en annexe du courrier indique que les démissions intervenues en raison des dispositions relatives au non-cumul des mandats parlementaires avec l'exercice d'une fonction exécutive locale « *ont vraisemblablement été traitées comme des démissions volontaires sans pour autant exclure que certains services préfectoraux aient choisi un autre motif* ».

Ces différents éléments appellent différentes observations de la part des rapporteuses.

Elles souhaitent tout d'abord rappeler qu'au-delà des aléas et des décisions individuelles, chaque commune est aujourd'hui dirigée par un ou une maire : **il n'y a pas de vacance du pouvoir mayoral dans notre pays.**

Elles tiennent ensuite à souligner la **vitalité des communes nouvelles**, qui constitue un fait majeur ayant permis de descendre en dessous du nombre symbolique des 36 000 communes et d'amorcer, ainsi, la réduction de l'émiettement communal. La conséquence en a été la fin de mandat pour « *près de 1700 maires* » qui constitue la part la plus importante, et de loin, de la catégorie « fin de mandat ».

Par ailleurs, le **vieillessement des maires est également un fait avéré** : l'âge moyen des maires lors de leur élection en 2014 était de 58,7 ans, et la catégorie des 60 ans et plus y représentait 52,5 %. Cette donnée est complétée par la proportion des retraités parmi les maires qui était de 32,2 % en 2008 et de 42,6 % en 2014. Pour autant, les éléments disponibles ne permettent pas de quantifier précisément le facteur « raisons de santé » parmi les motifs de démissions volontaires.

D'une manière plus générale, il apparaît, selon les calculs effectués par les rapporteuses, que la **proportion de cessations de mandat subies, ou fortement contraintes, s'établit à environ 70 % sous la présente mandature contre 46 % sous la précédente**, soit un ratio plus important que ce qu'indique le courrier du ministre. Outre les décès (567) et les démissions d'office (53), qui sont en augmentation sensible, ce sont bien les fins de mandat pour fusion de communes (1688) et les démissions pour satisfaire aux règles en matière de non-cumul des mandats posées par l'article LO 141-1 du code électoral (194) qui sont à l'origine de **l'augmentation en trompe l'œil du nombre de « démissions des maires »** qui a donné lieu à la médiatisation de ce sujet.

Une consultation, sous forme de questionnaire en ligne, a été réalisée par les rapporteuses auprès des maires en fonction. Chacune des questions relatives à l'exercice du mandat et aux éventuelles difficultés rencontrées a recueilli environ 2 500 réponses. Ses enseignements rejoignent ceux de l'enquête 2018 sur les maires de France réalisée par le CEVIPOF en partenariat avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Le fait qu'**un maire sur deux ne souhaite pas se représenter en 2020**, alors que 60 % des maires sortants avaient été réélus en 2014, repose, outre le phénomène de vieillissement déjà mentionné, sur les raisons suivantes :

- accroissement de la technicité juridique de la fonction et du poids des normes ;
- difficultés de conciliation entre vie familiale et exercice du mandat ;
- insuffisance des indemnités au regard des responsabilités exercées et de la charge de travail ;
- difficultés de positionnement vis-à-vis de l'intercommunalité / sentiment de perte d'influence ou de capacité à agir ;
- accroissement des exigences des administrés / comportement consumériste de leur part.

Tous ces éléments militent en faveur d'un **renforcement de la formation initiale et continue des élus locaux et plus particulièrement des maires des communes de moins de 5 000 habitants**.

Au terme de leurs travaux, **les rapporteuses soulignent le caractère insuffisamment sophistiqué et normé du recueil de données au sein du RNE**, lequel ne permet pas de suivre de manière objective et actualisée les évolutions des mandats électoraux, et **affirment la nécessité de faire évoluer la loi** pour inscrire l'obligation pour les élus, de motiver, au moins sommairement, leur démission.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 24 juillet 2019, sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, président, la Délégation examine le présent rapport d'information (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/ibMnX2>

