



N° 2306

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2272)  
*de finances pour 2020*

TOME VII

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

PAR MME ÉMILIE GUEREL  
Députée

---



En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2019 pour le présent projet de loi de finances. À cette date, **100 % des réponses** au questionnaire thématique étaient parvenues à votre rapporteur pour avis.



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	9
<b>A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »</b> .....	9
1. Les dotations d'investissement .....	10
a. Le soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements .....	10
b. Le soutien à l'investissement des départements et des régions.....	11
2. Les dotations de décentralisation .....	11
<b>B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »</b> .....	12
1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales ».....	13
2. L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » .....	13
3. L'action n° 4 « Dotations outre-mer »,.....	13
<b>C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	14
1. L'article 77 : décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée .....	14
2. L'article 78 : répartition de la dotation globale de fonctionnement.....	14
<b>II. DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À LA GOUVERNANCE PARTAGÉE : ACCOMPAGNER LES DYNAMIQUES DE DÉMOCRATIE LOCALE DANS LES TERRITOIRES</b> .....	16
<b>A. UNE DYNAMIQUE RÉELLE EN FAVEUR DE LA PARTICIPATION LOCALE MALGRÉ UN CADRE LÉGISLATIF OBSOLÈTE</b> .....	17
1. Un cadre législatif riche et complexe.....	17
a. Des instances consultatives nombreuses.....	17
b. Des consultations directes des citoyens strictement encadrées .....	19
2. Des innovations démocratiques variées dans les territoires .....	23
a. Des chartes pour définir clairement les démarches et les enjeux .....	23
b. Le tirage au sort pour garantir la représentativité des participants.....	24

c. Des budgets participatifs pour associer les citoyens à la gestion locale .....	26
<b>B. UN CHANGEMENT DE BRAQUET INDISPENSABLE POUR DONNER PLEINEMENT LEUR PLACE AUX CITOYENS .....</b>	<b>27</b>
1. Les leçons du Grand Débat national .....	27
2. Propositions de votre rapporteure .....	29
a. Pour un portage politique fort.....	29
b. Définir un cadre juridique commun par une « loi-cadre » .....	30
c. Accorder un statut aux participants.....	32
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>35</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>65</b>
<b>DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS.....</b>	<b>67</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Les deux programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent un total de 3,8 milliards d’euros d’autorisations d’engagement dans le projet de loi de finances pour 2020.

L’État poursuit, avec son effort financier en faveur des collectivités territoriales, trois objectifs principaux :

– attribuer des ressources aux collectivités territoriales au moyen de critères objectifs et rationnels permettant notamment de soutenir les territoires les plus fragiles. Les dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), régulièrement renforcées, progresseront de 220 millions d’euros en 2020 ;

– accompagner l’investissement local, notamment en milieu rural, dans une logique de projet et d’effet de levier ;

– compenser les charges qui leur sont transférées dans le cadre de la décentralisation ou les pertes de produit fiscal induites par des réformes des impôts locaux.

Le projet de loi de finances pour 2020 traduit la volonté du Gouvernement de reconduire le soutien apporté à l’investissement local : la dotation d’équipement des territoires ruraux est fixée, comme en 2018 et 2019, au niveau historiquement élevé de 1,046 milliard d’euros, la dotation de politique de la ville s’élève toujours à 150 millions d’euros tandis que le soutien à l’investissement local est maintenu à son niveau des trois dernières années, soit 570 millions d’euros.

Après avoir présenté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », votre rapporteure pour avis a fait le choix, cette année, de se pencher sur la question de la participation citoyenne dans les collectivités territoriales. Moins d’un an après la communication de la mission « flash » sur la démocratie locale et la participation citoyenne, conduite par nos collègues Émilie Chalas et Hervé Saulignac <sup>(1)</sup>, il lui a en effet semblé important de prolonger ces réflexions à la lumière de l’expérience du Grand Débat national.

---

(1) Communication du 6 février 2019 : [http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/75572/775508/version/1/file/Communication+MF+D%C3%A9mocratie+Lo](http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/75572/775508/version/1/file/Communication+MF+D%C3%A9mocratie+Locale.pdf)  
[cale.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/75572/775508/version/1/file/Communication+MF+D%C3%A9mocratie+Lo)



## I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

### A. LE PROGRAMME 119 « CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS »

Le programme 119 comprend deux types de concours en faveur des collectivités territoriales :

– **les dotations d'investissement** assurent le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales : pour 2,03 milliards d'euros en AE et 1,71 milliard d'euros en CP ;

– **les dotations de décentralisation** assurent la compensation des charges supportées par les collectivités territoriales à la suite d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétence : pour 1,55 milliard d'euros en AE et en CP.

Au total, ce programme représente ainsi près de 3,58 milliards d'euros en AE et 3,26 milliards d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2020.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2019		PLF 2020		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1,81	1,47	1,82	1,61	+ 0,6%	+ 9,5%
02 – Dotation générale de décentralisation des communes	0,13	0,13	0,13	0,13	0	0
03 – Soutien aux projets des départements et des régions	0,29	0,15	0,21	0,10	- 27,6%	- 33,3%
04 – Dotation générale de décentralisation des départements	0,26	0,26	0,26	0,26	0	0
05 – Dotation générale de décentralisation des régions	0,91	0,91	0,91	0,91	0	0
06 – Dotation générale de décentralisation concours particuliers	0,23	0,23	0,23	0,23	0	0
<b>Total</b>	<b>3,66</b>	<b>3,16</b>	<b>3,58</b>	<b>3,26</b>	<b>- 2,2 %</b>	<b>+ 3,2 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2020.

## 1. Les dotations d'investissement

Le soutien de l'État aux projets d'investissement des collectivités territoriales s'effectue par le biais de deux actions : l'action n° 1 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » et l'action n° 3 « Soutien aux projets des départements et des régions ».

### *a. Le soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements*

L'action n° 1 regroupe sept dotations budgétaires :

– **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** subventionne des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements, situés essentiellement en milieu rural. Les critères retenus par les préfets pour l'attribution de ces aides sont la population et la richesse fiscale de la collectivité. Le montant de la dotation, fixé à 996 millions d'euros en 2017, avait été augmenté de 50 millions d'euros par la loi de finances pour 2018 pour atteindre 1,046 milliard d'euros et ainsi compenser la suppression de la réserve parlementaire. Le présent projet de loi propose de reconduire en 2020 le montant prévu en 2019 : les autorisations d'engagement (AE) s'élèvent ainsi à 1,046 milliard d'euros et les crédits de paiement (CP) à 901 millions d'euros ;

– **la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)** concourt, depuis sa création en 2016, au financement de projets structurants définis entre l'État et les communes et leurs groupements : rénovation thermique, transition énergétique, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, développement du numérique, etc. Pour 2020, les crédits s'élèvent à 570 millions d'euros en AE et 527 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 23 millions d'euros par rapport à 2019, pour financer la montée en charge des projets financés depuis 2016. Comme en 2019, 200 millions de cette dotation seront consacrés à soutenir les collectivités dans la mise en œuvre des initiatives retenues dans le cadre du grand plan d'investissement ;

– **la dotation politique de la ville (DPV)** apporte un soutien financier aux communes de métropole et d'outre-mer les plus défavorisées. Les conditions d'éligibilité de cette dotation ont été révisées par la loi de finances pour 2019 afin de limiter les effets de seuil. Son montant est maintenu à 150 millions d'euros en AE comme en 2019 et à 124 millions d'euros en CP au lieu de 111 millions d'euros afin de tenir compte de l'augmentation des engagements au cours des dernières années ;

– **la dotation forfaitaire pour la délivrance de titres sécurisés (DTS)** est accordée aux communes qui ont sollicité l'installation de stations de recueil des demandes de passeports biométriques. En 2019, 2 292 communes bénéficient de cette dotation pour le déploiement de 4 023 stations. Pour 2020, les crédits, en AE et en CP, augmentent de 6 millions d'euros pour s'établir à 46 millions d'euros afin de couvrir le coût du déploiement de nouvelles stations d'enregistrement ;

– **la dotation communale d’insularité**, créée par la loi de finances pour 2017, reste stable, comme les années précédentes, à 4 millions d’euros en AE et CP. Elle a pour objet de prendre en compte les charges spécifiques liées à l’insularité pour les « îles-communes » métropolitaines ;

– **la dotation pour les régisseurs de police municipale au titre de la perception du produit de certaines contraventions (IRPM)** constitue le remboursement par l’État de l’obligation pour les communes de verser pour le compte de ce dernier une indemnité de responsabilité aux régisseurs visant à compenser leurs charges de cautionnement (500 000 euros en AE et CP, reconduits en 2019) ;

– **la dotation Natura 2000**, enfin, créée par un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2019, est stable, à 5 millions d’euros en AE et CP en 2020. Elle vise à prendre en compte, pour les communes concernées, les charges induites par la présence sur leur territoire d’une zone Natura 2000.

#### *b. Le soutien à l’investissement des départements et des régions*

**L’action n° 3** « Soutien aux projets des départements et des régions » regroupe uniquement les crédits affectés à la dotation de soutien à l’investissement des départements (DSID), créée en 2019 en remplacement de la dotation globale d’équipement (DGE) des départements.

La plus grande part de cette dotation est très proche de la DSIL des communes : le préfet de région attribue ces crédits sous forme de subventions d’investissement dans les domaines jugés prioritaires au niveau local. La seconde part est répartie au bénéfice des départements, proportionnellement à l’insuffisance de leur potentiel fiscal.

Pour 2020, les crédits s’élèvent à 212 millions d’euros en AE et 105 millions d’euros en CP, dans la continuité de ceux demandés en 2019.

## **2. Les dotations de décentralisation**

Les dotations de décentralisation sont au nombre de quatre :

– **l’action n° 2** « Dotation générale de décentralisation (DGD) des communes » assure la compensation financière de certaines charges du bloc communal, lorsque ces dernières résultent d’un transfert, d’une création ou d’une extension de compétences. La DGD des communes est fixée à 130 millions d’euros en AE et CP depuis 2009 ;

– **l’action n° 4** « Dotation générale de décentralisation des départements » est dotée, comme en 2019, de 265 millions d’euros en AE et CP pour compenser des charges transférées aux départements ne pouvant faire l’objet d’une compensation sous forme de fiscalité (collèges à sections binationales et internationales, monuments historiques, etc.) ;

– suivant le même objet, **l’action n° 5** « Dotation générale de décentralisation des régions » assure la compensation financière de charges transférées aux régions. D’un montant de 913,7 millions d’euros en AE et CP, comme en 2019, elle comprend notamment la DGD de la collectivité de Corse (187 millions d’euros en 2020) et la DGD versée au syndicat des transports d’Île-de-France (STIF) en compensation des charges liées aux transports scolaires (128,1 millions d’euros). À ces deux concours s’ajoute la compensation de charges résultant de divers transferts, extensions ou créations de compétences. Enfin, une fraction de cette DGD régions sert à financer les transferts de compétences des régions outre-mer qui ne peuvent pas l’être par une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;

– **l’action n° 6**, enfin, « Dotation générale de décentralisation concours particuliers », dotée de 236,2 millions d’euros en AE et CP, regroupe des compensations attribuées indistinctement aux communes, départements, régions ou groupements de collectivités territoriales. Elles comprennent ainsi des concours en faveur des autorités organisatrices des transports urbains (87,9 millions d’euros), en faveur des ports maritimes (53 millions d’euros), des aérodromes (4 millions d’euros), de la gestion du domaine public fluvial (2,6 millions d’euros) ou des bibliothèques municipales et départementales (88,4 millions d’euros).

## **B. LE PROGRAMME 122 « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »**

Le programme 122 regroupe les dispositifs destinés à soutenir les collectivités territoriales faisant face à des situations exceptionnelles (action n° 1), les moyens attribués à la direction générale des collectivités territoriales (action n° 2) et les dotations d’outre-mer (action n° 3). Pour 2020, ses crédits s’élèvent à 234,67 millions d’euros en AE et 193,55 millions d’euros en CP.

### **ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122**

(en millions d’euros)

Numéro et intitulé de l’action	LFI 2019		PLF 2020		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	94	128,70	92	50,92	-2,1 %	- 60,4 %
02 – Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,86	2,92	0,63	0,60	- 78 %	- 79,5 %
142,03 – Dotations outre-mer	141,21	141,21	142,03	142,03	+ 0,6 %	+ 0,6 %
<b>Total</b>	<b>238,08</b>	<b>272,83</b>	<b>234,67</b>	<b>193,55</b>	<b>- 1,4 %</b>	<b>- 29,1 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2020.

### **1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »**

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » comprend différentes subventions destinées à soutenir les collectivités touchées par des difficultés particulières. Elle est dotée pour 2020 de 92 millions d'euros en AE et 50,9 millions d'euros en CP. Elle regroupe :

– les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté (2 millions d'euros en AE et CP) ;

– les subventions exceptionnelles pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP) ;

– les subventions pour travaux divers d'intérêt local (18,97 millions d'euros en CP) ;

– le fonds d'urgence pour les départements (50 millions d'euros en AE), destiné à contribuer au financement des travaux de reconstruction de la collectivité de Saint-Martin à la suite des dégâts causés à l'automne 2017 par l'ouragan Irma.

### **2. L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales »**

L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » prévoit les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués à la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) du ministère de l'Intérieur et au fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales. Pour 2020, ces crédits s'élèvent à 0,63 million d'euros en AE et 0,60 en CP.

### **3. L'action n° 4 « Dotations outre-mer »,**

L'action n° 4 « Dotations outre-mer », d'un montant de 142 millions d'euros en AE et CP pour 2020, regroupe quatre dotations destinées à compenser les charges résultant des transferts de compétences au profit de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Saint-Martin et à financer le fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie.

## C. LES MESURES PRÉVUES PAR LES ARTICLES RATTACHÉS

### 1. L'article 77 : décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

Le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un prélèvement sur recettes versé par l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements, destiné à assurer une compensation de la charge de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qu'ils supportent sur leurs dépenses d'investissement. D'un montant de 5,529 milliards d'euros en 2018, il constitue le principal dispositif de soutien de l'État à l'investissement public local.

Il est prévu d'automatiser la gestion du FCTVA par le biais du recours à une base comptable désormais éligible en totalité, ce qui doit permettre une dématérialisation quasi-intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement du fonds. L'année 2019 a permis de réaliser les développements informatiques nécessaires à cette automatisation et de poursuivre la concertation avec les associations représentant les collectivités territoriales.

Dans un objectif de respect de la neutralité budgétaire de l'automatisation, le Gouvernement souhaite reporter d'une année supplémentaire la mise en œuvre de l'automatisation. Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, *« ce report permettra de poursuivre et d'affiner, en coordination avec les associations représentant les collectivités locales, les évaluations financières de la réforme à partir de la nouvelle application ALICE, afin de fiabiliser les estimations. L'automatisation de la gestion du FCTVA sera réalisée si la négociation avec les collectivités locales permet de garantir le coût nul de cette réforme. »*

L'article 77 décale donc l'application de l'automatisation au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### 2. L'article 78 : répartition de la dotation globale de fonctionnement

L'article 78 comprend plusieurs évolutions des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des départements :

– il prévoit de majorer de 180 millions d'euros les dotations de péréquation des communes et de 10 millions les dotations de péréquation des départements, afin de renforcer l'effort de solidarité au sein des concours financiers de l'État ;

– il comprend une réforme de la péréquation versée aux communes des départements d'outre-mer, qui bénéficient actuellement d'une quote-part, la

« dotation d'aménagement des communes d'outre-mer » (DACOM), dont le mode de calcul s'avère moins favorable que ce que pourrait amener l'application des règles de péréquation applicables en métropole. En attendant les résultats de la mission parlementaire initiée sur le sujet <sup>(1)</sup>, et conformément aux engagements du Président de la République lors du Grand Débat national envers les élus ultramarins, le montant de la péréquation versée à ces communes est augmenté d'une dotation de péréquation répartie en fonction de critères de ressources et de charges ;

– l'article 78 comporte des mesures visant à prolonger les incitations financières dont bénéficient les communes nouvelles dans le calcul de leurs attributions de DGF depuis 2010. Il tire également les conséquences de la promulgation de la loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires <sup>(2)</sup> en garantissant aux « communes-communautés » isolées un niveau de DGF intégrant les dotations perçues par l'ancien EPCI ;

– il prévoit aussi des ajustements du calcul de la dotation d'intercommunalité, dont la réforme votée en 2019 a permis d'apporter davantage de stabilité et d'équité entre les EPCI à fiscalité propre. Les modifications proposées consolident la réforme durant les premières années de sa mise en œuvre ;

– l'article 78 rénove, enfin, le mécanisme introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui permet de répartir la DGF des communes au sein de l'EPCI différemment de la répartition de droit commun. Ce mécanisme est en pratique inappliqué. L'article vise à le compléter, par un système permettant aux élus locaux de décider de redistribuer une partie de la DGF des communes en fonction de critères locaux, adaptés aux particularités du territoire, mais qui garantirait que chaque maire puisse donner son accord de manière explicite sur les modalités proposées.

---

(1) *Mission sur les finances locales outre-mer confiée par le Premier ministre le 19 juin 2019 à M. Jean-René Cazeneuve, député, et M. Georges Patient, sénateur.*

(2) *Loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires*

## II. DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À LA GOUVERNANCE PARTAGÉE : ACCOMPAGNER LES DYNAMIQUES DE DÉMOCRATIE LOCALE DANS LES TERRITOIRES

Alors que la France vient de connaître, avec le Grand Débat national, un exercice totalement inédit, par son ampleur, de l'ouverture de la parole, votre rapporteure a souhaité se pencher à nouveau, dans la continuité des travaux initiés par la mission « flash » de la commission des Lois en février dernier, sur la question de la participation citoyenne locale <sup>(1)</sup>.

Après des mois de débats et de propositions, les élus ont entendu la parole des Français et il est en effet désormais temps de faire droit à leur souhait largement exprimé de réinventer notre modèle de démocratie, en particulier au niveau local. Le Premier ministre a bien compris cette nécessité lorsqu'il a invité à « *construire les outils d'une démocratie plus délibérative* » <sup>(2)</sup>.

De quoi parle-t-on ? Selon la définition proposée par le groupe d'intérêt scientifique *Démocratie et Participation* <sup>(3)</sup>, la démocratie participative est constituée de l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques.

En France, la participation émerge à partir des années 1960, dans les domaines environnementaux et urbains, à l'initiative des citoyens eux-mêmes à l'occasion de conflits autour de différents aménagements. Ce n'est ensuite qu'à partir des années 1990 que le législateur a commencé à institutionnaliser la participation citoyenne dans les collectivités territoriales.

Depuis, notre pays s'est doté d'un grand nombre de dispositifs de participation, sans qu'ils ne rencontrent le succès espéré. Il existe pourtant de belles dynamiques dans de nombreux territoires, qu'il convient à présent d'accompagner.

La participation a de multiples vertus : en s'appuyant sur leur « expertise d'usage », elle améliore la qualité des décisions qui concernent les habitants mais, surtout, elle contribue à tisser du lien social et à éduquer à la citoyenneté et, partant, à renforcer notre démocratie.

---

(1) <http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/75572/775508/version/1/file/Communication+MF+D%C3%A9mocratie+Locale.pdf>

(2) Discours du 8 avril 2019.

(3) <https://www.participation-et-democratie.fr/>

## A. UNE DYNAMIQUE RÉELLE EN FAVEUR DE LA PARTICIPATION LOCALE MALGRÉ UN CADRE LÉGISLATIF OBSOLÈTE

La France présente la particularité de disposer d'une législation foisonnante en matière de participation locale, qui est presque totalement inutilisée par les collectivités les plus avancées en la matière.

### 1. Un cadre législatif riche et complexe

Alors que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoyait, à son article 1<sup>er</sup>, l'adoption à venir d'une loi pour développer « *la participation des citoyens à la vie locale* », il a fallu attendre la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour que cette promesse connaisse un début de concrétisation. Depuis, les dispositifs se sont multipliés, sans pour autant rencontrer l'adhésion des citoyens et des élus.

#### a. *Des instances consultatives nombreuses*

La participation des citoyens à la vie locale se fait aujourd'hui par le biais de nombreuses instances consultatives, dont la plupart résultent d'obligations légales.

● Instances emblématiques de la participation citoyenne, les **conseils de quartier** ont été créés par la loi du 27 février 2002<sup>(1)</sup>, généralisant ainsi une pratique ancienne dans de nombreuses villes. Ils « *peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville.* »<sup>(2)</sup> Ils peuvent également « *être associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier.* »<sup>(3)</sup> Leur création est obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants et facultative pour les villes de 20 000 à 80 000 habitants.

Ni le périmètre, les attributions précises, la composition ou les modalités de fonctionnement des conseils de quartier ne sont précisés par la loi : ils sont donc fixés par le conseil municipal. De fait, les pratiques sont très variables d'une commune à l'autre : désignation par tirage au sort ou sur la base du volontariat, présidence par un élu municipal ou par les membres du conseil, capacité d'auto-saisine, etc.

La diversité des organisations, des thématiques et des modes de participation rend difficile l'établissement d'un bilan des conseils de quartier. S'ils sont incontestablement devenus des lieux essentiels d'échanges entre les élus et les habitants, ils n'échappent pas toujours au syndrome du « toujours les mêmes » (TLM), avec une surreprésentation de certaines populations.

---

(1) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(2) Art. L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(3) Idem.

- En même temps que les conseils de quartier, la loi du 27 février 2002 précitée avait permis aux villes de créer des **comités consultatifs** sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Le conseil municipal fixe leur composition pour la durée du mandat en cours et désigne le président parmi les membres du conseil municipal. Ils réunissent élus, associations, professionnels, habitants et usagers et portent sur des problématiques très diverses : égalité femmes/hommes, laïcité, accessibilité, mobilités, etc. Là-aussi, le fonctionnement de ces organismes varie considérablement d'une commune à l'autre.

- Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, des **conseils citoyens** sont, depuis 2014 <sup>(1)</sup>, associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Ils sont composés à la fois d'habitants du quartier concerné et de représentants d'associations et acteurs locaux. Au nombre de 1 438 aujourd'hui <sup>(2)</sup>, ils sont dotés d'une large autonomie et exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Ils peuvent, dans certains cas, se substituer aux conseils de quartier.

- Dans un registre plus spécialisé, les **commissions consultatives des services publics locaux** (CCSPL), également créés par la loi du 27 février 2002, ont pour objet d'associer les citoyens à la gestion des services publics locaux (eau potable, gestion des déchets, transports urbains, etc.) gérés par délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

La CCSPL est présidée par l'exécutif local et comprend des membres de l'organe délibérant désignés à la représentation proportionnelle et des représentants d'associations locales. Elle doit être consultée, avant que l'assemblée délibérante de la collectivité ne statue, sur les différents projets de délégation de service public. La création d'une CCSPL est obligatoire dans les collectivités les plus importantes (régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants <sup>(3)</sup>). Si les associations d'usagers, les élus et les techniciens y accomplissent un travail utile, on peut s'interroger sur l'implication concrète des habitants dans ces instances.

- Les **conseils de développement**, enfin, ont été instaurés par la loi « NOTRe » du 7 août 2015 <sup>(4)</sup>. Il s'agit d'instances de démocratie participative mises en place dans les EPCI de plus de 20 000 habitants. Constitués de citoyens bénévoles, « *de représentants des milieux économiques, sociaux et culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs* » <sup>(5)</sup>, ils ont pour but de s'exprimer sur des questions d'intérêt commun.

---

(1) Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

(2) <https://www.conseilscitoyens.fr/quest-ce-qu-un-conseil-citoyen>

(3) Art. L. 1413-1 du CGCT.

(4) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(5) Art. L. 5211-10-1 du CGCT.

Comme pour les conseils de quartier, le fonctionnement des conseils de développement est très variable d'un territoire à l'autre. Ils peuvent jouer à la fois le rôle de comités d'experts, en agissant comme laboratoires d'idées, ou d'instances organisatrices du débat public territorial. Ce positionnement hybride, à la fois institutionnel et participatif, explique certainement leur relatif manque de notoriété auprès du grand public. Alors que leur création est très récente, il semble que les conseils de développement n'aient donc pas encore trouvé pleinement leur place dans les instances de participation locale.

### *b. Des consultations directes des citoyens strictement encadrées*

Longtemps absente au niveau local, la participation directe des électeurs a été introduite dans notre législation par la loi du 6 février 1992<sup>(1)</sup>, complétée ensuite notamment par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>(2)</sup>. Plusieurs dispositifs sont donc aujourd'hui à la disposition des collectivités, sans qu'aucun n'ait vraiment trouvé leurs faveurs.

• Introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 à l'article 72-1 de la Constitution, le **référendum local** permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale.

Les articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales encadrent strictement son usage : l'exécutif local est par exemple seul compétent pour proposer à l'assemblée délibérante son organisation, le préfet peut s'opposer à tout projet de référendum organisé sur un objet ne relevant pas de la compétence de la collectivité organisatrice, il ne peut être organisé dans les six mois précédant le renouvellement intégral ou partiel de l'assemblée délibérante ou le même jour que d'autres élections nationales ou locales, et, enfin, seuls les électeurs, et non l'ensemble des habitants, peuvent voter.

En outre, le projet soumis à référendum local n'est adopté et ne vaut décision qu'à la double condition que la moitié au moins des électeurs inscrits ait pris part au scrutin et qu'il ait réunit la majorité des suffrages exprimés. L'abstention est donc défavorable à la validation du résultat du référendum. Aussi, comme l'avaient souligné nos collègues Émilie Chalas et Hervé Saulignac lors de leur mission « flash » de février 2019, il serait certainement souhaitable d'engager une réflexion sur l'établissement de seuils en parts de votes positifs afin que l'abstention ne puisse être une stratégie visant à retirer le caractère décisionnel d'un vote ayant obtenu la majorité.

---

(1) Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

(2) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

### Quelques exemples de référendums locaux en France

La plupart des référendums locaux organisés jusqu'ici l'ont été dans de modestes communes. Ils ont porté sur des thématiques locales, comme le déplacement d'un monument aux morts à Englancourt dans l'Aisne, la réhabilitation d'une halle à Villefranche-de-Lonchet en Dordogne ou un projet de carrière à Larnod dans le Doubs.

À Nérac, dans le Lot-et-Garonne, la municipalité n'a pas installé de dispositif de vidéosurveillance dans la commune après un vote défavorable des habitants. De même, en septembre 2015, la police municipale de Beauvais n'a pas été armée à la suite d'un référendum local négatif.

Plusieurs référendums qui ne portaient pas sur un objet relevant de la compétence de la collectivité territoriale se sont heurtés à des décisions de justice. En 2006, à Crozan, dans la Creuse, un référendum a été annulé par le tribunal administratif de Limoges au motif qu'il portait sur la démolition d'un bâtiment, considérée comme un acte individuel et n'entrant donc pas dans la sphère des référendums locaux. En 2005, la cour administrative d'appel de Bordeaux a également annulé l'organisation d'un référendum sur les organismes génétiquement modifiés, décidé par le conseil général du Gers, au motif que cette question ne relevait pas de la compétence du département. Pour les mêmes raisons, en septembre 2016, le tribunal administratif de Grenoble, saisi par le préfet de la Drôme, s'est opposé à l'organisation d'un référendum sur l'accueil de migrants de Calais dans la commune d'Allex.

*Source : Rapport d'information du M. Philippe Bonnecarrère, fait au nom de la mission d'information Démocratie représentative, participative, paritaire, Sénat, 17 mai 2017.*

Dès lors, on comprend que les collectivités préfèrent se tourner vers les consultations locales, dont les conditions de validation sont moins strictes.

• La **consultation locale**, ouverte initialement aux seules communes<sup>(1)</sup>, permet, depuis la loi du 13 août 2004<sup>(2)</sup>, à toutes les collectivités territoriales de consulter les électeurs « *sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.* »<sup>(3)</sup>

Comme pour le référendum local, seuls les électeurs de la collectivité – ou une partie d'entre eux – sont consultés lors de cette procédure, ce qui conduit à exclure une part importante de la population potentiellement concernée par le sujet : résidents étrangers, actifs travaillant sur le territoire mais résidant ailleurs, jeunes, etc.

À la différence du référendum local, les électeurs eux-mêmes peuvent être à l'initiative d'une demande de consultation, la décision de l'organiser relevant toutefois de l'assemblée délibérante. Les conditions à réunir sont particulièrement

---

(1) Loi du 6 février 1992 précitée.

(2) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(3) Art. L. 1112-15 du CGCT.

difficiles à remplir puisqu'elles nécessitent la réunion d'un cinquième au moins des électeurs dans les communes, et d'un dixième dans les autres collectivités territoriales. Un électeur ne peut en outre signer plus d'une demande par an et par collectivité.

La consultation locale n'est qu'une demande d'avis et, « *après avoir pris connaissance du résultat [...], l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.* »<sup>(1)</sup> Dans les faits, il est cependant délicat politiquement pour la collectivité de ne pas suivre ensuite l'avis rendu.

- Également introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le **droit de pétition** est inscrit à l'article 72-1 de la Constitution. Il prévoit que les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans la mesure où aucune loi d'application de cet article n'a été pour le moment adoptée, ce sont les seuils applicables aux consultations locales qui s'appliquent, ce qui rend difficile, pour ne pas dire impossible, son usage par les citoyens.

- Il existe par ailleurs d'**autres formes de consultation** des électeurs d'une collectivité territoriale, notamment en matière institutionnelle. L'article 72-1 de la Constitution prévoit ainsi deux cas : lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation et en cas de de modification des limites des collectivités territoriales. L'article 72-4 et l'article 73, alinéa 7, prévoient pour leur part le recueil du consentement des électeurs pour le changement de l'une des collectivités d'outre-mer vers l'un des régimes prévus par la Constitution.

- Plus récemment, enfin, un nouveau dispositif de consultation a été introduit<sup>(2)</sup> à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Il pose les règles de ce que l'on pourrait appeler une **consultation ouverte facultative**. Elle n'est pas réservée aux collectivités territoriales et peut être utilisée par l'administration au sens large.

L'article L. 131-1 précise ainsi que, dans ce cas, l'administration concernée « *rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.* »

---

(1) Article L. 1112-20 du CGCT.

(2) Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

Cette procédure présente l'avantage de laisser une grande latitude aux collectivités dans le choix du sujet ou du public concerné : elle a été par exemple utilisée par la région Occitanie en mai-juin 2016 pour choisir son nom, ce qui lui a permis de demander leur avis à toutes les personnes âgées de plus de quinze ans.

Avec sa décision du 17 juillet 2017<sup>(1)</sup>, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles doivent se dérouler les consultations prévues par l'article L. 131-1 : l'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées « *une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités* », « *la définition du périmètre du public consulté* » doit être « *pertinente au regard de son objet* » et, afin d'assurer la sincérité de la consultation, l'autorité administrative doit prendre « *toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité* ».

Avec cette décision, les collectivités disposent à présent d'un plancher de normes à respecter lorsqu'elles organisent des consultations de leurs habitants. Les potentialités ouvertes par l'article L. 131-1 du CRPA semblent particulièrement intéressantes et cette procédure pourrait rencontrer rapidement un succès important auprès des collectivités, tant elle pallie plusieurs des lacunes des autres procédures de consultation.

#### **La Commission nationale du débat public : une expertise au service de la participation**

La France dispose d'une longue tradition d'enquête publique, en matière d'urbanisme mais aussi dans le domaine de l'environnement, avec la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995.

Compétente en matière d'aménagements ayant un impact sur l'environnement, la CNDP est une autorité administrative indépendante dont la mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte.

Comme l'a expliqué sa présidente, Mme Chantal Jouanno, à votre rapporteure, la CNDP n'est pas là pour « faire accepter » un projet mais pour montrer au décideur les questions qu'il suscite et ses conditions de faisabilité. L'action de la CNDP vise à ce que chacun puisse s'exprimer sur l'opportunité même du projet, ses caractéristiques et ses impacts. Elle veille, en particulier, à ce que l'information donnée par le responsable du projet soit accessible, complète et compréhensible. À ce titre, elle peut financer des expertises alternatives ou complémentaires demandées par le public.

Une des missions principales est aussi de mobiliser le plus largement, notamment les publics dits « éloignés » qui ont peu d'accès aux décideurs ou n'osent pas s'exprimer. À l'issue des débats ou des concertations, la CNDP rédige un ou des documents de conclusion qui donnent à voir tous les points de vue exprimés, de manière exhaustive et transparente. Elle précise ainsi les conditions de faisabilité du projet. Le responsable du projet a l'obligation par la loi de répondre, de manière motivée et publique, aux recommandations formulées par la CNDP.

---

(1) Conseil d'État, 19 juillet 2017, Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres, n° 403928, 403948.

Depuis sa mise en place, la CNDP a été saisie plus de 350 fois. Elle a organisé 95 débats publics et plus de 250 concertations partout en France et sur des projets de grande ampleur et stratégiques pour le développement du pays. À ce jour, il y a 83 concertations en cours sous l'égide de la CNDP et deux grands débats publics, dont l'un porte sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

## **2. Des innovations démocratiques variées dans les territoires**

Si les dispositifs de participation prévus par la loi peinent souvent à mobiliser élus et citoyens, ils n'empêchent pas l'innovation démocratique de gagner progressivement tous les territoires.

La France se trouve en effet dans une situation paradoxale où, alors qu'elle dispose d'un cadre législatif particulièrement riche, la plupart des innovations en termes de participation citoyenne sont organisées – avec succès – hors de tout cadre légal.

### ***a. Des chartes pour définir clairement les démarches et les enjeux***

La participation citoyenne se heurtant souvent à des difficultés de compréhension entre les citoyens et les collectivités, certaines d'entre elles ont décidé d'élaborer un document fondateur, définissant leur démarche et un cadre clair pour tous.

La ville de Strasbourg s'est ainsi dotée en avril 2018 d'un « Pacte pour la démocratie »<sup>(1)</sup> selon une démarche initiée après le sommet citoyen d'avril 2017. Ainsi que l'a expliqué à votre rapporteure Mme Chantal Cutajar, adjointe au maire de Strasbourg, en charge de la démocratie locale et de la politique de concertation, ce Pacte est l'aboutissement d'une démarche originale et expérimentale, fruit d'une co-construction entre les élus, les habitants et les services de la ville.

Le Pacte garantit un dialogue « *fondé sur la reconnaissance, la bienveillance et l'écoute réciproques* » qui engage les élus, les habitants et les services. Il précise les acteurs, les principes et les différents droits qui fondent la participation citoyenne de la ville.

Il reconnaît notamment aux habitants le droit d'agir à travers deux dispositifs : le droit de pétition citoyenne et le droit à un budget participatif.

Il établit également une échelle de participation, qui permet de mesurer le pouvoir du citoyen en fonction du dispositif choisi :

– le niveau 1 est le droit à l'information, qui doit être « *loyale, complète, régulière et compréhensible* » ;

---

(1) <https://participer.strasbourg.eu/pacte>

– le niveau 2 est le droit à la consultation : la ville recueille l’avis des habitants mais ne le suit pas forcément. Elle motive alors sa décision et publie l’avis des citoyens ;

– le niveau 3 est le droit à la concertation. Dans ce cas, la ville met en place des ateliers pour permettre aux élus, aux agents et aux citoyens de travailler ensemble. La décision finale revient toujours à la ville mais celle-ci s’engage à présenter de manière argumentée la prise en compte ou non des travaux issus de la concertation ;

– le niveau 4, enfin, est le droit à la co-construction. Ici, les citoyens sont associés dès l’élaboration du projet et la décision finale est partagée.

La ville s’engage à préciser pour chaque démarche de participation le niveau de participation de celle-ci, ce qui permet aux citoyens de s’impliquer en parfaite connaissance de cause et de ne pas être surpris ou frustrés, le cas échéant, si la ville ne suit pas leur avis.

Le Pacte créé, enfin, un comité d’éthique, présidé par le déontologue de la ville de Strasbourg, et comprenant un élu, un représentant des services et un citoyen. Ce comité d’éthique est le garant du respect du Pacte et peut notamment rendre des avis publics.

La délibération créant le Pacte pour la démocratie a été adoptée à l’unanimité, moins une voix, par le conseil municipal de Strasbourg.

Beaucoup d’autres villes et collectivités se sont engagées dans des démarches similaires : on peut citer par exemple la « Charte angevine pour la participation », la « Charte rennaise pour la démocratie locale » ou encore la « Charte nantaise pour le dialogue citoyen ». Si les outils peuvent varier d’une collectivité à l’autre, la démarche reste la même : fixer des règles du jeu claires pour tout le monde.

#### ***b. Le tirage au sort pour garantir la représentativité des participants***

L’une des critiques récurrentes faites aux systèmes de participation citoyenne concerne la représentativité des participants : on y constate en effet une surreprésentation des catégories sociales les mieux intégrées et les plus âgées.

Ainsi que l’explique le professeur Loïc Blondiaux : *« c’est une limite à laquelle est déjà confrontée la démocratie représentative et que ne semble pas contrecarrer jusqu’à présent la participation institutionnalisée. Celles et ceux qui participent aux conseils de quartier par exemple sont le plus souvent des personnes installées de longue date sur le territoire, bien dotées en capital culturel et déjà engagées dans les formes de participation traditionnelles »*

*(élections, militantisme...). Le risque est donc de renforcer les positions des catégories favorisées et de reproduire les inégalités politiques existantes. »<sup>(1)</sup>*

Cet enjeu de représentativité de la participation constitue une préoccupation majeure pour les collectivités. Dans une étude commandée par France urbaine à l'école urbaine de Sciences Po<sup>(2)</sup>, il ressort ainsi que 90 % des collectivités interrogées font état d'une difficulté à inclure certaines populations.

Pour répondre à cette difficulté, qui nuit à la dimension démocratique de la participation citoyenne et entraîne un mauvais calibrage des politiques publiques, les collectivités mettent en place des démarches innovantes, adaptées aux thématiques traitées et aux publics visés. Elles recourent pour cela fréquemment à des panels de citoyens, choisis par tirage au sort.

La ville de Nantes, par exemple, utilise ce système pour la composition de ses « Ateliers citoyens », groupes de travail chargés de se prononcer sur une problématique particulière. M. Bassem Asseh, adjoint au maire de Nantes en charge de la co-construction et du dialogue citoyen, a expliqué à votre rapporteure que la composition de ces ateliers était l'une des clés de la réussite de cette démarche et que la ville mettait un soin particulier à y faire participer les classes populaires, les ressortissants étrangers ou les ménages avec jeunes enfants. Ces panels ne rassemblent pas forcément beaucoup de personnes, trente à quarante suffisant généralement à permettre l'expression des différentes opinions.

La ville de Poitiers recourt aussi au tirage au sort sur les listes des bailleurs sociaux pour composer une partie des conseils citoyens de ses quatre quartiers prioritaires de la ville.

#### **La gouvernance collégiale et participative de la commune de Saillans**

Depuis les élections municipales de 2014, la petite commune de Saillans (1 300 habitants), dans la Drôme, fonctionne selon un modèle de participation citoyenne original, inédit par son ampleur.

Ce modèle s'appuie tout d'abord sur une gouvernance collégiale de la mairie. Il a été ainsi décidé une répartition des compétences et des indemnités de fonction entre des élus référents, et non plus seulement entre le maire et ses adjoints, afin d'impliquer et de responsabiliser l'ensemble des élus. Un travail en binômes d'élus, répartis par compétence, permet par ailleurs de partager les responsabilités. Un comité de pilotage, ouvert au public, constitue enfin l'instance principale de travail et de décision à laquelle participent tous les élus deux fois par mois.

La participation des habitants, ensuite, s'exerce à travers deux instances :

– les commissions participatives thématiques : au nombre de sept, elles sont coordonnées par un binôme d'élus référents. Elles regroupent l'ensemble des habitants qui le souhaitent (entre 20 et 60 habitants en moyenne) et visent une réflexion générale, la définition des grandes orientations et l'émergence et la priorisation des actions concrètes à

(1) <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>

(2) *La participation citoyenne à l'échelle des grandes villes, grandes intercommunalités et métropoles, France urbaine et École urbaine de Sciences Po.*

mettre en œuvre ;

– les groupes action-projet : ce sont des groupes de travail pour préparer, suivre et mettre en œuvre une action concrète qui a été définie en commission. Ils regroupent, sur une période déterminée, un nombre plus limité d’habitants (six minimum) ainsi qu’au moins un élu référent.

Ce mode de fonctionnement suppose une participation active des habitants : environ 230 personnes, soit 24 % de la population majeure, participent aux commissions et groupes action-projet. Si la collaboration entre les élus et les habitants est très poussée, la décision finale revient toutefois aux premiers, dans le cadre du comité de pilotage – le conseil municipal étant devenu une simple chambre d’enregistrement formel des décisions prises par le comité.

### ***c. Des budgets participatifs pour associer les citoyens à la gestion locale***

L’un des outils les plus emblématiques de la participation citoyenne est naturellement le budget participatif. Selon la définition proposée par le professeur Yves Sintomer, il s’agit « *d’un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques* »<sup>(1)</sup>.

Dès la fin des années 1990, des villes françaises se sont inspirées de l’expérience de Porto Alegre, au Brésil, pour dynamiser leurs instances de démocratie locale. Mais c’est surtout depuis 2014, et le développement des *civic tech*<sup>(2)</sup>, que les budgets participatifs connaissent un réel essor en France.

Selon l’enquête de M. Antoine Bézard publiée pour la fondation Jean-Jaurès en octobre 2018<sup>(3)</sup>, le nombre de communes engagées dans un budget participatif a presque doublé chaque année depuis 2014 : de 6 en 2014, les communes sont passées à 17 en 2015, 46 en 2017 et 80 en 2018, soit plus de 6 millions de personnes.

Si cette démarche concerne de plus en plus de grandes villes (Paris, Lille, Bordeaux, Rennes, Grenoble, Angers, Le Mans), et notamment en région parisienne, elle n’est pas absente du monde rural, la plus petite commune engagée étant par exemple Rocheservière, en Vendée, avec ses 3 220 habitants. Des départements ont également lancé des budgets participatifs : le Gers en 2017, les Landes et les Deux-Sèvres en 2018.

Le budget participatif est par ailleurs de moins en moins marqué politiquement à gauche de l’échiquier puisque des exécutifs de toutes couleurs politiques se sont désormais emparés de cet outil, tendance qui devrait certainement s’accroître à l’issue des élections municipales de mars 2020.

---

(1) <https://lesbudgetsparticipatifs.fr/villes-pionnieres-du-budget-participatif-et-reseau-pour-quoi-faire/>

(2) *Les civic tech sont habituellement définies comme des plateformes ou applications spécifiquement conçues pour renforcer l’engagement citoyen, la participation citoyenne et la transparence des gouvernements.*

(3) <https://jean-jaures.org/nos-productions/budgets-participatifs-la-nouvelle-promesse-democratique>

L'enquête de la fondation Jean-Jaurès distingue deux modèles de fonctionnement : un modèle « pyramidal », qui s'appuie sur les instances de démocratie locale existantes (conseils de quartier, conseils citoyens, etc.) et un modèle « horizontal » qui permet à tous les citoyens de prendre part au processus, de la proposition au vote final. C'est clairement ce second modèle qui est plébiscité par les collectivités puisqu'il est utilisé dans 90 % des cas.

Le budget participatif est l'exemple le plus abouti de participation des citoyens, et certainement l'un des plus réussis, mais il se fait hors de tout encadrement législatif. Même si une délibération du conseil municipal entérine formellement les choix des votants, les collectivités se défont, dans les faits, de leur pouvoir de décision en matière budgétaire au profit de leurs habitants – ce qui contrevient clairement aux dispositions législatives du code général des collectivités territoriales.

## **B. UN CHANGEMENT DE BRAQUET INDISPENSABLE POUR DONNER PLEINEMENT LEUR PLACE AUX CITOYENS**

Votre rapporteure en est convaincue : il est temps de prendre en compte la dynamique à l'œuvre dans les territoires et de faire franchir un palier qualitatif à la participation citoyenne locale. Les savoir-faire et les dynamiques sont là, il appartient maintenant de définir un cadre clair pour lui permettre de s'épanouir pleinement.

### **1. Les leçons du Grand Débat national**

Le Grand Débat national a été un exercice démocratique d'ouverture de la parole à une échelle qui n'avait jamais été connue jusqu'à présent, et probablement inédite à l'échelle mondiale.

La consultation s'est déroulée en plusieurs phases, sur une période assez longue, entre mi-décembre et mars 2019, a permis la tenue de plus de 10 000 réunions locales et a comptabilisé deux millions de contributions de citoyens sur un site Internet dédié.

Sans entrer dans le détail du fonctionnement de cette démarche, on constate qu'elle a révélé un savoir-faire certain en matière de participation citoyenne. 21 conférences citoyennes régionales se sont tenues, sous forme d'ateliers participatifs, dans la deuxième phase du grand débat, sur deux week-ends du mois de mars. Des citoyens tirés au sort ont dialogué et échangé pour élaborer des propositions collectives argumentées sur les quatre thèmes du Grand Débat national : transition écologique, démocratie et citoyenneté, fiscalité et dépenses publiques, organisation de l'État et services publics. Le tirage au sort, effectué par l'institut Harris Interactive, a permis de constituer des panels de citoyens aux profils diversifiés selon cinq critères (âge, genre, catégorie socioprofessionnelle, département, taille de l'agglomération). Plus de 100 000

personnes ont été contactées, 35 000 se sont déclarées intéressées et 1 404 ont finalement participé aux différentes conférences.

Les participants aux Conférences citoyennes régionales ont formulé 57 propositions relatives à la thématique de la démocratie et la citoyenneté.

La quasi-totalité de ces propositions consiste à faire évoluer le modèle politique vers plus d'horizontalité et de co-décision afin de favoriser une plus grande implication des citoyens (et des jeunes en particulier), de lutter contre l'abstention et de contrôler les élus.

Presque toutes les conférences ont proposé la création d'assemblées citoyennes constituées de citoyens tirés au sort sur les listes électorales ou par numéros de téléphones aléatoires. Ces assemblées, à l'échelle nationale et/ou locale, devraient donner aux citoyens un rôle dans l'élaboration des lois et dans la prise de décision.

Le message a été entendu : lors de son discours de restitution du Grand Débat national, le 8 avril 2019, le Premier ministre a souligné la nécessité de *« construire les outils d'une démocratie plus délibérative »* : *« le Grand Débat se termine mais l'exigence de participation demeure. Et le président l'a dit, nous ne pourrons plus gouverner comme avant. Cette expérience, elle doit nous être utile pour bâtir une démocratie participative au long cours. »*

Si le Grand Débat n'a pas encore donné lieu à des concrétisations institutionnelles, il a déjà commencé à infléchir la façon d'envisager la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, comme en témoigne la démarche inédite choisie pour définir la stratégie française de lutte contre le changement climatique, avec la mise en place de la Convention citoyenne pour le climat.

### **La Convention citoyenne pour le Climat : une démarche exemplaire de participation**

Décidée par le Président de la République, la Convention citoyenne pour le Climat se veut être une expérience démocratique inédite en France, avec pour vocation de donner la parole aux citoyens pour accélérer la lutte contre le changement climatique.

Elle réunit cent cinquante personnes, toutes tirées au sort, pour être représentative de la diversité de la société française.

Elle a pour objet d'être un lieu pour s'informer, débattre et préparer des projets de loi sur l'ensemble des questions relatives aux moyens de lutter contre le changement climatique. Le Président de la République s'est engagé à ce que ces propositions législatives et réglementaires soient soumises « sans filtre » soit à référendum, soit au vote du Parlement, soit à application réglementaire directe.

L'organisation de la Convention citoyenne pour le Climat a été confiée au Conseil économique, social et environnemental. Un Comité de gouvernance indépendant composé de personnalités qualifiées dans le domaine de l'écologie, la démocratie participative, l'économie et le social et des citoyens tirés au sort a été mis en place.

Les participants seront réunis à six reprises, durant des week-ends de trois jours, à Paris entre octobre 2019 et janvier 2020, au Conseil économique, social et environnemental. La Convention citoyenne pour le Climat remettra les conclusions de ses travaux suite à la dernière session. Le Gouvernement répondra ensuite publiquement aux propositions et publiera un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ces propositions. Les 150 citoyens pourront formuler collectivement une réaction à ces annonces lors d'une dernière journée.

Dans un objectif de transparence, les séances plénières et auditions de la Convention Citoyenne pour le Climat sont retransmises en direct sur son site Internet <sup>(1)</sup>. Des comptes rendus sont également publiés à l'issue de chaque week-end de travail.

## 2. Propositions de votre rapporteure

### a. *Pour un portage politique fort*

- Avec sa longue expérience des enquêtes publiques obligatoires en matière environnementale et d'urbanisme, l'expertise de la Commission nationale du débat public et désormais l'expérience du Grand Débat national, la France dispose de méthodes et d'outils de qualité en matière de participation et de consultation.

Il s'agit à présent de mettre ces savoir-faire au service d'une réelle volonté politique pour placer la participation citoyenne au cœur de l'action des collectivités territoriales. Tous les interlocuteurs de votre rapporteure l'ont souligné : seule une volonté politique forte des élus locaux a permis aux collectivités concernées de faire vivre leurs démarches participatives. La campagne municipale qui débute laisse penser que ce thème pourrait devenir un thème central de nombreux projets, votre rapporteure ne peut que s'en réjouir car c'est à cette condition que la participation citoyenne pourra s'inscrire durablement dans le quotidien des collectivités.

Afin qu'elle irrigue l'ensemble de ses politiques, votre rapporteure propose que les délégations à la participation citoyenne ou à la démocratie locale soient désormais confiées au premier adjoint de la collectivité. Trop souvent, y compris dans les collectivités aujourd'hui les plus avancées en la matière, ces questions sont en effet confiées à des élus qui, quand ils ne sont pas relégués très loin dans la hiérarchie des adjoints, se contentent d'un rôle de conseiller délégué, comme par exemple à Lyon ou à Paris.

**Proposition n° 1 :** confier les délégations à la participation citoyenne et à la démocratie locale au premier adjoint de la collectivité.

- Pour que la volonté politique se traduise sur le terrain, l'organisation administrative des collectivités devra naturellement évoluer afin de l'adapter à la vocation transversale des démarches participatives.

---

(1) <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

Là aussi, votre rapporteure a constaté que les services en charge de ces questions n'étaient généralement pas les mieux dotés en moyens humains et financiers. Un véritable effort devra être fait dans ce domaine, notamment pour former les élus et les agents, ainsi que l'avaient déjà souligné nos collègues Émilie Chalas et Hervé Saulignac ainsi que de nombreux interlocuteurs de votre rapporteure. Il s'agit de diffuser largement une véritable culture de la participation.

Des formations universitaires émergent, comme par exemple le master « Ingénierie de la concertation » de l'université Paris I, et il faudrait à présent généraliser ce type de formations dans l'ensemble de la fonction publique territoriale.

Les associations d'élus commencent également à s'emparer du sujet, signe qu'ils sont désireux de partager leurs expériences et de diffuser les bonnes pratiques : l'Assemblée des départements de France vient par exemple de créer une nouvelle commission thématique « Démocratie citoyenne » tandis que France urbaine, qui a déjà publié plusieurs études, a créé un groupe un travail.

**Proposition n° 2 :** engager un important effort de formation en direction des élus locaux et des agents territoriaux pour diffuser la culture de la participation.

- Les services de l'État doivent également se saisir pleinement de la participation citoyenne. Celle-ci semble être aujourd'hui un véritable « angle mort », y compris pour la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, qui ne dispose par exemple d'aucune information, d'aucune étude et d'aucune statistique sur les initiatives locales en la matière.

Or les élus, en particulier dans les petites communes, ont naturellement besoin d'accompagnement des services de l'État, comme ils en bénéficient dans la mise en œuvre de leurs autres politiques. Là aussi, un réel effort de professionnalisation et de formation doit être entrepris.

**Proposition n° 3 :** doter les services de l'État en ressources pour accompagner les collectivités territoriales dans leurs démarches de participation.

### ***b. Définir un cadre juridique commun par une « loi-cadre »***

Votre rapporteure l'a indiqué, la plupart des innovations en matière de participation locale se déroulent aujourd'hui hors de tout cadre légal, les assemblées délibérantes des collectivités enregistrant formellement ce que les habitants ont décidé à travers les différentes instances de participation.

Cela n'est naturellement pas pleinement satisfaisant car, malgré la sincérité et la qualité des démarches entreprises par les collectivités, celles-ci ne

peuvent faire l'objet d'aucun recours de la part des citoyens qui souhaiteraient en contester le déroulement ou le résultat.

C'est pourquoi il semble désormais indispensable d'encadrer ces différents processus de consultation par l'élaboration d'une « loi-cadre », non pas pour brider les collectivités, mais au contraire pour sécuriser au plan juridique et crédibiliser leurs démarches participatives et, dans le même temps, accorder des garanties réelles aux participants.

Ainsi que l'a indiqué Mme Camille Morio, maître de conférences en droit public, à votre rapporteure, l'enjeu est que législateur prenne « toute sa place » – le droit de la démocratie participative pouvant être rattaché aux « *droits civiques* » et aux « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », dont les règles doivent être fixées par le législateur en application de l'article 34 de la Constitution – mais « rien que sa place, pour ne pas imposer de normes inutiles.

Dès lors, quel pourrait être le contenu d'une telle loi-cadre ?

Cette loi aurait pour objectif de formuler des principes généraux qui s'appliqueraient à toutes les consultations locales, en s'inspirant du contenu de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, complété par la jurisprudence du Conseil d'État dans sa décision « Occitanie ». <sup>(1)</sup>

Dans son étude de 2011, *Consulter autrement, participer effectivement* <sup>(2)</sup>, le Conseil d'État avait déjà dégagé six principes directeurs pour régir le recours à des consultations ouvertes :

- garantir l'accessibilité des informations ;
- assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur diffusion ;
- garantir l'impartialité et la loyauté de l'organisateur de la concertation et mettre en place, chaque fois que nécessaire, un « tiers garant » ;
- assurer des délais raisonnables aux citoyens ou aux organismes représentatifs pour s'exprimer ;
- veiller à la « bonne » composition des organismes consultés. Ce dernier point, à la lumière de la jurisprudence « Occitanie », pourrait plutôt s'entendre comme faire en sorte que toute personne concernée soit mise en mesure de prendre effectivement part au processus ;

---

(1) Cf. Supra.

(2) Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement, rapport public 2011, La Documentation française.*

– donner les informations sur les suites projetées, dans un délai proportionné à l’importance du sujet.

Si ces principes sont généralement inscrits dans les différentes chartes de la participation élaborées par les collectivités, il est important de leur conférer une portée normative réelle, comme cela a été fait en matière environnementale.

La Charte de l’environnement de 2004, à valeur constitutionnelle, proclame en effet le droit de toute personne « *d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement* ». L’article L. 120-1 du code de l’environnement confère au public le droit d’accéder aux informations, de demander la mise en œuvre d’une procédure de participation, de disposer de délais raisonnables pour s’exprimer et d’être informé de la manière dont il a été tenu compte des observations formulées.

Sans fixer le détail des procédures utilisables par les collectivités, afin de laisser à celles-ci le soin de choisir les démarches les plus appropriées, la « loi-cadre » pourrait également reprendre la définition de l’échelle de participation, appliquée aujourd’hui par de nombreuses collectivités<sup>(1)</sup>, clarifier le cadre applicable aux budgets participatifs, ou encore définir les règles de tirage au sort applicables pour la composition des différentes instances participatives ou des panels de citoyens.

**Proposition n° 4 :** écrire dans une « loi-cadre » les principes généraux applicables à l’ensemble des consultations locales.

### *c. Accorder un statut aux participants*

L’implication des citoyens dans la vie de la collectivité constitue pour eux un véritable engagement, qui demande du temps. Si l’on veut encourager leur participation, il faut leur en donner les moyens.

De nombreux interlocuteurs de votre rapporteure ont souligné la nécessité de réfléchir à la mise en place d’un « statut du participant », un peu à l’image du statut de l’ élu, qui donne à ce dernier accès à un certain nombre de dispositifs (autorisations d’absence, frais de transport ou d’hébergement, droit à la formation, etc.).

Certaines collectivités se sont déjà engagées dans ce type de démarche. La ville de Grenoble expérimente ainsi un partenariat avec l’Institut d’études politiques de la ville qui permet de proposer un parcours de formation et de valorisation de l’engagement aux membres de ses instances participatives et à des citoyens impliqués dans la vie associative. L’accomplissement de ce parcours conduit à l’obtention d’un « certificat d’action citoyenne ».

---

(1) Cf. *Supra*.

D'autres collectivités cherchent des solutions pour indemniser les personnes qui prennent part à leurs instances de participation. Il s'agit là d'une démarche à creuser mais qui ne peut s'appliquer qu'à des participations choisies par tirage au sort, et pour des engagements à durée limitée, de quelques jours. Il n'est naturellement pas question de « professionnaliser » la participation en créant une nouvelle catégorie de citoyens, rémunérés par les pouvoirs publics.

Les participants aux conférences citoyennes régionales organisées dans le cadre du Grand Débat national ont par exemple pu bénéficier d'un remboursement de leurs frais, dans les conditions prévues pour les déplacements temporaires des personnels civils de l'État. Les 150 participants tirés au sort de la Convention citoyenne pour le climat sont indemnisés, pour leur part, sur la base des indemnisations des jurys d'assise, soit 86,04 euros par jour, et bénéficient également d'une indemnité de perte de revenu professionnel pour les personnes qui viennent sur leur temps de travail, soit 10,03 euros par heure.

C'est certainement vers ce type de solution qu'il faut se diriger, surtout si l'usage du tirage au sort se répand dans les instances de participation, ce que votre rapporteure encourage.

**Proposition n° 5 :** créer un statut du participant comprenant, en cas de tirage au sort, un régime d'autorisation d'absence et d'indemnisation comparable à celui prévu pour les jurés d'assise.

La mise en place de tels outils, notamment l'indemnisation des participants tirés au sort dans les différentes instances de participation, nécessitera naturellement des moyens financiers conséquents, pour que le coût de ces démarches ne soit pas un obstacle à leur mise en place, notamment dans les petites collectivités. Une réflexion doit donc être engagée pour trouver une solution de financement pérenne, soit par le biais d'une dotation budgétaire au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », soit par la création d'un fonds dédié, géré par la Caisse des dépôts et des consignations.

**Proposition n° 6 :** engager une réflexion pour trouver une solution de financement pérenne de la participation citoyenne, soit par une dotation budgétaire, soit par un fonds dédié.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 23 octobre 2019, la Commission auditionne Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2020.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en présence des deux ministres en charge de ces questions, Mme Jacqueline Gourault et M. Sébastien Lecornu. La rapporteure pour avis pour la commission des Lois est Mme Émilie Guerel.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.** Depuis 2017, le Gouvernement présente un budget en rupture avec les pratiques antérieures, qui repose sur trois piliers : la prévisibilité et la stabilité des ressources pour les collectivités territoriales ; un soutien fort de l'État à l'investissement public local, maintenu au niveau historiquement élevé d'environ 2 milliards d'euros ; le renforcement soutenable de la péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 ne déroge pas à ces trois principes et à cet engagement.

La réforme de la fiscalité locale, modifiant le panier de ressources des collectivités à compter de 2021, ne vous aura pas échappé. L'article 5 du PLF a donc été adopté par votre assemblée, en séance publique, vendredi dernier. Je ne reviendrai pas sur ces dispositions fiscales d'ampleur dont le principe peut être résumé en une phrase : 18 milliards de réduction d'impôt pour les Français et une compensation intégrale des collectivités par des ressources fiscales dynamiques.

J'en viens à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », pour laquelle nous sommes aujourd'hui présents.

Le montant des dotations est stabilisé.

Les concours financiers de l'État aux collectivités s'élèvent à 48,7 milliards, soit une progression des crédits de paiement de 464 millions par rapport à 2019, en hausse de 0,96 %.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est fixé à 26,8 milliards d'euros pour 2020, stable par rapport à 2019, hors mesures de périmètres, alors qu'entre 2014 et 2017, il avait baissé de plus de 11 milliards.

Par ailleurs, la contribution des collectivités à la trajectoire des finances publiques est désormais assurée par le pacte financier de Cahors concernant les dépenses de fonctionnement des 322 collectivités aux budgets les plus importants. Ce dispositif, qui est une réussite, a produit ses premiers résultats en 2018. La cible ayant largement été atteinte, la plupart des collectivités disposent de marges de manœuvre pour l'avenir.

L'effort de solidarité au profit des collectivités les moins bien dotées poursuit sa hausse. Le projet de loi de finances pour 2020 propose une augmentation des crédits consacrés à la péréquation verticale de 220 millions, montant comparable aux 250 millions pour 2019. Cette progression resterait intégralement financée par le redéploiement au sein de la DGF. Avec l'augmentation proposée, près de 30 % de la DGF seront consacrés à la péréquation, soit 7,7 milliards d'euros. En revanche, le montant et les règles de calcul de la péréquation horizontale, en particulier le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), sont stables.

La trajectoire de la péréquation sera liée à la manière dont sera mesurée la richesse des collectivités après la réforme fiscale. J'insiste sur ce point, car les indicateurs financiers et les critères retenus pour la péréquation seront bien sûr à l'ordre du jour des travaux du comité des finances locales (CFL) en 2020, et probablement en 2021. J'ai annoncé ces travaux lors du dernier CFL. Le Gouvernement a indiqué clairement que les indicateurs financiers des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements devront être revus après la réforme fiscale, afin de neutraliser les effets de bord liés aux nouvelles ressources attribuées à compter de 2021.

Lors du printemps de l'évaluation, certains d'entre vous ont insisté sur la nécessité de mieux évaluer l'impact de la péréquation. Ce travail d'évaluation pourra rejoindre dès 2020 les travaux du CFL et du Gouvernement sur les critères et les indicateurs financiers. Ce sera une manière de globaliser cette réflexion. Je veillerai à ce que le Parlement et les délégations aux collectivités territoriales soient associés à ce travail en amont et aux simulations qui seront faites.

Lors de la réforme de la taxe professionnelle, en 2010, la nouvelle carte de la richesse issue de la réforme avait conduit le Gouvernement à approfondir la péréquation en créant le FPIC. Les conséquences n'en seront effectives qu'en 2022, pour la première répartition après l'entrée en vigueur du nouveau panier de ressources en 2021. Ce qui veut dire que nous avons le temps pour ce faire. Nous commençons en 2020 et si nous n'avons pas terminé le travail, nous le poursuivrons en 2021.

Revenons au texte du PLF. Deux mesures spécifiques complètent le volet DGF du projet de loi de finances.

La première concerne l'accompagnement financier de la création de communes nouvelles. Depuis 2015, le pacte de stabilité de la DGF des communes

nouvelles a facilité un nombre important de regroupements de communes. Néanmoins les critères d'éligibilité aux avantages du pacte ont fait l'objet d'une grande instabilité, ce qui ne permet pas aux élus de préparer sereinement leurs projets de fusion. Le Gouvernement pérennise ce soutien aux regroupements, qui s'arrête au 1<sup>er</sup> janvier 2021, et propose de fixer un cadre unique et simple pour toutes les fusions qui suivront les élections municipales. Les communes nouvelles qui se créeront après bénéficieront donc, avec les mêmes seuils qu'aujourd'hui, de garanties sur le montant de leurs attributions au titre de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation pendant les trois années suivant leur création.

Par ailleurs, la création de la DGF locale, c'est-à-dire une répartition pouvant être décidée localement au sein d'un EPCI, va dans le sens d'une plus grande responsabilité locale. Inscrite au PLF, il s'agit d'une capacité d'agir localement sur la répartition de la DGF des communes. Le constat est simple : la DGF est répartie selon des critères nationaux qui ne peuvent pas toujours traduire l'ensemble des caractéristiques locales et des spécificités de chaque territoire. La nouvelle carte intercommunale de 2017 a eu des effets de bord sur les indicateurs financiers et sur la DGF, provoquant de nombreuses perturbations. Je pense notamment aux communes rurales qui entraient dans les agglomérations et voyaient baisser leur DGF en se retrouvant dans un ensemble plus riche que celui dans lequel elles étaient auparavant. Or, à l'heure actuelle, les communes membres d'un EPCI ne disposent pas de leviers pour procéder à une répartition différente de la DGF, quand bien même elles seraient d'accord pour le faire. Nous proposons donc un système simple et facultatif de répartition dérogatoire de la DGF des communes au sein d'un EPCI, sous réserve de l'accord de toutes les communes et selon les critères qu'elles estimeront les plus adaptés à leurs caractéristiques, à l'instar du FPIC.

J'en viens aux dotations d'investissement. Entre 2015 et 2017, l'État a accru son soutien à l'investissement des collectivités territoriales. Ce soutien s'est ensuite maintenu à un niveau élevé. Le PLF pour 2020 reconduit le montant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à 1,046 milliard, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à 570 millions, la dotation politique de la ville (DPV) à 150 millions, à des niveaux comparables à ceux de l'an dernier. La dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID), issue de la réforme de la DGE des départements, est également reconduite à hauteur de 212 millions en 2020. Au total, quelque 2 milliards ont été inscrits.

Les modalités de gestion de ces concours ont beaucoup évolué ces deux dernières années dans le sens d'une association plus étroite des élus locaux et des parlementaires dans les commissions de DETR et d'une plus grande transparence de l'utilisation des crédits. Les listes des projets financés par la DSIL et la DETR sont désormais publiques. Des bilans d'utilisation et des analyses ont été publiés en septembre sur le site internet du ministère. Vous y trouverez le détail de toutes les dotations, par commune et par secteur.

Le PLF pour 2020 ne modifie pas les règles qui encadrent la gestion des dotations. Il faut laisser vivre le cadre juridique encore récent, quitte à l'améliorer si nécessaire. Afin de permettre à chaque élu ou citoyen de voir les projets soutenus, nous avons fait établir une carte, accompagnée d'analyses précises et de documents de synthèse. Nous avons fait de même pour la DGF, au printemps, avec la mise en ligne d'une carte, assortie de toutes les données nécessaires. Nous faisons travailler les services du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et les services de la direction générale des collectivités locales (DGCL), ce qui donne de belles cartes avec de belles informations.

**M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales.** Je compléterai l'exposé de la ministre en évoquant la péréquation en outre-mer qui connaît cette année une nouveauté importante. Vous le savez, nous avons un devoir de rattrapage vis-à-vis des collectivités ultramarines, sur fond d'une réflexion plus large et plus globale relative aux finances locales en outre-mer. D'ailleurs le sénateur Patient et le député Cazeneuve mènent actuellement une mission sur les finances locales outre-mer. En réunissant les maires d'outre-mer dans le cadre du grand débat national, le Président de la République avait annoncé pour l'année suivante un rattrapage important, d'environ 85 millions en cinq ans, dont 55 millions en DGF.

Madame la présidente, nous proposerons au Parlement de commencer ce rattrapage l'année prochaine, à hauteur de 17 millions d'euros, dont 6 millions de dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) naturelle. Lorsqu'on augmente la péréquation sur la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU), une part de DACOM est automatiquement générée en péréquation spécifique pour les collectivités ultramarines, dans les départements d'outre-mer (DOM), surtout, et dans les collectivités d'outre-mer (COM). Nous ajouterons 11 millions dans cette part de péréquation pour arriver à 17 millions. C'est la première étape de ce rattrapage attendu par les collectivités d'outre-mer, dont je n'ai pas besoin de rappeler que la situation financière est parfois des plus préoccupantes. Un devoir de solidarité était demandé par l'ensemble des collectivités, quelles que soient les tendances politiques des élus locaux et des associations d'élus qui les rassemblent. L'année prochaine, nous gravirons donc la première marche de cette péréquation.

**Mme Émilie Guerel, rapporteure pour avis.** Madame la ministre, Monsieur le ministre, mes chers collègues, les deux programmes, le programme 119 et le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » représentent un total de 3,8 milliards d'autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2020.

Le projet de loi de finances pour 2020 traduit la volonté du Gouvernement de reconduire le soutien apporté à l'investissement local. La dotation d'équipement des territoires ruraux est ainsi fixée, comme en 2018 et 2019, au niveau historiquement élevé de 1,046 milliard. La dotation de politique de la ville

s'élève toujours à 150 millions, tandis que le soutien à l'investissement local est maintenu à son niveau des trois dernières années, soit 570 millions.

Dans le cadre de ce rapport pour avis, j'ai fait le choix cette année de m'intéresser à la participation citoyenne dans les collectivités territoriales. Moins d'un an après la communication de la mission « flash » sur la démocratie locale et la démocratie citoyenne, conduite par nos collègues Émilie Chalas et Hervé Saulignac, il m'a semblé important de prolonger ces réflexions à la lumière de l'expérience du Grand Débat national dans lequel, madame la ministre et monsieur le ministre, vous avez pris toute votre part. Je pense qu'il est désormais temps de faire droit à la parole des Français, qui s'est largement exprimée cette année, et de réinventer notre modèle de démocratie. En d'autres termes, il est temps de placer la participation citoyenne au cœur de l'action des collectivités territoriales.

Le Premier ministre nous a rappelé cette nécessité en invitant, le 8 avril dernier, à construire les outils d'une démocratie plus délibérative. Notre pays présente la particularité de disposer d'une législation foisonnante en matière de participation locale, qui est presque totalement inutilisée par les collectivités les plus avancées en la matière !

Je ne souhaite pas ici faire l'inventaire des dispositifs existants, mais ils sont, vous le savez, extrêmement nombreux, les lois sur le sujet s'étant multipliées et ayant imposé de nouvelles obligations aux collectivités territoriales. Conseil de quartier, conseil citoyen, commission consultative des services publics locaux, conseil de développement, les instances sont là, mais leur fonctionnement varie considérablement d'une collectivité à l'autre. Si elles sont des outils de dialogue utiles entre les élus et leurs concitoyens, elles n'échappent pas au syndrome du « toujours les mêmes », c'est-à-dire d'une surreprésentation de certaines catégories de population, les plus militants, les plus éduqués, ou encore, les retraités. Quant aux modalités de consultation directe de la population – consultation locale, droit de pétition, référendum décisionnel -, elles se heurtent à des encadrements trop stricts, que ce soit en termes de seuil de participation, de champ de la question posée ou de périmètre des citoyens concernés.

La France se trouve donc dans une situation paradoxale où, alors qu'elle dispose d'un cadre législatif particulièrement riche, la plupart des innovations en termes de participation citoyenne sont organisées, avec succès, hors de tout cadre légal. J'ai été étonnée, au cours des auditions et des déplacements que j'ai effectués, par l'incroyable dynamique et les innombrables innovations démocratiques de nombreuses collectivités, en particulier dans la ville de Saillans, mais aussi dans les grandes villes. Ces innovations participatives se font généralement sur la base de simples délibérations de l'organe délibérant, sans encadrement réglementaire ou législatif.

Beaucoup de collectivités ont ainsi décidé d'élaborer des documents fondateurs qui définissent leur démarche et un cadre clair pour tous, sous la forme de chartes citoyennes de la participation, comme à Strasbourg, Nantes ou Angers.

Ces chartes définissent les outils, les démarches et la garantie associés à chacune d'entre elles. Certaines établissent une échelle de participation qui permet de mesurer le pouvoir du citoyen en fonction du dispositif choisi, le niveau 1, par exemple, étant le droit à l'information, le niveau 2, le droit à la consultation, le niveau 3, le droit à la concertation et le niveau 4, celui à la coconstruction. La ville s'engage à préciser pour chaque démarche le niveau de participation, ce qui permet aux citoyens de s'impliquer en parfaite connaissance de cause et de ne pas être surpris ou frustré, le cas échéant, si la ville ne suit pas leur avis.

Pour répondre au problème de représentativité des instances de participation permanente, les collectivités mettent en place des démarches innovantes, adaptées aux thématiques traitées et aux publics visés. Elles recourent pour cela fréquemment à des panels de citoyens par tirage au sort. Le tirage au sort a été utilisé également pour la composition des conférences citoyennes régionales du grand débat national et, plus récemment, pour désigner les 150 participants à la conférence citoyenne sur le climat. Cet outil très utile permet d'avoir une représentation assez équilibrée, avec des personnes qui ne participent habituellement pas.

Enfin, l'un des outils les plus emblématiques de la participation citoyenne est, naturellement, le budget participatif. Le nombre de communes engagées dans cette démarche a presque doublé chaque année depuis 2014. De 6 en 2014, les communes sont passées à 17 en 2015, 46 en 2017 et 80 en 2018, soit plus de six millions de personnes. Deux départements s'y sont également mis. Il s'agit d'un outil aujourd'hui largement accepté par l'ensemble de l'échiquier politique et qui devrait encore gagner des territoires après les élections municipales de 2020. Là aussi, il est utilisé sans autre fondement juridique qu'une délibération de l'organe délibérant.

Je pense qu'avec les dynamiques territoriales à l'œuvre, l'expertise utilisée lors du Grand Débat, la Convention citoyenne sur le climat et le souhait grandissant exprimé par nos concitoyens, il est temps de changer d'échelle et de se donner les moyens de faire franchir à la participation citoyenne locale un palier qualitatif.

Pour ce faire, un portage politique fort est d'abord nécessaire. Seule la volonté des élus locaux a permis aux collectivités concernées de faire vivre leur démarche participative. Ce serait un très bon message et ce serait certainement plus efficace si les délégations à la participation citoyenne et à la démocratie locale n'étaient pas confiées au quinzisième ou au seizième adjoint au maire, mais au premier adjoint.

Ensuite, et cela a été déjà dit par les rapporteurs de la mission « flash », un important effort de formation doit être entrepris en direction des élus, des agents territoriaux mais aussi des services de l'État qui n'offrent aujourd'hui aucun accompagnement aux collectivités. Aussi, pouvez-vous, madame la ministre, nous

présenter les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour accompagner les collectivités dans ces démarches, notamment sur le plan financier ?

La plupart des innovations en matière de participation locale ont lieu aujourd'hui hors de tout cadre légal, les assemblées délibérantes des collectivités enregistrant formellement ce que les habitants ont décidé au travers des différentes instances de participation. Cela n'est naturellement pas pleinement satisfaisant, car malgré la sincérité et la qualité des démarches entreprises par les collectivités, celles-ci ne peuvent faire l'objet d'aucun recours de la part des citoyens qui souhaiteraient en contester le déroulement ou le résultat. C'est pourquoi il semble désormais indispensable de créer un véritable droit de la participation citoyenne par l'élaboration d'une loi-cadre, non pas pour brider les collectivités locales mais, au contraire, pour sécuriser au plan juridique et crédibiliser leur démarche et, dans le même temps, accorder des garanties réelles aux citoyens participants.

Il est de notre responsabilité de législateurs de nous intéresser au droit civique et aux garanties accordées aux citoyens pour l'exercice de leurs libertés. Ce droit existe en matière d'environnement. Il faut maintenant le transposer à l'ensemble des politiques locales. On pourrait s'inspirer pour cela de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, complété par la jurisprudence du Conseil d'État dans sa décision « Occitanie ». Cette loi définirait notamment les principes généraux applicables à chaque consultation : accessibilité de l'information, impartialité de l'organisation, permettre que toute personne concernée soit mise en mesure de prendre effectivement part au processus donnant des informations sur les suites projetées dans un délai proportionné à l'importance du sujet. Cela donnerait ainsi un support légal au budget participatif.

Enfin, l'implication des citoyens dans la vie de la collectivité constitue pour eux un véritable engagement qui demande beaucoup de temps. Si l'on veut encourager leur participation, il faut leur en donner les moyens. Ainsi, de nombreux interlocuteurs ont souligné la nécessité de réfléchir à la mise en place d'un statut du participant, à l'image du statut de l'élu, qui donne à ce dernier accès à un certain nombre de dispositifs : autorisations d'absence, frais de transport ou d'hébergement, droit à la formation.

Plusieurs collectivités cherchent des solutions pour indemniser les personnes qui prennent part à leurs instances de participation. Les participants aux conférences citoyennes du Grand Débat ont ainsi pu bénéficier d'un remboursement de leurs frais, tandis que les 150 participants tirés au sort de la Convention citoyenne pour le climat sont indemnisés, pour leur part, sur la base des indemnités de jury d'assises, soit 86,04 euros par jour, et bénéficient également d'une indemnité de perte de revenu professionnel pour les personnes qui viennent sur leur temps de travail, soit 10,03 euros par heure.

C'est clairement vers ce modèle qu'il faut nous diriger, plus encore si l'usage du tirage au sort se généralise dans les instances de participation, ce que j'encourage vivement.

Pour conclure, le législateur doit s'emparer de ce sujet majeur et prendre ainsi toute sa part pour inscrire durablement la participation citoyenne dans le quotidien des collectivités territoriales. Je suis convaincue que le développement de la gouvernance partagée encouragera nos concitoyens à coconstruire les politiques publiques de demain et sera, dès lors, bénéfique pour répondre à la crise de la démocratie et à la montée de la défiance que l'on voit entre gouvernés et gouvernants et que nous vivons depuis déjà de trop nombreuses années. Il nous faut donc recréer du commun, il nous faut refaire société. Je suis persuadée que cela passe nécessairement par l'accompagnement des dynamiques de démocratie locales et participatives dans tous les territoires de France.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.** Votre exposé sur la participation citoyenne et sur la démocratie en général se situe un peu en marge de notre sujet d'aujourd'hui, mais c'est un sujet important.

Vous l'avez rappelé vous-même, il existe beaucoup d'outils à la main des élus et des citoyens, reconnus par la Constitution, qui permettent de participer à la vie citoyenne de différentes manières.

Je suis la ministre de la Cohésion des territoires et, avec Sébastien Lecornu, des Relations avec les collectivités territoriales. Pour moi, les libertés locales et les libertés des collectivités territoriales sont très importantes, mais la participation citoyenne se construit différemment selon les territoires, selon la volonté des élus locaux et selon la culture locale. Puisque je vois M. Molac, je dirai que la pratique de la participation citoyenne en Bretagne n'est pas la même que dans d'autres régions. Il y a des habitudes. Il faut respecter la façon d'organiser la vie locale et les cultures locales des élus.

Vous dites vous-mêmes toute l'importance de faire participer les citoyens. Ceux qui prendraient le risque dans notre société, à plus forte raison aujourd'hui, de ne pas faire participer leurs concitoyens à des conseils de quartier ou à d'autres instances de consultations obéiraient la sortie de leur mandat. Partout en France, la participation citoyenne se développe.

Vous proposez de légiférer. Je suis prudente quant au fait de légiférer en permanence, y compris pour organiser la participation citoyenne. Je le répète, nous avons de nombreux outils et cela se pratique beaucoup dans les collectivités locales. On peut apporter des améliorations, mais les conseils de développement, l'information et la pédagogie des élus en direction des citoyens sont déjà des éléments importants. Je ne suis pas sûre qu'il faille se lancer dans l'élaboration d'une nouvelle loi.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Ma question est simple mais la réponse sera peut-être plus complexe. Pour la troisième année, l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement dédiée au bloc communal - communes et intercommunalités - sera maintenue à 27 milliards d'euros. Il en sera de même pour les dotations

d'investissement, notamment la DETR, la DPV, la DSIL, auxquelles s'ajoutent les 200 millions de soutien au projet du grand plan d'investissement, pour reprendre les programmes que nous analysons. Au total, ce sont plus de 48,9 millions de dotations, tous dispositifs confondus, en direction de nos collectivités locales, soit 600 millions de plus d'une année sur l'autre, ce qui mérite d'être souligné. Or nous avons le sentiment que la période précédente, marquée par une baisse massive, générale et unilatérale des dotations de fonctionnement pendant quatre années, entre 2014 et 2017, a profondément marqué nos collectivités, au point d'atteindre durablement la confiance entre l'État et les collectivités locales, et d'insécuriser les choix de nos collègues élus, puisqu'on est encore loin, même en cette année préélectorale, d'être revenus au niveau d'investissement de 2012. Comment mieux informer les collectivités des évolutions favorables de l'époque récente et comment mieux favoriser le retour à la confiance durable entre l'État et les collectivités, propre à favoriser la reprise de l'investissement local ?

**M. Raphaël Schellenberger.** Je me permettrai de rebondir sur les propos de mon collègue Rebeyrotte soulignant que, durant la période précédente, celle du gouvernement socialiste, les moyens des collectivités territoriales ont constamment baissé. Ils baissaient dans la deuxième partie du PLF, c'est-à-dire dans les articles qui nous intéressent aujourd'hui, par la dotation globale de fonctionnement. Cette baisse n'a pas cessé, elle s'est déportée sur la première partie du PLF, c'est-à-dire sur ce que vous avez appelé la réforme de la fiscalité locale, avec la suppression de taxe d'habitation, dont on nous promettait qu'elle ne serait pas compensée mais dégrèvée. Le ministre de l'intérieur, alors chargé des collectivités territoriales – et vous étiez ministre auprès de M. Collomb – promettait, la main sur le cœur, que ce serait un dégrèvement, qu'il n'y avait pas d'entourloupe. Pourtant, la non-actualisation des bases conjuguée à un mécanisme complexe visant à figer l'autonomie fiscale des collectivités territoriale se traduira, *in fine*, dans le projet de budget pour 2020, par une perte de recettes pour les collectivités territoriales.

En fait de grand soir de la fiscalité locale, nous voyons un glissement de l'effort que vous demandez aux collectivités locales de la deuxième partie vers la première partie du projet de loi de finances, ce qui entache l'autonomie financière de nos territoires. Qui dit perte d'autonomie financière dit perte de liberté locale, donc incapacité à faire vivre la démocratie locale. On peut tenir de longs discours sur l'association des citoyens façon par référendum, consultation ou comité local, sans moyens dans les collectivités, il n'y a pas de démocratie locale.

Je terminerai sur le fonds de péréquation de la taxe professionnelle, sujet qui me tient particulièrement à cœur et dont votre ministre chargé des collectivités territoriales est particulièrement informé. Vous avez longuement parlé des effets de bord de la réforme de la fiscalité locale que vous menez. Vous avez dit que le FPIC était un moyen de traiter les effets de bord de la précédente réforme. Ce moyen de traitement censément temporaire crée aujourd'hui des difficultés, notamment à Fessenheim, ce dont vous êtes informé. Entendez-vous traiter ce sujet rapidement, car dans certains territoires, le problème devient criant ? Avant

de traiter les effets de bord de votre réforme fiscale, il faudrait conclure ceux de la précédente. Il est temps de réformer le FPIC.

**M. Vincent Bru.** Cela a été dit, après une forte baisse des dotations des concours financiers de l'État entre 2014 et 2017, nous ne pouvons que nous réjouir de la stabilité, et même de la légère augmentation de 600 millions d'euros, de ces concours, voulue par le Gouvernement et le Président de la République, laquelle est de nature à rassurer les élus locaux.

Le soutien au fonctionnement est stabilisé à hauteur de 27 milliards pour la DGF, mais surtout, le soutien à l'investissement local, comme vous y avez insisté, représente 1,8 milliard d'euros, au travers de la DETR et de la politique de la ville.

Pour les départements, la dotation de soutien à l'investissement est maintenue au même niveau qu'en 2019, date de sa première année, c'est-à-dire à 200 millions d'euros.

Nous nous réjouissons de la possibilité d'accord entre les EPCI et les communes, notamment les petites communes rurales, pour la répartition de la DGF locale. La liberté désormais laissée au bloc communal me semble être annonciatrice du principe de différenciation, en admettant des critères dérogatoires, à condition, bien entendu, que l'ensemble des communes soient d'accord.

La suppression de la taxe d'habitation est un élément important pour réduire les impôts et redonner du pouvoir d'achat aux Français. Elle sera compensée à l'euro près par l'État à travers la fraction départementale de la taxe foncière. Nous nous réjouissons de ce choix, car c'est une ressource dynamique, et les communes pourront garder la liberté d'en fixer le taux et ainsi de garantir leur autonomie financière.

Compte tenu de ce budget contraint, nous sommes donc globalement satisfaits. Néanmoins, nous voulons poser plusieurs questions.

Au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), une hausse de 400 millions est prévue. Quels mécanismes peuvent l'expliquer ?

La dotation destinée aux collectivités touchées par les aléas climatiques est maintenue au niveau de 2019. Or ces événements risquent d'être de plus en plus fréquents dans les années à venir. Ne pourrions-nous pas entamer une hausse progressive et annuelle de ces dotations ?

Le Sénat vient d'adopter à une large majorité le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ce dont nous nous réjouissons. Ce texte sera examiné par l'Assemblée au mois de novembre. Le budget général prévoit-il les compensations et les prises en charge

qui y sont introduites, notamment pour le remboursement des frais de garde et de protection fonctionnelle des maires par l'État pour les communes de moins de 3 500 habitants ?

Pour les communes de moins de 5 000 habitants, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les ventes de biens immobiliers sont perçus par les départements qui en reversent une part aux communes via un système de péréquation. Envisagez-vous de revoir ce procédé ? La question m'est souvent posée par les communes.

**Mme Cécile Untermaier.** Je poserai cinq questions.

Premièrement, nous saluons la montée en puissance de la péréquation verticale qui permet de réduire les inégalités de richesse entre les collectivités. Il est nécessaire d'évaluer l'impact de la péréquation. Toutefois, depuis 2018, le Gouvernement a décidé de faire financer cette progression par les collectivités elles-mêmes, ce qui va entraîner une baisse de la DGF pour plus de la moitié des communes. Le Gouvernement a-t-il définitivement renoncé à financer lui-même cette péréquation verticale ou cela est-il lié à un contexte économique, ce que l'on peut comprendre ?

Deuxièmement, les dotations de soutien à l'investissement local sont maintenues à un niveau élevé, vous l'avez rappelé, madame la ministre. On observe néanmoins une stagnation de ces dotations à l'investissement. Le Gouvernement va-t-il continuer à soutenir cet investissement en le majorant, dans les années qui viennent, ou bien cette enveloppe satisfait-elle désormais aux exigences ? Pourriez-vous répondre à nos préoccupations concernant l'utilisation de ces dotations dans le cadre de la transition écologique ? Comment entendez-vous faire passer le message des élus aux préfets, afin que leur utilisation soutienne leur volonté de non-artificialisation des sols et du maintien de leur perméabilité ? Dans ce domaine, nous avons encore des progrès à faire, je le constate lors des inaugurations auxquelles je suis conviée.

Ma troisième question a trait au recours à la minoration des variables d'ajustement prévue à l'article 21 du PLF, servant notamment à financer les mesures du projet de loi « engagement et proximité ». Le Gouvernement prendra-t-il à sa charge ces engagements vis-à-vis des collectivités ?

Ma quatrième question, posée régulièrement par le Défenseur des droits, concerne la prise en charge des mineurs non accompagnés. Que pensez-vous être en capacité de faire pour aider les départements dans ce problème majeur ?

Ma cinquième question fait suite au rapport présenté par ma collègue Émilie Guerel, dont l'objet est intéressant et opportun. Il convient, en période de crise de la démocratie représentative, de se demander comment faire adhérer, au niveau local comme au niveau national, les citoyens à la politique que nous menons. La loi « engagement et proximité » permettra peut-être d'y répondre au travers d'une ordonnance prévoyant un dispositif de formation à la démocratie

participative, car il n'est pas évident pour un maire d'aller au contact des citoyens. Ce n'est pas moi qui le dis, mais des maires qui m'ont interrogée à ce sujet lors d'un atelier législatif citoyen. Je sais qu'il y a toujours des sourires, en particulier du côté de la droite, lorsqu'on évoque la question de la citoyenneté, mais il faut maintenant progresser.

À ce propos, peut-on imaginer un fonds dédié à la citoyenneté, permettant d'assurer des déplacements ou des indemnisations, afin d'encourager les maires à s'engager dans ce dispositif ? Nous avons tous à y gagner. Je pense au fonds dédié à la citoyenneté qui était géré par les directeurs de cabinet des préfets et qui était fort utile pour financer des opérations conduites par des associations ou par les maires eux-mêmes. Il pourrait être mis en œuvre pour les réseaux « violences intrafamiliales » (VIF), sujet majeur pour notre collègue Aurélien Pradié, dont la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille a été adoptée à l'unanimité dans l'hémicycle. Nous avons tous rappelé l'utilité de voir cet engagement législatif suivi de traductions budgétaires. Ce fonds dédié encouragerait les collectivités locales à mettre à disposition un logement pour hébergement d'urgence, à permettre le financement des fluides, qui pose un problème à ces collectivités. L'État coopérerait ainsi à un sujet majeur, puisqu'il fait actuellement l'objet d'un « Grenelle ».

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Effectivement, les dotations aux investissements sont maintenues par rapport à 2018, avec la DETR à 1 milliard d'euros et la DSIL à 570 millions, mais vous permettez à un élu de la ruralité de dire que cela ne compense pas les baisses successives de DGF. On mélange crédits d'investissement et crédits de fonctionnement. Quand une commune rurale est en pleine participation de remboursement d'emprunts, il lui est compliqué de voir sa DGF annihilée.

Les montants des DGF rurale et urbaine sont respectivement de 88 et 140 euros par habitant. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les évolutions en la matière ?

Concernant l'enveloppe de DETR, je vous sais favorables à la dérogation de la règle des 80 % pour atteindre 100 % pour certains dossiers structurants. Je ne peux que vous inciter à pérenniser ce dispositif pour certains projets comme les mises aux normes ADAP ou pour certaines maisons médicales qui coûtent très cher aux collectivités locales, pour lesquels un financement de l'État est utile.

Vous le savez, les pompiers éprouvent actuellement des difficultés et des préfets ont ouvert la DETR à certains équipements de sécurité civile. Sébastien Lecornu est-il sensible à cet aspect ? Pourrait-on pérenniser ce dispositif ? Bien que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) relève du département, un accompagnement complémentaire de l'État pour certains investissements serait utile.

Puisque vous avez été des élus locaux, permettez-moi de dire que les préfets ont une fâcheuse tendance à s'arroger l'attribution des enveloppes de DETR, sans que notre rôle soit mentionné. Lors des inaugurations, les préfets disent : la DETR, c'est nous, oubliant au passage de dire que les parlementaires la votent.

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont fait l'objet de deux rapports parlementaires, l'un au Sénat, l'autre à l'Assemblée nationale. Pouvez-vous nous donner quelques orientations sur ce dispositif qui, pour certaines communes, s'arrête au mois de juin 2020, ce qui pose quelques problèmes pour les zones rurales ?

**M. Paul Molac.** La refonte de la fiscalité locale, dont la mesure la plus importante est la suppression de la taxe d'habitation, ne concerne pas cette mission. Le problème, c'est sa compensation. Si j'ai bien compris, pour le bloc communal, la compensation passera par la fiscalité de l'immobilier et du foncier et, pour les départements, par une part de TVA. Lorsque ce fut le cas pour les régions, il nous a fallu insister lourdement pour que la part dynamique de la TVA soit comprise et pour qu'il ne s'agisse pas d'une dotation mais d'un élément dynamique, faute de quoi, nous en aurions perdu 10 % au bout de quelques années. C'est la discussion que nous avons eue en 2017, lors de l'examen du PLF pour 2018.

Le groupe Libertés et territoires est naturellement attaché à la compensation lorsque l'État décide d'apporter des améliorations ou de supprimer certaines sources de revenus. Or l'autonomie fiscale des collectivités est de plus en plus rabaissée. C'est un vieux serpent de mer apparu depuis la patente et la taxe professionnelle, les différentes collectivités locales n'ont plus beaucoup d'autonomie. La disparition de l'autonomie fiscale des départements va être actée avec ce recours à la TVA.

Je suis dubitatif quant à la contractualisation. Elle peut être vue comme un contrat mais aussi comme une façon pour l'État de dire aux collectivités comment elles doivent gérer leur argent. Je le dis parce qu'on me l'a déjà dit.

**M. Bruno Questel.** Il ne faut pas écouter tout ce qu'on nous dit !

**M. Paul Molac.** Certains maires m'ont dit : quand nous faisons de l'investissement, nous avons ensuite des dépenses de fonctionnement. Comme les crédits de fonctionnement sont limités, nous hésitons à réaliser un équipement dont nous savons fort bien qu'il entraînera des dépenses de fonctionnement. La contractualisation oblige à avoir une progression limitée des dépenses de fonctionnement.

Notre collègue Émilie Guerel a abordé l'intégration de nos citoyens dans les politiques publiques, sujet dont la crise des « gilets jaunes » a révélé toute l'importance. Sans doute est-ce encore balbutiant, nous sommes un pays où on n'a pas l'habitude d'organiser des référendums et où le rôle de l'élu, après avoir été

hissé sur un piédestal, se retrouve dans la position inverse. Il se trouve que je suis dans un territoire où le conseil de développement fonctionne très bien, ce qui n'est pas le cas partout. Nous avons eu la bonne idée de ne pas y recycler un certain nombre d'anciens élus mais d'y faire entrer des acteurs de la société civile. Quand il fonctionne bien, un conseil de développement est utile.

Des dépenses sont prévues dans la nouvelle loi « engagement et proximité », qui seront probablement prises sur l'enveloppe de la DGF. Par exemple, les frais de garde estimés à 10 millions d'euros viendront en déduction de la DGF. Il faudra le dire clairement aux élus locaux.

La DGF est toujours trop complexe. Elle favorise l'investissement, en particulier la consommation de foncier. Si je suis maire, je fais du logement, parce que cela m'attire des dotations et me permet d'obtenir des moyens financiers.

Vous faites mieux que vos prédécesseurs, MM. Hollande ou Sarkozy, qui avaient réduit les dotations aux collectivités – en particulier M. Hollande, de 13 milliards d'euros sur la DGF, même s'il avait légèrement augmenté les dotations d'investissement. Nous insistons sur la nécessité d'une plus grande autonomie. Les élus disent tous qu'une compétence doit être accompagnée d'un impôt, avec des taux et des bases. On en est très loin.

**M. Ugo Bernalicis.** J'essaierai de coller le plus possible au sujet. Il n'est pas facile de parler de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sans parler de la première partie du PLF que nous avons déjà votée.

S'agissant de la mission en tant que telle, nous constatons une très légère augmentation des crédits du programme 119 par rapport à l'année dernière, mais qui reste bien en deçà du montant de crédits prévu en 2018. Par conséquent, la stagnation qui nous est aujourd'hui vendue est une baisse durable actée dès 2018. Je ne suis pas de ceux qui s'en satisfont, sans parler de la diminution du programme 122.

J'ai même envie de vous dire que tous les chiffres devraient être, *de facto*, corrigés du rythme de l'inflation prévue, pour parler en euros constants. Quand on ajoute l'inflation à une dotation en stagnation, le budget se réduit. C'est le cas pour un certain nombre de dotations déjà évoquées, comme la DETR, la DSIL ou la politique de la ville.

Globalement, on peut dire, comme mon collègue Paul Molac, que vous faites mieux que les autres, parce que vous diminuez moins fortement les dotations aux collectivités territoriales. Pour ma part, je ne pourrai jamais soutenir une telle position.

Vous avez instauré des contractualisations assorties d'une augmentation maximum de 1,2 % pour canaliser l'augmentation de la dépense des plus grandes collectivités territoriales. L'ayant fait en 2018, année où l'inflation a été de 1,8 %, vous demandez formellement aux collectivités territoriales de diminuer leurs

dépenses de fonctionnement. À la rigueur, si vous aviez indexé cette augmentation raisonnable sur l'inflation, j'aurais reconnu la stagnation, mais ce n'est pas le cas. Vous incitez à faire des investissements, et tant mieux, mais aussi des dépenses de fonctionnement supplémentaires. L'exercice devient difficile pour les collectivités. On constate une difficulté à consommer en temps et en heure les crédits d'intervention et à réaliser les projets. On le mesure au décalage entre la consommation des autorisations d'engagement et celle des crédits de paiement et à l'étalement des charges de différentes actions.

Concernant la suppression de la taxe d'habitation, j'assistais à d'autres réunions, on m'a rapporté vos discussions sur le fameux article 5, décrivant dans une annexe de 25 pages le fonctionnement des compensations, fichier de 35 000 lignes parvenu en séance le 17 octobre. Je ne suis pas sûr que l'évaluation ait été totalement faite et que vos éléments de langage et de communication sur tant de milliers d'euros en plus pour la petite commune rurale soient justes. Je ne suis pas sûr que vous ayez vous-mêmes les bonnes informations, tellement tout cela me semble bien plus complexe que la simplification affichée. Je vous rappelle que vous annonciez un gain d'environ 15 000 euros pour les communes rurales, avant d'indiquer qu'il serait plutôt de 10 000 euros, voire en moyenne de 7 700 euros. Il faudra vous accorder sur vos propres chiffres ! Toujours est-il que la réalité vécue dans les collectivités territoriales par ceux qui sont à la manœuvre, c'est que cela devient de plus en plus compliqué et que les recettes, toutes dynamiques qu'elles soient, ne sont pas à la hauteur des enjeux multiples.

Ma collègue Cécile Untermaier a évoqué l'enjeu majeur de la transition écologique. Je vois mal comment on peut espérer réussir la transition écologique en imposant une règle plafonnant l'augmentation des dépenses à 1,2 %. Il faut augmenter drastiquement les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement correspondantes pour affronter la transition écologique, parce que cela ne pourra pas seulement se décider de Paris. Si vous ne le faites pas, je me demande à quoi servira la nouvelle agence nationale de la cohésion des territoires. Certes, si les budgets sont en baisse, il n'y aura pas beaucoup de projets à piloter, ce qui vous évitera d'augmenter les effectifs de cette nouvelle agence. Mais comme vous n'aviez pas prévu de le faire, ça tombe bien...

Que vous voulez faire de plus que les gouvernements précédents, sinon maintenir la trajectoire des finances publiques ? Quel est votre projet politique ? Alors même que l'on vient de nous fournir des indications sur les enjeux de citoyenneté et de transition écologique, quel sens donner aux actes de ceux qui participent aux exécutifs de leurs territoires afin de pouvoir se dire que la politique sert à autre chose qu'à gérer l'existant ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.**  
Monsieur Rebeyrotte, vous posez en effet une question qui n'est pas simple : comment mieux informer les collectivités territoriales sur fond de large désinformation ? Il y a dans ce qui se raconte sur les finances locales beaucoup d'inexactitudes, que nous allons tenter de rectifier.

Concernant l'investissement local, et je répondrai aussi à M. Bru au sujet du FCTVA, nous constatons globalement une reprise durant les deux dernières années de tous les mandats municipaux, phénomène aussi ancien que les élections municipales. Cette reprise est d'autant plus forte que ce mandat a été marqué par la baisse de la DGF sous le quinquennat précédent et par la baisse liée au redécoupage des intercommunalités, qui a souvent conduit à une panne de l'investissement local, parce que les équipes municipales et communautaires ont consacré une bonne partie de leur temps à se recomposer, à fusionner et à rebâtir la gouvernance plutôt qu'à conduire des projets.

L'investissement public local repart à 5,2 % en 2018 et à 8,5 %, selon nos prévisions, en 2019, ce qui explique l'augmentation du FCTVA, parce que les récupérations d'année en année commencent à apparaître. L'accélération va se poursuivre, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas uniquement question de subventions de fiscalité, mais aussi d'emprunt et de dette.

Monsieur Bernalicis, quand, à la suite des assises de l'eau, 2 milliards d'euros d'emprunt de la Caisse des dépôts sont consacrés à la transition écologique, afin de développer un véritable plan antifuites, puisqu'un litre sur deux à un litre sur quatre part malheureusement dans la nature par défaut d'entretien des réseaux, ce n'est pas de la fiscalité ou seulement des dotations d'État, c'est aussi de l'amortissement. Pendant soixante ou soixante-dix ans, durée de vie d'un réseau d'eau, l'amortissement est possible, et les prêts à 75 ans de la Caisse des dépôts sont un outil d'accélération de l'investissement local appelé à un fort développement. Les 2 milliards sont affectés par l'État à la DETR, à la DSIL et à la DPV. J'étais maire et président de conseil départemental à cette époque et je me rappelle que ces 2 milliards de crédits d'investissement ont été envisagés, à la suite de la diminution de la DGF, pour permettre aux collectivités locales de continuer à investir en maintenant leurs capacités d'autofinancement. « Gâteau avalé n'a plus de saveur », mais nous avons fait le choix non seulement de stabiliser la DGF, mais aussi de maintenir les crédits d'investissement au même niveau, avec, de plus, une approche différenciée : pour la DETR, priorité locale définie par les élus locaux en commission départementale ; pour la DSIL, la priorité définie par le gouvernement et le législateur dans le cadre de la loi de finances. C'est pourquoi la DSIL, comme la DSIL 2, pour les conseils départementaux, permettent de l'investissement à partir de priorités nationales. La DSIL est d'ailleurs largement mobilisée pour la transition écologique. Dans le grand plan d'investissement, une part de DSIL fléchée sur les questions de transition écologique vient s'ajouter à des crédits qui ne relèvent pas du ministère de Mme Gourault. Les crédits du type fonds de chaleur de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) se trouvent ailleurs mais les collectivités locales en sont souvent les principales bénéficiaires.

Un ralentissement de l'investissement local n'est pas toujours dû à un problème financier, mais résulte parfois d'un défaut d'ingénierie technique, juridique ou financière. On n'en parle jamais, mais des fonds européens participent aussi à l'investissement local. Monter un dossier de fonds européens

est compliqué et nécessite de l'ingénierie. L'Agence nationale de la cohésion des territoires y répondra, à l'avenir.

D'autres mesures participent à des assouplissements. Le simple rehaussement à 40 000 euros du seuil de déclenchement de certaines mises en concurrence pour les marchés publics, que nous avons prise avec Bruno Le Maire et Agnès Pannier-Runacher, assouplit et fluidifie la commande publique locale et contribue surtout à réintéresser le tissu économique local. Des montants compris entre 25 000 et 40 000 euros concernaient surtout les entreprises locales de travaux publics et du bâtiment, qui se désintéressaient de la commande publique locale mais qui vont y revenir.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.** Monsieur Schellenberger, je me souviens très bien de ma période place Beauvau. Je vous confirme qu'avec Gérard Collomb, nous nous sommes battus pour obtenir le dégrèvement de la taxe d'habitation pour les communes, au rythme de la diminution d'un tiers chaque année pour les citoyens. Mais, après sa disparition, par quoi la remplacer ? Une nouvelle phase s'ouvre. Le dégrèvement nous semblait le plus juste pour les collectivités locales et c'est pourquoi nous l'avons choisi.

Lors de la précédente législature, les dotations ont baissé aussi en première partie, puisque la DGF est un prélèvement sur recettes.

Monsieur Molac, vous le savez, la réforme de la fiscalité locale est assortie d'un engagement de compensation pour chaque collectivité. Je saisis l'occasion pour parler des départements. Comme on fait descendre le produit de la taxe sur foncier bâti vers les communes, la perte que subissent les départements doit être compensée. Il n'est pas si mal pour la lisibilité des citoyens qu'un même impôt ne porte pas sur deux niveaux de collectivités territoriales. Si vous faisiez un micro-trottoir, tout le monde répondrait que c'est un impôt communal. Afin de compenser les 15 milliards de perte pour les départements, nous avons proposé, après de nombreuses réunions de négociation avec l'Assemblée des départements de France, de recourir à une partie du produit de la TVA. Naturellement, l'évolution et le dynamisme de la TVA restent entièrement dans les départements. Nous avons proposé une enveloppe supplémentaire de 250 millions répartie par le Gouvernement en fonction de la richesse des départements. Parallèlement, ils opéreront eux-mêmes une péréquation qui devra faire l'objet d'un amendement dans le PLF. Les 250 millions seront mis en réserve pour être utilisés en cas de besoin dans un département. Je précise que cette réserve sera exclusivement destinée aux départements. Cela étant, je sais que les départements auraient préféré conserver le foncier bâti.

Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) fait l'objet de nombreuses remontées du terrain. Certaines communes confrontées à de fortes baisses de ressources fiscales doivent néanmoins s'acquitter de montants fixes de FNGIR. Le Gouvernement le sait mais en l'état du droit, il n'est pas

possible de revoir le montant de la contribution. Le calcul des garanties de ressources au titre du FNGIR est une opération de caractère national. La contribution de chaque collectivité gagnante lors de la réforme de la taxe professionnelle participe à l'équilibre du fonds. La diminution du prélèvement opéré sur une collectivité conduirait à un nouveau calcul des prélèvements et versements pour toutes les autres collectivités. Il faut peut-être remettre l'ouvrage sur le métier. Nous pourrions envisager, en lien avec les autres réformes consécutives aux effets de bord, à la suppression de la taxe d'habitation et la prise en compte de l'évolution des richesses à réaliser avec les élus et les parlementaires, de revoir la répartition du FNGIR. Mais il faut en mesurer les effets. Quand on touche au système, toutes les collectivités sont touchées, et les pertes provoquent toujours beaucoup de réactions. Nous allons retravailler l'ensemble dans la consultation que nous allons réaliser.

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.**

Monsieur Schellenberger, l'intérêt de la réforme de la taxe d'habitation que nous vous proposons est de ne pas reproduire un FNGIR et de tirer les conclusions de la rigidité du dispositif dans le passé. Vous êtes bien placé pour savoir qu'à Fessenheim et ailleurs, cela n'est pas populaire. À certains endroits, la DGF a donné lieu à des effets de bord importants. Nous avons aussi été saisis du sujet par le député Sacha Houlié. À Poitiers, parce qu'une grande communauté d'agglomération a absorbé les communautés de communes, des communes ont vu leur DGF chuter. Elles adhéraient à un EPCI globalement plus riche. À Fessenheim, la richesse devra être regardée à l'aune de la fermeture de la centrale. Jacqueline Gourault évoquait tout à l'heure la DGF à répartition locale, sous forme d'accord local comme celui existant pour le FPIC, d'évidence d'inspiration poitevine. S'il y a un accord parmi les maires, l'EPCI de Fessenheim permettra de redistribuer de la richesse à un certain nombre de communes.

Monsieur Bru, il y a quelques années, le gouvernement n'inscrivait rien, se servant du dégel ou dégelant en urgence des enveloppes dans les ministères concernés – ou pas concernés, ce qui créait quelques originalités – pour répondre en urgence à une catastrophe climatique en métropole ou en outre-mer. Depuis quelques années, des sommes sont inscrites. En 2018, nous avons reconduit un montant de 40 millions d'euros. Nous le modifions autant que de besoin en gestion en fonction des évolutions. Ainsi, des crédits avaient été ouverts à hauteur de 50 millions d'euros pour l'Aude en 2018 et de 50 millions d'euros pour Saint-Martin en 2017. Au-delà des écritures budgétaires qu'apprécie le Parlement, qui nous contrôle, ce qui compte, c'est la réalité des faits. Dans les faits, il n'a jamais manqué d'argent, fort heureusement, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, pour faire face à des catastrophes.

Je reviendrai sur les dispositions du projet de loi « engagement et proximité » lorsque vous m'auditionnerez à ce sujet. C'est toujours dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » que nous prévoyons l'enveloppe. Il nous faut la recalculer, puisque le Sénat a pris plusieurs dispositions visant à élargir le public d'élus concernés. Il faut surtout les détailler.

Autant l'accompagnement juridictionnel ou psychologique peut faire l'objet d'une forfaitisation prévisible d'année en année, soulageant par là même des collectivités qui payaient parfois des assurances, autant la question des frais de garde dépend du taux de recours. Nous avons prévu pour cela 10 millions d'euros de plus pour la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL), mais nous en affinerons le montant en fonction de la réalité, puisque ce sont des droits nouveaux. Je précise que nous n'avons pas pu spécialiser certains outils des caisses d'allocations familiales, puisqu'on ne saurait dire que le public des élus locaux a plus de droits que d'autres concitoyens français sur les mécanismes de la caisse d'allocations familiales. C'est pourquoi nous retrouvons cela en dépense budgétaire et non en dépense sociale.

Monsieur le député, aujourd'hui le conseil départemental est péréquateur des DMTO. L'assemblée plénière ou, le cas échéant, la commission permanente répartit ce produit. Nous n'avons pas de demande formelle de réforme de ce dispositif. Il peut y avoir des choix politiques locaux. Pour faire du Paul Molac : soit on donne de la liberté et de l'autonomie et chacun doit prendre ses responsabilités, soit on reprend cette liberté. Mais il va falloir que nous nous accordions.

Madame Untermaier, vous avez raison de dire que la question de la péréquation de la dotation forfaitaire va se poser très bientôt. Nous avons déjà eu ce débat l'année dernière avec vos collègues Jerretie et Cazeneuve. Le principe, c'est de toujours aller vers la dotation forfaitaire. Jusqu'où faut-il aller en matière de péréquation ? Sujet d'autant plus beau que personne ne le porte sur le terrain, et c'est bien dommage. Personne ne parle de la commune dont la DGF augmente de 1, 2 ou 3 % mais, avec la commune qui perd 1, 2 ou 3 %, pour des critères objectifs – perte de population ou écrêtement en raison de sa capacité financière – en vue d'alimenter la péréquation pour la ruralité fragile, la DSR, l'urbanité fragile, la DSU et la DACOM pour l'outre-mer, nous faisons une bonne œuvre.

Concernant les minorations et les variables, vous avez vu dans la maquette pour l'année prochaine que nous sommes sur un gage anormalement bas : après 293 millions d'euros en 2018, nous sommes à 159 millions cette année et nous arriverons à 120 millions en 2020. On peut toujours dire qu'il faudrait mieux faire. Avec Jacqueline Gourault, nous essayons de faire des propositions tenables. Je peux vous assurer que réduire le gage chaque année est une tâche importante.

Les mineurs non accompagnés (MNA) sont un sujet complexe, avec une part amont et une part aval, c'est-à-dire la prise en charge du jeune ou du présumé mineur jusqu'à l'évaluation de sa minorité, puis par l'aide sociale à l'enfance (ASE), deux étapes qui font appel à deux modes de financement. Nous avons fait confiance à l'assemblée des départements de France, l'année dernière, et cela n'a pas si mal fonctionné. Nous lui avons demandé de nous faire une proposition de calcul pour l'une de ces deux phases, ce qui nous a conduits à inscrire 141 millions d'euros. Il faudra évaluer ce montant en dissociant toujours la phase amont de la phase aval. La phase amont relève de l'ASE, donc d'une compétence

départementale intégrale. Dans la phase aval, le doute sur la minorité existe. Lorsque le jeune n'est pas mineur, d'autres questions se posent.

Cela doit faire l'objet d'une réflexion globale, y compris pour l'utilisation du fichier, puisqu'un certain nombre de conseils départementaux refusent, pour des raisons politiques, de se servir de cet outil utile, tant pour les préfetures que pour les conseils départementaux. J'ajoute que nous avons souhaité être bienveillants au regard du dispositif des « contrats de Cahors ». Les conseils départementaux étant soumis à la signature de Cahors, nous avons systématiquement retraité les dépenses liées aux MNA, considérant que, sur cette compétence difficile à exercer, il fallait faire preuve de diligence. C'est ce que nous avons fait systématiquement, y compris dans les départements qui ne sont pas signataires. D'ailleurs, ce sont parfois ceux qui ne se servent pas du fichier. Je pense très fort à la Gironde.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.** La Seine-Saint-Denis n'est pas en reste !

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.** Concernant la création d'un fonds pour la citoyenneté, si je suis un défenseur de la clause de compétence générale pour les communes, c'est que je considère qu'elle permet déjà un maire, par voie de délibération, de créer du droit dans son conseil municipal. Si la commission des Lois souhaite avoir un débat, le Gouvernement sera à la disposition du Parlement, mais des moyens existent déjà dans le bloc communal. Le vrai sujet, ce sont peut-être les EPCI qui ont terriblement grandi avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et les collectivités plus grandes. Mais dans la vie municipale, il y a une culture de démocratie. La question peut se poser pour d'autres niveaux de collectivité, mais je la laisse à votre réflexion.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.** Monsieur Morel-À-L'Huissier, nous sommes au bout du système des ZRR. Pour les 4 000 communes qui devaient sortir en juin du système, nous avons décidé d'en prolonger le bénéfice jusqu'en décembre 2020. Nous avons une année pour réfléchir et y travailler. Parallèlement, un groupe de travail s'est penché sur l'agenda rural. Une des revendications de ceux qui l'ont élaboré était la création d'une géographie prioritaire de la ruralité. L'idée est de se donner un an pour décider s'il faut changer le système. Je rappelle que la moitié des communes rurales sont en système ZRR. Nous savons que des territoires souffrent plus que d'autres.

Concernant l'attitude des préfets vis-à-vis de la DETR, vous votez certes le budget, mais vous le votez entièrement et c'est de l'argent du contribuable. Les préfets, en charge d'attribuer la DETR, le font avec une commission d'élus locaux qui examine non les dossiers mais les thématiques retenues, comme la transition écologique ou la construction d'écoles. Le dédoublement des CP et des CE1 rend

nécessaires des constructions de classes et beaucoup d'élus demandent une aide pour ce faire. Depuis la suppression de la réserve parlementaire, les parlementaires y sont associés. Je rappelle que nous avons réalisé des cartes interactives très parlantes.

Il est vrai que la DGF offre un bonus pour certaines communes. Celles qui font centralité doivent être un peu plus aidées. Elles doivent remplir un certain nombre de critères. Doit-on donner partout exactement la même chose ou opérer une péréquation en fonction de la réalité du terrain ? Nous allons lancer un programme d'aide aux petites centralités, c'est-à-dire les villes bien en dessous des villes moyennes éligibles au plan Action cœur de ville, sans prévoir de niveau de population. Certaines communes qui font centralité dans la ruralité peuvent avoir 10 000 habitants et d'autres 3 000. Pour réaliser ces projets, des financements particuliers devront être trouvés.

### **M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.**

Même si ce sont des priorités locales, la défense contre l'incendie est centrale pour les communes. La mise aux normes sur le volet défense incendie exigeant parfois beaucoup d'argent, la DETR et la DSIL doivent pouvoir être appelées en la matière. Concernant les dépenses engagées par les services d'incendie et de secours (SDIS), la question est de savoir qui est le maître d'ouvrage. La DSIL et la DETR ne peuvent s'appliquer qu'à une maîtrise d'ouvrage du bloc communal – EPCI et communes – et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) qu'à une maîtrise d'ouvrage départementale. Après, entre nous, il faut regarder comment chaque SDIS fonctionne, car le prélèvement appelé du bloc communal ou départemental est parfois un peu original, il y a parfois des inégalités entre le bloc communal et le bloc départemental. Il y a parfois de faibles capacités à investir. La question des pompiers est centrale. Sur l'investissement pour la défense contre l'incendie qui permet, de plus, d'améliorer la qualité de vie et de travail du pompier volontaire ou professionnel, on peut avancer.

Concernant la différence de DGF par habitant entre ruraux et urbains, ne retenez qu'un seul chiffre : 126 euros, qui est la moyenne nationale par habitant. Quand on prend trente communes de 500 habitants en Lozère, dans l'Eure, dans le Nord et dans les Bouches-du-Rhône, toutes rurales qu'elles soient, elles n'ont pas le même niveau de DGF. On compare souvent la dotation forfaitaire de l'urbain et du rural, ce qui n'a aucun sens, puisqu'on passe un temps fou à écrêter la dotation forfaitaire en vue d'une redistribution aux plus fragiles, soit l'urbain fragile avec la DSU, à laquelle nous consacrerons 90 millions d'euros l'année prochaine, soit la ruralité fragile, avec la DRS, qui sera aussi dotée de 90 millions. Comparer entre elles des dotations forfaitaires ne présente guère d'intérêt. En outre, il faut comparer ce que touchent vraiment les maires au titre des recettes de fonctionnement de la commune. Le vrai sujet, ce n'est pas les ruraux *versus* les urbains, mais les ruraux riches et les ruraux pauvres. Même dans un département comme la Lozère, que je qualifierai sous votre contrôle de peu riche, on trouve des écarts de 20 ou 30 euros par habitant d'une commune rurale à l'autre, parce que les revenus des habitants ou le potentiel fiscal correspondant, voire les deux, sont

différents. Pendant le grand débat national, à chaque fois qu'un maire prenait la parole, je comparais la DGF par habitant de commune à commune. Pour refaire du « Molac » dans le texte, il y a la capacité à lever l'impôt sur une base, ce qui s'appelle le potentiel fiscal, et il y a un choix politique. Celui que je faisais dans les collectivités où j'exerçais des responsabilités était de ne pas augmenter les impôts, mais c'est une liberté locale que de pouvoir augmenter les impôts. D'ailleurs, contrairement à ce que disait Raphaël Schellenberger, la réforme de la fiscalité locale n'empêchera pas les élus d'augmenter l'intégralité de la taxe foncière qui sera fléchée sur le bloc communal.

Monsieur Molac, la ministre vous a répondu au sujet de la TVA. Ce n'est pas une dotation et c'est son principal intérêt. Nous sommes entre nous : les régions ont beaucoup râlé, il y a quelques années, contre le fait de percevoir une fraction de TVA, mais on ne les entend plus, et pour cause.

Vous dites que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales serait rabotée. Je rappelle que la Constitution fait état d'autonomie financière et non d'autonomie fiscale. Si nous devions avoir un débat, tous nos concitoyens seraient-ils favorables à une autonomie fiscale, c'est-à-dire à la capacité pour n'importe quel conseil, municipal, départemental ou régional, de lever l'impôt dans des proportions entièrement nouvelles ? C'est un beau débat de société qui n'est pas complètement tranché. Quand vous avez dans les départements une dépense structurellement dynamique comme l'APA, avec le vieillissement, et une dépense conjoncturellement dynamique, comme le RSA, avec la pauvreté, considérer les DMTO ou la taxe foncière comme des leviers de liberté fiscale me semble un peu virtuel, alors que c'est vous, le Parlement, avec nous, le Gouvernement, qui décidons de l'augmentation du RSA, lequel, fort heureusement, n'est pas modulable d'un département à l'autre. Remettre de la fiscalité nationale dynamique comme de la TVA dans des collectivités qui ont des dépenses nationales dynamiques comme l'APA et le RSA, même si mes collègues et amis présidents de conseils départementaux ont pu manquer d'élégance vendredi dernier face à Jacqueline Gourault, c'est une proposition honnête. J'aurais aimé que des gouvernements précédents le fassent quand je présidais un département.

Enfin, le dispositif des « contrats de Cahors » ne limite pas la DGF mais il est une demande polie de ne pas augmenter la dépense. Demander aux 322 plus grosses collectivités françaises de ne pas augmenter leurs dépenses pour laisser tranquilles toutes les autres collectivités du pays et ne leur demander aucun effort me semble relever du bon sens. Parmi ces 322 communes, figurent les 145 plus grosses, qui respectent globalement le pacte de Cahors. Je ne pense pas qu'il ampute une quelconque forme de liberté locale. Ce qui amputait la liberté locale, c'était de diminuer la DGF à l'aveugle, en « tapant » autant sur Paris que sur la commune rurale la plus fragile de tel ou tel département.

**M. Christophe Euzet.** Je voulais interpellier notre collègue Ugo Bernalicis qui possède un art de la rhétorique que je n'ai pas : il est capable d'identifier une augmentation en la qualifiant de stagnation, puis de baisse durable !

Plus sérieusement, l'examen du programme 119 révèle l'effort significatif de l'État en matière de dotations d'investissement, de DETR, de DSIL, de DPV et de DGF. Il était attendu mais il mérite d'être salué. Si l'on veut savoir à quelle idéologie et à quel programme cela correspond, il suffit d'observer attentivement : évolution en matière d'engagement et de proximité, économie circulaire, perspective de la loi 3D – décentralisation, différenciation et déconcentration –, évolutions attendues en matière de statut de l' élu local, etc. D'autres actions sont encore plus substantielles, comme la mutualisation des services publics ou la création de l'agence nationale de la cohésion des territoires. Au-delà des mots, on voit apparaître de nouvelles formes de dialogues, telles que celles projetées dans les comités État-régions ou de nouvelles formes de décentralisation renonçant à l'uniformité, permettant la différenciation et une déconcentration repensée.

Ma première question, déjà largement abordée par notre collègue Untermaier, revient sur l'effort de solidarité sur lequel vous avez insisté mais qui mérite que l'on s'y arrête. Vous regrettiez le manque de réappropriation des mécanismes de péréquation au niveau local. Ils ont été évoqués dans leur dimension verticale, mais assez peu dans leur dimension horizontale. Pourriez-vous nous en dire plus à ce propos ?

Dans le changement de paradigme qui se dessine, les rapports entre l'État et les collectivités territoriales sont appelés à changer grâce aux Maisons France services et à l'agence nationale de la cohésion des territoires. Quels seront les déploiements financiers conséquents ?

**M. Jean-Louis Masson.** Les collectivités locales éprouvent un sentiment d'abandon. Après la baisse des dotations de l'État au cours du quinquennat précédent, la suppression de la taxe d'habitation, certes appréciable pour les contribuables, est angoissante pour les collectivités eu égard au flou sur sa compensation, auquel s'ajoutent les critères du dispositif de Cahors pour les grandes communes ou les conseils départementaux. Ces mesures tendent à restreindre la liberté des communes et des départements, et les placent en situation de dépendance à l'égard de l'État, du moins est-ce vécu comme tel.

Par ailleurs, les services déconcentrés de l'État sont en pleine mutation. Le numérique prend une place prépondérante, au détriment de la proximité avec les usagers. Certaines maisons de services publics prennent le relais, mais seront-elles à la hauteur des attentes citoyennes ?

Ma question et celle de nombreux élus locaux est simple. Si nous comprenons les obligations de réduction des dépenses publiques et de réorganisation du service de l'État, voire de définition de nouvelles relations de l'État avec les collectivités, au-delà des ajustements, quel est en définitive le cadre

désormais fixé pour une saine relation État-collectivités ? Madame la ministre, quels objectifs poursuivez-vous avec le projet de loi dit « 3D » ?

**M. Sacha Houlié.** Le dispositif de péréquation intracommunautaire cité par le ministre M. Lecornu vient résoudre un problème auquel les associations d'élus ne veulent pas toucher, puisqu'ils pointent les 40 critères de répartition de la DGF sans pour autant s'accorder sur leur répartition, car si on les modifie, ils jouent aux dépens de certains et au bénéfice d'autres.

Un article créé dans le projet de loi de finances prévoit de prélever une part de la DGF versée aux communes pour l'attribuer à l'EPCI, puis la répartir selon des règles fixées au niveau local. Je voudrais m'assurer que ce dispositif de péréquation intercommunautaire comprend et les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ? Il est créé pour corriger l'impossibilité de la solidarité intracommunautaire en matière de dépenses de fonctionnement qu'attendaient des élus.

**M. Arnaud Viala.** Vous avez évoqué l'augmentation de la DETR, ce que je ne conteste pas. En revanche son périmètre géographique s'est accru, puisque certaines communes qui n'y étaient pas précédemment éligibles le sont devenues, ainsi que son périmètre thématique. Je suis réticent à l'idée de faire financer des centres de secours par la DETR, car cela impliquerait de prélever moins sur d'autres fonds et de priver des collectivités de ces fonds pour des projets qui en dépendent directement. Dans le département de l'Aveyron, où je siège depuis longtemps dans la commission correspondante, nous avons eu la sagesse, avec les préfets qui se sont succédé, de toujours prévoir des programmations pluriannuelles qui ont permis la réalisation des projets et la vérification de la consommation des crédits. Imaginer une contractualisation avec des collectivités de petite taille pour leurs projets en début de mandat permettrait d'optimiser l'utilisation des fonds de la DETR.

Dans le PLF pour 2020, vous prévoyez une augmentation de la dotation forfaitaire pour le service des titres sécurisés. C'est une bonne idée, puisque cela doit correspondre à l'augmentation du nombre de lieux où seront délivrés des titres. Dans mon département, je me suis livré au recensement du nombre de communes qui souhaiteraient être équipées et j'ai fait la proposition qu'elles prennent en charge la moitié du prix d'achat de l'équipement. Le ministre de l'intérieur en a été destinataire mais je n'ai pas eu de retour.

Enfin, j'exprimerai une inquiétude sur le sujet que vient d'évoquer Sacha Houlié. Ne faisons pas de la DGF globalisée une ouverture vers le regroupement forcé des communes. Les moyens de fonctionnement des communes doivent rester aux communes. Je souscris peu à l'idée qu'il n'existe pas de dispositif de mutualisation des moyens. La dotation de solidarité communautaire, notamment, me semble répondre aux souhaits des élus.

**M. Erwan Balanant.** Tels qu'ils sont définis, les critères de la DGF vont dans le sens du développement. Ils incitent à avoir plus d'habitants pour obtenir plus de DGF. Ne pourrait-on envisager, pour les communes qui ont pris la décision vertueuse d'arrêter l'artificialisation de terres à vocation rurale, d'introduire des critères favorables à l'environnement ?

**Mme Catherine Kamowski.** Je m'intéresserai au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », qui contient presque toute la stratégie du Gouvernement, telle qu'elle est déclinée par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Nous savons que nombre de nos concitoyens ont besoin de mieux se loger, si possible d'une façon respectant davantage leurs besoins respectifs.

Pourriez-vous préciser la ventilation des crédits à l'intérieur du programme 135, en particulier leur variation par rapport aux crédits de 2019 ? Quelles grandes opérations d'urbanisme (GOU) soutiendrez-vous pour l'année 2020, lesquelles représentent un budget important, et dans quels territoires ?

**M. Guillaume Vuilletet.** Je reviendrai sur la contractualisation et le fameux dispositif des « contrats de Cahors », qui a notamment pour vertu de donner plus de visibilité aux collectivités, qui pourront ainsi mieux prévoir le développement de leur action. Mais vous l'avez dit, de tels systèmes ont toujours des effets de bord. Vous citez le cas de Poitiers et de mon collègue et ami Sacha Houlié, je vous parlerai de Cergy. Cette ville, qui est parfaitement « dans les clous » de tous les critères de gestion, connaît une croissance extrêmement rapide de sa population de zéro à 14 ans. Elle doit réaliser un investissement de près de 500 000 euros qui heurte de front les contraintes qu'on lui impose. Des communes ont compris l'intérêt de la contractualisation. Cergy a signé d'emblée le document, mais les effets de bord doivent être corrigés. Quelles sont les perspectives en la matière ?

**M. Robin Reda.** L'investissement public est désormais conduit au niveau local. En dix ans, la dépense publique a augmenté de 15 % et l'investissement public total a diminué de 10 %, c'est-à-dire moins qu'on pouvait le craindre parce qu'il a été soutenu par l'investissement public local. Nous assistons à une reprise contextuelle due à un environnement plus favorable, grâce notamment aux fins de mandat et aux taux bas, mais des inquiétudes planent sur l'avenir fiscal et la visibilité fiscale des collectivités territoriales, sujets qui ont déjà été largement abordés.

Les collectivités territoriales n'échappent pas à la tendance de l'économie de la fonctionnalité ou de l'usage aux dépens de la propriété traditionnelle ou de l'acquisition en investissement. Autrement dit, elles financent en fonctionnement ce qui pourrait s'apparenter à de l'investissement. Je pense à deux éléments évoqués dans la première partie du PLF : le renouvellement du parc automobile dans une logique de transition écologique, puisque les collectivités représentent 70 % de l'usage des véhicules diesel, et les renouvellements de flottes de plus en

plus souvent réalisés en leasing. Or, dans ce cas, il n'est perçu ni dotations d'investissement pour le renouvellement du parc ni de FCTVA sur ce qui pourrait s'apparenter à de l'investissement, au moins pour la partie amortissement. À l'avenir, pourrait-on envisager d'intégrer dans les aides à l'investissement une aide aux sections de fonctionnement pour ce qui peut s'apparenter à de l'investissement ?

**M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales.**

Monsieur Euzet, nous avons déjà longuement abordé la péréquation. Il s'agit de maintenir à 1 milliard d'euros le niveau de péréquation horizontale avec le FPIC et de persévérer dans la péréquation verticale avec les deux fois 90 millions d'euros au titre de la DSU et de la DSR. La péréquation se poursuit aussi pour la dotation d'intercommunalité dont je n'ai pas parlé mais par laquelle la solidarité est accentuée. Et je ne reviendrai pas sur la DACOM. L'effort est donc important.

Monsieur Masson, la situation est vécue comme vous l'avez dit. À force de raconter partout que l'État va continuer de réduire la DGF, alors que l'enveloppe est stable, à force de dire que l'État ne va pas compenser à l'euro près la réforme de la taxe d'habitation, alors que je ne connais pas un maire de France qui n'a pas eu sa taxe d'habitation dégrèvée à l'euro près sur chaque douzième, au moment où nous montrons que nous sommes honnêtes et que nous avons bel et bien dégrèvé à l'euro près la taxe d'habitation, certains disent, comme M. Schellenberger tout à l'heure : en baissant le foncier bâti départemental, vous prouvez bien que la taxe d'habitation ne sera pas compensée à l'euro près ! À force d'inquiéter tout le monde, les gens finissent par avoir peur.

Oui, nous engageons une réforme de la fiscalité locale qui part des recettes de fonctionnement de la collectivité. On ne peut pas faire beaucoup mieux. Si vous touchiez 100 de taxe d'habitation, vous percevrez demain 100 de foncier. On ne peut pas faire plus simple. Après, soit on rassure, soit on fait peur. Oui, des DGF diminuent par suite de pertes de population, tandis que d'autres augmentent par suite de gains de population. Je sais ce qui se dit parfois sur le terrain. Certains parlementaires de l'opposition dans cette chambre et de la majorité dans l'autre disent à d'autres élus : « Monsieur le maire, votre DGF diminue, ce qui veut bien dire que le Gouvernement ment quand il dit que l'enveloppe globale est stable ! ». Dès lors, il faut proposer des amendements visant à stopper la péréquation et à figer la DGF mais indiquer aux maires dont la population augmente que la DGF n'augmentera plus afin de garantir la stabilité individuelle. Stabilité globale ne veut pas dire stabilité individuelle. Il appartient au Parlement de présenter des amendements pour figer la DGF *ad vitam aeternam*, pour en faire une dotation globale de fonctionnement injuste, mais au moins, plus personne ne pourra dire qu'elle évolue. Ce n'est pas ce que nous voulons faire. Si on veut rassurer les élus locaux, refaire société et ne pas entretenir cette ambiance entre les collectivités territoriales et l'État, il faut rassurer tout le monde.

Avec la ministre, nous comprenons très bien que des questions puissent être posées pour les départements, parce qu'on revient de loin. Cela fait quinze ans

qu'on se pose des questions sur le financement de certaines compétences départementales. Mais autant que pour le bloc communal, c'est une bonne réforme. D'ailleurs, les représentants de l'Association des maires de France (AMF) disent qu'ils sont contre la réforme, parce qu'ils sont solidaires des départements. Ils ne disent pas qu'ils sont contre la réforme parce qu'elle est mauvaise pour le bloc communal. Là aussi, quelques vérités doivent être rétablies.

Monsieur Houlié, concernant la solidarité intracommunautaire, pour le coup, nous ne regarderons pas les dépenses, nous resterons sur le volet recettes. La DGF arrive dans toutes les collectivités. Deux mois avant la répartition nationale de la DGF, un certain nombre de conditions doivent être réunies : unanimité des communes, ce qui est la moindre des choses, majorité qualifiée au conseil communautaire et impossibilité d'aller au-delà d'un prélèvement de 1 % des recettes des communes, en vue de réalimenter un pot commun et de reventiler la DGF intracommunautaire – nous ne l'avons peut-être pas assez dit avec la ministre. Comme toutes les innovations, il faudra voir comment elle vit. Le maire de Poitiers, président de l'intercommunalité, réclamait que le Gouvernement et la majorité prennent leurs responsabilités. C'est fait. J'espère que l'intelligence locale s'emparera de ce dispositif.

Parmi la quarantaine de critères de la DGF figure naturellement la population, qui reste un bon critère. Quand on a plus de population, on a plus de besoins. Comment corriger l'incitation à mal construire, à artificialiser les terres pour faire du logement pour du logement, d'ailleurs souvent à l'horizontale et rarement à la verticale, ce qui pose dans certains villages des questions de perméabilité des sols, de lutte contre les crues, de cohabitation des usages entre agriculture et lotissement, que vous dénoncez très justement ? Vous ne vous en êtes peut-être pas rendu compte mais lors du dernier PLF, vous avez voté, et je vous en remercie, de premières dispositions allant dans ce sens. Dans une zone Natura 2000, un maire peut moins construire. Dans beaucoup de départements, il existe des parcs naturels. On commence à imaginer des bonifications de DGF, en jouant sur les critères au sein de la même enveloppe, afin de rééquilibrer des situations. Cela permet de réintéresser le conseil municipal à une forme de protection. Faut-il aller plus loin ? Il faut prendre le temps d'y réfléchir.

Monsieur Vuilletet, de fait, nous avons été saisis du rythme d'augmentation de la démographie dans la commune de Cergy, provoquant une hausse importante des dépenses et une reprise de la contractualisation du « pacte de Cahors ». En comparaison d'autres communes d'Île-de-France, à l'exception d'Aubervilliers, plus importante, comme Massy, 43 000 habitants, Corbeil-Essonnes, 43 000 habitants ou Bobigny, 47 000 habitants, Cergy, 57 000 habitants, est dans la même épure, avec des populations qui augmentent globalement au même rythme. Il se trouve que l'augmentation des dépenses de la commune de Cergy est nettement plus importante. Nous regarderons en détail. Je crois pouvoir dire que les préfets ont fait preuve de bienveillance dans les propositions de retraitement qu'ils ont formulées à Bercy et au ministre de la Cohésion des territoires. Nous avons dit qu'un contrat était fait pour être vivant.

Dire que nous avons fait le retraitement des MNA pour les conseils départementaux prouve bien notre bonne foi en la matière.

Monsieur Reda, vous avez pointé un certain nombre de raisons du redémarrage de l'investissement public. Vous avez eu raison de rappeler la volonté du Gouvernement de faire repartir l'investissement public, car mine de rien, la stabilité de ces 2 milliards d'euros, avec les répartitions que l'on connaît, permet d'avancer. Je rappelle, monsieur Viala, que l'année dernière, en projet de loi de finances, vous avez voté contre le rattrapage d'un certain nombre de territoires qui perdaient le bénéfice de la DETR. De fait, autre effet de bord de la loi NOTRe, le changement d'intercommunalité pouvait provoquer un changement de potentiel fiscal et la perte d'éligibilité à la DETR. De même, une commune rurale très pauvre dans une métropole ou une communauté urbaine pouvait être privée de DETR. Nous avons procédé à des rattrapages en nous concentrant sur les questions de richesse.

La répartition entre fonctionnement et investissement ne relève pas toujours de la loi mais parfois de l'instruction budgétaire et de décisions à la main du ministre de l'action et des comptes publics. Nous avons commencé à le faire pour la voirie. En fonction de l'épaisseur du revêtement, des travaux d'entretien peuvent relever du fonctionnement ou de l'investissement. Il convient d'examiner au cas par cas ces éléments qui peuvent changer la donne. Ce n'est pas non plus une solution miracle mais nous pouvons le regarder. Le leasing des voitures n'a pas été traité mais nous pouvons le faire.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.** Je répondrai aux questions relatives au réseau des Maisons France services, auquel le Président de la République est très attaché pour porter un service public de qualité dans les territoires. Le PLF pour 2020 prévoit 18,5 millions d'euros au titre du déploiement du programme. La grille de financement a été revue pour garantir l'ouverture de nouvelles maisons et assurer la montée en gamme de certaines en termes de qualité de service. Le financement sera forfaitisé à hauteur de 30 000 euros.

La Banque des territoires de la Caisse des dépôts investira, d'ici à 2022, 30 millions d'euros pour assurer le déploiement des Maisons France Service, avec deux objectifs : le soutien des structures postales, qui sont souvent faibles, et le déploiement de bus France Services. Ce mode de transport existe déjà et est très bien adapté à certains territoires. Je pense au projet que nous montons en Corse avec des collectivités territoriales.

Monsieur Masson, vous avez évoqué la future loi « 3D ». Les associations d'élus ont demandé une nouvelle étape de la décentralisation. J'ai d'abord pensé que, compte tenu du contexte d'une République décentralisée, il devait encore exister des secteurs à finaliser et que d'autres, comme la transition énergétique, les transports et le logement, dont a parlé le Président de la République, pourraient relever de compétences décentralisées. Mais très vite, j'ai estimé qu'on devait

considérer les nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales non plus seulement au travers du prisme d'un transfert de compétences de l'État vers des collectivités territoriales, mais comme une décentralisation réglementaire. On pourrait imaginer qu'un certain nombre de normes et de règlements ne soient plus fixés au niveau national mais des collectivités territoriales, sur les compétences qui sont les leurs, ce qui pourrait simplifier leur vie.

Il y a quelques jours, Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, qui a mené la deuxième étape de la décentralisation, disait : « La nouvelle décentralisation, c'est la contractualisation entre collectivités territoriales et l'État ». Cela répond aux besoins de la société dans laquelle nous vivons aujourd'hui. La contractualisation est déjà pratiquée avec des territoires en grande difficulté comme le bassin minier, les Ardennes ou la Creuse. Il s'agit d'aider les territoires qui en ont le plus besoin en portant un regard particulier correspondant à leur situation.

La différenciation, c'est considérer que la France n'est pas uniforme, qu'il faut respecter les territoires dans leur originalité et leur différence de situation. Elle vise à appliquer différemment certaines politiques selon les territoires et à faire en sorte que certaines collectivités qui sont dépourvues d'une compétence puissent l'exercer par différenciation. Cela est inscrit dans le projet de révision constitutionnelle dont nous espérons qu'il sera voté. Une récente étude du Conseil d'État montre qu'à droit constitutionnel constant on pourrait, par une loi organique, revenir sur l'expérimentation. Elle est permise pour seulement cinq années, après quoi, elle doit, soit être étendue à l'ensemble du territoire, soit s'arrêter. Des ouvertures pourraient se faire ; c'est un travail de construction. Cette loi ne pourra être examinée avant les élections municipales ; je n'ai pas encore le calendrier précis, j'espère en disposer avant l'été. Nous avons toute cette période de travail pour élaborer en commun la loi « 3D ». Je suis bien sûr preneur d'un travail avec les parlementaires, la commission des Lois, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

M. Viala a évoqué les titres et l'enveloppe correspondante de 6 millions d'euros qui dépend du ministère de l'intérieur. Je ne sais pas à quoi cela correspond, mais le ministère de l'intérieur s'est engagé à installer dans les Maisons France services, là où c'est nécessaire, lorsque la mairie n'est pas équipée, des machines pour enregistrer les demandes de cartes d'identité et de passeports.

Je répondrai à Catherine Kamowski, même si sa question est hors du champ de notre réunion. Le programme 135, relatif au logement, sera doté de 345 millions en autorisations d'engagement et de 364,5 millions en crédits de paiement. L'augmentation est principalement due à une mesure de transfert de 60 millions dans le cadre de la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime. Cet abondement permettra de bonifier le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et de favoriser la rénovation énergétique des logements. Excepté cette mesure, les principaux écarts

par rapport à la loi de finances pour 2019 concernent une dotation de 7 millions d'euros en faveur de la rénovation des cités minières des Hauts-de-France, une augmentation de près de 50 millions d'euros des crédits dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), un redimensionnement des mesures de lutte contre l'habitat indigne (LHI) de 2019 à 10 millions d'euros, contre 14,5 millions d'euros en 2019, car la consommation effective n'avait été que de 7 millions d'euros. Il y a aussi une forte augmentation des crédits de paiement, liée au financement de l'enquête nationale logement.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous vous remercions, madame la ministre, monsieur le ministre. La Commission va maintenant examiner les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

*La Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (Mme Émilie Guerel, rapporteure pour avis).*

### **Article 38 et état B : Crédits du budget général**

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales, sans modification.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous en venons à la discussion d'amendements portant article additionnel après les articles rattachés à la mission.

### **Après l'article 78**

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, la Commission **rejette** les amendements n° II-CL9 et II-CL10 de M. Morel-À-L'Huissier.*

## PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL) – ministère de l’Intérieur**
  - M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales
  - M. Eric Ferri, chef du bureau des structures territoriales
- **Commission nationale du débat public**
  - Mme Chantal Jouanno, présidente
- **Coordination nationale des conseils de développement**
  - M. Dominique Valck, co-président
  - M. Yves Londechamp, co-président
  - Mme Alexandra Vidal, chargée de mission
- **Association des maires de France (AMF)**
  - M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, vice-président de la communauté de communes Juine et Renarde
  - Mme Judith Mwendo, conseillère
  - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le parlement
- **France urbaine**
  - Mme Chantal Cutajar, adjointe au maire de Strasbourg, en charge de la démocratie locale et de la politique de concertation
  - M. Bassem Asseh, adjoint au maire de Nantes en charge de la co-construction et du dialogue citoyen
  - M. Sébastien Tison, chargé de mission
  - Mme Béatrice Clayssen, chargée de mission
- **Institut de la concertation et de la participation citoyenne**
  - Mme Emeline Perrin, chargée de mission
  - M. Pierre-Yves Guilhéneuf
- **Démocratie ouverte**
  - M. Armel Le Coz, co-fondateur
  - M. Quentin Sauzay, co-président

- **Agence Sennse**

— Mme Marianne Riboullet, directrice conseil en charge du pôle concertation

- **Agence Res publica**

— Mme Sophie Guillain, associée, directrice générale

- **Sciences Po Saint-Germain en Laye**

— Mme Camille Morio, maître de conférences en droit public

## DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

- **Lyon** (*vendredi 11 octobre 2019*)
  - M. Jérôme Maleski, conseiller municipal de Lyon, délégué en charge de la démocratie locale et de la participation citoyenne
  - Mme Anne-Marie Comparini, présidente du conseil de développement de la métropole de Lyon
  
- **Saillans** (*lundi 14 octobre 2019*)
  - M. Vincent Beillard, maire de Saillans
  - M. Fernand Karagiannis, conseiller municipal
  - M. André Oddon, conseiller municipal