

N° 542

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 2024

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET À LA DÉCENTRALISATION ⁽¹⁾

*sur l'activité de la délégation aux collectivités territoriales et à la
décentralisation au cours de la XVI^{ème} Législature*

PAR

M. STÉPHANE DELAUTRETTE,

Député

(1) La composition de la délégation au 9 juin 2024, date à laquelle la XVI^{ème} Législature a pris fin, figure au verso de la présente page.

La délégation était composée de : M. David VALENCE, *président* ; Mme Stella DUPONT, Mme Christine PIRES BEAUNE, Mme Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK et M. Lionel ROYER-PERREAUT, *vice-présidents* ; Mme Blandine BROCARD, Mme Anne BRUGNERA et Mme Catherine COUTURIER, *secrétaires* ; M. Gabriel AMARD, M. Xavier BATUT, M. Bruno BILDE, Mme Sophie BLANC, M. Xavier BRETON, M. Stéphane BUCHOU, M. Pierre CORDIER, M. Stéphane DELAUTRETTE, M. Jocelyn DESSIGNY, Mme Edwige DIAZ, Mme Martine ETIENNE, M. Yoann GILLET, M. Sébastien JUMEL, M. Didier LE GAC, Mme Patricia LEMOINE, M. Philippe LOTTIAUX, M. Jean-François LOVISOLO, M. Emmanuel MANDON, M. Laurent MARCANGELI, M. Didier PADEY, M. François PIQUEMAL, M. Jean-Claude RAUX, M. Sébastien ROME, M. Xavier ROSEREN, M. Benjamin SAINT-HUILE, M. Raphaël SCHELLENBERGER, M. Bertrand SORRE, M. Alexandre VINCENTET.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION	7
A. PANORAMA STATISTIQUE DE L'ACTIVITÉ DE LA DÉLÉGATION AU COURS DE LA XVI^{ÈME} LÉGISLATURE (2022-2024)	7
1. Un rythme de travail articulé autour de deux ou trois réunions plénières par mois en moyenne	7
2. Une activité d'évaluation et de contrôle un peu plus soutenue que sous la précédente législature.....	9
B. LES RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA DÉLÉGATION	12
1. Les auditions des membres du Gouvernement	13
2. Les autres auditions : élus, responsables d'administration, magistrats et experts ..	14
3. Les présentations de rapports et de conclusions de travaux d'information	17
4. Les débats et communications diverses organisés au sein de la délégation	18
C. LA SESSION 2022-2023 : LES FINANCES LOCALES	19
1. Le groupe de travail sur le suivi des finances locales et sur les compensations financières de l'État (2022-2023).....	19
2. Activités du président de la délégation en matière de finances locales	21
D. LA SESSION 2023-2024 : LA DÉCENTRALISATION	22
1. Le groupe de travail sur la décentralisation (2023)	22
2. Le débat sur la décentralisation (février 2024)	24
3. La mission d'Éric Woerth sur la décentralisation (mars 2024)	26
E. LES COLLOQUES ORGANISÉS PAR LA DÉLÉGATION	26
1. Comment accélérer l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique ? (2 février 2023)	27
2. Quelles perspectives pour la décentralisation de la politique du logement ? (29 juin 2023).....	30
3. Les politiques de redynamisation des villes petites ou moyennes et de la ruralité : un retour de l'aménagement du territoire ? (1 ^{er} février 2024).....	32
F. LES RAPPORTS D'INFORMATION PORTANT AVIS LÉGISLATIF	34
1. Le rapport d'information sur le PLF pour 2023 (1 ^{ère} partie) et le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027	34
2. Le projet de loi sur le plein emploi (2023)	36

G. LES PERSPECTIVES DE PARTENARIAT ET D'ÉVOLUTION DE LA DÉLÉGATION.....	37
1. Le projet de charte de partenariat avec le CNEN	37
2. L'éventualité d'un rapprochement de la délégation avec celle des outre-mer pour former une commission des collectivités territoriales et des outre-mer.....	38
SECONDE PARTIE : LES TRAVAUX D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE.....	40
A. LES MISSIONS D'INFORMATION	40
1. La mission d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales	40
a. Lancement et déroulement des travaux.....	40
b. Recommandations de la mission d'information.....	41
2. La mission d'information sur le statut de l' élu local	43
a. Lancement et déroulement des travaux.....	43
b. Recommandations de la mission d'information.....	44
c. Débouché législatif : la proposition de loi (PPL) n° 2151 du 6 février 2024 portant réforme du statut de l' élu local.....	48
3. La mission d'information sur l'intercommunalité	51
4. La mission d'information sur la rénovation urbaine.....	53
B. LES MISSIONS « FLASH »	55
1. La mission « <i>flash</i> » sur l'exercice des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement par les communes et leurs groupements	55
a. Lancement et déroulement des travaux.....	55
b. Conclusions de la mission « flash ».....	56
2. La mission « <i>flash</i> » sur les communes nouvelles	56
a. Lancement et déroulement des travaux.....	56
b. Conclusions de la mission « flash ».....	57
3. La mission « <i>flash</i> » sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).....	58
a. Lancement et déroulement des travaux.....	58
b. Conclusions de la mission « flash ».....	60
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION.....	63
ANNEXE.....	64

INTRODUCTION

Quelque sept ans après sa création, par une décision de la Conférence des présidents du 28 novembre 2017, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale a su, tout au long de la XVI^{ème} législature, conforter sa raison d'être en s'affirmant à la fois comme **un espace de réflexion privilégié sur les politiques publiques locales et une force de proposition au service de la décentralisation**.

À la différence des commissions permanentes, dont les compétences sont strictement définies par le Règlement et dont l'activité est soumise aux contingences du calendrier législatif, la délégation offre à ses membres la possibilité de **débattre sereinement de toute question relative aux collectivités territoriales selon le rythme qu'elle détermine**.

Ainsi, soucieuse de conforter les liens qui unissent les parlementaires et les collectivités, la délégation a consacré une large part de ses travaux à l'écoute des **associations représentatives des élus locaux**. Au-delà des **auditions plénières** qui se sont tenues en 2022 et 2023, elle a placé les élus au cœur même des discussions qu'elle a organisées à trois reprises dans le cadre de ses colloques consacrés respectivement à l'investissement local dans la transition écologique, à la décentralisation de la politique du logement et aux programmes nationaux de revitalisation des territoires.

Ces colloques, dénommés « Rencontres », ont été une des innovations majeures de cette législature. Le format resserré des échanges, organisés sur une matinée autour de deux ou trois questions structurantes, a permis aux parlementaires de réagir aux réponses apportées par les experts invités et, le cas échéant, complétées par le point de vue des représentants des élus locaux.

Bien évidemment, comme sous la précédente législature, la délégation s'est efforcée de jouer pleinement son rôle dans les réflexions menées par le Gouvernement sur **l'état de la décentralisation**. La mise en place d'un **groupe de travail** regroupant des députés issus de l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée, puis la tenue de **deux débats** permettant aux groupes de confronter leurs visions respectives de la décentralisation au début de l'année 2024 furent l'occasion pour la délégation d'apparaître comme un interlocuteur incontournable dans la **préparation des réformes de l'organisation territoriale**.

Par ailleurs, soucieuse du respect par l'État de l'autonomie financière des collectivités territoriales, la délégation a poursuivi, comme elle l'avait fait entre 2017 et 2022, son examen méthodique des **moyens financiers** alloués aux différentes strates par les différentes lois de finances. Son rôle fut décisif lorsqu'il s'est agi d'instaurer un **dispositif incitatif** à la relance du processus de création de **communes nouvelles** à compter du 1^{er} janvier 2024.

La XVI^{ème} législature fut également l’occasion pour la délégation d’étendre son champ d’évaluation à des **politiques locales spécifiques** : la **sécurité** et la **tranquillité** publiques au travers d’une mission d’information sur les missions et l’attractivité des polices municipales, la **sécurité civile** avec une mission « *flash* » sur le financement des services départementaux d’incendie et de secours (SDIS) ainsi que le **logement** et l’**urbanisme** dans le cadre d’une mission d’information sur la rénovation urbaine.

La liste des **sept ministres** auditionnés au titre du **contrôle du Gouvernement** illustre la variété des thématiques abordées, qui vont au-delà de la seule décentralisation : ville et logement, petites et moyennes entreprises (PME) et commerce, transformation et fonction publique, etc.

Au titre de son activité **législativ**e, la délégation a produit un avis sur le projet de loi pour le plein emploi lors de sa discussion à l’Assemblée nationale en première lecture en septembre 2023. Mais **l’initiative la plus emblématique** fut la présentation en février 2024, en conclusion des travaux de la mission d’information sur le statut de l’ élu local, d’une **proposition de loi** ⁽¹⁾ **visant à réformer de manière ambitieuse l’ensemble des droits et des devoirs applicables aux élus locaux**. Attendue par les élus locaux, toutes strates confondues, à une période où il devient de plus en plus difficile, et même risqué, de s’engager dans la vie politique locale, **cette réforme devait figurer parmi les principaux textes portés par le Gouvernement en 2024**.

Plus que jamais, les travaux menés au cours de la XVI^{ème} législature ont montré tout l’intérêt qui s’attache à l’existence au sein de l’Assemblée nationale d’une délégation chargée de **faire vivre un dialogue exigeant entre la République et ses territoires**.

(1) Proposition de loi n° 2151 de M. Sébastien Jumel et de Mme Violette Spillebout (cf. page 48 infra).

PREMIÈRE PARTIE : LES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION

Cette première partie du rapport rend compte des travaux réalisés par la délégation au cours de la précédente législature, qu'il s'agisse des réunions plénières, des groupes de travail et des colloques. Les avis législatifs figurent également dans cette partie plutôt que dans la seconde, consacrée au contrôle et à l'évaluation de la décentralisation et des politiques publiques mises en œuvre par les collectivités territoriales. Enfin, de possibles évolutions de la délégation sont évoquées à la fin de cette partie.

A. PANORAMA STATISTIQUE DE L'ACTIVITÉ DE LA DÉLÉGATION AU COURS DE LA XVI^{ÈME} LÉGISLATURE (2022-2024)

Comme sous la précédente législature, la délégation a continué à se réunir en **séance plénière** selon un rythme régulier entre le 1^{er} juillet 2022 et le 9 juin 2024, tout en affichant un niveau d'activité **légèrement plus soutenu** en matière **d'évaluation** et de **contrôle**.

1. Un rythme de travail articulé autour de deux ou trois réunions plénières par mois en moyenne

Types de réunions plénières de la délégation

À l'initiative de son président, la délégation se réunit en **séance plénière** soit pour **auditionner** des personnalités extérieures, notamment des membres du Gouvernement, soit pour entendre la **présentation** par un ou plusieurs de ses membres d'un **rapport** d'information ou des **conclusions** d'une mission « *flash* », ou bien d'un groupe de travail.

En fonction de l'actualité, la délégation peut également être amenée à se réunir pour **débattre** d'un sujet déterminé préalablement en réunion de bureau ou pour échanger avec des experts et des institutionnels dans le cadre de **colloques**. Sous la XVI^{ème} législature, les colloques de la DCTD ont été organisés selon un format spécifique et, à ce titre, dénommés « **Rencontres** » ⁽¹⁾.

Enfin, la délégation se réunit à chaque début de législature pour procéder à **l'élection de son bureau**, dont la composition a été fixée par la Conférence des présidents dans sa réunion du 28 novembre 2017 à un président, quatre vice-présidents et deux secrétaires. Toute modification dans la composition du bureau avant la fin de la législature, en particulier un **changement de président**, donne lieu à l'organisation du scrutin correspondant.

La délégation s'est réunie **55 fois** au cours de la XVI^{ème} législature pour un total de plus de **85 heures**. À titre de comparaison, elle s'était réunie **59 fois** lors des deux dernières sessions complètes (2019-2020 et 2020-2021) de la précédente législature.

(1) Cf. page 26 et suivantes infra.

Le rythme d'activité s'est légèrement intensifié au cours de la session 2023-2024 : **31 réunions plénières** se sont tenues entre le 1^{er} juillet 2023 et le 9 juin 2024, contre **24** entre l'installation de la XVI^{ème} législature et le 30 juin 2023. Compte tenu du nombre de mois mobilisés par les sessions ordinaires (9) et les éventuelles sessions extraordinaires (2), **la délégation se réunit donc entre deux et trois fois par mois en moyenne.**

RÉUNIONS DE LA DÉLÉGATION AU COURS DE LA XVI^{ÈME} LÉGISLATURE

	Nombre de réunions	Durée des réunions
Session extraordinaire de juillet 2022	1	1 heure 15
Hors session de septembre 2022	2	3 heures 10
Session ordinaire (1 ^{er} octobre 2022 au 30 juin 2023)	21	38 heures 10
Session extraordinaire de juillet 2023	3	3 heures
Hors session et session extraordinaire de septembre 2023	2	1 heure 50
Session ordinaire (1 ^{er} octobre 2023 au 9 juin 2024)	26	37 heures 40
TOTAL	55	85 heures 05

Si les **auditions** et les **présentations** de rapports (ou de communications de mission « *flash* ») représentent l'essentiel de l'activité avec, respectivement **34 et 11 réunions**, la délégation s'est également réunie **à trois reprises** pour les Rencontres, **quatre fois** pour des débats ou des communications diverses, **une première fois** pour constituer son bureau le 19 juillet 2022 et **deux autres fois** pour procéder à un renouvellement partiel de son bureau le 20 septembre 2023 et le 13 mars 2024.

Le détail des réunions plénières de la délégation figure au paragraphe B *infra*.

2. Une activité d'évaluation et de contrôle un peu plus soutenue que sous la précédente législature

Typologie des travaux d'information de la délégation

Le communiqué diffusé par le Président de l'Assemblée nationale à l'issue de la Conférence des présidents du 28 novembre 2017 indique que la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation peut présenter « des **rapports d'information sur les sujets relevant de sa compétence.** »

Ces dispositions lui permettent de constituer des **missions d'information temporaires** qui, à l'instar des travaux conduits au sein des commissions permanentes, peuvent prendre les formes suivantes :

- une mission de plein exercice, dont les travaux s'achèvent par un **rapport** dont la publication au Journal Officiel est autorisée par la délégation ;
- une mission en format simplifié, dite « mission *flash* », dont les travaux s'achèvent par une **communication** des rapporteurs auprès de la délégation dont la publicité est assurée par une mise en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale.

Dans les deux cas, la délégation a pour usage de désigner des « **binômes** » de rapporteurs, dont l'un appartient à groupe **d'opposition**.

La délégation peut également constituer en son sein des « **groupes de travail** », qui sont des instances consacrées au traitement d'une thématique plus large, telle que la **décentralisation** ou la **situation financière** des collectivités territoriales, et peuvent aboutir à l'établissement d'un ou de plusieurs rapports d'information ou communications en fonction de l'actualité.

Enfin, bien que les délégations ne puissent intervenir directement dans le processus législatif, qui relève de la **compétence exclusive des commissions permanentes ou spéciales** mentionnées à l'article 43 de la Constitution, la DCTD peut produire des rapports d'information à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi portant sur les collectivités territoriales ou la décentralisation. Ces « **avis législatifs** » peuvent préconiser le dépôt d'amendements, celui-ci étant effectué **sous le timbre du seul député membre de la délégation** et non de la DCTD elle-même.

Au cours de la XVI^{ème} législature, la délégation a constitué **4 missions d'information** de plein exercice, **3 missions « flash »** et **2 groupes de travail**, dont l'un ⁽¹⁾ a donné lieu à l'établissement d'un avis législatif. Un **second avis législatif** a également été produit par la DCTD à l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale, à l'automne 2023, du **projet de loi pour le plein emploi** ⁽²⁾.

(1) Groupe de travail sur le suivi de la situation financière des collectivités territoriales et des compensations financières de l'État (cf. page 19 infra).

(2) Aujourd'hui loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023.

La législature se caractérise donc par une activité **un peu plus importante** dans le domaine du **contrôle** et de **l'évaluation** qu'au cours des deux sessions complètes de la mandature précédente, marquées par la mise en œuvre de **2 missions « flash »** ⁽¹⁾ et de **4 groupes de travail** ⁽²⁾. La délégation avait, en revanche, produit **3 avis législatifs** entre le 1^{er} octobre 2019 et la fin juillet 2021 ⁽³⁾.

Dans le cadre de ces divers travaux d'information, les rapporteurs ont réalisé **114 auditions** pour une durée totale de **134 heures et 15 minutes**. **289 personnes** ont été entendues à l'occasion de ces auditions.

TRAVAUX D'INFORMATION DE LA DÉLÉGATION AU COURS DE LA LÉGISLATURE

	Type de travail d'information	Nombre d'auditions	Durée des auditions	Personnes auditionnées
Missions et attractivité des polices municipales	Mission d'information	25	27 heures 30	86
Statut de l'élu local	Mission d'information	22	28 heures	61
Intercommunalité	Mission d'information	12	17 heures	29
Rénovation urbaine	Mission d'information	4	4 heures	4
Exercice des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement par les communes et leurs groupements	Mission <i>flash</i>	12	14 heures 15	32
Communes nouvelles	Mission <i>flash</i>	7	8 heures 15	18
Financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	Mission <i>flash</i>	13	12 heures 15	25
Nouvel acte de décentralisation	Groupe de travail	7	10 heures 30	8
Situation financière des collectivités territoriales et compensations financières de l'État.	Groupe de travail (et avis législatif)	9	10 heures 30	19
Projet de loi pour le plein emploi	Avis législatif	3	2 heures	7
TOTAL		114	134 heures 15	289

(1) Missions « flash » sur la contractualisation et le pouvoir réglementaire local.

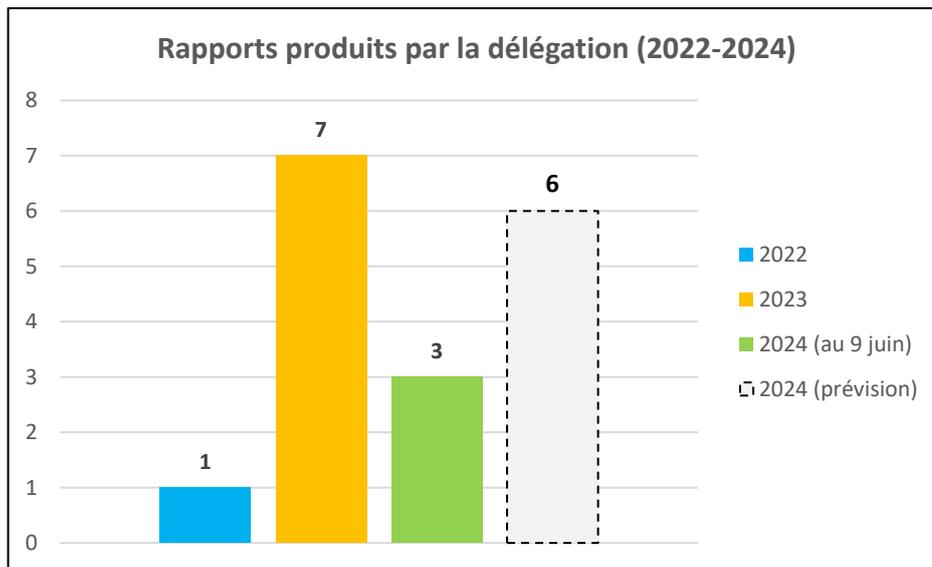
(2) Groupes de travail sur l'impact de la crise Covid-19 sur les collectivités locales, sur le rôle et les moyens d'action des collectivités territoriales en faveur de la relance de l'activité ainsi que sur la territorialisation du plan de relance (2 groupes de travail).

(3) Avis sur la première partie du projet de loi de finances pour 2020, sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et sur le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. L'avis sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) a été présenté au cours de la session 2021-2022.

Sur les 9 missions d'information et groupes de travail mis en place depuis le mois de juillet 2022, **7 ont produit leur rapport ou rendu leurs conclusions** à la date du 9 juin 2024. Si l'on ajoute l'avis législatif précité sur le projet de loi pour le plein emploi ainsi que les rapports élaborés à l'issue des trois Rencontres de la délégation, il ressort que **la délégation a produit au total 11 rapports d'information ou communications** au cours de la XVI^{ème} législature. À titre de comparaison, **3 rapports et 6 communications** avaient été présentés lors des deux dernières sessions complètes (2019-2020 et 2020-2021) de la précédente législature.

L'analyse de la répartition des données **par année civile** montre que la délégation a réalisé **7 rapports en 2023** et a pu en présenter **3 autres en 2024** avant la fin de la législature. Compte tenu de la présentation, envisagée au cours du second semestre, des résultats des missions d'information sur l'intercommunalité et la rénovation urbaine ainsi que de la mission « *flash* », en cours de lancement, sur le cumul des mandats locaux, la DCTD aurait pu publier **4 rapports d'information et 2 communications sur l'année civile 2024**, si la mandature n'avait pas été interrompue.

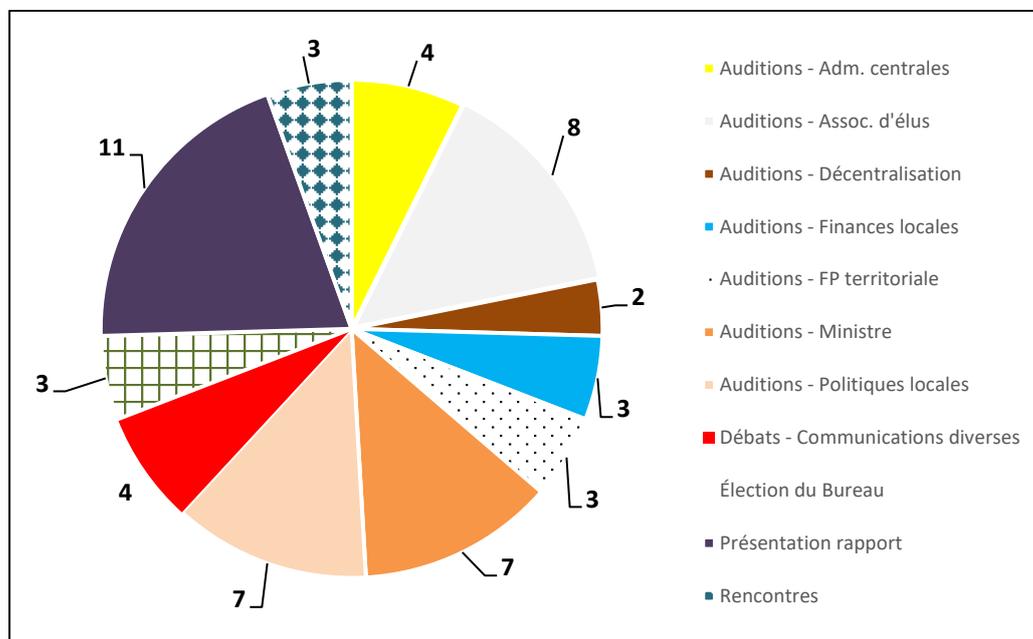
On peut donc estimer que la DCTD dispose des capacités lui permettant de produire entre 6 et 7 rapports d'information (ou équivalents) par an.



B. LES RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA DÉLÉGATION

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des réunions plénières de la délégation, le tout **présenté par catégorie**.

RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA DÉLÉGATION PAR CATÉGORIE



La délégation s'est réunie à **trois reprises** pour procéder à la constitution ou au renouvellement partiel de son bureau. La réunion du **19 juillet 2022** a vu l'élection de **M. Thomas Cazenave (Renaissance - RE)** comme président de la délégation. Le bureau de la délégation a été complété par l'élection de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires. Une deuxième réunion a eu lieu le **20 septembre 2023** afin d'élire un nouveau président à la suite de la nomination de M. Thomas Cazenave comme ministre délégué chargé des comptes publics. **M. David Valence (apparenté RE)**, vice-président, a été élu président de la délégation. Au cours de cette réunion, il a également été procédé à l'élection d'un nouveau vice-président ainsi que de deux nouveaux secrétaires.

Le **13 mars 2024**, la délégation a, préalablement à une autre réunion plénière consacrée à la présentation d'un rapport d'information, procédé au **remplacement** au **poste de vice-président** de M. Frédéric Valletoux, nommé ministre délégué chargé de la santé et de la prévention le 8 février 2024.

Réunions du bureau de la délégation

À l’instar des commissions permanentes, le bureau de la délégation fixe le programme des travaux de la délégation sur proposition du président. Entre le 20 juillet 2022 et le 20 mars 2024, dernière réunion de la législature, le bureau s’est réuni **15 fois au total**.

Dans sa réunion du 17 juillet 2019, le bureau a décidé d’appliquer à la DCTD les dispositions de l’article 39, alinéa 2, du Règlement de l’Assemblée nationale, issues de la réforme du 4 juin 2019, en permettant aux groupes qui **ne disposent pas de représentant au bureau** de désigner un de leurs membres pour participer, **sans droit de vote**, à ses réunions.

1. Les auditions des membres du Gouvernement

La DCTD a auditionné chaque année, en octobre, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales afin, notamment, de l’interroger sur les dispositions du **projet de loi de finances (PLF)** ayant un impact sur les finances locales. Les autres auditions étaient motivées par des préoccupations liées à **l’actualité** ou aux **travaux menés au sein de la délégation**. Ainsi, par exemple, le ministre du logement, M. Patrice Vergriete, a été auditionné le 12 décembre 2023 afin d’obtenir des précisions sur le futur projet de loi portant décentralisation de la politique du logement, sujet qui avait fait l’objet d’un rapport de la délégation en octobre de la même année ⁽¹⁾.

AUDITIONS DE MEMBRES DU GOUVERNEMENT RÉALISÉES PAR LA DÉLÉGATION

12 octobre 2022	Audition de Mme Caroline Cayeux , ministre déléguée chargée des collectivités territoriales
13 octobre 2022	Audition de Mme Dominique Faure , secrétaire d’État chargée de la ruralité
25 janvier 2023	Audition de M. Olivier Klein , ministre délégué chargé de la ville et du logement
1 ^{er} février 2023	Audition de Mme Olivia Grégoire , ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises (PME), du commerce, de l’artisanat et du tourisme
30 mai 2023	Audition de M. Stanislas Guerini , ministre de la transformation et de la fonction publiques
11 octobre 2023	Audition de Mme Dominique Faure , ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité
12 décembre 2023	Audition de M. Patrice Vergriete , ministre délégué chargé du logement

(1) Rapport n° 1720 du 11 octobre 2023 (M. David Valence, rapporteur).

2. Les autres auditions : élus, responsables d'administration, magistrats et experts

AUDITIONS DE LA DÉLÉGATION (HORS MINISTRE) PAR CATÉGORIE

	Nombre de réunions
Administrations centrales	4
Associations d'élus locaux	8
Décentralisation	2
Fonction publique territoriale	3
Finances locales	3
Action publique locale	7
TOTAL	27

Fidèle à sa vocation, la délégation a auditionné tout au long de la législature un large panel d'associations d'élus locaux : Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), Intercommunalités de France, Départements de France (à deux reprises), Régions de France, Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP), Villes de France et Association des petites villes de France (APVF).

La DCTD a également invité les représentants d'organismes et d'entreprises intervenant à des titres divers dans les volets essentiels de **l'action publique locale**, tels que **l'accès aux services de proximité** (La Poste et l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale - UNCCAS), les **transports** (SNCF Gares & Connexions), **l'eau** et **énergie** (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies - FNCCR), le **logement** (Agence nationale pour la rénovation urbaine - ANRU) ou la **transition écologique** (Institut de l'économie pour le climat - I4CE et Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - CEREMA).

L'audition, le 27 mars 2024, de M. Éric Woerth, député de l'Oise chargé d'une **mission sur la décentralisation** par le Président de la République, a réuni des députés au-delà des seuls membres de la délégation. Cette audition a permis d'interroger le député à moins deux mois de la remise de son rapport, alors que **la DCTD venait de débattre du sujet en interne** ⁽¹⁾.

(1) Cf. paragraphe D infra.

AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA DÉLÉGATION

21 septembre 2022	Audition de M. David Lisnard , président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)
28 septembre 2022	Audition de M. Sébastien Martin , président d'Intercommunalités de France, et de M. Sébastien Miossec , président délégué
5 octobre 2022	Audition de M. Stanislas Bourron , directeur général des collectivités locales
12 octobre 2022	Audition de M. Pascal Berteaud , directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)
19 octobre 2022	Audition de M. Jean-Léonce Dupont , vice-président de Départements de France, président du conseil départemental du Calvados, et de M. Jean-Luc Gleyze , secrétaire général de Départements de France, président du conseil départemental de la Gironde
26 octobre 2022	Audition de Mme Carole Delga , présidente de Régions de France, présidente de la région Occitanie, de M. Jean Rottner , président de la région Grand Est
9 novembre 2022	Audition, conjointe avec la commission des finances, de M. Thierry Vught , président de la formation inter-juridictions chargée du rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, de M. Sébastien Doumeix et de M. Benoît Lion , conseillers référendaires en service extraordinaire, sur le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements
9 novembre 2022	Audition de M. Gil Avérous , président de Villes de France, maire de Châteauroux et président de la communauté d'agglomération de Châteauroux Métropole, et de M. Jean François Debat , président délégué, maire de Bourg-en-Bresse et président de la communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse
30 novembre 2022	Audition de M. Luc Carvounas , président de l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS), maire d'Alfortville
6 décembre 2022	Audition de M. Pascal Sokoloff , directeur général de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
14 décembre 2022	Audition de Mme Josiane Corneloup , présidente de l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP), députée de Saône-et-Loire, et de M. Michaël Restier , directeur
18 janvier 2023	Audition de M. Romain Colas , vice-président de l'Association des petites villes de France (APVF), maire de Boussy-Saint-Antoine
10 mai 2023	Audition de M. Philippe Wahl , président-directeur général du groupe La Poste et président du conseil de surveillance de la Banque postale
12 juillet 2023	Audition de Mme Céline Calvez et Mme Sandrine Josso , députées, sur le rapport d'information (n° 1240), fait au nom de la délégation aux droits des

	femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sur la budgétisation intégrant l'égalité (BIE)
25 octobre 2023	Audition de Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback sur le rapport (n° 1779), fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie (n° 1361)
8 novembre 2023	Audition de M. Christian Charpy , président de la quatrième chambre de la Cour des comptes et président de la formation inter juridictions sur les finances publiques locales, de M. Jean-Pierre Viola , conseiller maître, et de M. Benoît Lion , conseiller référendaire en service extraordinaire
15 novembre 2023	Audition de Mme Marina Ferrari et de M. Joël Giraud , députés, sur rapport spécial (n° 1745 annexe 39), fait au nom de la commission des finances, sur les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales du projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)
29 novembre 2023	Audition de M. François Deluga , président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
6 décembre 2023	Audition de M. Vincent Le Meaux , 1 ^{er} vice-président de la Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG), président de la communauté d'agglomération de Guingamp-Paimpol
13 décembre 2023	Audition de M. François Sauvadet , président de Départements de France, président du conseil départemental de la Côte-d'Or
17 janvier 2024	Audition de M. Gilles Carrez , président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
28 février 2024	Audition de Mme Sonia de la Provôté , présidente de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), présidente de l'Agence d'urbanisme Caen-Normandie Métropole, et de M. Joël Baud-Grasset , président de la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (FNCAUE), président du CAUE de Haute-Savoie
20 mars 2024	Audition de Mme Anne-Claire Mialot , directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
27 mars 2024	Audition de M. Éric Woerth , député de l'Oise, questeur de l'Assemblée nationale, chargé d'une mission sur la décentralisation par le Président de la République
3 avril 2024	Audition de M. Martin Malvy , ancien ministre, président de l'association Sites & Cités remarquables de France, et de M. Fabien Sénéchal , président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF)
15 mai 2024	Audition de Mme Marlène Dolveck , directrice générale de SNCF Gares & Connexions et directrice générale adjointe du groupe SNCF en charge de la transformation
5 juin 2024	Audition de MM. Benoît Leguet , directeur général et François Thomazeau , chercheur sénior à l'I4CE, et de MM. Christophe Jerretie , président du comité d'orientation des finances locales et Luc-Alain Vervisch , directeur des études de La Banque Postale, sur le financement de l'action climatique des collectivités territoriales

3. Les présentations de rapports et de conclusions de travaux d'information

Parmi les **neuf** missions d'information, missions « *flash* » ou groupes de travail lancés depuis 2022, **sept ont présenté leurs conclusions devant la délégation** : mission d'information sur les missions et attractivité des polices municipales, mission d'information sur le statut de l'élu local, mission « *flash* » sur l'exercice des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement par les communes et leurs groupements, mission « *flash* » sur les communes nouvelles, mission « *flash* » sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), groupe de travail sur la décentralisation, groupe de travail sur la situation financière des collectivités territoriales et compensations financières de l'État.

Les **quatre autres rapports** produits par la délégation sont l'avis législatif sur le projet de loi pour le plein emploi ainsi que les trois rapports de synthèse des **Rencontres** de la délégation ⁽¹⁾.

PRÉSENTATIONS DE CONCLUSIONS DE TRAVAUX D'INFORMATION À LA DÉLÉGATION

Objet de la communication	Rapporteurs
Rapport d'information n° 603, en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi de la situation financière des collectivités territoriales et des compensations financières de l'État, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (n° 272) et sur la première partie du projet de loi de finances pour 2023 (n° 273) (7 décembre 2022)	M. Thomas Cazenave et Mme Christine Pires Beaune
Rapport d'information n° 1004 sur l'accélération de l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique, à la suite des Rencontres organisées par la délégation le 2 février 2023 (21 mars 2023)	M. Thomas Cazenave
Communication à l'issue des travaux de la mission « <i>flash</i> » sur l'exercice des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement par les communes et leurs groupements (5 avril 2023)	Mme Catherine Couturier et Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback
Rapport d'information n° 1544 sur les missions et l'attractivité des polices municipales (19 juillet 2023)	M. Lionel Royer-Perreaut et M. Alexandre Vincendet
Rapport d'information n° 1683 sur les articles 4 et 10 du projet de loi pour le plein emploi (n° 1528) (27 septembre 2023)	M. Didier Le Gac
Communication à l'issue des travaux de la mission « <i>flash</i> » sur les communes nouvelles (4 octobre 2023)	M. Stéphane Delautrette et Mme Stella Dupont
Rapport d'information n° 1720 sur la décentralisation de la politique du logement, à la suite des Rencontres organisées par la délégation le 29 juin 2023 (11 octobre 2023)	M. David Valence

(1) Cf. paragraphes E et F infra.

Objet de la communication	Rapporteurs
Rapport d'information n° 2019 sur le statut de l'élu local (20 décembre 2023)	M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout
Rapport d'information n° 2341 sur la redynamisation des villes petites ou moyennes et de la ruralité à la suite des Rencontres organisées par la délégation le 1 ^{er} février 2024 (13 mars 2024)	M. David Valence
Rapport d'information n° 2463 sur un nouvel acte de décentralisation à la suite des débats organisés les 7 et 27 février 2024 par la délégation (10 avril 2024)	M. David Valence
Communication à l'issue des travaux de la mission « flash » sur le financement des SDIS (22 mai 2024)	M. Xavier Batut et M. Jocelyn Dessigny

4. Les débats et communications diverses organisés au sein de la délégation

Ponctuellement, la délégation peut être amenée à se réunir pour échanger autour d'une **question d'actualité** ou du contenu d'une **communication** effectuée par l'un de ses membres. À titre d'exemple, le président Thomas Cazenave a présenté, le 12 juillet 2023, les contours de la proposition de loi qu'il s'appropriait à déposer, en faveur de l'introduction d'outils budgétaires traduisant l'effort financier des collectivités territoriales en matière de lutte contre le changement climatique (« **budget vert** »).

La DCTD a également organisé deux débats les 7 et 27 février 2024 en conclusion des travaux du **groupe de travail sur la décentralisation** (cf. *infra*).

DÉBATS ORGANISÉS AU SEIN DE LA DÉLÉGATION

12 juillet 2023	Communication du président Thomas Cazenave concernant la « budgetisation verte » et la mise en place d'outils budgétaires permettant de rendre compte de l'effort financier des collectivités territoriales en matière de lutte contre le changement climatique
15 novembre 2023	Communication de Mme Christine Pires Beaune , en conclusion des travaux du groupe de travail sur les finances locales, sur le bilan de la mise en œuvre de la dotation instituée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022
7 février 2024	Débat sur un nouvel acte de décentralisation (1 ^{ère} partie : les voies d'une nouvelle réforme institutionnelle de la décentralisation)
27 février 2024	Débat sur un nouvel acte de décentralisation (2 ^{nde} partie : l'amélioration des conditions d'exercice des pouvoirs locaux)

C. LA SESSION 2022-2023 : LES FINANCES LOCALES

Au cours de la première session de la XVI^{ème} législature, la délégation a mis l'accent sur les problématiques liées aux finances locales et au financement de la transition écologique dans les territoires.

1. Le groupe de travail sur le suivi des finances locales et sur les compensations financières de l'État (2022-2023)

Comme elle l'avait fait à l'automne 2019, sous la précédente législature, à l'occasion de l'examen de l'article 5 du PLF pour 2020 portant sur la suppression progressive de la taxe d'habitation sur la résidence principale (THRP) et le transfert au bloc communal de la part départementale de la taxe foncière, la délégation a décidé de se saisir pour avis des dispositions du PLF pour 2023 relatives à **la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** et sa compensation par une fraction des recettes de TVA, compte tenu de l'importance de cette réforme sur le financement du bloc communal et des départements.

Le PLF pour 2023 comportait également de nouvelles mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités locales fragilisées financièrement par le contexte d'inflation élevée, dans le prolongement du dispositif adopté en loi de finances rectificative à l'été 2022, dit « **filet de sécurité** », destiné à compenser en 2022, aux communes et à leurs groupements subissant une baisse de leur épargne brute, une partie de l'augmentation de leurs dépenses d'approvisionnement en énergie et d'achats de produits alimentaires. La délégation a décidé de procéder au suivi et à l'évaluation de ce dispositif et de donner un avis sur le nouveau « filet de sécurité » pour 2023.

Le dépôt du PLF pour 2023 coïncidant avec celui du **projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027**, la délégation a également fait le choix de formuler un avis sur les articles concernant les administrations publiques locales, et notamment, l'objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, sur les modalités de suivi de cet objectif et sur la trajectoire des concours financiers de l'État.

Pour réaliser ce suivi, la délégation a constitué dès le mois d'août 2022 **un groupe de travail** comprenant, outre le président de la délégation, un membre de chaque groupe politique ⁽¹⁾, soit **11 membres** au total. Le groupe de travail s'est réuni à onze reprises pour procéder à neuf auditions (cabinet du ministre chargé des comptes publics, associations d'élus locaux, DGFIP) et, par deux fois, débattre sur l'évolution de la situation financière des collectivités.

(1) La liste des membres du groupe de travail figure au verso de la page de titre du rapport d'information (n° 603), en conclusion des travaux de ce groupe de travail, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (n° 272) et le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273).

RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

21 septembre 2022	Présentation par le cabinet du ministre chargé des comptes publics du projet de décret pris pour l'application de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2022 (« filet de sécurité »)
29 septembre 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Audition de M. Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France • Audition de M. Michel Klopfer, directeur du cabinet Michel Klopfer
3 octobre 2022	Audition de M. Pierre Breteau, co-président de la commission finances de l'AMF, maire de Saint-Grégoire
7 octobre 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Audition de M. Éric Julla, directeur général de Ressources consultants finances • Audition de Mme Carine Riou, conseillères finances locales de Départements de France • Audition de M. Franck Clayes, délégué adjoint de France Urbaine
11 octobre 2022	Échanges sur le PLF pour 2023 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027
14 octobre 2022	Audition de M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques, et de M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales
21 juin 2023	Échanges portant sur l'autonomie financière et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales à l'issue des réformes des finances locales, suite à une communication du rapporteur général de la commission des finances sur le sujet
28 juin 2023	Présentation par le cabinet du ministre chargé des comptes publics d'un point sur l'exécution du « filet de sécurité » de 2022

M. Thomas Cazenave, président de la délégation, et Mme Christine Pires Beaune (Socialistes et apparentés - SOC) ont été désignés pour établir un **rapport** en conclusion des travaux du groupe de travail qui a été présenté à la délégation le 7 décembre 2022 ⁽¹⁾.

Fin juin 2023, après le dépôt de la totalité des comptes administratifs des communes et de leurs groupements était déposée, le cabinet du ministre chargé des comptes publics a présenté au groupe de travail **un point sur l'exécution du « filet de sécurité » de 2022**. Dans le prolongement de cette réunion, et avec le complément d'éléments chiffrés définitifs transmis par la DGFIP, Mme Christine Pires Beaune a présenté à la délégation, le 15 novembre 2023, une **communication** dressant un bilan détaillé du « filet de sécurité » de 2022.

Mme Christine Pires Beaune a rappelé que le dispositif adopté à l'issue de la navette parlementaire est assez éloigné de celui qu'elle avait proposé par amendement et que le Gouvernement avait repris au terme d'une large concertation.

(1) Rapport n° 603 du 7 décembre 2022.

En raison de critères principalement centrés sur une baisse significative de l'épargne brute et insuffisamment calibrés, mais aussi d'une bonne résilience des budgets locaux, **relativement peu de communes** (2 941, soit moins de 10 %) **ont bénéficié de la dotation** ainsi créée. Celles qui en ont bénéficié ne sont pas celles qui ont le plus subi de dépenses supplémentaires liées à la hausse des prix, mais plutôt celles qui avaient des difficultés financières, passagères ou non. Au final, plus de 80 % des acomptes versés ont dû être restitués à l'État. M. Christine Pires Beaune a recommandé de tirer les enseignements de ce « filet de sécurité » pour les dispositifs similaires de soutien qui pourraient être créés à l'avenir, en privilégiant la simplicité, la stabilité et la prévisibilité pour les élus locaux.

2. Activités du président de la délégation en matière de finances locales

M. Thomas Cazenave en 2022, puis M. David Valence en 2023, ont été désignés par Madame la Présidente de l'Assemblée nationale pour siéger comme **membre titulaire** au sein du **comité des finances locales** (CFL).

Le secrétariat de la délégation effectue un suivi des travaux du comité des finances locales (présentation du PLF, répartition de la DGF, présentation du rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales - OFGL, examen des projets de décret, groupes de travail, etc.).

Le comité des finances locales (CFL)

Institué par la loi du 3 janvier 1979, le comité des finances locales (CFL) est **une instance de dialogue** entre les représentants de l'État et ceux des collectivités territoriales afin de faciliter la concertation et la coopération pour la mise en œuvre des politiques financières locales.

Sa composition est fixée par l'article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : il comprend 32 membres titulaires et 32 membres suppléants **représentants des assemblées parlementaires et représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements** auxquels s'ajoutent 11 représentants de l'État titulaires et 11 suppléants dont la liste est fixée par décret. Les membres sont nommés pour trois ans renouvelables.

Le CFL est consulté sur les projets de loi et textes réglementaires ayant un impact financier sur les collectivités territoriales. Il répartit certaines dotations et établit certains critères de répartition. Il suit l'évolution des finances locales (notamment à travers l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales - OFGL) et évalue l'impact des politiques publiques sur celles-ci.

Une formation restreinte du CFL, dénommée commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), examine les modalités et le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités (article L. 1211-4-1 du CGCT).

L'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances (LOLF), dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, prévoit l'éventualité d'**un débat sur le rapport portant sur les finances publiques locales** désormais joint au projet de loi de finances de l'année. Ce débat a été organisé pour la première fois le 14 octobre 2022 dans le cadre du PLF pour 2023. À cette occasion, M. Thomas Cazenave est intervenu **en sa qualité de président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**. Ce débat a également été organisé le 20 octobre 2023 dans le cadre du PLF pour 2024, M. David Valence étant orateur en sa qualité de président de la délégation.

D. LA SESSION 2023-2024 : LA DÉCENTRALISATION

La **décentralisation**, qui est la **raison d'être** de la délégation, a fait l'objet d'un important cycle de réflexions et de débats en 2023 et en 2024. Quarante ans après « l'acte I » de la décentralisation constitué des « lois Defferre » de 1982 et 1983 ⁽¹⁾, **l'élan modernisateur semble retombé**. Le sentiment d'une certaine confusion dans la répartition des compétences et des responsabilités entre l'État et les collectivités, mais aussi entre les collectivités elles-mêmes, s'est aujourd'hui imposé dans l'opinion, nourrissant une forme de **défiance** à l'encontre de l'action publique.

Afin d'être partie prenante aux réflexions susceptibles de déboucher sur une **nouvelle réforme des institutions ou de l'organisation territoriale**, la délégation a constitué un **groupe de travail** à la fin de l'année 2022 puis, à partir de la synthèse des auditions menées en 2023, a organisé en son sein un **débat** en février 2024 permettant aux différents groupes politiques d'exprimer leur position sur le sujet. Ces travaux ont été **communiqués à M. Éric Woerth**, député de l'Oise, chargé par le Président de la République d'une mission sur la décentralisation, qui a effectué un **bilan d'étape de ses réflexions** devant la délégation le 27 mars 2024.

1. Le groupe de travail sur la décentralisation (2023)

Constitué le 30 novembre 2022 par le bureau de la délégation, le groupe de travail comprend **18 membres issus de l'ensemble des groupes politiques** représentés à l'Assemblée nationale.

(1) Lois « Defferre » : loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Afin de **bénéficier de regards croisés** sur les origines de la décentralisation en France et les objectifs originels qui l'ont motivée, sur les grandes étapes de son développement, sur les avantages, inconvénients et défis d'ordre économique, social et politique qu'elle rencontre aujourd'hui, le groupe de travail a décidé de procéder à l'audition de **personnalités du monde universitaire**, professeurs de droit public ou de science politique, spécialistes des questions territoriales.

Les sept auditions suivantes ont été organisées entre le 25 janvier et le 21 juin 2023.

RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

1 ^{er} février 2023	<ul style="list-style-type: none">• Échanges de vue sur les travaux du groupe de travail• Audition de M. Bertrand Faure, professeur de droit public et de sciences politiques à l'université de Nantes
8 février 2023	Audition de Mme Géraldine Chavrier, professeure agrégée de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
15 mars 2023	Audition de M. Nicolas Kada, professeur de droit public à l'Université de Grenoble Alpes et co-directeur du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE)
3 mai 2023	Audition de M. Vincent Aubelle, professeur associé des universités en droit public, département génie urbain à l'École d'urbanisme de Paris (université Gustave Eiffel)
24 mai 2023	Audition de M. Jean-Pierre Balligand, ancien député de l'Aisne, co-président de l'Institut de la Gouvernance territoriale et de la décentralisation
31 mai 2023	Audition de M. Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
21 juin 2023	Audition de M. Dominique Reynié, professeur des universités à SciencesPo Paris et directeur général de la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol)
8 novembre 2023	Examen de la synthèse des auditions réalisées par le groupe de travail et échanges préparatoires à un débat en délégation sur le thème de la décentralisation

Les auditions ont fait l'objet d'une **synthèse** examinée par le groupe de travail le 8 novembre 2023, puis **envoyée aux groupes politiques** le 30 novembre.

Synthèse des auditions du groupe de travail

Les auditions ont permis de confirmer que la France ne parvenait plus à retrouver l'élan décentralisateur initié par les lois « Defferre » et que le législateur ne parvenait plus, depuis lors, à résoudre les **dilemmes** inhérents à tout processus de décentralisation. La vie politique locale, confrontée aux **pesanteurs** d'un système institutionnel complexe et peu propice à l'esprit de responsabilité, doit aujourd'hui faire face aux symptômes d'une **crise démocratique** de plus en plus profonde.

Plusieurs **pistes de réforme** ont été évoquées par les auditionnés : certains préconisent la définition de **deux strates principales** (soit l'intercommunalité et la région, soit la commune et le département) autour desquelles s'articulent les autres niveaux de collectivités, d'autres privilégient **la voie de la différenciation** pour redonner à l'action publique locale la souplesse dont elle a besoin.

Au-delà de la seule question institutionnelle, l'émergence de « pouvoirs locaux » suppose une plus grande liberté d'intervention, une **meilleure autonomie financière**, voire fiscale, ainsi que des moyens en **ingénierie** renforcés. La participation citoyenne pourrait être également approfondie sans que ce soit un critère déterminant dans la régénération de la vie politique locale.

2. Le débat sur la décentralisation (février 2024)

Lors de sa réunion du 29 novembre 2023, le bureau a décidé de recueillir l'avis de l'ensemble des **groupes politiques** sur les modalités d'une réforme de la décentralisation. Une liste de **douze questions** structurantes (*cf. infra*) leur a été transmise à l'appui de la synthèse précitée.

En réponse à ce questionnaire, **neuf contributions écrites** ont été communiquées au secrétariat de la délégation en janvier 2024. Le contenu de ces contributions laisse apparaître un relatif consensus sur certains points, tels que la **participation citoyenne** ou le renforcement des capacités de **l'État déconcentré**. Par ailleurs, la plupart des groupes ont émis des réserves sur la résurgence du « **conseiller territorial** » commun aux départements et aux régions ainsi que sur la suppression d'une **strate** de collectivités. Les sujets sur lesquels les clivages sont les plus importants portent sur la **différenciation territoriale**, l'étendue du **pouvoir réglementaire local** et la reconnaissance du **principe d'autonomie fiscale** des collectivités territoriales.

Deux débats, organisés les 7 et 27 février 2024, ont permis aux groupes politiques de **présenter** et, le cas échéant, de **compléter leurs contributions**. Le compte-rendu de ces échanges, réalisé par le secrétariat de la délégation, a été regroupé avec la synthèse des auditions du groupe de travail au sein d'un **rapport** présenté par le président David Valence à la délégation le 10 avril dernier ⁽¹⁾.

(1) Rapport n° 2463 du 10 avril 2024.

Les douze questions structurantes communiquées aux groupes politiques

Premier volet : les voies d'une nouvelle réforme institutionnelle de la décentralisation

1° Dans l'hypothèse d'une **suppression** d'une des quatre strates en vigueur (commune, intercommunalité, département, région) laquelle conviendrait-il de choisir en **priorité** ?

2° La résurgence d'un **conseiller territorial** commun aux départements et aux régions paraît-elle aujourd'hui nécessaire ?

3° Pourrait-on laisser les élus locaux, dans un cadre fixé par la loi, **définir eux-mêmes leur organisation territoriale** ?

4° Conviendrait-il de reconnaître par la loi à toute collectivité le droit de s'emparer d'une **compétence** ne relevant pas de sa catégorie ?

5° L'égal accès des citoyens aux services publics vous paraît-il **menacé** par le développement de la **différenciation** territoriale ?

6° À la suite des communes, des départements et des régions, faudrait-il ajouter les actuels établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à la liste des **catégories de collectivités territoriales**, leur président pouvant être élu au suffrage universel direct ?

Second volet : l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux

7° Le législateur devrait-il faire plus systématiquement référence au **pouvoir réglementaire local** pour l'application des textes qu'il adopte, à l'exception des domaines expressément proscrits par la jurisprudence constitutionnelle ?

8° Au-delà de l'autonomie financière reconnue par la Constitution en son article 72-2, serait-il opportun de consacrer, au moins dans la loi organique, **le principe de l'autonomie fiscale locale**, défini à partir du montant des ressources fiscales sur lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir de taux, et de fixer **un socle minimal de ressources fiscales** sur lequel la collectivité a un pouvoir de taux ?

9° Dans la perspective du rétablissement d'une certaine autonomie fiscale locale, seriez-vous favorable à l'instauration d'une **contribution au service public local** acquittée par l'ensemble des **habitants** et/ou des **entreprises** de la collectivité concernée et assise sur des **taux entièrement pilotables** par ladite collectivité ?

10° Afin de permettre aux services déconcentrés de réorienter leurs moyens dans l'accompagnement des collectivités, faudrait-il aller jusqu'à **supprimer le contrôle de légalité** exercé par le représentant de l'État ?

11° Comment pourrait-on renforcer le rôle des préfets de département en matière de **coordination** de l'ensemble des services déconcentrés de l'État et, à cette fin, quels seraient les **moyens** juridiques et budgétaires, à leur attribuer ?

12° Quel regard portez-vous sur le renforcement, par la loi, des mécanismes de **délibération** et de **participation citoyenne** ?

3. La mission d'Éric Woerth sur la décentralisation (mars 2024)

Afin d'essayer d'apporter une réponse à la défiance croissante qu'éprouvent les Français vis-à-vis de leurs institutions locales, le Président de la République a décidé de confier à M. Éric Woerth, député de l'Oise, une mission sur la « **clarification de l'action publique territoriale** » et « **l'identification de nouvelles pistes de décentralisation** » ⁽¹⁾.

La délégation a souhaité participer aux travaux de la mission gouvernementale en lui adressant, tout d'abord, les contributions écrites des groupes politiques présentées lors des deux débats des 7 et 27 février 2024. **Elle a, ensuite, auditionné M. Woerth lui-même le 24 mars dernier** afin d'obtenir de sa part un bilan d'étape de ses réflexions.

Les pistes évoquées par Éric Woerth lors de son audition du 24 mars 2024

Loin de préconiser un « chamboule-tout », le député de l'Oise a déclaré qu'il **n'envisageait pas** de proposer la suppression d'une strate de collectivité territoriale. En revanche, il s'est déclaré favorable à la **réduction du nombre** de catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (**EPCI**) et a manifesté un intérêt, sous certaines conditions, à la résurgence du **conseiller territorial** supprimé en 2013.

M. Woerth a également appelé à une **clarification des compétences** entre les différents échelons territoriaux et au développement du **pouvoir réglementaire local**. En matière financière, il a écarté la voie du rétablissement d'un nouvel impôt local sur les résidents et privilégié l'attribution aux collectivités **d'une part de la fiscalité nationale** avec un **pouvoir de taux**.

Ces suggestions ont été, pour une large part, reprises dans le **rapport final**, publié le 5 avril 2024.

M. Woerth devait être de nouveau auditionné par la délégation le 26 juin 2024 afin d'échanger avec les députés sur le contenu de ses propositions et d'évoquer le calendrier envisagé pour leur mise en œuvre.

E. LES COLLOQUES ORGANISÉS PAR LA DÉLÉGATION

Soucieux d'élargir le cercle des réflexions menées au sein de la délégation à des publics extérieurs au Parlement, les présidents Thomas Cazenave et David Valence ont organisé **trois colloques** au cours de la XVI^{ème} législature. Afin de permettre aux discussions de conserver un caractère opérationnel, ils ont tenu à limiter ces colloques à **une demi-journée** (le jeudi matin) et de les structurer autour de **deux ou trois tables rondes** consacrées à **l'examen d'une question précise**.

Conçus comme un temps d'échanges et d'initiatives, ces colloques ont été dénommés « Rencontres ».

(1) Décret de nomination du 6 novembre 2023.

À chaque édition, ils ont permis de rassembler des experts et des professionnels issus de la société civile, qui ont été appelés à partager leurs connaissances sur la question posée avant d'être interpellés par les représentants des élus locaux ainsi que par les députés et les sénateurs présents.

Chacune des Rencontres a donné lieu à la publication d'un **rapport** comportant, outre le compte-rendu et une synthèse des échanges, **les propositions portées par le président de la délégation.**

1. Comment accélérer l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique ? (2 février 2023)

En raison des ambitions de lutte contre le changement climatique insufflées au niveau de l'Union européenne, en particulier la réduction en 2030 des émissions de gaz à effet de serre de **55 % par rapport à leur niveau de 1990** ⁽¹⁾, le bureau de la délégation a décidé le 30 novembre 2022, sur proposition du président Thomas Cazenave, de consacrer la première édition des Rencontres à la **relance de l'investissement des collectivités en matière de transition écologique.**

Les Rencontres se sont tenues le **jeudi 2 février 2023** en salle Lamartine et ont été ouvertes successivement par le président Cazenave, M. Jean-Marc Zulesi, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et M. Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires.

Les échanges ont été répartis en **trois tables rondes d'une heure environ**. Dans un **premier temps**, les discussions ont porté sur l'identification des déterminants de l'investissement public local et, d'un point de vue plus dynamique, sur les motifs du tassement constaté au cours des dernières années. Dans un **deuxième temps**, il s'est agi d'évaluer concrètement les besoins d'investissement des collectivités en matière de transition écologique et d'analyser chacune des sources de financement disponibles. La **troisième et dernière table ronde** fut, enfin, l'occasion d'analyser les obstacles rencontrés par les porteurs de projets locaux pour accéder aux sources de financement et de décrire l'éventail des solutions envisageables pour lever ces freins.

(1) Avant 2021, l'objectif de réduction n'était que de 40 %. Le paquet climat de 2021 (« Parés pour 55 ») porte cette cible à 55 %.

Programme des premières Rencontres de la délégation

Table ronde n° 1 : État des lieux et perspectives de l'investissement public local

M. Thomas Rougier, secrétaire général de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) ; M. Ludovic Halbert, enseignant-chercheur en géographie économique et urbaine au Laboratoire Techniques, territoires et sociétés (LATTS) ; M. Franck Valletoux, directeur général de Stratégies Locales.

Table ronde n° 2 : Quels sont les différents enjeux de l'investissement public local au regard des exigences de la transition écologique ?

M. Alexandre Holroyd, président de la commission de surveillance de la Caisse des Dépôts, Mme Morgane Nicol, directrice du programme Territoires à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), M. Daniel Florentin, enseignant-chercheur en aménagement du territoire à l'École des Mines de Paris et au LATTS.

Table ronde n° 3 : Comment lever concrètement les freins à l'investissement public dans la transition écologique ?

M. Michel Klopfer, consultant finances locales, Mme Agnès Reiner, directrice générale déléguée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts à la Banque des territoires.

Ces Rencontres ont permis de confirmer que les collectivités étaient appelées à participer à hauteur de **12 milliards d'euros par an** à l'effort national d'atténuation du changement climatique, lui-même évalué à **environ 70 milliards d'euros par an**. La trajectoire requise a été, sur ce point, identifiée par l'I4CE : triplement des dépenses d'aménagement de pistes cyclables, doublement de celles portant sur la rénovation énergétique des bâtiments publics et accroissement de 50 % des investissements dans les transports publics, ferroviaire compris. Le montant des dépenses actuelles du bloc local aux fins d'atténuation du changement climatique, soit 5,5 milliards d'euros par an, montre que les collectivités sont encore très éloignées de la cible. **Il manquerait donc plus de 6,5 milliards d'euros par an** d'investissement réalisé par les collectivités pour que la France puisse espérer remplir ses objectifs.

Cette réticence à investir s'explique, en partie, par la **prudence** des gestionnaires des collectivités qui, après une décennie marquée par la dette, se sont engagées avec succès au cours des années 2010 dans un mouvement de **consolidation budgétaire** et de **reconstitution de leurs disponibilités**.

Les collectivités devraient pouvoir se prévaloir de la **solidité de leur situation financière** afin d'obtenir un accroissement de leur niveau d'endettement.

À cette fin, le président Cazenave a préconisé, dans le rapport qu'il a présenté à la délégation le 21 mars 2023 ⁽¹⁾, la mise en place au niveau local de documents budgétaires permettant de **distinguer les investissements indispensables à la transition écologique des autres investissements** et, ainsi, identifier la part de la dette globale des collectivités consacrée à la couverture de ces dépenses (« **budget vert** »).

Le président de la délégation souhaite également qu'à terme, les décideurs locaux et les citoyens disposent d'une **vision claire et transparente du « passif » écologique de la collectivité**, c'est-à-dire du coût de l'inaction en matière de rénovation des bâtiments, de maintenance des réseaux d'eau, de décarbonation des mobilités, etc.

Enfin, dans la mesure où les élus locaux ont besoin pour investir d'avoir une vision à long terme de l'évolution de leurs dépenses et de leurs ressources, le rapport appelle le Gouvernement à mettre en place **une loi de programmation pluriannuelle pour le financement des collectivités territoriales**.

La mise en place des « budgets verts » dans les collectivités de 3 500 habitants et plus

L'examen du projet de loi de finances pour 2024 fut l'occasion pour le président Valence, de promouvoir la mise en place des « **budgets verts** » dans les collectivités territoriales.

L'amendement n° II-3964 de M. Valence, déposé au stade de la première lecture à l'Assemblée nationale, oblige les collectivités et leurs groupements **de plus de 3 500 habitants** à identifier au sein de leur budget primitif et de leur compte administratif les « dépenses d'investissement qui contribuent **négativement** ou **positivement** à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France en tant qu'ils correspondent au règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ». À l'issue de la procédure législative, **le dispositif obligatoire a été limité au seul compte administratif**.

L'amendement n° II-3695 de M. Pierre Cazeneuve, cosigné par le président Valence, permet aux mêmes collectivités et aux mêmes groupements de produire un état supplémentaire présentant le « montant de la **dette consacrée à la couverture des dépenses d'investissement** qui, au sein du budget, contribuent positivement à tout ou partie des objectifs environnementaux inscrits dans le même règlement de l'Union européenne.

Les deux dispositifs figurent désormais à la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 en ses articles 191 et 192.

(1) Rapport n° 1004 du 22 mars 2023.

2. Quelles perspectives pour la décentralisation de la politique du logement ? (29 juin 2023)

En dépit des crédits importants mobilisés (38 milliards d'euros en 2020), la politique publique de **soutien au logement** atteint des résultats « **modestes** », voire « **décevants** » selon les termes utilisés par la Cour des comptes dans une note d'analyse transmise au Gouvernement en novembre 2021 ⁽¹⁾. La construction de logements neufs, qui avait connu un pic en 2006, avec 493 800 mises en chantier, s'est ainsi mise à diminuer à partir de 2008. Elle stagne sous le seuil des 435 000 tout au long de la décennie 2010. Le nombre de personnes souffrant de **mal-logement**, c'est-à-dire ne disposant pas d'un logement digne ou soutenable financièrement, n'a de même cessé de croître pour atteindre **4,1 millions en 2021** ⁽²⁾.

Alors que la **crise du logement** paraît s'accélérer en ce début des années 2020, le bureau de la délégation a décidé le 8 mars 2023, sur proposition du président Thomas Cazenave, de consacrer la **deuxième édition** des Rencontres à la **décentralisation de la politique du logement**. Comme l'avait suggéré la Cour des comptes dans sa note d'analyse précitée, la décentralisation n'avait pas vocation à être traitée comme une question de principe, mais **comme un moyen et sous le seul angle de l'efficacité des politiques publiques**.

Les Rencontres se sont tenues le **jeudi 29 juin 2023** en salle Lamartine et ont été ouvertes successivement par le président Cazenave, M. Guillaume Kasbarian, président de la commission des affaires économiques, et M. Olivier Klein, ministre délégué chargé de la ville et du logement.

Les discussions ont été, pour cette deuxième édition, organisées en **deux tables rondes d'une heure trente environ**. La **première** des tables rondes a été consacrée à l'intérêt d'une plus grande **territorialisation** des dispositifs publics dans la perspective d'une relance de l'offre de logement. Dans un **deuxième** temps, il s'est agi d'envisager l'opportunité de confier aux collectivités territoriales la gestion complète des dispositifs d'aide à **l'amélioration de l'habitat**.

(1) « Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis » (*Les enjeux structurels pour la France* - novembre 2021).

(2) *L'état du mal-logement en France en 2021* (rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre n° 26 - mars 2021).

Programme des deuxièmes Rencontres de la délégation

Table ronde n° 1 : Une plus grande territorialisation des dispositifs publics pourrait-elle faciliter la relance de l'offre de logements ?

M. Bruno Arcadipane, président du conseil d'administration d'Action Logement Groupe ; M. Pascal Boulanger, président de la Fédération des promoteurs immobiliers de France ; Mme Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat ; Mme Catherine Sabbah, déléguée générale de l'Institut des hautes études pour l'action dans le logement.

Table ronde n° 2 : Faut-il transférer aux collectivités la gestion des aides à l'amélioration de l'habitat ?

M. Loïc Cantin, président de la Fédération nationale de l'immobilier ; M. Jean-Pascal Chirat, délégué général du Club de l'amélioration de l'habitat ; Mme Marjan Hessamfar, vice-présidente du conseil national de l'Ordre des architectes ; Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat.

Il est ressorti des débats que, face la crise, **un nouvel acte de décentralisation ne pouvait, à lui seul, répondre à toutes les attentes**. Pour autant, confier aux collectivités la responsabilité pleine et effective de certains dispositifs publics peut, **sous conditions**, contribuer à apporter à la politique du logement une meilleure cohérence et une plus grande adaptabilité.

Parmi les pistes de réforme esquissées lors des Rencontres figure l'attribution aux élus locaux de marges de manœuvre dans la **modulation des zonages**, en particulier les plus structurants pour l'accès aux aides personnalisées au logement (zonage 1, 2, 3) et l'investissement locatif (zonage A, B, C), ainsi que dans l'adaptation de **normes** de construction aux spécificités des territoires. La délégation aux collectivités de l'ensemble des aides à la rénovation regroupées sous le label « **MaPrimeRénov'** » a également été évoquée.

Les participants ont, enfin, insisté sur la nécessité de doter les acteurs locaux de nouvelles sources de financement. Plusieurs hypothèses ont été envisagées, y compris la résurgence d'une forme **d'impôt résidentiel** selon des modalités qui restent à déterminer.

La question de **l'échelon territorial le plus pertinent** pour porter un nouvel effort en faveur du secteur du logement n'a, en revanche, pas donné lieu à une réponse unanime. Sur ce point, le président Valence a, dans le rapport qu'il a présenté à la délégation le 11 octobre 2023 ⁽¹⁾, **pris clairement position en faveur de l'échelon intercommunal**, qui peut obtenir la qualification d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH) depuis la loi dite « 3DS » du 21 février 2022.

(1) Rapport n° 1720 du 11 octobre 2023.

Les perspectives d'un projet de loi portant décentralisation de la politique du logement

Lors de son audition par la délégation, le 12 décembre 2023, le ministre délégué chargé du logement, M. Patrice Vergriete, a confirmé qu'il allait s'inspirer en partie des préconisations issues des Rencontres pour élaborer le **projet de loi portant décentralisation de la politique du logement** que le Gouvernement avait initialement prévu de déposer courant 2024.

3. Les politiques de redynamisation des villes petites ou moyennes et de la ruralité : un retour de l'aménagement du territoire ? (1^{er} février 2024)

Alors que se multiplient les initiatives gouvernementales visant à faire « revivre » les centres des **villes petites et moyennes** et de la **ruralité** au travers des programmes « Action Cœur de ville » (ACV) en 2018, « Petites villes de demain » (PVD) en 2020 et « Villages d'avenir » en 2023, le bureau de la délégation a décidé le 11 octobre 2023, sur proposition du président David Valence, de consacrer la **troisième édition** des Rencontres à l'évaluation de ces **politiques de redynamisation**.

Les Rencontres se sont tenues le **jeudi 1^{er} février 2024** en salle Lamartine et ont été ouvertes successivement par le président Valence et M. Fabien Genet, vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat.

Comme pour la deuxième édition, les discussions ont été organisées en **deux tables rondes d'une heure trente environ**. La première table ronde fut l'occasion de procéder à un **bilan d'étape** du programme ACV six ans après son déploiement et de déterminer, en particulier, son **impact** sur la vitalité des 234 centres-villes et centres-bourgs sélectionnés. La deuxième table ronde avait vocation à s'appuyer sur les évaluations du programme ACV pour **identifier les conditions de succès** des politiques de revitalisation mises en œuvre dans le cadre des dispositifs « Petites villes de demain » et « Villages d'avenir ».

Programme des troisièmes Rencontres de la délégation

Table ronde n° 1 : Quel bilan peut-on dresser de la mise en œuvre du programme « Action cœur de ville » depuis son lancement en 2018 ?

M. Gil Avérous, président de l'association Villes de France ; Mme Catherine Démier, présidente de la 5^{ème} chambre à la Cour des comptes ; M. Xavier Desjardins, professeur d'aménagement et d'urbanisme à l'université Paris Sorbonne ; M. Thierry Mandon, secrétaire général du Conseil national du commerce.

Table ronde n° 2 : Quelles sont les conditions de réussite des nouveaux programmes de revitalisation des petites villes et de la ruralité ?

M. Christophe Bouillon, président de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ; M. Michel Fournier, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ; Mme Florence Lérique, professeur de droit public à l'université de Bordeaux Montaigne ; M. Olivier Sichel, directeur de la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations).

À la différence des politiques d'aménagement du territoire des années 1960 et 1970, marquées par le **rôle central** de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les nouveaux programmes de revitalisation se caractérisent par une **approche résolument décentralisée** : ce sont les élus qui définissent eux-mêmes et mettent en œuvre leurs projets, l'État ne venant qu'en appui des initiatives de terrain.

Pour l'ensemble des intervenants lors des Rencontres, **cette approche est précisément ce qui a fait le succès de ces programmes** : à « contre-emploi » de ses interventions, plus souvent critiques que laudatives, la Cour des comptes a ainsi salué dans un rapport de 2022 la « réelle dynamique » insufflée par le programme ACV « **en facilitant le développement de projets structurants portés par les maires.** » ⁽¹⁾

Cette **logique partenariale et décentralisée** a été déclinée dans les programmes PVD et Villages d'avenir qui, comme l'a rappelé le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), sont les « héritiers » du dispositif ACV en 2020 et en 2023. En dépit de leurs différences, ces deux programmes visent bien à faire bénéficier de ces nouveaux modes d'accompagnement les petites villes et les communes rurales **qui n'entraient pas dans la maille démographique définie pour ACV** ⁽²⁾.

Les Rencontres ont également permis de conforter le rôle de l'ANCT, créée en 2020, et des autres opérateurs de l'État dans l'accès des collectivités à des ressources en **ingénierie**, c'est-à-dire aux compétences techniques, juridiques ou financières leur permettant d'identifier leurs besoins, de diriger la maîtrise d'ouvrage, d'optimiser les financements et *in fine* de **mener leurs projets jusqu'à leur terme.**

(1) Rapport de la 5^{ème} chambre n° 2021-1266-1 du 24 juin 2022 (page 6).

(2) ACV a été conçu, sauf quelques exceptions, pour les villes de 20 000 habitants et plus.

Dans le rapport qu'il a présenté à la délégation le 13 mars 2024 ⁽¹⁾, le président Valence a insisté sur le **rôle essentiel** que doivent jouer, selon lui, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans la définition et la mise en œuvre des actions éligibles aux programmes d'aménagement du territoire, **y compris Villages d'avenir**.

Au titre des **faiblesses** des programmes, il a estimé que l'approche **par strate démographique** pour définir l'éligibilité d'une collectivité à un programme de redynamisation pouvait s'avérer parfois peu pertinente, dans la mesure où elle revenait à appliquer un même dispositif à des communes situées dans des **bassins de vie différents**. Le rapport souligne, par ailleurs, une **tendance à la dilution des moyens** mis en œuvre sur des politiques qui ont fondé, au contraire, leur succès sur une « **force de frappe** » ciblée.

Enfin, le président Valence a plaidé en faveur d'un **prolongement** de ces différents dispositifs **au-delà de l'échéance de 2026** actuellement prévue pour leur achèvement.

F. LES RAPPORTS D'INFORMATION PORTANT AVIS LÉGISLATIF

À deux reprises, la délégation a décidé de rendre **un avis** sur des dispositions importantes pour les collectivités territoriales contenues dans des textes examinés par l'Assemblée nationale. Ses avis ont été publiés sous la forme de rapports d'information.

1. Le rapport d'information sur le PLF pour 2023 (1^{ère} partie) et le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027

Comme évoqué au paragraphe C *supra*, le président Thomas Cazenave et Mme Christine Pires Beaune (SOC) ont été désignés pour établir un rapport en conclusion des travaux réalisés par le groupe de travail sur la situation des finances locales et sur les compensations financières de l'État aux collectivités locales dans le cadre de la suppression de la CVAE et de la mise en place des mesures de soutien aux communes et leurs groupements fragilisés par la hausse des prix, notamment de l'énergie. Le rapport ⁽²⁾ comprend trois parties :

1° S'agissant du **projet de loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour 2023-2027**, les rapporteurs ont rappelé le contexte dans lequel s'inscrit la trajectoire budgétaire envisagée pour ramener le déficit public sous la barre des 3 % du PIB à l'horizon 2027 et les objectifs de dépenses réelles de fonctionnement prévus pour les collectivités territoriales. Une comparaison a été opérée avec les dispositions les concernant contenues dans les précédentes lois de programmation de finances publiques.

(1) Rapport n° 2341 du 13 mars 2024.

(2) Rapport n° 603 du 7 décembre 2022.

Mme Christine Pires Beaune a souligné que l'Assemblée nationale, puis le Sénat, avaient rejeté l'article 23 du projet de loi qui décrit les modalités de participation des collectivités au respect de l'objectif national des dépenses locales. Elle considère que la trajectoire des dépenses et le dispositif de suivi contraignant définis par le projet de loi sont inadaptés à la réalité budgétaire des collectivités, aux besoins de financement des services publics locaux et aux enjeux induits par la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique.

M. Thomas Cazenave considère qu'il est logique et acceptable que les administrations publiques locales participent, comme les administrations centrales et de sécurité sociale, à l'effort de maîtrise des dépenses publiques et que cette contribution fasse l'objet d'un suivi, sans pour autant être source de contraintes directes ou indirectes sur l'investissement public local.

2° **La suppression de la CVAE**, portée par l'article 5 du projet de loi de finances pour 2023, s'inscrit dans la réforme de la baisse des impôts de production engagée en loi de finances pour 2021, avec la suppression de la part affectée aux régions. Le bloc communal et les départements perçoivent une fraction de la TVA nationale en remplacement du produit de CVAE perdu. Les deux rapporteurs ont conclu qu'en retenant les principales demandes des associations d'élus, le Gouvernement a permis une compensation équitable des ressources des collectivités concernées. Ils ont également été satisfaits de la décision de territorialiser la dynamique du produit de TVA affecté au bloc communal.

En revanche, **Mme Christine Pires Beaune** regrette que la réforme participe au rétrécissement continu de l'autonomie fiscale des collectivités et à l'affaiblissement de la fiscalité locale des entreprises et du lien entre l'économie et le territoire.

M. Thomas Cazenave relève que les collectivités n'avaient pas de pouvoir de taux ni d'assiette sur la CVAE. Il souligne qu'elles bénéficieront d'une ressource à la fois plus dynamique et moins volatile que la CVAE, notant que les régions ne se plaignent pas du remplacement de la CVAE et de la DGF par de la TVA.

3° Le Parlement avait adopté à l'été 2022, en loi de finances rectificative, un dispositif (le « **filet de sécurité** ») visant à aider les communes et les intercommunalités les plus fragiles face à la hausse des prix de l'énergie et alimentaires, mesure étendue en 2023 par le projet de loi de finances.

Les rapporteurs ont dressé un bilan provisoire du dispositif de 2022 (éligibilité, montants des acomptes) à partir des données fournies par la DGFIP. Ils ont également déposé des amendements ⁽¹⁾, cosignés par plusieurs membres de la délégation, pour reconduire, simplifier et étendre le périmètre du « filet de sécurité » en 2023.

(1) Amendements au PLF pour 2023 n° I-2323 de M. Thomas Cazenave, Mme Anne Brugnera, M. Emmanuel Mandon, Mme Stella Dupont, M. Didier Le Gac et M. Robin Reda, et n° I-945 de Mme Christine Pires Beaune et des membres du groupe Socialistes et apparentés.

Mme Christine Pires Beaune a rappelé que, si le « filet de sécurité » trouve son origine dans l'amendement qu'elle avait déposé en août 2022, les critères finalement retenus par la commission mixte paritaire étaient trop restrictifs ou inadaptés, créant ainsi des inégalités entre collectivités.

M. Thomas Cazenave a insisté sur l'importance de mettre en place, à destination des collectivités, des dispositifs simples, compréhensibles par les élus locaux et stables dans le temps, quitte à en ajuster ultérieurement les paramètres pour en corriger les défauts et les adapter aux besoins conjoncturels.

2. Le projet de loi sur le plein emploi (2023)

Le projet de loi sur le plein emploi, adopté par le Sénat le 11 juillet 2023 et discuté en séance publique à l'Assemblée nationale à partir du 25 septembre 2023, s'est appuyé sur le rapport pour la préfiguration de France Travail remis en avril 2023 par M. Thibaut Guilluy, Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises. Il prévoyait la création au 1^{er} janvier 2024 d'**un nouvel opérateur dénommé France Travail en remplacement de Pôle Emploi**, dont les missions, à l'exécution desquelles les collectivités participent sur leurs territoires, sont renforcées. Le projet de loi prévoyait également **la création d'un service public de la petite enfance**.

En se saisissant pour avis de l'examen des articles 4 et 10 du texte, consacrés respectivement à l'organisation du **réseau France Travail** et au positionnement des communes comme **autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant**, la délégation a souhaité s'assurer que, derrière le souci légitime de structuration exprimé par le Gouvernement, il n'y avait pas de tendance à la « recentralisation » comme le redoutaient certaines associations d'élus locaux.

Le rapport d'information sur ces deux articles ⁽¹⁾ a été confié à **M. Didier Le Gac** (RE). Le rapporteur a auditionné l'AMF et Intercommunalités de France, ainsi que le cabinet de Madame la ministre des solidarités et des familles.

Dans la rédaction initiale du texte, le rapporteur a regretté **quelques points de déséquilibre entre l'État et les collectivités territoriales, et des espaces de dialogue insuffisants** entre les différents acteurs de ces deux politiques publiques. À titre d'exemple, le texte initial prévoyait que la co-présidence des comités locaux France Travail serait conditionnée à la signature d'une « charte d'engagements » ; de même, le préfet pouvait substituer la caisse d'allocations familiales (CAF) à toute commune défaillante dans l'élaboration de son schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant.

(1) Rapport n° 1683 du 27 septembre 2023.

S'agissant de l'**article 4**, le rapporteur a recommandé le rétablissement de la charte d'engagement supprimée par le Sénat. Il a souhaité qu'il soit davantage tenu compte des bassins d'emplois dans la délimitation des comités locaux France Travail, notamment en confiant au préfet de région cette compétence et la nomination du co-président du comité local France Travail.

Concernant l'**article 10**, le rapporteur s'est déclaré favorable à ce que le seuil de 3 500 habitants rendant obligatoire le schéma pluriannuel communal d'offre d'accueil du jeune enfant soit rétabli. Il a préconisé un approfondissement du dialogue entre préfet, commune et CAF en cas de carence communale, préalablement à toute action coercitive. Le rapporteur a rappelé que l'intercommunalité est aussi autorité organisatrice de l'accueil de la petite enfance, au même titre que la commune, et que le département est un acteur essentiel via le service départemental de la protection maternelle et infantile (PMI) et les prérogatives du président du conseil départemental en matière d'ouverture et de fermeture des établissements d'accueil (EAJE). Enfin, le rapporteur a souhaité que la loi s'applique dès 2025, sans attendre les élections municipales de 2026.

Revenant sur les suppressions effectuées par le Sénat, la commission des affaires sociales a ainsi abouti à **un équilibre plus satisfaisant**, par exemple, en permettant aux élus locaux d'être systématiquement représentés dans les comités territoriaux France Travail sans pour autant leur confier le pouvoir de désigner les co-présidents des comités locaux, ou en permettant la création du service public de la petite enfance dès le 1^{er} janvier 2025, au lieu de septembre 2026. Traduisant les propositions formulées dans son rapport, le rapporteur a déposé ou cosigné en commission quatre amendements sur l'article 4, qui ont tous été adoptés ⁽¹⁾, et trois amendements sur l'article 10, qui ont également été adoptés ⁽²⁾.

G. LES PERSPECTIVES DE PARTENARIAT ET D'ÉVOLUTION DE LA DÉLÉGATION

Au cours de la XVI^{ème} législature, le président de la délégation a étudié deux dossiers susceptibles d'avoir un impact significatif sur les travaux futurs de la délégation.

1. Le projet de charte de partenariat avec le CNEN

Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN), créé par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, s'est vu confier la mission d'**examiner**, tant à l'échelle du flux qu'à l'échelle du stock, **les textes relatifs aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics**. Le CNEN est l'un des principaux lieux de dialogue entre l'administration centrale et les collectivités locales pour agir en faveur de **la simplification des normes** et de **la qualité de la réglementation**.

(1) Amendements AS 1226, AS 1297, AS 1252 et AS 1254.

(2) Amendements AS 1060, AS 925 et AS 1208.

Le CNEN entretient des liens relativement étroits avec le Sénat avec lequel il a signé une charte de partenariat le 23 juin 2016. Cette charte, tacitement reconductible chaque année, prévoit une information réciproque entre le CNEN et la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et la possibilité pour les deux instances de collaborer sur des thématiques communes. À ce titre, le premier vice-président de la délégation ⁽¹⁾ est spécialement chargé des questions liées à la simplification des normes. Le Sénat et le CNEN ont organisé au Sénat, le 1^{er} février 2024, une « matinée de sensibilisation aux conséquences de l'inflation normative sur le *pouvoir d'agir* des collectivités », avec la participation de **M. Gilles Carrez**, nouveau président du CNEN.

Un tel partenariat n'existe pas entre le CNEN et la délégation de l'Assemblée nationale, quand bien même cette dernière a été sollicitée à deux reprises pour accueillir des sessions plénières du conseil ⁽²⁾ et suit attentivement les travaux du CNEN.

En novembre 2022, **le président du CNEN a proposé à la présidente de l'Assemblée nationale un partenariat similaire à celui du Sénat**. Les deux présidents successifs de la délégation se sont déclarés favorables à ce partenariat dont la conclusion était envisagée au moment où la législature a été interrompue.

2. L'éventualité d'un rapprochement de la délégation avec celle des outre-mer pour former une commission des collectivités territoriales et des outre-mer

Le 11 avril 2024, **M. Davy Rimane**, président de la délégation aux outre-mer, a déposé une **proposition de loi constitutionnelle tendant à créer une commission permanente aux collectivités territoriales et aux outre-mer** ⁽³⁾. À cet effet, l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle modifie l'article 43 de la Constitution afin de créer une commission permanente aux collectivités territoriales et à la décentralisation, portant ainsi le nombre maximal de commissions permanentes à neuf. Selon l'exposé sommaire, cette commission « serait saisie au fond dès lors qu'un projet ou une proposition de loi relèvera de son champ de compétence ».

Lors de l'examen du texte le 22 mai 2024, **la commission des lois a rejeté cet article unique**. Le président **David Valence**, qui avait préalablement échangé sur le sujet avec le président Davy Rimane, a souligné que « cette proposition de loi [*avait*] le mérite d'**ouvrir le débat sur la manière dont le Parlement aborde les questions relatives aux collectivités territoriales et aux outre-mer**, qui sont très transversales ».

(1) Actuellement, *M. Rémy Pointereau, sénateur du Cher*.

(2) *Réunions plénières du CNEN des 8 septembre 2022 et 6 juin 2024*.

(3) *Proposition de loi constitutionnelle n° 2471 de M. Davy Rimane et rapport, fait au nom de la commission des lois, de M. Davy Rimane (n° 2653)*.

Il a rappelé toutefois que les matières et politiques publiques qui les concernent relèvent **en premier lieu des commissions permanentes déjà existantes**, qu'il s'agisse de la commission des lois mais aussi de la commission du développement durable, de celle des affaires économiques, de celle des finances, etc.

Par ailleurs, la Constitution laisse à chacune des assemblées parlementaires le soin d'organiser ses travaux, le nombre, dans la limite de huit, ainsi que les champs de compétences et les intitulés étant fixés par leurs règlements respectifs.

M. David Valence a proposé qu'il soit créé **une commission non permanente, sur le modèle de la commission des affaires européennes**, qui ne soit saisie que pour avis des textes concernant les collectivités territoriales et les outre-mer, en ayant la faculté de désigner un ou plusieurs rapporteurs s'exprimant au nom de la commission devant les commissions permanentes et en séance publique. Il a souligné que, sur le plan administratif, « cela permettrait de faire croître les moyens humains alloués aux délégations et de tenir un rythme de travail plus soutenu ».

Le président David Valence a proposé au président Davy Rimane de déposer conjointement **une proposition de résolution de modification du règlement de l'Assemblée nationale**, tendant à créer, au sein de la première partie du titre III, un nouveau chapitre instituant **une « commission chargée des questions relatives à la décentralisation, aux collectivités territoriales et aux outre-mer »** qui rassemblerait les deux délégations et leurs secrétariats respectifs.

Cette proposition de résolution n'a pas été déposée à la date de la dissolution.

SECONDE PARTIE : LES TRAVAUX D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

La seconde partie du présent rapport porte sur les travaux d'évaluation et de contrôle réalisés par les rapporteurs nommés par la délégation.

A. LES MISSIONS D'INFORMATION

Au cours de la XVI^{ème} législature, le bureau de la délégation a décidé le lancement de **quatre missions d'information** et **trois missions « flash »**.

1. La mission d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales

a. Lancement et déroulement des travaux

L'essor des **polices municipales**, entamés il y a quatre décennies, s'est poursuivi : leurs effectifs ont continué de croître, leur déploiement géographique s'est étendu à la quasi-totalité des territoires urbains et leurs missions se sont élargies. Les polices municipales s'affirment désormais comme **une « troisième force de sécurité intérieure » incontournable**. Cette participation des communes et de leurs groupements à la production de sécurité répond à une demande plus forte de protection des citoyens et apparaît adaptée aux enjeux des territoires.

Cependant, **les capacités d'action des polices municipales paraissent aujourd'hui insuffisantes** pour leur permettre d'être associées efficacement au « continuum » de sécurité, tandis que **la filière de la police municipale peine à être attractive** alors que **les besoins de recrutement sont importants**. Partant de ce double constat, et afin de mieux connaître les obstacles au développement des polices municipales et de formuler des recommandations permettant de lever ceux-ci, le bureau de la délégation a décidé de créer une **mission d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales**.

La délégation a confié cette mission d'information à **MM. Lionel Royer-Perreaut** (RE) et **Alexandre Vincendet** (Les Républicains - LR), co-rapporteurs. La mission était également composée de Mme Blandine Brocard (Démocrate - DEM), Mme Anne Brugnera (RE), M. Stéphane Delautrette (SOC), M. François Piquemal (La France insoumise - Nouvelle Union populaire, écologique et sociale - LFI-NUPES) et M. Bertrand Sorre (RE).

Entre le 30 novembre 2022 et le 7 juin 2023, la mission a réalisé **vingt-cinq auditions et tables rondes** et a entendu plus de **quatre-vingts personnes**.

Elle a auditionné notamment quatre universitaires, professeurs de droit public ou de sociologie, spécialistes des questions de sécurité civile, des experts, les administrations concernées (DGCL, DLPAJ, DGAFP, cabinet du ministre de l'intérieur), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les associations d'élus locaux du bloc communal, le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), de nombreux élus locaux, des parlementaires, l'ensemble des syndicats représentatifs de la profession siégeant à la commission consultative des polices municipales (CCPM) ainsi que la plupart des autres organisations professionnelles et la fédération nationale des gardes champêtres (FNGC). La mission a également organisé en duplex une table ronde réunissant les maires de la métropole de Lyon. **Deux déplacements** ont été réalisés, le premier le 28 mars 2023 à Lyon, Rillieux-la-Pape et Givors (69) pour rencontrer le préfet du Rhône et les maires et policiers municipaux de ces trois villes, l'autre le 29 mars 2023 à Marseille pour échanger avec l'adjoint au maire en charge de la tranquillité et aller à la rencontre des agents du service de police municipale de cette ville.

b. Recommandations de la mission d'information

L'audition du président du CNFPT et des associations d'élus locaux a confirmé la nécessité de recruter **11 000 nouveaux policiers municipaux d'ici 2026**, ce qui représente la moitié des effectifs actuels. Aussi, on assiste à **un phénomène de « compétition » entre communes pour recruter le plus vite possible**, y compris des agents déjà formés et en poste, pour pouvoir les placer immédiatement en situation opérationnelle. Les rapporteurs ont identifié des pistes permettant de fluidifier le recrutement et de rendre plus attractif un métier sous tension. Ils proposent en particulier :

- de donner **plus de visibilité aux concours** d'agents de police municipale, tout en garantissant sa sélectivité ;
- de **diversifier les passerelles d'accès** à la police municipale et de permettre aux policiers de conserver l'agrément de port d'armes en cas de mutation vers une autre collectivité dotée d'un service de police municipale armé ;
- de **créer une réserve opérationnelle** de la police municipale.

Les rapporteurs considèrent que le métier exercé par les policiers municipaux est à part dans la fonction publique territoriale. Ils font l'objet d'un agrément et d'une assermentation, sont soumis au port de l'uniforme et sont potentiellement armés. Ils sont soumis à un code de déontologie qui leur est propre. Ils risquent leur vie. En conséquence, les rapporteurs ont recommandé :

- de **reclasser d'ici 2030 le cadre d'emplois des agents de police municipale en catégorie B**, comme le sont déjà les gardiens de la paix de la police nationale et l'ont été en 2024 les surveillants pénitentiaires ;
- de **réévaluer leur régime indemnitaire** pour tenir compte des spécificités de la filière ;

– d’entamer une réflexion sur l’opportunité de **faire évoluer le statut de policier municipal en créant un statut spécifique**, sur le modèle de celui sapeurs-pompiers professionnels.

Les rapporteurs ont également porté une réflexion concernant les voies de **facilitation du travail des policiers municipaux sur le terrain**. Ils ont rappelé que la police municipale est, avant tout, **la police de la proximité et de la tranquillité**, placée sous la responsabilité du maire, et réaffirmé **la liberté de choix des maires d’armer ou non leur police municipale**, en rappelant toutefois la responsabilité de ceux-ci vis-à-vis des agents et des populations alors que la délinquance est aujourd’hui souvent armée. Ils plaident pour **un accroissement sous conditions des prérogatives des policiers municipaux**, avec notamment :

– l’attribution de la qualité d’**officier de police judiciaire (OPJ)** aux chefs de service et directeurs de police municipale, sans possibilité de recueillir des plaintes et pour des infractions précisément énumérées, sous le contrôle direct du procureur de la République ⁽¹⁾ ;

– l’attribution aux agents de police municipale de **certaines compétences de police judiciaire exercées par les gardes champêtres** en tant qu’agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire ;

– sous certaines précautions, **l’élargissement de la liste des fichiers de police accessibles** aux policiers municipaux ⁽²⁾, le développement de l’accès à ces fichiers en mode nomade et le recours aux nouvelles technologies comme la vidéoprotection ;

– le **renforcement des coopérations entre polices municipales et forces étatiques** via les conventions de coordination et les nouveaux contrats de sécurité intégrée (CSI) instaurés en 2021.

Au final, les rapporteurs ont formulé **quarante-quatre préconisations**, listées en annexe, dont dix, particulièrement structurantes, leur ont paru devoir être mises en œuvre en priorité. Plusieurs de ces recommandations ont été débattues, en présence des rapporteurs, lors du « **Beauvau des polices municipales** » qui s’est tenu le 16 mai 2024. Concluant les travaux, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales s’est prononcée pour une loi spécifique offrant aux maires une « boîte à outils » pour leur police municipale en fonction du contexte local.

(1) Pour rappel, les policiers municipaux de tous grades sont agents de police judiciaire adjoint (APJA). Ils secondent les officiers de police judiciaire (OPJ), rendent compte sous forme de rapports à leurs chefs hiérarchiques et au procureur de la République via l’OPJ de tous crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance, et constatent par procès-verbal différentes contraventions dès lors que celles-ci ne nécessitent pas d’actes d’enquête de leur part.

(2) Fichier des objets et véhicules volés (FOVès) et fichier des personnes recherchées (FPR).

2. La mission d'information sur le statut de l'élu local

a. Lancement et déroulement des travaux

À la suite de plusieurs **agressions** de maires qui ont profondément choqué l'opinion publique, en particulier l'incendie criminel du domicile de M. Yannick Morez, maire de Saint-Brévin-les-Pins le 22 mars 2023 et l'attaque de la famille de M. Vincent Jeanbrun, le maire de L'Haÿ-les-Roses en marge des émeutes du début de l'été dernier, le bureau de la délégation a décidé, le 19 juillet 2023, de mettre en place une **mission d'information sur le statut de l'élu local**.

Cette mission, qui avait comme co-rapporteurs **M. Sébastien Jumel** (Gauche démocrate et républicaine - GDR) et **Mme Violette Spillebout** (RE), comportait **sept autres membres** : Mme Sophie Blanc (Rassemblement national - RN), M. Stéphane Delautrette (SOC), Mme Edwige Diaz (RN), M. Emmanuel Mandon (DEM), Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (Horizons), M. Sébastien Rome (LFI-NUPES), M. Stéphane Travert (RE).

Loin de se limiter aux dispositions relatives à la protection des élus, le périmètre de cette mission d'information a été explicitement élargi à **l'ensemble des droits et devoirs attachés à la fonction de l'élu local**, règles regroupées sous le terme de « statut ». Une telle approche devait permettre d'identifier les moyens d'améliorer **l'attractivité** des mandats locaux à une époque où apparaissent les **signes avant-coureurs** d'une « **crise des vocations** » : aux élections municipales de 2020, le nombre de candidats a diminué de plus de 3 % par rapport aux élections municipales précédentes et les **démissions** de maires, qui s'élevaient à 717 sur la période 2008-2014, ont triplé en une décennie pour s'établir à 2 925 sur la période 2017-2022. Les autres strates de collectivités semblent tout aussi affectées, avec une baisse de près de 14 % pour les élections départementales et de 11 % pour les élections régionales.

Au total, la mission d'information a mené **vingt-deux auditions**, réunissant des associations d'élus, des administrations, des universitaires et des experts de chacun des **aspects du statut** abordés dans la mission : régime indemnitaire, protection sociale, conciliation du mandat avec une activité professionnelle, formation, déontologie, etc. À chaque fois, les rapporteurs se sont efforcés d'identifier les « **irritants** » susceptibles de décourager l'engagement citoyen et de dégager les pistes de réforme nécessaires.

La mission a également recueilli le témoignage des **élus eux-mêmes**. Huit maires **victimes de violences** ⁽¹⁾ ont, ainsi, été entendus le 21 septembre 2023.

(1) M. *Éric Arnoux*, maire de Blangy-sur-Bresle (76) ; M. *Éric Berlivet*, maire de Roche-la-Molière (42) ; M. *Stéphane Blanchet*, maire de Sevrans (93) ; M. *Serge de Carli*, maire de Mont-Saint-Martin (54) ; Mme *Stéphanie von Euw*, maire de Pontoise (95) ; M. *Emmanuel François*, maire de Saint-Pierre-des-Corps (37) ; Mme *Anne-Françoise Piédallu*, maire de Plougrescant (22) ; M. *André Rousset*, maire de Lauris (83).

Une rencontre a, en outre, été organisée à la mairie de L’Haÿ-les-Roses (94) le 17 octobre 2023 avec **M. Vincent Jeanbrun**. Les rapporteurs ont, par ailleurs, auditionné trois maires ⁽¹⁾ ayant choisi de démissionner (ou connaissant un maire démissionnaire) afin de déterminer, au-delà des histoires personnelles, les **points de blocage structurels** ayant joué un rôle dans leur décision finale.

Comme les discours officiels ont souvent trop tendance à assimiler, à tort, « l’ élu » et « le chef de l’exécutif » ou, tout au moins, l’adjoint ou le vice-président, alors que la majeure partie des **516 595 mandats locaux** sont constitués d’élus d’assemblée, la mission d’information a également tenu à entendre **des représentants des élus d’opposition**.

Enfin, dans le souci de conserver une approche consensuelle, les rapporteurs ont organisé, le 12 décembre 2023, une table ronde réunissant l’ensemble des **représentants des partis politiques** représentés à l’Assemblée nationale afin de partager avec les principaux courants d’idées l’état de leurs réflexions.

b. Recommandations de la mission d’information

Au fur et à mesure des auditions, il est apparu que, si un « statut » de l’ élu existait déjà dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), celui-ci était parfois **inconnu des élus eux-mêmes**. Plusieurs réformes, parfois très importantes à l’image de celles résultant des lois n° 92-108 du 3 février 1992, n° 2002-276 du 27 février 2002, n° 2015-36 du 31 mars 2015 et n° 2019-1641 du 27 février 2019, sont venues améliorer ce statut, mais **la plupart des textes ont, jusqu’à présent, procédé par « sédimentation »**, ce qui a eu pour effet de créer un corpus juridique composite et opaque.

Les rapporteurs ont, dès lors, préconisé le **regroupement des principaux droits et devoirs de l’ élu local dans un titre spécifique au sein du CGCT** afin de faciliter l’appropriation par les élus des règles applicables et de réduire le risque de réapparition de nouveaux « irritants ». Avec cette proposition structurante, le **rapport** de la mission d’information présenté devant la délégation le 20 décembre 2023 ⁽²⁾ comporte **58 recommandations** portant successivement sur l’attractivité des fonctions (1), la sérénité de l’exercice du mandat (2), la formation des élus (3), la déontologie (4), ainsi que sur les modalités d’entrée et de sortie du mandat (5).

(1) Au titre de **l’attractivité** du mandat, la mission d’information ne s’est pas prononcée pour un relèvement généralisé des plafonds indemnitaires, mais **pour une modification des modes de calcul**. Actuellement, les indemnités des élus sont fixées par l’organe délibérant dans les trois mois qui suivent l’élection dans la limite d’un plafond fixé par le CGCT, **à l’exception de celles du maire, qui sont fixées au plafond**, sauf si le conseil municipal en décide autrement à la demande du maire.

(1) M. Frédéric Besème, ancien maire de Chiroubles (69) ; M. André Hartereau, ancien maire d’Hennebont (56) ; Mme Véronique Ittah, maire d’Annavy (58).

(2) Rapport n° 2019 du 20 décembre 2023.

Cette disposition, qui date de 2002 pour les communes de moins de 1 000 habitants a été étendue à toutes les communes en 2015. Les rapporteurs recommandent donc d'appliquer ce même régime aux **indemnités de l'ensemble des exécutifs locaux**, toutes catégories de collectivités et de groupements à fiscalité propre confondues. Dans une logique similaire, comme l'immense majorité des élus municipaux, à l'exception de ceux des communes de 100 000 habitants et plus ⁽¹⁾, ne perçoivent aucune indemnité, la mission d'information propose donc d'instaurer une « **indemnité d'engagement citoyen** », comprise **entre 45 et 245 euros par mois** selon la taille de la commune, sous la forme d'un « plancher » indemnitaire.

Plusieurs mesures destinées à favoriser l'engagement des **personnes en situation de handicap**, en particulier la prise en charge par la collectivité concernée (ou l'EPCI à fiscalité propre) des dépenses d'aménagement du poste de travail, y compris à domicile, sont envisagées. Dans une optique similaire, il est également recommandé de permettre aux **élus étudiants** de bénéficier **d'aménagements** dans l'organisation et le déroulement de leurs études.

(2) Afin de garantir aux élus un **exercice serein** de leur mandat, la mission d'information préconise un certain nombre de mesures de **protection** qui, pour certaines d'entre elles, figuraient également dans la proposition de loi sénatoriale ⁽²⁾ qui a donné lieu à **la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux**, en particulier son article 1^{er} qui aligne les peines encourues pour violences contre des élus ou leurs proches sur celles qui visent les violences volontaires sur les **personnes dépositaires de l'autorité publique**.

Les rapporteurs préconisent également l'octroi de la protection fonctionnelle à **tout élu local victime d'agressions, menaces ou outrages qui en fait la demande**, alors qu'elle n'était autrefois accordée qu'aux exécutifs après délibération de l'organe délibérant. La loi n° 2024-247 précitée rend en son article 5 cette protection **automatique** : la mission estime qu'il faudrait aller plus loin en étendant cette protection à **tout élu local**, qu'il relève d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre et qu'il soit ou non titulaire d'une délégation.

Dans une optique de respect de la **vie privée**, notamment des proches de l'élu local, la mission propose, en outre, d'introduire à l'article 226-1 du Code pénal, qui détaille les **sanctions pénales** pour atteinte à la vie privée, des dispositions **spécifiques** à l'élu local et à sa famille.

(1) Art. L. 2123-24-2 du CGCT.

(2) Proposition de loi de M. François-Noël Buffet et de plusieurs de ses collègues n° 648 (2022-2023).

Enfin, compte tenu du fort sentiment de vulnérabilité que ressentent beaucoup de décideurs locaux vis-à-vis du risque pénal, les rapporteurs suggèrent de revenir sur la notion de « **conflit d'intérêts** » qui est défini par la loi ⁽¹⁾ comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et **des intérêts publics** ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Plus précisément, il est proposé par la mission d'information de supprimer la **notion d'interférence entre deux intérêts publics**.

(3) Les rapporteurs estiment, par ailleurs, urgent de « **massifier** » **l'effort de formation** des élus locaux afin de leur permettre de mieux savoir ce que l'on attend d'eux et, par ailleurs, de **mieux maîtriser les sujets techniques** sur lesquels ils doivent se prononcer tous les jours et au sujet desquels ils doivent rendre des comptes auprès de leurs électeurs.

Ainsi, le rapport envisage la systématisation, sous la forme d'un **stage obligatoire**, d'une session d'information de **deux jours** organisée pour **tous les élus**, quelle que soit leur position, trois mois après le début de leur mandat. Ces deux journées permettraient d'aborder successivement la **fonction d'élu local**, les **droits** et les **obligations** attachés au mandat local ainsi que les moyens de mieux prévenir les **violences sexuelles et sexistes**.

Par ailleurs, compte tenu du faible taux de recours au droit individuel à la formation des élus (DIFE), estimé à environ 3 %, les rapporteurs proposent de **doubler le plafond global des droits**, actuellement limité à 800 euros, et de porter à **600 euros**, contre 400 euros aujourd'hui, le montant des droits pouvant être accumulés chaque année.

Dans le domaine de **l'offre de formation**, la mission d'information a estimé que la **procédure d'agrément** des organismes, actuellement mise en œuvre par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), pouvait constituer un frein au développement d'une offre variée et accessible sur l'ensemble du territoire national. Elle propose, en conséquence, de la remplacer par **la procédure de certification applicable au droit commun**.

Parmi les autres pistes envisagées pour aider les exécutifs des petites collectivités à développer leurs compétences, notamment dans le domaine de la gestion administrative, il est recommandé d'ouvrir aux élus municipaux des communes de moins de 3 500 habitants les **formations offertes aux agents publics par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**.

(4) Soucieux de ne pas donner aux citoyens l'impression que les élus locaux seraient soustraits au devoir d'exemplarité, les rapporteurs ont également souhaité renforcer leurs **obligations déontologiques**.

(1) *I de l'art. 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

Ainsi, ils préconisent une **extension** aux maires des communes de 3 500 habitants et plus **l'obligation de déclarer ses intérêts** ⁽¹⁾ auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), applicable actuellement aux élus des exécutifs des départements et des régions, les maires des communes de plus de 20 000 habitants et les adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants.

Par ailleurs, comme c'est le cas pour les parlementaires, ils estiment nécessaire de prévoir que les élus locaux doivent **déclarer tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros** à leur référent déontologue.

(5) Dans le souci de ne pas décourager l'acte de candidature aux élections locales, la mission d'information a soutenu le dispositif de **prise en charge par l'État** des dépenses de **sécurité** des **candidats** figurant dans la proposition de loi sénatoriale précitée. On peut noter, à cet égard, que la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 découlant du texte sénatorial permet, en son article 12, à tout candidat de solliciter le bénéfice de la **protection fonctionnelle** ainsi que le remboursement, sous certaines conditions, des frais de protection qui n'auraient, le cas échéant, pas pu être intégrés aux dépenses de campagne prises en charge par l'État en application de l'article L. 52-12 du code électoral. La mission d'information avait imaginé un **dispositif similaire élargi**, toutefois, aux dépenses de protection des **proches du candidat** et de son **domicile privé**.

S'agissant de la **sortie du mandat**, les rapporteurs ont préconisé la mise à disposition des élus locaux en reconversion d'un dispositif d'accompagnement articulé autour de **trois volets**.

Le **premier** de ces volets comporte un ensemble de mesures destinées à « sécuriser » le retour à l'emploi au travers d'un « **contrat de sécurisation de l'engagement** » que l'ancien élu pourrait conclure avec France Travail en vue d'accéder à un « parcours personnalisé » similaire à celui offert par le **contrat de sécurisation professionnelle** aux salariés en licenciement économique. Ce contrat serait ouvert aux bénéficiaires de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM), dont le bénéfice serait **étendu aux maires de plus de 500 habitants** et aux **adjoints** aux maires des communes de 3 000 habitants et plus, contre 10 000 habitants aujourd'hui.

Le **second** volet a trait à la **valorisation des compétences** acquises durant le mandat. La mission d'information préconise la mise en place d'une procédure, analogue à celle mise en place pour les anciens responsables syndicaux, d'obtention de « **certificats de compétences** » susceptibles d'être valorisés pour l'accès à des emplois, par exemple, de responsables d'équipes ou d'assistants de direction dans les entreprises privées ou les administrations publiques.

(1) Les élus concernés ne seraient pas contraints d'effectuer une déclaration de patrimoine, à la différence des exécutifs des départements et des régions, des maires des communes de plus de 20 000 habitants et des adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants.

Par ailleurs, afin de favoriser l'accès à l'emploi public, les rapporteurs suggèrent l'instauration **d'aménagements d'épreuves** pour les anciens élus locaux dans les « troisièmes concours » d'accès à certains corps tels qu'attaché territorial ou directeur de police municipale.

Le **troisième** volet concerne la phase de **retraite**. Afin de marquer la reconnaissance de la Nation aux élus locaux pour leur engagement, la mission d'information propose d'offrir **un système de bonification de trimestres** pour le calcul de la pension et de la durée d'assurance aux membres des **différents exécutifs locaux** (maires, adjoints, présidents et vice-présidents d'EPCI, de conseil départemental et de conseil régional).

La liste complète des recommandations de la mission d'information figure en annexe au présent rapport.

c. Débouché législatif : la proposition de loi (PPL) n° 2151 du 6 février 2024 portant réforme du statut de l'élu local

La **proposition de loi** n° 2151, présentée par M. Sébastien Jumel et Mme Violette Spillebout et cosignée par plusieurs membres de la délégation ⁽¹⁾, est la traduction législative de **36 recommandations** parmi les 58 figurant dans le rapport d'information.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi, article unique du **chapitre I^{er}**, rassemble dans un nouveau titre II intitulé « statut de l'élu local » du livre I^{er} du Code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif aux principes généraux de la décentralisation, la plupart des **dispositions communes** aux collectivités territoriales et à leurs groupements régissant les droits et les obligations des élus locaux.

Ce nouveau titre II pose **le principe de l'application de ces dispositions à tout élu local** quelle que soit la catégorie de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales à fiscalité propre dont il relève et limite donc aux **seules dispositions spécifiques** à certains élus le contenu des parties suivantes du code. Les collectivités à statut particulier, notamment la métropole de Lyon et la collectivité de Corse, ainsi que les collectivités d'outre-mer, Martinique et Guyane, sont donc concernées, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie ⁽²⁾.

Sa structure reprend, dans les grandes lignes, celle des **chapitres relatifs aux conditions d'exercice des mandats** : indemnités et défraiement (chapitre II), protection sociale (chapitre III), facilitation de l'exercice du mandat (chapitre IV), formation (chapitre V) et responsabilité et protection de l'élu local (chapitre VI).

(1) Notamment le président Valence.

(2) Le régime juridique des collectivités locales de la Nouvelle-Calédonie relève de lois organiques. En revanche, la proposition de loi ordinaire a prévu des mesures d'adaptation à la Polynésie française.

Elle comprend également des dispositions réparties dans d'autres parties du code, mais intéressant également les élus locaux : c'est le cas des **droits attachés à l'exercice de membre d'un organe délibérant** (droit à l'information, liberté d'expression, etc.), rassemblés à un chapitre I^{er} portant sur les droits individuels et collectifs des élus locaux, ainsi que de la **charte de l'élu local**, désormais intégrée dans un chapitre VII relatif aux obligations déontologiques.

Ce titre II apporte également de **nouveaux droits aux élus locaux**, reprenant ainsi les propositions du rapport de la mission d'information relatives, notamment, au **régime indemnitaire**, à la **facilitation** de l'exercice du mandat, à la **formation** et à la **reconversion**.

Les **autres articles** de la proposition de loi (articles 2 à 12) reprennent des recommandations de la mission d'information qui, par nature, **ne peuvent relever du statut de l'élu local** (renforcement des droits de l'opposition dans les conseils municipaux, par exemple) ou du CGCT, telles que la facilitation des absences des élus étudiants (**code de l'éducation**), le renforcement des obligations déontologiques (**loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013** relative à la transparence de la vie publique), l'extension des sanctions pénales (**code pénal**) ou la mise en place d'un allègement d'épreuves dans les concours de fonctionnaires (**code général de la fonction publique**).

Le tableau ci-après récapitule les principales dispositions de la proposition de loi.

Article du texte	Objet / principales dispositions
1	<p>Rassemble sous un titre II au sein du livre I^{er} de la première partie du Code général des collectivités territoriales l'ensemble des dispositions relatives au statut de l'élu local :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Principes généraux applicables à l'exercice du mandat local ; b) Droit à l'information, droit d'interpellation, droit d'amendement, groupes d'élus ; c) Régime indemnitaire et remboursement de frais ; d) Protection sociale ; e) Facilitation de l'exercice du mandat local (autorisations d'absence, crédits d'heures, fin de mandat) ; f) Droit à la formation ; g) Responsabilité et protection de l'élu local ; h) Déontologie. <p>La PPL reprend, sans les modifier, les dispositions en vigueur du CGCT, à l'exception de celles correspondant aux préconisations de la mission d'information.</p>
2	<p>Rend obligatoire l'enregistrement et la diffusion par des moyens de communication audiovisuelle des réunions du conseil municipal des communes de plus de 10 000 habitants.</p>

Article du texte	Objet / principales dispositions
	<p>Double le délai applicable aux envois de convocations (six jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants, dix jours francs dans les communes de 3 500 habitants et plus).</p> <p>Étend la possibilité de créer des missions d'information aux communes de 3 500 habitants et plus au lieu de 20 000 habitants actuellement et instaure dans toutes les strates de collectivités concernées un « droit de tirage » consistant à permettre à l'opposition locale d'obtenir la constitution d'une mission d'information ainsi que le poste de président ou de rapporteur de cette mission.</p>
3	<p>Fixation du crédit d'heures accordé aux maires de 140 heures (122,5 heures pour les communes de moins de 10 000 habitants) à 175 heures par trimestre et de 122,5 heures (70 heures pour les communes de moins de 10 000 habitants) à 140 heures par trimestre pour les adjoints au maire.</p>
4	<p>Inscription des titulaires d'un mandat électif public sur la liste des salariés protégés dans le Code du travail.</p>
5	<p>Ajout des titulaires d'un mandat électif local à la liste des activités d'engagement permettant de bénéficier d'aménagements dans l'organisation et le déroulement des études ainsi que des droits spécifiques, prévus à l'article L. 611-11 du code de l'éducation, et permettant d'être validées au titre de la formation dans les conditions prévues à l'article L. 611-9 du même code.</p>
6	<p>Fixation à vingt jours (soit le plafond applicable aux élections législatives et sénatoriales) du maximum de jours d'autorisations d'absence dont bénéficie tout candidat à une élection locale.</p>
7	<p>Réforme de la définition du conflit d'intérêts en supprimant l'interférence entre deux intérêts publics.</p> <p>Extension aux maires des communes de 3 500 habitants et plus l'obligation de déclarer ses intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).</p>
8	<p>Demande de rapport au Gouvernement sur l'application de l'article 223-1-1 du Code pénal (diffusion d'informations sur la vie privée aux fins de l'exposer à un risque d'atteinte à la personne ou aux biens).</p>
9	<p>Modification de l'article 226-1 du Code pénal pour y inclure des dispositions spécifiques en faveur de la protection des élus et de leur famille.</p>
10	<p>Intégration du mandat exécutif local, quelle que soit la strate de collectivité, dans le calcul de l'ancienneté donnant droit à congés ou permettant de déterminer la durée du préavis de licenciement ainsi que le montant des indemnités correspondantes. Ce droit serait réservé aux salariés qui usent de leur droit à suspension du contrat de travail et décident de réintégrer leur entreprise à la sortie du mandat.</p>

Article du texte	Objet / principales dispositions
11	Mise en place dans le programme de la troisième voie d'accès à certains cadres d'emploi de la fonction publique territoriale un aménagement d'épreuves au profit des anciens élus locaux . Les épreuves d'admissibilité seraient remplacées par la réalisation d'un dossier par lequel le candidat présenterait un projet qu'il a particulièrement suivi au cours de son mandat local.
12	Protection du candidat à une élection locale.
13-15	Dispositions techniques (date d'application, gage financier, etc.).

Les 22 recommandations non prises en compte dans la proposition de loi sont, pour l'essentiel, de nature **réglementaire**. Pour les autres, il s'agit de dispositions déjà prises en compte dans la proposition de loi sénatoriale n° 648 précitée ou retirées par les rapporteurs avant le dépôt ⁽¹⁾.

Perspectives d'intégration des dispositions de la PPL dans un projet de loi

En mai 2024, le Gouvernement a confirmé qu'il envisageait de déposer au second semestre de l'année un **projet de loi** qui reprendrait l'essentiel des dispositions de la proposition de loi n° 2151 précitée. Le texte reprendrait également certaines des dispositions figurant dans un texte sénatorial qui, bien que le champ d'application soit plus limité, s'efforce également **d'améliorer sur plusieurs points le statut de l'élu local** ⁽²⁾.

Le rapport final (*supra*) remis par le député **Éric Woerth** au Président de la République le 5 avril 2024 préconise également la mise en œuvre des dispositions du texte de l'Assemblée nationale (**recommandation n° 27**).

3. La mission d'information sur l'intercommunalité

La **montée en puissance des intercommunalités**, qui s'est accélérée avec les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi « RCT »), n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM ») et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »), notamment avec la création des métropoles, place les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au cœur de la nouvelle organisation territoriale décentralisée. Elle pose également un certain nombre de questions concernant leur gouvernance et leur autonomie par rapport aux communes, l'exercice des compétences, leur visibilité et le lien démocratique avec les citoyens.

(1) Ce fut, notamment, le cas de la bonification de trimestres pour la retraite.

(2) Proposition de loi de Mme Françoise Gatel et de plusieurs de ses collègues n° 263 (2023-2024) du 18 janvier 2024 portant création d'un statut de l'élu local.

Le bureau de la délégation s'est prononcé le 19 juillet 2023 pour qu'une mission d'information dresse **un état des lieux de l'intercommunalité**, qu'elle soit à fiscalité propre ou non, afin de formuler des propositions d'amélioration, sans pour autant bouleverser les grands équilibres institutionnels.

Mme Anne Brugnera (RE) et **M. Jean-Claude Raux** (Écologiste - NUPES) ont été nommés rapporteurs de cette mission, composée également de MM. Stéphane Delautrette (SOC), Jocelyn Dessigny (RN) et Sébastien Rome (LFI - NUPES).

La mission a débuté ses travaux le 19 septembre 2023. Son périmètre était large puisqu'il comprenait les **typologies d'intercommunalités** à fiscalité propre et l'intérêt de la distinction entre communautés d'agglomération, communautés urbaines et communautés de communes, la pertinence de faire des intercommunalités **des collectivités territoriales de plein droit**, l'articulation des **compétences** obligatoires, facultatives et optionnelles entre les communes et l'intercommunalité, la coexistence de l'intercommunalité avec les **communes nouvelles**, l'évaluation des **outils de coopération** existants (pactes de gouvernance, conférences des maires, conférences territoriales, pactes financiers et fiscaux, rôle de la commission départementale de la coopération intercommunale – CDCI, etc.), la réduction des éventuels « irritants » entre les maires et le président de l'intercommunalité, le **mode de scrutin** des conseillers communautaires et l'**élection du président** de l'intercommunalité, ainsi que l'affirmation de la **démocratie locale** et du **lien avec le citoyen**.

À la date du 9 juin 2024, la mission avait conduit la quasi-totalité de ses auditions, mais n'a pas été en mesure de présenter son rapport.

État d'avancement des travaux au 9 juin 2024

À cette date, la mission d'information était sur le point d'achever son cycle d'auditions.

Elle avait auditionné **des universitaires** ⁽¹⁾, le président d'Intercommunalités de France, **M. Sébastien Martin**, le premier vice-président délégué de l'AMF, **M. André Laignel**, ainsi que le président de l'Association des maires ruraux des Deux-Sèvres et vice-président de l'AMRF, **M. Yves Attou**. La mission a également entendu les représentants de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (**ADGCF**), ainsi que **de nombreux élus municipaux et communautaires** (deux tables rondes dont l'une spécifiquement sur les « irritants » entre communes et intercommunalité, une table ronde sur la question de la parité dans les exécutifs intercommunaux et un entretien avec des élus de la métropole de Lyon). Il était prévu d'auditionner France Urbaine. Par ailleurs, M. Jean-Claude Raux, co-rapporteur, avait élaboré un questionnaire sur « la perception et les perspectives de l'évolution intercommunale » auquel avaient répondu 92 élus de son département de la Loire-Atlantique.

La restitution des travaux était envisagée pour la fin de la session, en juillet 2024.

4. La mission d'information sur la rénovation urbaine

Plus de vingt ans après la mise en œuvre de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite **loi « Borloo »**, le bureau de la délégation a envisagé, le 20 mars 2024, de mettre en place une **mission d'information sur la rénovation urbaine** à la demande du groupe La France insoumise - Nouvelle union populaire, écologique et sociale (LFI-NUPES).

La mission a été officiellement constituée lors de la réunion plénière de la délégation du 3 avril 2024. Cette mission, pilotée par **MM. François Piquemal** (LFI-NUPES) et **Alexandre Vincendet** (Horizons), **co-rapporteurs**, comportait trois autres membres : Mme Anne Brugnera (RE), M. Yoann Gillet (RN) et M. Lionel Royer-Perreaut (RE).

Selon les orientations retenues lors de la **réunion de cadrage** du 14 mai 2024, la mission avait pour objectif d'effectuer l'évaluation **la plus large possible** des programmes pilotés par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), tant du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) achevé en 2020 que du Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) lancé en 2014.

(1) Mme Géraldine Chavier, professeure de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, M. Rémy Le Saout, maître de conférences en sociologie politique à l'université de Nantes, M. David Guéranger, maître de conférences en sociologie à l'école des Ponts Paris Tech et chercheur au laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTs) du CNRS, et M. Thomas Frinault, maître de conférences en science politique à l'université de Rennes II.

Chacun des objectifs affichés par les politiques de rénovation urbaine devaient être analysés au regard de leur degré de réalisation, qu’il s’agisse de la **mixité sociale**, de l’**attractivité économique** des quartiers, de l’**emploi** de leurs habitants, du cadre de vie ou de la **tranquillité publique**. Les rapporteurs souhaitaient également retracer l’effort budgétaire de chacun, tant pour le PNRU que pour le NPNRU, et s’assurer de la **soutenabilité financière** du modèle de financement.

Par ailleurs, les **méthodes** choisies pour la rénovation des ensembles immobiliers devaient être analysées. La mission d’information s’était proposé d’**objectiver les critiques** formulées, notamment par certains habitants de quartiers prioritaires, à l’encontre des opérations de « **déconstruction-reconstruction** » par rapport aux **réhabilitations**.

D’un point de vue général, il s’agissait d’identifier des pistes de **simplification** permettant d’**accélérer les délais de mise en œuvre des programmes**.

État d’avancement des travaux au 9 juin 2024

Les travaux de la mission d’information devaient s’organiser principalement autour de **sept cycles** d’une **trentaine d’auditions** (retour historique, bilan de la rénovation urbaine en matière de mixité sociale, impact sur le cadre de vie et le développement économique du quartier, rôle des élus locaux, gouvernance et gestion financière des programmes, perspectives de réforme, point de vue d’artistes et de cinéastes) et de **deux** déplacements.

Au 9 juin 2024, la mission avait auditionné successivement **M. Pierre Sallenave**, directeur général de l’ANRU entre 2008 et 2014, et **M. Nicolas Grivel**, directeur général de l’Agence entre 2014 et 2021, ainsi que **deux universitaires**⁽¹⁾. Elle devait auditionner l’ancien ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, **M. Jean-Louis Borloo**, le 25 juin 2024.

(1) *M. Renaud Epstein, professeur de sociologie à l’Institut d’études politiques de Saint Germain-en Laye et chercheur au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et Mme Nina Guyon, maîtresse de conférences à l’École d’économie de Paris (Paris School of Economics – PSE) et au département d’économie à l’École normale supérieure – Paris Sorbonne Lettres (ENS – PSL).*

B. LES MISSIONS « FLASH »

La délégation a conduit trois missions « *flash* » au cours de la XVI^{ème} législature.

1. La mission « *flash* » sur l'exercice des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement par les communes et leurs groupements

a. Lancement et déroulement des travaux

Sept ans après la loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRe » qui a organisé le transfert des **compétences « eau » et « assainissement »** des communes aux communautés d'agglomération et communautés de communes, pas moins de trois textes législatifs ont apporté des aménagements et des délais supplémentaires, en reportant l'échéance du transfert aux communautés de communes au 1^{er} janvier 2026.

Partant du constat qu'un tiers seulement des communautés de communes exerçait les compétences relatives à l'eau et 41 % celles liées à l'assainissement au 1^{er} janvier 2021, la mission « *flash* » a souhaité **dresser un bilan de l'exercice local de ces deux compétences** afin de s'assurer que le transfert obligatoire aux communautés de communes était pertinent, du point de vue du coût, de la tarification, de la qualité du service et du réseau, et de l'efficacité tant en matière de distribution que d'assainissement collectif et non collectif. La mission s'est également emparée des deux compétences connexes : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (**GEMAPI**) et la gestion des **eaux pluviales**.

La délégation a désigné **Mmes Catherine Couturier** (LFI-NUPES) et **Marie-Agnès Poussier-Winsback** (Horizons) comme co-rapporteuses de cette mission.

Les rapporteuses ont conduit **dix auditions** et organisé **deux tables rondes** qui ont permis d'auditionner au total **trente-deux personnalités** : universitaires, experts (Office français de la biodiversité - OFB, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies - FNCCR, Agences de l'eau, Association des élus et des entreprises chargés de la gestion des déchets, de l'eau et de l'énergie - Amorce), fédérations professionnelles du secteur (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau - FP2E, Union nationale des industries et entreprises de l'eau et de l'environnement - UIE), associations d'élus concernées et associations de consommateurs (Coordination nationale des associations de consommateurs d'eau - CACE, UFC Que choisir, Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie - CLCV notamment) ainsi que la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

b. Conclusions de la mission « flash »

La mission a constaté que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » a constitué un bouleversement dans les compétences historiquement dévolues aux communes, générant une **demande de clarification de la part des acteurs**, en particulier les maires, notamment du fait des normes nombreuses qui s'appliquent à la qualité de l'eau, à sa gestion, à sa distribution et à sa tarification (principe d'équité d'accès et de tarifs, principe de « l'eau paye l'eau »). La mission a également alerté sur le défi que représentent **les investissements nécessaires pour mettre à niveau les réseaux** (estimés à 3,6 milliards d'euros par an) **et les infrastructures vieillissantes d'assainissement** (estimés à 4,4 milliards d'euros par an) et sur l'enjeu de **la préservation du cycle de l'eau** dans le contexte du réchauffement climatique.

Les rapporteuses ont plaidé pour **une redéfinition du cadre et de l'échelle de la politique du « petit cycle de l'eau »** ⁽¹⁾ en privilégiant **un raisonnement bassin versant par bassin versant**, afin de mieux tenir compte des spécificités des territoires et de permettre un regroupement par sous-bassin, bassin ou vallée voire départemental. La gouvernance de l'eau doit faire l'objet d'une concertation large au sein d'une commission locale de l'eau associant les différents acteurs et permettant aux communes de déterminer la meilleure solution. Elles recommandent également **un accompagnement plus étroit par une ingénierie territoriale adaptée des projets de préservation de la ressource en eau** des petites collectivités par les conseils départementaux et les agences de l'État (CEREMA, ANCT, OFB).

2. La mission « flash » sur les communes nouvelles

a. Lancement et déroulement des travaux

Née de la volonté de « tourner la page » de la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971 et d'offrir aux élus municipaux un cadre de coopération rénové, basé sur le volontariat, face à l'émiettement communal, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dite « RCT » a substitué au régime antérieur de fusion de communes une procédure rénovée de regroupement, aboutissant à **la création de la « commune nouvelle »**. Si la loi « RCT » n'a pas eu immédiatement le succès escompté, la loi « Pélissard » n° 2015-992 du 16 mars 2015, en apportant des améliorations sensibles et des incitations financières aux dispositifs existants, a produit un engouement indéniable pour la commune nouvelle dans un contexte où **la carte des intercommunalités** se dessinait à un rythme soutenu sous l'impulsion de la loi « NOTRe ». Entre 2016 et 2019, la « commune nouvelle » a connu une forme « d'âge d'or » avec la création de 793 communes nouvelles (sur un total de 840 à la date de la mission).

(1) Le « petit cycle de l'eau » (ou cycle domestique) désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées.

Pour autant, **cette dynamique favorable semble s'être interrompue depuis 2020 pour des raisons conjoncturelles** avec, respectivement, l'apparition de 3, 2, 9 et 8 communes nouvelles seulement en 2020, 2021, 2022 et 2023. Les projets de regroupement existent, notamment dans des territoires encore peu pourvus, mais il semble que les élus locaux aient adopté une posture attentiste. Pour sa part, l'Inspection générale de l'administration (IGA) a pu parler, dans un rapport paru en 2022 ⁽¹⁾, de « **bilan décevant** » et de « **perspectives incertaines** ».

La délégation a souhaité qu'un bilan du dispositif en vigueur de soutien aux communes nouvelles puisse être réalisé afin d'identifier les freins, notamment financiers, au regroupement de communes et que des propositions susceptibles de faciliter une relance de la « commune nouvelle » soient formulées. **M. Stéphane Delautrette** (SOC) et **Mme Stella Dupont** (RE) ont été nommés co-rapporteurs de cette mission « *flash* » qui comprenait également M. Bertrand Sorre (RE).

La mission a procédé à **sept auditions et tables rondes**. Les rapporteurs ont entendu la DGCL, tant sur les aspects financiers qu'institutionnels, de compétences et de gouvernance des communes nouvelles. Ils ont également auditionné les rédacteurs du rapport de l'IGA précité et les principales associations d'élus concernées (AMF et AMRF). Deux tables rondes ont été consacrées à des échanges avec des maires de communes nouvelles existantes et des maires de communes nouvelles en projet. Dans le prolongement de cette dernière table ronde, les rapporteurs ont auditionné MM. Pierre Fourcade, maire de Pierrefitte-sur-Seine (93), et Mathieu Hanotin, maire de Saint-Denis (93), sur le projet de regroupement de leurs deux communes pour former la deuxième plus grande ville francilienne, au 1^{er} janvier 2025, avec près de 150 000 habitants. Une contribution écrite a été sollicitée auprès du bureau des élections politiques du ministère de l'Intérieur afin d'évaluer les mécanismes de représentation politique de la commune déléguée au sein de la commune nouvelle.

b. Conclusions de la mission « flash »

Le premier enseignement tiré des travaux de la mission par les rapporteurs est que le mouvement de regroupement communal qui s'est produit dans les années 2010 à **un caractère exceptionnel**, en réaction à la baisse des dotations de l'État à l'élargissement du périmètre intercommunal initié par la loi « NOTRe » de 2015. La dynamique de création de communes nouvelles est aujourd'hui **limitée** et **contrastée** selon les territoires, sans qu'il y ait un facteur explicatif unique. Certains **coûts liés à la création et à l'amorçage** de la commune nouvelle sont parfois **peu ou mal identifiés** par les élus locaux en amont ou peuvent n'apparaître qu'au terme du processus de création.

(1) *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines* (IGA - juillet 2022).

Si les **incitations financières** ne sont pas déterminantes, il apparaît qu'elles permettent de **mieux gérer la période de transition**. À cet égard, la durée du « **pacte de stabilité** » ⁽¹⁾ fixée à trois ans est jugée trop courte tandis que le montant de la **dotation d'amorçage** ⁽²⁾ apparaît peu attractif et ne couvre pas les surcoûts liés à la fusion. Par ailleurs, du fait du franchissement possible de certains seuils démographiques, la commune fusionnée peut être confrontée à **des obligations légales et réglementaires nouvelles**, telles que la création d'aire d'accueil de gens du voyage ou la construction de logements sociaux, avec le risque d'être déclarée déficitaire au sens de la loi « SRU » au terme d'une période d'exonération de trois ans qui paraît trop courte. La commune fusionnée peut également encourir une perte de dotations.

La **préservation de l'identité locale** des anciennes communes et leur **représentation** transitoire dans le conseil municipal de la commune nouvelle ont également nourri la réflexion des rapporteurs.

À la suite de leurs travaux, les rapporteurs ont formulé **quatorze préconisations**. Quatre d'entre elles (n° 1, 2, 3 et 11) ont donné lieu à trois amendements déposés par l'un ou l'autre des deux rapporteurs lors de l'examen du PLF pour 2024 ⁽³⁾. Ces amendements visaient à instituer une garantie pérenne de non-baisse de la DGF pour les communes nouvelles instituées à compter du 1^{er} janvier 2024 regroupant, à la date de leur arrêté de création, une population inférieure ou égale à 150 000 habitants. Ils procédaient également à une réforme de la dotation d'amorçage ⁽⁴⁾. **Ces amendements ont été retenus dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité.**

3. La mission « flash » sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

a. Lancement et déroulement des travaux

Symboles du « **courage** et du **dévouement** » selon la célèbre devise, les sapeurs-pompiers sont une profession dont la popularité n'a jamais été démentie et qui, pourtant, apparaît **de plus en plus en tension** alors que, d'une part, le nombre d'interventions pour secours d'urgence aux personnes ne cesse de croître et que, d'autre part, le **changement climatique** bouleverse le type même des interventions dans certains territoires.

(1) Durée pendant laquelle la commune nouvelle bénéficie d'une garantie de non-baisse des composantes de sa dotation globale de fonctionnement (DGF).

(2) 6 euros par habitant, majorés de 4 euros lorsque toutes les communes regroupées comptent moins de 3 500 habitants.

(3) Amendement II-4633 de M. Stéphane Delautrette et amendements I-4858 et II-2054 de Mme Stella Dupont, cosignés notamment par Mme Anne Brugnera, M. Didier Le Gac, Mme Patricia Lemoine et M. David Valence.

(4) En la portant à 15 euros, majorés de 10 euros lorsque la commune nouvelle ne regroupe que des communes de moins de 3 500 habitants.

Dans la mesure où, à l'exception de Paris et de Marseille ⁽¹⁾, les services d'incendie et de secours relève de la responsabilité des collectivités territoriales et, en particulier, des **départements** depuis la loi n° 96-369 du 3 mai 1996, le bureau de la délégation a décidé, le 20 décembre 2023, de mettre en place une mission « *flash* » sur le financement des SDIS à la demande du groupe Horizons.

La mission, qui avait comme co-rapporteurs **MM. Xavier Batut** (Horizons) et **Jocelyn Dessigny** (RN), comprenait **huit autres membres** : M. Gabriel Amard (LFI - NUPES), Mme Anne Brugnera (RE), M. Pierre Cordier (Les Républicains), M. Stéphane Delautrette (SOC), M. Didier Le Gac (RE), M. Emmanuel Mandon (DEM), M. Jean-Claude Raux (Écologiste - NUPES) et M. Lionel Royer-Perreaut (RE).

Conformément aux orientations données lors d'une réunion de cadrage du 30 janvier 2024, la mission d'information s'est fixé pour objectif **d'évaluer la situation budgétaire des SDIS** et d'identifier les moyens permettant de conforter sur le plan financier le **modèle français de sécurité civile**.

Les travaux se sont organisés en **deux volets**. Le premier volet fut consacré à l'analyse de la **soutenabilité** sur le long terme du modèle actuel de financement des SDIS. Le second volet était destiné à la fixation des **moyens d'élargissement des ressources** et de **maîtrise des dépenses**. À titre de simplification, il a été choisi de se concentrer sur les SDIS de droit commun, en excluant les situations particulières des territoires ultramarins, de Paris et de Marseille.

Dans ce cadre, les rapporteurs ont auditionné les **services de l'État concernés**, notamment la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), les **associations représentatives de la profession**, en particulier la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et l'Association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des services d'incendie et de secours (ANDSIS), la **Conférence nationale des services d'incendie et de secours** (CNSIS), la Fédération des sociétés d'assurance **France Assureurs** ainsi que l'Inspection générale de l'administration (IGA), auteur d'un rapport sur le financement des SDIS en 2022 ⁽²⁾. Les associations d'élus locaux les plus intéressées, à savoir Départements de France et l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), ont également été sollicitées.

Une enquête statistique a, par ailleurs, été menée auprès de l'ensemble des SDIS du territoire métropolitain : **70 d'entre eux ont apporté une réponse écrite**, ce qui a permis au secrétariat de la délégation d'exploiter les données d'une **soixantaine d'entre eux** de manière globale. Les directeurs départementaux de deux SDIS (Aisne et Seine-Maritime) ont été entendus afin, notamment, d'obtenir des précisions complémentaires sur les éléments transmis.

(1) *Les sapeurs-pompiers de Paris et de Marseille relèvent d'un régime militaire.*

(2) *Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations, défis, perspectives (rapport n° 22015-R, octobre 2022, P. Sauzey, P. Jannin, T. Montbabut).*

Au total, les rapporteurs ont conduit treize auditions entre le 27 février et le 10 avril 2024.

b. Conclusions de la mission « flash »

Le **premier enseignement** des travaux tient à l'ambivalence des finances des SDIS, qui sont aussi **dynamiques** qu'elles sont **fragiles**. Alors qu'ils étaient, depuis la loi « municipale » du 5 avril 1884, gérés au niveau communal, les SDIS ont profité de la départementalisation opérée par la loi du 3 mai 1996 pour **se mettre à niveau** et, ainsi, faire face efficacement à l'accroissement du nombre de leurs interventions, notamment au titre du **secours d'urgence aux personnes**, dans les années 2000 et 2010.

Alors même que se profile le risque d'une « **sur-sollicitation** » liée aux effets du changement climatique et de la désertification médicale, le **système de financement** mis en place dans les années 2000 apparaît de plus en plus insuffisant.

Certes, le **département** est devenu dans les années 2000 le **principal financeur** des SDIS avec, notamment, **l'appui décisif fourni par l'État**, prévu par l'article 53 de la loi de finances pour 2005, au travers du transfert d'une partie du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). En 2022, le produit de la TSCA alloué aux départements au titre des SDIS s'élevait à **1,29 milliard d'euros** sur un total de TSCA collectée de **10,21 milliards d'euros**. On peut préciser, à cette occasion, que le solde était affecté aux départements au titre de diverses compensations ainsi que, pour une part estimée à **1,13 milliard d'euros** cette année-là, à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Par ailleurs, les travaux de la mission ont permis de constater que, contrairement à ce qui est parfois sous-entendu dans les médias, les départements versent aux SDIS des dotations **bien supérieures** à ce qu'ils perçoivent au titre de la TSCA. Dans l'enquête statistique menée sous l'égide des rapporteurs, les compléments alloués varient dans des proportions différentes d'un territoire à un autre, depuis 23 % dans l'Aube jusqu'à 377 % en Seine-et-Marne.

Néanmoins, le rythme actuel des dépenses est tel que les départements ont de plus en plus de mal à **suivre la dynamique**. Le bloc communal a, pour sa part, accru sa participation globale, mais celle-ci reste **plafonnée** au niveau de l'inflation en application du huitième alinéa de l'article L. 1424-35 du CGCT.

Face à un risque d'engorgement, les perspectives de **diversification** des ressources par la tarification des prestations et un accès plus direct aux financements d'État paraissent **limitées**.

Par ailleurs, bien qu'intéressante, l'approche économique de l'activité des services d'incendie et de secours par la « **valeur du sauvé** », déjà expérimentée au sein d'une trentaine de SDIS, n'apparaît pas aujourd'hui comme une source de financement viable des SDIS car elle demeure, à ce jour, **peu opérationnelle** et se heurte à des **difficultés méthodologiques et pratiques**.

À partir de ces différents constats, les rapporteurs ont estimé que les difficultés de financement des SDIS ne pouvaient être résolues que par **une implication nouvelle du département**, ce qui suppose de renforcer ses recettes fiscales de manière significative. Ils recommandent, à ce titre :

– de revenir sur l’affectation à la **Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF)** d’une fraction de la TSCA pour la fléchir vers les départements ;

– de ne pas prolonger au-delà du 31 décembre 2024 le régime d’exonération totale puis partielle dont bénéficient les **véhicules électriques** depuis 2021 (perte de recettes estimée pour les départements à **57 millions d’euros** en 2024) ;

– de faire contribuer les touristes, notamment étrangers, au financement des SDIS par l’instauration d’une **taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour** perçue par les communes et leurs groupements, au taux de 20 % (gain évalué à **50 millions d’euros** par an).

En conséquence de ces moyens nouveaux au bénéfice des départements, l’effort financier du **bloc communal** serait « gelé » à son niveau de 2024 sans possibilité de réévaluation. En outre, afin de permettre aux départements les plus sollicités pour des secours d’urgence aux personnes de pouvoir bénéficier de la dynamique d’évolution du produit de la TSCA, les rapporteurs proposent la création d’un **fonds de péréquation** dont les crédits, issus de la hausse du produit de la taxe à compter de 2024, seraient répartis selon des critères objectifs de nature financière et opérationnelle.

Enfin, si l’accroissement des ressources des SDIS est indispensable, il convient de **contenir parallèlement l’accroissement de leurs dépenses**. Des **alternatives** à la sollicitation des sapeurs-pompiers dans le domaine du secours d’urgence aux personnes existent, notamment en rendant le recours aux SDIS pour « carence ambulancière » ⁽¹⁾ **plus pénalisant**. Ainsi, il pourrait être envisagé de **doubler le forfait de prise en charge**, actuellement de 209 euros par intervention, et d’accroître l’indemnité horaire de substitution, aujourd’hui de 12 euros par heure, sur les plages horaires qui restent parfois non couvertes par une garde ambulancière.

Il paraît également possible de progresser dans la **coordination opérationnelle** et de la **mutualisation** des moyens. Les rapporteurs appellent ainsi le Gouvernement à s’engager dans la voie du déploiement du **numéro unique d’urgence** (« 112 ») afin d’encourager les départements à généraliser les **plateformes communes** articulées, au minimum, autour de l’utilisation d’un outil informatique associant le système NexSIS 18-112 ⁽²⁾, en cours de finalisation, et celui des services d’aide médicale d’urgence (SAMU).

(1) Les « carences ambulancières » correspondent aux transports sanitaires urgents effectués par les sapeurs-pompiers en l’absence d’ambulanciers professionnels.

(2) Projet de mutualisation informatique des systèmes de gestion des alertes (SGA) et de gestion opérationnelle (SGO) des SIS, dont la conception, le déploiement et la maintenance sont assurés par l’Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) créée en 2018.

Au total, la mission « *flash* » a formulé 12 recommandations, dont la liste est jointe en annexe.

**Coordination des travaux de la mission « *flash* » avec
le « Beauvau de la sécurité civile »**

Soucieux de répondre également aux inquiétudes exprimées par les professionnels concernés, le Gouvernement a lancé le 23 avril un « **Beauvau de la sécurité civile** » destiné à conforter le modèle français, au besoin par des mesures de nature législative. En **juin 2024**, un « chantier transversal » devait être lancé sur « la gouvernance, le financement et les moyens des acteurs de la sécurité civile ».

Les rapporteurs de la mission « *flash* » ont présenté leurs conclusions devant les membres de la délégation le 22 mai 2024, soit **quelques jours avant le lancement de ce cycle de discussions.**

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 6 novembre 2024 à 15 heures, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://assnat.fr/Pej6cY>

*

* *

ANNEXE

PROPOSITIONS DES MISSIONS D'INFORMATION ET DES MISSIONS « FLASH »

I. MISSION D'INFORMATION SUR LES MISSIONS ET L'ATTRACTIVITÉ DES POLICES MUNICIPALES

L'ESSOR DES POLICES MUNICIPALES ET LEUR COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES FORCES ÉTATIQUES

Proposition n° 1 : Fiabiliser la connaissance au niveau national de l'effectif total de la filière police municipale.

Proposition n° 2 : Fiabiliser la connaissance au niveau national des éléments statistiques relatives aux communes et leurs groupements disposant d'un service de police municipale ou de gardes champêtres (effectifs, âges, cadres d'emplois et grades, équipements, etc).

Proposition n° 3 : Évaluer plus précisément les différentes modalités de mutualisation et de mise en commun de policiers municipaux. Les promouvoir en particulier auprès des petites communes.

Proposition n° 4 : Évaluer localement et nationalement les conventions de coordination et en promouvoir la généralisation à l'ensemble des services de police municipale quel que soit leur effectif.

Proposition n° 5 : Réaliser une première évaluation des contrats de sécurité intégrée (CSI) signés en 2021 et 2022.

Proposition n° 6 : Développer l'accès nomade aux fichiers de police, de façon à faciliter le travail des policiers municipaux sur le terrain.

Proposition n° 7 : Permettre aux policiers municipaux d'accéder à l'outil Docvérif de vérification des titres officiels et leur permettre de consulter, en cas de constatation d'une infraction, et sous certaines précautions d'habilitation, de traçabilité des consultations et de respect des exigences de protection des données, au fichier des véhicules assurés (FVA), au fichier des objets et des véhicules signalés (FOVés) et au fichier des personnes recherchées (FPR).

Proposition n° 8 : Entamer une réflexion concernant la possibilité d'attribuer aux chefs de service et aux directeurs de police municipale la qualité d'OPJ, sans possibilité de recevoir des plaintes et pour des infractions précisément énumérées, après avoir reçu une formation équivalente à celle d'OPJ et sous le contrôle direct du procureur de la République.

Proposition n° 9 : Attribuer aux policiers municipaux certaines compétences particulières de police judiciaire dont disposent les gardes champêtres en tant qu'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire.

Proposition n° 10 : (*SGMI*) Simplifier le renouvellement quinquennal des autorisations de maintien de systèmes de vidéoprotection.

Proposition n° 11 : Instaurer une durée minimale légale de stockage des enregistrements de vidéoprotection.

Proposition n° 12 : Faciliter l'exploitation des CSU pluri-communales mutualisés.

Proposition n° 13 : Flécher en priorité les crédits de l'enveloppe déconcentrée du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) vers la modernisation des centres de supervision urbains (CSU).

Proposition n° 14 : Majorer les crédits de l'enveloppe déconcentrée du FIPD afin de financer les projets structurants portés par les contrats de sécurité intégrée (CSI).

Proposition n° 15 : Réunir plus souvent la commission consultative des polices municipales (CCPM) sur la base d'un programme de travail pluriannuel dans lequel figureraient notamment les questions liées à la déontologie et au contrôle des polices municipales.

Proposition n° 16 : Assurer une représentation de la fédération nationale des gardes champêtres (FNGC) au sein de la CCPM.

FLUIDIFIER LE RECRUTEMENT DES POLICIERS MUNICIPAUX

Proposition n° 17 : Donner plus de visibilité aux concours de la filière police municipale en organisant systématiquement chaque année un concours de gardien-brigadier au moins dans chaque région.

Proposition n° 18 : Encourager la pratique du conventionnement entre centres de gestion (CDG) de façon à mutualiser les concours au sein d'une même région.

Proposition n° 19 : Garantir aux concours de gardien-brigadier une sélectivité suffisante en maintenant le niveau d'exigence des épreuves écrites. Reconsidérer le contenu et le barème de l'épreuve sportive pour tenir compte des conditions réelles d'emploi sur le terrain.

Proposition n° 20 : Diversifier les passerelles d'accès à la police municipale – y compris celle de l'apprentissage – et de la police municipale vers les autres filières de la fonction publique territoriale.

Proposition n° 21 : Permettre aux policiers municipaux de conserver l'agrément de port d'armes, sous réserve du respect des obligations réglementaires, en cas de mutation vers une autre collectivité disposant d'un service de police municipale armé.

Proposition n° 22 : Créer une réserve opérationnelle de la police municipale.

Proposition n° 23 : Élargir limitativement la possibilité de recourir à des agents temporaires de police municipale.

Proposition n° 24 : Mieux valoriser les métiers de la prévention et de la sécurité et accroître la visibilité des métiers de la police municipale par des campagnes de communication digitale.

Proposition n° 25 : Prendre en compte les formations et diplômes obtenus avant l'entrée en poste dans les formations réglementaires.

GARANTIR UNE FORMATION OPÉRATIONNELLE DE QUALITÉ AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES

Proposition n° 26 : Renforcer l'apprentissage des compétences relationnelles, de la gestion de conflits et de la médiation sociale dans les référentiels nationaux de la FIA. Favoriser les méthodes d'enseignement participatives s'appuyant sur les mises en situation.

Proposition n° 27 : Mieux évaluer les formateurs à partir de référentiels et de grilles formalisés élaborés en lien avec le ministère de l'Intérieur et la CCPM.

Proposition n° 28 : Harmoniser davantage les formations dispensées entre les différents sites de formation et s'assurer que les référentiels nationaux sont respectés. Harmoniser les supports de formation au niveau national.

Proposition n° 29 : Ne pas intégrer la formation au maniement des armes à la FIA mais garantir au policier municipal stagiaire l'accès à la formation au maniement des armes dans un délai très bref après la fin de sa FIA.

Proposition n° 30 : Accélérer la délivrance des agréments préfectoraux au maniement des armes de façon à réduire à deux mois au maximum le délai de délivrance de l'agrément.

Proposition n° 31 : Transférer aux collectivités la responsabilité de l'organisation de l'entraînement annuel au tir, de façon à permettre au CNFPT de dégager du temps et des espaces supplémentaires pour la formation au maniement des armes. Organiser toutefois, au sein du CNFPT, un contrôle périodique de l'aptitude au tir des policiers municipaux.

Proposition n° 32 : Renforcer la formation continue obligatoire, par exemple en allongeant sa durée de dix à quinze jours tous les trois ou cinq ans, ou en cas de passage à un grade supérieur.

Proposition n° 33 : Étendre la possibilité pour un employeur territorial d'obtenir le reversement du coût de la formation et de la rémunération versée à un fonctionnaire détaché sur un emploi de policier municipal, lorsque le détachement se termine avant la fin de la troisième année.

Proposition n° 34 : Soutenir le CNFPT dans l'ouverture d'un ou deux sites supplémentaires de formation des policiers municipaux afin d'accroître les capacités d'accueil et le maillage territorial.

ASSURER UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES CADRES D'EMPLOIS ET REVALORISER LES CARRIÈRES DES POLICIERS MUNICIPAUX

Proposition n° 35 : Calquer la grille indiciaire des gardes champêtres sur celle des policiers municipaux. Créer un cadre d'emplois de débouché de catégorie B ouvert aux gardes champêtres sous condition d'effectifs encadrés.

Proposition n° 36 : Harmoniser davantage les réglementations concernant la nomination, l'agrément et les modalités d'exercice des agents de police municipale et des gardes champêtres.

Proposition n° 37 : Rendre plus lisibles les appellations des grades des différents cadres d'emplois de la police municipale, voire, sous réserve de l'avis de la CCPM et des organisations syndicales, rapprocher ces appellations de celles des grades de la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

Proposition n° 38 : Réaliser d'ici 2030 le reclassement en catégorie B du cadre d'emplois des agents de police municipale.

Proposition n° 39 : Supprimer la condition d'encadrement pour l'accès à l'échelon spécial des deux derniers grades du cadre d'emplois des agents de police municipale.

Proposition n° 40 : Rapprocher le déroulement de carrière des directeurs de police municipale de celui des attachés territoriaux.

Proposition n° 41 : Supprimer l'effectif minimal du service de police municipale pour pouvoir recruter un directeur.

Proposition n° 42 : Poursuivre les discussions avec les organisations syndicales représentatives des policiers municipaux afin de restructurer le régime indemnitaire en tenant compte des spécificités de la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale.

Proposition n° 43 : Créer une médaille d'honneur de la police municipale.

Proposition n° 44 : Entamer une réflexion sur l'opportunité de créer un statut spécifique pour la filière police municipale au sein de la fonction publique territoriale.

II. MISSION D'INFORMATION SUR LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL

RÉTABLIR L'EXERCICE SEREIN DU MANDAT PUBLIC LOCAL

Proposition n° 1 : Attribuer automatiquement la protection fonctionnelle à tout élu victime d'agressions, de menaces ou d'outrages, qui en fait la demande, sans qu'une décision préalable de l'organe délibérant ne soit nécessaire.

Proposition n° 2 : Préciser dans la loi le socle minimal de risques couverts par les contrats d'assurance souscrits au titre de la protection fonctionnelle, en y incluant notamment les nouveaux risques tels que le harcèlement en ligne.

Proposition n° 3 : Majorer la compensation par l'État des frais de souscription au contrat d'assurance « protection fonctionnelle » pour les petites communes.

Proposition n° 4 : Accroître le soutien de l'État aux petites communes pour le financement des mesures de protection des élus.

Proposition n° 5 : Mettre à disposition des élus locaux un guide national récapitulant les procédures de signalement et de dépôt de plainte.

Proposition n° 6 : Étendre le « pack sécurité » à l'ensemble des élus et non aux seuls membres des exécutifs locaux.

Proposition n° 7 : Aligner les sanctions contre les auteurs de violences aux élus sur celles prévues dans le cas de violences contre personnes dépositaires de l'autorité publique.

Proposition n° 8 : Faire un bilan de l'application de l'article 223-1-1 du Code pénal. Modifier l'article 226-1 du Code pénal pour y inclure des dispositions spécifiques en faveur de la protection des élus et de leur famille.

Proposition n° 9 : Porter de trois mois à un an le délai de la prescription pour les délits de diffamation et d'injure à l'encontre d'un élu local à raison des fonctions qu'il exerce ou de sa qualité.

Proposition n° 10 : Confier aux référents mis en place dans le cadre du plan national dans le cadre du plan national de prévention contre les atteintes aux élus, une mission d'accueil et d'écoutes des élues victimes de violences commises par d'autres élus.

Proposition n° 11 : Permettre aux élues de s'adresser au référent du commissariat ou de la gendarmerie de leur choix pour la réception et le traitement d'une plainte lorsqu'un autre élu est impliqué.

Proposition n° 12 : Prévoir, dans la formation obligatoire des élus ayant reçu une délégation organisée au cours de la première année de mandat dans les communes de plus de 3 500 habitants et leurs groupements, un module sur l'égalité entre les hommes et les femmes et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Ouvrir ce module obligatoire à l'ensemble des élus locaux.

Proposition n° 13 : Rendre obligatoire l'enregistrement et la diffusion par des moyens de communication audiovisuelle des réunions du conseil municipal des communes de plus de 10 000 habitants.

Proposition n° 14 : Procéder à une réforme de la définition du conflit d'intérêts en supprimant l'interférence entre deux intérêts publics.

Proposition n° 15 : Établir un guide national du déport de l'élu local. Prévoir que le déport ne sera obligatoire que pour les décisions présentant un intérêt financier pour soi-même ou pour la collectivité représentée (commande publique, subventionnée, garantie d'emprunt) ou en cas de divergence entre deux intérêts publics.

Proposition n° 16 : Doubler le délai applicable aux envois de convocations (six jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants, dix jours francs dans les communes de 3 500 habitants et plus).

Proposition n° 17 : Doter la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la possibilité d'appliquer, après procédure contradictoire, des sanctions administratives lorsqu'une collectivité territoriale refuse à tort de satisfaire à une demande de communication de documents à laquelle la Commission a donné un avis favorable.

Proposition n° 18 : Étendre la possibilité de créer des missions d'information aux communes de 3 500 habitants et plus au lieu de 20 000 habitants actuellement et instaurer dans toutes les strates de collectivités concernées un « droit de tirage » consistant à permettre à l'opposition locale d'obtenir la constitution d'une mission d'information ainsi que le poste de président ou de rapporteur de cette mission.

Proposition n° 19 : Mettre en place au niveau du préfet de région un médiateur des collectivités territoriales spécifiquement chargé du traitement précontentieux des différends entre un élu local et l'exécutif de la collectivité.

Proposition n° 20 : Mettre en ligne sur le site de la direction générale des collectivités locales (DGCL) une fiche des droits et devoirs attachés au mandat ainsi que du rôle attendu d'un élu local, avec un rappel des règles en vigueur en matière de droit à l'information et de capacité d'influence sur les affaires de la collectivité (liberté d'expression, droit d'amendement, etc.).

METTRE EN PLACE UN STATUT DE L'ÉLU ATTRACTIF POUR REVITALISER LA DÉMOCRATIE LOCALE

Proposition n° 21 : Rassembler sous un livre particulier de la première partie du Code général des collectivités territoriales l'ensemble des dispositions relatives au statut de l' élu local.

Proposition n° 22 : Prévoir que les indemnités des membres des exécutifs locaux sont fixées au plafond maximum prévu par la loi sauf si l'organe délibérant en décide autrement, à la demande du maire ou de son président.

Proposition n° 23 : Attribuer une indemnité d'engagement citoyen, financée par la dotation particulière « élu local » (DPEL), à tous les conseillers municipaux sans délégation, d'un montant compris entre 40,85 et 245,15 euros bruts par mois.

Proposition n° 24 : Permettre la prise en charge par le conseil départemental ou régional, sur justificatifs, des frais de représentation du président.

Proposition n° 25 : Étendre la prise en charge des frais de transport, sur justificatifs, à tout élu disposant d'une délégation, indépendamment de tout mandat spécial.

Proposition n° 26 : Instaurer une démarche d'information officielle des entreprises qui ont dans leur effectif un maire ou un adjoint au maire, par un courrier du préfet rappelant le rôle essentiel des élus municipaux et leurs droits.

Proposition n° 27 : Porter le crédit d'heures accordé aux maires de 140 heures (122,5 heures pour les communes de moins de 10 000 habitants) à 175 heures par trimestre et de 122,5 heures (70 heures pour les communes de moins de 10 000 habitants) à 140 heures par trimestre pour les adjoints au maire.

Proposition n° 28 : Créer un label « Entreprise citoyenne » qui récompenserait les entreprises qui des élus locaux dans leur effectif.

Proposition n° 29 : Inscrire les titulaires d'un mandat électif public sur la liste des salariés protégés dans le Code du travail.

Proposition n° 30 : (Élus étudiants) Permettre la prise en charge, par la commune, dans des conditions déterminées par le conseil municipal, des frais de déplacement de l'étudiant élu entre la commune où il est élu et celle où il suit ses études.

Proposition n° 31 : (Élus étudiants) Ajouter les titulaires d'un mandat électif local à la liste des activités d'engagement permettant de bénéficier d'aménagements dans l'organisation et le déroulement des études ainsi que des droits spécifiques, prévus à l'article L. 611-11 du code de l'éducation, et permettant d'être validées au titre de la formation dans les conditions prévues à l'article L. 611-9 du même code.

Proposition n° 32 : (Élus en situation de handicap) Clarifier l'article L. 2123-18-1 du CGCT en prévoyant le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par l' élu, non seulement pour participer aux réunions aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie, mais aussi aux réunions préparatoires à celles-ci.

Proposition n° 33 : (Élus en situation de handicap) Relever le plafond de remboursement en l'alignant sur l'indemnité des maires des communes de 500 à 999 habitants.

Proposition n° 34 : (Élus en situation de handicap) Prévoir le principe de la prise en charge de l'aménagement du poste de travail sur le lieu de travail de l'élu et à son domicile.

Proposition n° 35 : Donner la possibilité aux communes qui le souhaitent de mutualiser les référents déontologues au niveau de l'intercommunalité. Clarifier et étendre les modalités d'intervention du référent déontologue.

Proposition n° 36 : Intégrer une référence aux valeurs de la République dans la Charte de l'élu local. Prévoir que le maire ou le président de l'exécutif local nouvellement élu s'engagera, devant les membres de son assemblée délibérante, à respecter ses valeurs.

Proposition n° 37 : Étendre aux maires des communes de 3 500 habitants et plus l'obligation de déclarer ses intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Proposition n° 38 : Prévoir que le titulaire d'un mandat électif local doit déclarer tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros à son référent déontologue.

RECONNAÎTRE L'ENGAGEMENT D'ÉLU LOCAL À SA JUSTE VALEUR

Proposition n° 39 : Faire aboutir le plus rapidement possible la réflexion, suggérée par le rapport d'information de la mission d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales et engagée sous l'impulsion de la Première ministre, visant à accorder, sous conditions et sur la base du volontariat, certains pouvoirs de police judiciaire aux chefs de services et aux directeurs de police municipale.

Proposition n° 40 : Faire aboutir la réforme, préconisée par le rapport d'information de la mission d'information sur les missions et l'attractivité des polices municipales, consistant à attribuer aux policiers municipaux certaines des compétences particulières de police judiciaire dont disposent les gardes-champêtres.

Proposition n° 41 : Systématiser l'organisation d'une période de formation de deux jours en début de mandat qui comporterait une présentation de la fonction d'élu local (y compris, pour les maires, le détail des missions exercées pour le compte de l'État), un rappel des droits et facilités attachés au mandat ainsi qu'une sensibilisation aux principales contraintes déontologiques. Prévoir son financement, pour les communes de moins de 1 000 habitants, par la dotation particulière « élu local » (DPEL).

Proposition n° 42 : Porter à 5 % de l'enveloppe indemnitaire globale, au lieu de 2 %, le montant prévisionnel minimal alloué à la formation des élus au sein des collectivités. Compenser le surcoût pour les communes de moins de 1 000 habitants au travers de la dotation particulière « élu local ».

Proposition n° 43 : Fixer à 1 600 euros le plafond global du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) et le crédit annuel à 600 euros et financer cette augmentation par un relèvement des cotisations prélevées sur les indemnités ainsi que, le cas échéant, par une dotation de l'État.

Proposition n° 44 : Établir à quatre fois le montant horaire du SMIC le plafond de la compensation apportée par les collectivités aux élus qui perdent des revenus issus de leur activité professionnelle en raison de la prise d'un congé de formation.

Proposition n° 45 : Porter à vingt-quatre jours, au lieu de dix-huit jours actuellement, la durée maximale du congé de formation des élus locaux.

Proposition n° 46 : Supprimer la procédure d'agrément des organismes de formation par le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) au profit de la procédure de droit commun.

Proposition n° 47 : Ouvrir les formations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) aux élus des petites collectivités en-deçà d'un seuil de population à déterminer, par exemple 3 500 habitants.

Proposition n° 48 : Inviter l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à mettre à disposition des élus qui le souhaitent des formations à la gestion de crise.

AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE SORTIE DU MANDAT POUR INCITER LES CITOYENS À S'ENGAGER PLUS ACTIVEMENT DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE

Proposition n° 49 : Offrir la possibilité à tout candidat à une élection locale d'obtenir de l'État la prise en charge de frais de sécurité renforcée en cas de « menace avérée » pour sa personne et en l'absence de protection mise en place par les services de police ou de gendarmerie, sous réserve des modifications suivantes :

- intégration du dispositif à celui applicable aux dépenses électorales sans soumission au plafonnement de l'article L. 52-11 du code électoral, mais avec un plafonnement *ad hoc* ;
- certification du caractère « avéré » de la menace par le représentant de l'État ;
- exclusion des dépenses de protection permanente de l'intégrité physique du candidat, inclusion des dépenses de protection des proches du candidat et de son domicile privé ;
- mise en place d'un dispositif spécifique de remboursement pour les candidats aux élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants sous la forme d'une avance versée par l'État.

Proposition n° 50 : Porter de dix jours à vingt jours (soit le plafond applicable aux élections législatives et sénatoriales) le maximum de jours d'autorisations d'absence dont bénéficie tout candidat à une élection locale.

Proposition n° 51 : (Contrat de sécurisation de l'engagement) Élargir le bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) aux maires des communes de 500 habitants et plus, aux adjoints des communes de plus de 3 000 habitants ainsi que, le cas échéant, aux vice-présidents des EPCI de plus de 3 000 habitants.

Proposition n° 52 : (Contrat de sécurisation de l'engagement) Rattacher la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) à l'opérateur France Travail et prévoir pour le bénéficiaire de l'ADFM un dispositif d'accompagnement par l'opérateur comparable à celui appliqué aux signataires des contrats de sécurisation professionnelle au sens de l'article L. 1233-65 du Code du travail.

Proposition n° 53 : Dans un objectif de démocratisation de l'accès au mandat, intégrer les crédits d'heures dans le calcul de la durée d'affiliation donnant droit à une allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) de façon à ce que tout élu local, même non membre d'un exécutif, puisse bénéficier d'une indemnité de chômage s'il quitte son mandat pour non-réélection. Prévoir, à cette fin, un mécanisme de cotisation similaire à celui abondant le FAEFM.

Proposition n° 54 : Organiser, à partir d'une maquette élaborée par un groupe de travail associant des élus locaux, une procédure de délivrance de certificats de certification professionnelle (CCP) permettant aux anciens élus de se prévaloir d'un « bloc de compétences » au titre de la validation des acquis professionnels (VAE). Rappeler dans le CGCT le droit des élus à bénéficier de la VAE dont ils bénéficient au titre de l'article L. 6111-1 du Code du travail.

Proposition n° 55 : Inciter, via le CNFPT, les anciens élus locaux qui auraient acquis des titres professionnels par la VAE à postuler sur des emplois de contractuels dans la fonction publique territoriale. Demander au CNFPT la mise en place d'un circuit de formation destiné, le cas échéant, à faciliter l'adaptation à certains postes techniques (directeur de police municipale, par exemple).

Proposition n° 56 : Prévoir dans le programme de la troisième voie d'accès à certains cadres d'emploi de la fonction publique territoriale un aménagement d'épreuves au profit des anciens élus locaux. Les épreuves d'admissibilité seraient remplacées par la réalisation d'un dossier par lequel le candidat présenterait un projet qu'il a particulièrement suivi au cours de son mandat local.

Proposition n° 57 : Intégrer expressément le mandat exécutif local, quelle que soit la strate de collectivité, dans le calcul de l'ancienneté donnant droit à congés ou permettant de déterminer la durée du préavis de licenciement ainsi que le montant des indemnités correspondantes. Ce droit serait réservé aux salariés qui usent de leur droit à suspension du contrat de travail et décident de réintégrer leur entreprise à la sortie du mandat.

Proposition n° 58 : Accorder à tout chef d'exécutif local une bonification de deux trimestres au titre de l'assurance retraite pour chaque période, continue ou non, de six ans de fonctions exercées, et à tout adjoint (ou vice-président) une bonification d'un trimestre par période, continue ou non, de six ans d'exercice des fonctions sur le modèle de la bonification accordée aux sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre de la réforme des retraites du 14 avril 2023.

III. MISSION « FLASH » SUR L'EXERCICE DES COMPÉTENCES EAU ET ASSAINISSEMENT PAR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

Proposition n° 1 : Encourager les efforts nécessaires d'investissement des collectivités territoriales, estimés à 3,6 milliards d'euros chaque année, dans le renouvellement des infrastructures et réseaux vieillissants.

Proposition n° 2 : Clarifier le rôle des acteurs du petit cycle de l'eau et stabiliser les normes applicables à la qualité de l'eau, à sa gestion et à sa distribution.

Proposition n° 3 : Veiller au respect du principe d'équité d'accès à la ressource en eau et au principe d'équité de tarification (« l'eau paye l'eau »).

Proposition n° 4 : Redéfinir le cadre et l'échelle de la politique du petit cycle de l'eau en privilégiant un raisonnement bassin versant par bassin versant, afin de tenir compte des spécificités de chaque territoire.

Proposition n° 5 : Renforcer l'accompagnement en ingénierie territoriale par les conseils départementaux et les agences de l'État (OFB, ANCT, CEREMA), des petites collectivités dans leurs projets de préservation de la ressource en eau face aux enjeux liés au changement climatique.

IV. MISSION « FLASH » SUR LES COMMUNES NOUVELLES

Proposition n° 1 : Étudier la possibilité de garantir, au travers d'un mécanisme de financement spécifique et pérenne, hors enveloppe normée de la DGF, la non-baisse des composantes de la DGF par rapport à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant l'année de création de la commune nouvelle.

Proposition n° 2 : Allonger à six ans, au lieu de trois, la durée du dispositif transitoire instauré pour les communes nouvelles par l'article L. 2113-22-1 du CGCT (dotation d'amorçage).

Proposition n° 3 : Porter le montant de la dotation d'amorçage à 15 euros par habitant, au lieu de 6 euros, et le complément pour les communes de moins de 3 500 habitants à 10 euros par habitant, contre 4 euros actuellement.

Proposition n° 4 : Instaurer, sur le modèle de la DSIL, une dotation d'investissement complémentaire consacrée à l'amorçage des communes nouvelles, uniquement valable au cours des six premières années suivant leur création

Proposition n° 5 : Attribuer à titre permanent et dans la limite d'un plafond fixé par la loi, à compter du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, un siège de conseiller supplémentaire par commune déléguée

Proposition n° 6 : Intégrer le maire délégué, renommé « adjoint territorial », dans la liste des adjoints de plein exercice au maire de la commune nouvelle sans modifier son mode d'élection actuel.

Proposition n° 7 : Laisser la possibilité aux élus locaux de mettre en place les formes de participation des citoyens les plus adaptées au contexte local, tant au titre de la mise en place que du fonctionnement de la commune nouvelle.

Proposition n° 8 : Porter à six ans la durée de l'exonération de prélèvement pour les communes carencées entrant nouvellement dans le dispositif « SRU » et étudier l'applicabilité des obligations « SRU » au regard des particularités de certaines communes nouvelles (degré d'attractivité, place dans la ruralité, etc.).

Proposition n° 9 : Inscrire dans la loi la possibilité pour les préfets de moduler dans le temps l'application aux communes nouvelles d'obligations découlant de certains effets de seuil.

Proposition n° 10 : Engager une réflexion sur la refonte des modes de calcul des dotations de l'État de façon à limiter les effets de seuil et à donner plus de visibilité aux élus locaux engagés dans un processus de regroupement de leurs communes.

Proposition n° 11 : Limiter l'exclusion du pacte de stabilité aux seules communes nouvelles dépassant les 150 000 habitants l'année de leur création.

Proposition n° 12 : Favoriser une mobilisation des services déconcentrés de l'État, du CEREMA, de l'ADEME et de l'ANCT afin de promouvoir les bénéfices de la commune nouvelle et fournir aux élus locaux concernés un appui en ingénierie nécessaire à la création et à l'amorçage des communes nouvelles.

Proposition n° 13 : Rappeler systématiquement, dans l'instruction ministérielle annuelle aux préfets sur les dotations d'investissement en faveur des territoires, l'importance qui s'attache au soutien de l'investissement des communes nouvelles.

Proposition n° 14 : Donner la possibilité aux commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) d'organiser un débat en début et à mi-mandat municipal, sur les perspectives d'évolution des communes du département et sur la création de communes nouvelles.

Proposition n° 15 : (proposition de Mme Stella Dupont, co-rapporteuse) : Mener une analyse juridique approfondie de la possibilité pour les communes nouvelles d'être considérées soit comme des collectivités à statut particulier, soit comme une nouvelle catégorie de collectivités territoriales au sens de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution.

V. MISSION « FLASH » SUR LES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS)

Proposition n° 1 : Allouer en totalité aux départements et à la métropole de Lyon la fraction de TSCA actuellement affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), représentant actuellement environ 1,1 milliard d'euros.

Proposition n° 2 : Ne pas prolonger au-delà du 31 décembre 2024 l'exonération totale ou partielle de TSCA dont bénéficient les véhicules électriques au titre des 11° *bis* (véhicules immatriculés en 2023) et 11° *ter* (véhicules immatriculés en 2024) de l'article 995 du CGI.

Proposition n° 3 : Instaurer une taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue par les communes et leurs groupements, au taux de 20 %, dont le produit, perçu par les départements et la métropole de Lyon, serait destiné au financement des SDIS.

Proposition n° 4 : En contrepartie des nouvelles marges de manœuvre financière dégagées au bénéfice des départements leur permettant d'accroître significativement leur capacité contributive au financement des SDIS (recommandations n° 1 à 3), geler les contributions du bloc communal au niveau constaté sur l'exercice 2024 et supprimer corrélativement le mécanisme de plafonnement, adossé à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, de la variation annuelle de ces contributions.

Proposition n° 5 : En contrepartie du gel des contributions du bloc communal à compter du 1^{er} janvier 2025, inciter les conseils d'administration des SDIS à modifier la répartition des contributions entre communes et intercommunalités en tenant compte de critères objectifs, notamment le nombre moyen et la durée moyenne des interventions, de façon à partager plus équitablement l'effort contributif, permettant ainsi d'alléger la contribution des communes rurales et des petites communautés de communes.

Proposition n° 6 : Créer un fonds départemental de péréquation alimenté par la dynamique de TSCA dont les crédits seraient répartis selon des critères objectifs de sollicitation des SDIS et de prise en compte de leurs besoins opérationnels, tels que la durée moyenne des interventions, le nombre annuel de départs de feu, etc.

Proposition n° 7 : Procéder à une évaluation des effets du décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 sur les sollicitations des SDIS pour carence ambulancière afin d'identifier les éventuels blocages à la généralisation H24 et 7 jours sur 7 des gardes ambulancières et des coordinateurs prévus par les articles R. 6312-18 et R. 6312-23 du code de la santé publique.

Proposition n° 8 : Rendre le recours aux SDIS pour carence ambulancière plus pénalisant par le doublement du forfait de prise en charge par les établissements de santé qui sont le siège de services d'aide médicale d'urgence (SAMU), actuellement fixé à 209 euros, et l'accroissement de l'indemnité horaire de substitution prévue pour les SDIS par l'article R. 6312-18 du code de la santé publique en cas d'absence de couverture de certains créneaux horaires par une garde ambulancière, actuellement fixée à 12 euros par heure.

Proposition n° 9 : Poursuivre les efforts de revalorisation du métier d'ambulancier engagés en 2021 par la mise en place d'un mécanisme d'indexation sur l'inflation des tarifs du transport urgent pré-hospitalier (TUPH) et l'intégration dans les formations au métier d'auxiliaire ambulancier d'un module consacré à l'obtention du permis de conduire. Dans ce cas, ce permis, qui resterait probatoire, n'empêcherait pas l'accès au métier d'ambulancier.

Proposition n° 10 : Généraliser les plateformes communes « 15-18-112 » de gestion des secours par la mise en place d'un numéro unique d'urgence (« 112 ») et l'accélération du déploiement du système NexSIS 18-112 en lien avec le portail SI SAMU.

Proposition n° 11 : Associer les SDIS à l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale afin de coordonner l'organisation de la sécurité civile avec les plans départementaux d'accompagnement du vieillissement de la population.

Proposition n° 12 : Étendre à un large éventail de tâches administratives, en particulier la gestion du personnel et l'ingénierie juridique, le champ de compétences des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours susceptibles d'être mis en place en application des articles L. 1424-51 et suivants du CGCT, sans pour autant rendre ces établissements obligatoires.