



Le 2 août 2017

Cher(e) Maire, Cher(e) Collègue,

Avec le groupe Les Républicains du Sénat, nous avons échangé sur le projet du Gouvernement concernant la politique territoriale. Voici une note de synthèse du groupe qui réaffirme nos positions sur ce sujet.

LOUIS-JEAN DE NICOLAY

### ➤ Point sur une politique territoriale paradoxale

SENATEUR DE LA SARTHE

MAIRE DU LUDE

**Le projet d'Emmanuel Macron pour les Territoires est ambigu.** Qualifiant son projet de « **girondisme pragmatique** », les annonces récentes semblent promouvoir une **recentralisation discrète** qui se manifeste par :

- **Une marginalisation des élus**

(ex) : **Multiplication des procédures d'exception pour le logement** qui les dessaisit de plus en plus souvent de leurs prérogatives au profit de l'Etat et du préfet (PIG, OIN). *P.4*

- **Un mépris des besoins spécifiques des territoires ruraux**

(ex) : Annulation de **209 millions d'euros** de crédits de paiements qui finançaient la dotation d'équipement des territoires ruraux et le programme de soutien à l'investissement local. *P.7*

- **La mise sous tutelle des collectivités locales**

(ex) : **Réforme de la TH dès 2018 qui met les collectivités sous perfusion de dotations** de l'Etat. *P.2*

Or, la justification de ces mesures se fonde sur des arguments spécieux :

- **Caractère démagogique de la réduction du nombre d'élus locaux**

(ex) : Les **450 000 élus des conseils municipaux**, élus de proximité, exercent aujourd'hui leur mandat sans indemnités. *P.4*

- **Défiance envers la gestion locale**

(ex) : L'Etat donne aux collectivités territoriales **un nouvel objectif de réduction des frais de fonctionnement de 13 milliards en 5 ans.** *P.5*



**Le diagnostic que pose Emmanuel Macron s'appuie sur un constat courant : celui de fractures territoriales, économiques et politiques sur le territoire français.** Mais, le remède qu'il préconise passe, notamment, par la mise à l'écart des élus locaux dans l'organisation des territoires.

**Le projet du gouvernement pour les territoires place ainsi l'Etat en tuteur des collectivités (I) alors que bon nombre de promesses faites aux collectivités sont contradictoires (II). Le projet du gouvernement présente enfin un caractère déclamatoire, notamment concernant « l'égalité des chances » pour les territoires : les annonces et les propositions ne s'accompagnent d'aucun agenda concret et ne sont pas, à ce stade, sérieusement évaluées financièrement (III).**

### **I. L'ombre tutélaire de l'Etat : Un pacte asymétrique**

A l'occasion de la Conférence des Territoires, le Président de la République a confirmé son **désir de conclure un « pacte girondin » avec les territoires.** Pourtant, un pacte réclame que les parties soient libres de contracter. Il semble, au contraire, que certaines mesures décidées ou annoncées tendent à **mettre les collectivités dans un état de dépendance accrue envers l'Etat.**

- **Réforme de la Taxe d'Habitation (TH)<sup>1</sup>**

Il a été confirmé que **80 % des ménages** seront exonérés de la taxe d'habitation dès 2018.<sup>2</sup>

- ✓ **La TH représente aujourd'hui la première source de recettes fiscales pour le bloc communal : 21 862 Mds en 2016** pour le secteur communal.<sup>3</sup>
- ✓ Dans l'hypothèse d'une transformation d'une taxe dynamique en compensation nationale, on peut craindre, d'une part, **l'arrêt progressif de cette compensation**, et, d'autre part, **la réduction de la marge de manœuvre** des collectivités, permise auparavant par la possibilité d'une révision annuelle des taux.

---

<sup>1</sup> Voir *Point Sur* n° 31/P dans le dossier n°24 du 11 juillet 2017 « La réforme de la Taxe d'habitation par Emmanuel Macron » et *Point Sur* n°31bis/P et 31ter/P dans le dossier n°25 du 18 juillet 2017 « : La réforme de la taxe d'habitation : éléments de langage complétés » et « La réforme de la taxe d'habitation : éléments complémentaires ».

<sup>2</sup> Pourtant, 42% des foyers bénéficiaient déjà en 2016 de mesures d'allègement de cette taxe, soit 13 millions de foyers environ, et 10% des ménages (les plus défavorisés) en étaient complètement exonérés.

<sup>3</sup> La TH a généré, en 2016, 15,1 Mds de recettes pour les communes et 6,7 Mds pour les EPCI à fiscalité propre (Source : DGCL de juin 2017).



- ✓ Dans le cas de la mise en place, telle qu'envisagée aujourd'hui, **d'un dégrèvement** (scénario qui laisserait aux collectivités le pouvoir de réviser les taux et, donc, de bénéficier des recettes d'un impôt dynamique), **ce mécanisme serait nécessairement transitoire.**
  - ✓ Même si la réforme de la TH devait être **compensée par la possibilité de bénéficier d'une part d'impôt national**, comme la CSG, la CRDS ou la TVA, une telle mesure concourt à **déresponsabiliser les habitants** des communes et des intercommunalités dans la mesure **où la TH matérialise le lien entre le service rendu localement et le coût de ce même service.**
  - ✓ A court ou long terme, la réforme signe une perte d'autonomie estimée à **36% de l'ensemble des ressources propres des communes et intercommunalités.**<sup>4</sup>
- **Mesure cosmétique et agenda incohérent**

**Une seule réforme de la TH n'est pas suffisante** même si la promesse de sa suppression peut séduire nos concitoyens :

- ✓ Certes, les **calculs des taux de la taxe d'habitation sont obsolètes et injustes**, découlant d'une évaluation des **valeurs locatives cadastrales ancienne.**<sup>5</sup> Or, la valeur locative constitue la base d'imposition pour l'établissement **de la taxe foncière et de la taxe d'habitation.** La fin de la TH pour 80% des ménages restera **injuste pour les 20% qui y seront encore soumis** si elle ne s'accompagne pas **d'une révision générale de la valeur locative** et d'une **réforme profonde de la DGF.**
- ✓ Si Emmanuel Macron a évoqué **l'urgence de revoir l'ensemble de la fiscalité locale**, il n'a donné **aucun détail concret** mais propose d'ouvrir « *une réflexion profonde de la refonte de la fiscalité locale* » dans le cadre d'une « *commission de travail qui doit associer [les sénateurs] sans être une commission simplement administrative* » et qui rendrait **compte au printemps 2018.** Au nom « du pouvoir d'achat et de la justice territoriale », le Président tient néanmoins à ce que **la réforme de la TH soit entreprise avant cette réflexion générale.**
- ✓ Si la fiscalité locale n'est pas revue en profondeur, **l'inégalité entre les territoires risque de se creuser encore** dans la mesure où, par exemple, le calcul de la taxe foncière reste également adossé à des évaluations obsolètes.

---

<sup>4</sup> Source : AMF avril 2017.

<sup>5</sup> La dernière révision date de 1970.



## II. Des promesses contradictoires qui marginalisent les élus locaux

Les élus locaux seraient **trop nombreux**, incapables d'imaginer de nouveaux schémas pour les territoires qu'ils représentent et naturellement peu enclins à prendre l'avis des acteurs de la société civile dans l'organisation du territoire.

- Marginalisation des élus locaux

Le futur projet de loi Logement, annoncé pour l'automne, devrait banaliser les procédures d'exception au détriment des élus locaux en :

- ✓ **définissant de nouvelles zones en « priorité absolue »** pour la construction de logements – dont la délivrance du permis sera **transférée à l'intercommunalité** ;
- ✓ **multipliant les Programmes d'Intérêt Général (PIG)** pour faciliter la construction de **logements en zones tendues** – dont **le préfet délivre le permis de construire** et induit l'adaptation des documents d'urbanisme nécessaire à sa mise en œuvre ;
- ✓ **étendant le dispositif d'Opération d'Intérêt National (OIN)** à une « centaine de communes », bien au-delà du caractère « exceptionnel » que constituent les OIN.<sup>6</sup>

- La société civile sans les élus...

Emmanuel Macron a promis de veiller « *à ce que l'énergie citoyenne, l'expérimentation, l'innovation, les initiatives émanant du terrain participent à la modernisation de notre pays* »<sup>7</sup>:

- ✓ Ceci passerait par la création d'un « **Accélérateur d'associations** », nouvelle structure qui aura pour mission **d'aider les associations les plus utiles à la société** à se déployer rapidement à l'échelle du territoire et **dotée de plusieurs centaines de millions d'euros**.
- ✓ On peut craindre que l'« Accélérateur d'association », **outil national**, contourne les élus locaux pour des projets qui se déploient pourtant sur leur territoire.

- ... mais associée directement à l'Etat

---

<sup>6</sup> La qualification d'OIN par décret emporte l'application de règles dérogatoires, notamment un transfert de compétence dans la délivrance du permis de construire à l'autorité administrative de l'Etat.

<sup>7</sup> <https://en-marche.fr/article/contrat-avec-la-nation>



Le Président de la République a précisé le 17 juillet dernier qu' « *il sera demandé aux préfets de nommer à leurs côtés des personnalités locales, entrepreneurs, dirigeants associatifs, responsables culturels, fonctionnaires, capables d'entraîner un mouvement en lien direct avec les élus locaux* » pour redynamiser les centres villes et les centre-bourg des villes moyennes, dans une contractualisation de cinq ans.

- **Réduire le nombre d'élus locaux**

Emmanuel Macron a évoqué pour la première fois au mois de juillet une « *réduction du nombre d'élus locaux* ». Une opération rendue nécessaire, à ses yeux, par la baisse d'un tiers du nombre de parlementaires. En contrepartie, **Emmanuel Macron a parlé d'élus «plus protégés, mieux rémunérés et plus libres de leur action.»**

- ✓ Les **élus locaux sont aujourd'hui 608 000 dont plus de 520 000 conseillers municipaux.**<sup>8</sup> D'après l'AMF, ils sont aujourd'hui **450 000 à exercer leur mandat gratuitement** au sein des conseils municipaux, territoriaux, régionaux.<sup>9</sup>
- ✓ Les déclarations contradictoires sur la réduction ou le maintien des échelons administratifs sous la région semblent encore **menacer l'existence d'élus de proximité.**<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Source : CGCL 2016

<sup>9</sup> Dans les communes, seuls les maires et adjoints reçoivent une indemnité. Les conseillers municipaux ne sont rétribués que dans les villes de plus de 100 000 habitants – à hauteur de 228,09 euros brut par mois.

<sup>10</sup> La déclaration de politique générale d'Edouard Philippe du 4 juillet 2017 promettant de réduire « à deux échelons administratifs sous la Région » - une proposition qui n'a pas été maintenue par le Président de la République, ni par Jacques Mézard, Ministre de la Cohésion des territoires.



### III. « Egalité des chances » pour les territoires ?

Le Président de la République expose que « *l'Etat doit agir de manière différenciée* » mais il apparaît en même temps que **les territoires ruraux sont davantage exposés aux conséquences négatives des réformes annoncées**. Enfin, la correction des disparités territoriales semble compromise dans les circonstances budgétaires actuelles.

- Fragilisation de la représentation territoriale

**La révision constitutionnelle** « *qui devrait être votée d'ici à la mi-2018* »<sup>11</sup> prévoit la réduction du nombre de parlementaires d'un tiers : **si le Sénat était réduit à 232 sénateurs cela signifierait que 54 départements, parmi les moins densément peuplés, donc particulièrement ruraux, pourraient n'avoir qu'un sénateur si la circonscription de départ est maintenue**.<sup>12</sup> Ce défaut de représentation, qui s'ajoute à la suppression de l' élu de proximité, fragilise le lien entre l'Etat et les citoyens de territoires non-urbains.

En outre, l'hypothèse d'un **scrutin à la proportionnelle pour les élections sénatoriales** pourrait remettre en cause la circonscription départementale au profit de listes régionales – menaçant le droit pour les territoires les plus enclavés d'être représentés par des élus qu'ils connaissent et qui connaissent leur situation concrète.

- Métropolisation du territoire national

Le projet présidentiel prévoyait la **suppression de 22 départements (au maximum) qui comptent sur leur territoire une métropole**<sup>13</sup> - une suppression dont la justification reposait principalement sur le précédent de la fusion du département du Rhône dans la métropole de Lyon. **Quinze métropoles auraient été immédiatement concernées**.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Déclarations de Madame Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, 21 juillet 2017.

<sup>12</sup> Il s'agit d'une seule hypothèse, à partir d'annonces faites par le gouvernement, et fondée sur le recensement de 2012.

<sup>13</sup> <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/territoires>

<sup>14</sup> A la Conférence des Territoires, il a été précisé que les fusions se feraient sur la base du volontariat, dans le cadre du droit à l'expérimentation – tout en précisant néanmoins que le « sens de l'Histoire » tendait d'avantage à la création de « grandes régions » qu'à la « réouverture de maisons départementales ».



- **Pression budgétaire sur les collectivités locales**

Sous le quinquennat de François Hollande, **les collectivités ont déjà perdu 27 Mds de dotations en cumulé**<sup>15</sup> et les allocations compensatrices sont devenues, de plus en plus, des variables d'ajustement ; **elles devraient diminuer de 22 % en 2017**<sup>16</sup> alors que

**13 milliards de dotations en cumulé** ont déjà été supprimées pour le seul bloc communal.<sup>17</sup>

**Et pourtant, la pression budgétaire semble encore s'accroître :**

- ✓ Emmanuel Macron a indiqué qu'au sein des **60 milliards d'économies publiques** qu'il envisage, **13 milliards devraient être le fait des collectivités en cinq ans.**<sup>18</sup>
- ✓ Les économies initialement demandées aux collectivités territoriales devaient s'élever à 10 milliards<sup>19</sup>. Si **l'effort pour la sphère locale passe à 13 milliards, le montant global d'économies évoqué demeure de 60 milliards.** L'effort supplémentaire, au nom de la situation dégradée des finances publiques, ne serait donc porté que par les collectivités territoriales. C'est finalement exiger un effort équivalent à celui du quinquennat précédent.<sup>20</sup>
- ✓ Emmanuel Macron a annoncé que **l'effort demandé aux collectivités territoriales ne passerait pas par une baisse des dotations mais par un engagement des collectivités à baisser leurs dépenses de fonctionnement, « dans une logique de confiance ».** Une telle baisse de dotations n'aurait pu s'opérer sans se heurter au principe constitutionnel de libre administration des collectivités ; le gouvernement s'est donc engagé **dans une forme de contractualisation.** Sauf qu'il a ajouté que si l'effort n'était pas respecté par certains, un **« mécanisme de correction »** serait mis en place l'année suivante.

---

<sup>15</sup>Avec la diminution des dotations de 1,5 milliard en 2014, 3,67 en 2015 et 2016, et la baisse programmée de 2,63 milliards en 2017, les collectivités locales ont perdu, en cumulé, 27 milliards d'euros de dotations (1,5 x 5 + 3,67 x 4 + 3,67 x 3 + 2,63 = 26,98)

<sup>16</sup> Source : PLF 2017

<sup>17</sup> Source : Cour des Comptes

<sup>18</sup> Probablement sous forme de pacte ou de contrat, afin de respecter le principe constitutionnel de libre administration.

<sup>19</sup> Et 25 milliards pour la sphère sociale + 25 milliards pour l'Etat.

<sup>20</sup> La baisse de dotations en 2017, prévue sous le quinquennat Hollande, est de 2,6 milliards d'euros ; or

2,6 milliards sur 5 ans, c'est très exactement 13 milliards.



- ✓ **Le dispositif est donc implicitement coercitif** et ne tient pas compte des efforts fournis par les collectivités les plus vertueuses ces dernières années.

Pour faciliter le respect de l'objectif d'économies exigé des collectivités territoriales, le chef de l'État a confirmé la **possibilité pour les collectivités territoriales de maîtriser l'évolution du point d'indice qui commande les salaires des fonctionnaires**, en rendant autonome l'évolution du salaire dans chaque fonction publique.<sup>21</sup>

- **Fragilisation des communes rurales**

Le **décret d'annulation de crédits de juillet 2017**<sup>22</sup> contient un nouveau coup dur pour le budget des collectivités territoriales, et **particulièrement des territoires ruraux** :

- ✓ Sur le programme 119 intitulé « *Concours financiers aux communes et groupements de communes* », 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) sont annulés ainsi que **209 millions d'euros de crédits de paiements (CP) – qui finançaient la dotation d'équipement des territoires ruraux, le programme de soutien à l'investissement local** et la dotation politique de la ville.
- ✓ **Les territoires ruraux et les petites villes ont été les premiers bénéficiaires de ce fonds de soutien** : 80% des subventions allouées leur étaient destinées.<sup>23</sup>

- **Suspicion à l'égard des collectivités territoriales : le bouc-émissaire**

Pourtant les collectivités locales **participent activement à la réduction du déficit public** :

- ✓ **La moitié de la réduction du déficit public est portée par les administrations publiques locales** en 2015 et 2016.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> En 2016, 1,895 million d'agents travaillent dans la fonction publique territoriale (FPT), soit 34,8 % de l'emploi public : les 3/4 dans les régions, départements et communes, et 1/4 dans les EPA locaux. Sur ces agents territoriaux, on compte 76 % d'agents en catégorie C – contre 20% dans la Fonction Publique d'Etat et 49% dans la Fonction Publique Hospitalière. (Source : Rapport annuel DGAFP)

<sup>22</sup> Document distribué aux membres de la Commission des Finances le 12 juillet 2017.

<sup>23</sup> Source : [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr)

<sup>24</sup> Le rapport de la Cour des comptes de février 2017 montre que, sur la période 2012-2016, « plus de 40 % de la réduction du déficit public est attribuable à la baisse de la charge d'intérêts ». En réalité, si l'on ajoute la part de la contribution des collectivités territoriales à la



- ✓ **La progression de la masse salariale des collectivités locales a été contenue en 2016.**<sup>25</sup>
- ✓ En 2016, les **comptes des collectivités territoriales sont excédentaires** de 3 milliards d'euros, après 700 millions d'excédent en 2015.<sup>26</sup>
- ✓ La **dette publique est constituée à 80,2 % par la dette de l'Etat, 10,5 %** par celle des administrations de la sécurité sociale et à **9,3 %** seulement par celle des collectivités territoriales - car la règle d'or de l'équilibre budgétaire s'impose aux collectivités territoriales pour les dépenses de fonctionnement.

La structure de **dépense des collectivités est pourtant très spécifique** :

- ✓ Il s'agit, certes, de **dépenses de fonctionnement** qui augmentent mécaniquement du fait de **mesures imposées aux collectivités** ; notamment le « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* ».
- ✓ Mais **les dépenses des collectivités financent aussi de l'investissement, et représentent 70 % de l'investissement public**, indispensable pour soutenir la croissance.

### **Conclusion**

**Même si certaines promesses méritent l'attention, à défaut d'être précises** (davantage de pragmatisme, la promotion du droit à l'expérimentation, la réduction des normes et la délégation du pouvoir réglementaire...<sup>27</sup>), **les annonces du gouvernement présentent un caractère démagogique** : la pression budgétaire à laquelle sont soumises les collectivités territoriales leur laisse, en réalité, très peu de marge de manœuvre.

Un des enjeux majeurs des propositions demeure celui de **l'agenda : il semble en effet qu'il existe deux rythmes de réformes**. La première est immédiate : les 13 milliards d'économies – dont 2,6 cette année, la suppression de la TH avant qu'ait été élaboré un système de remplacement ; quant aux « bonnes nouvelles », comme l'allègement des normes ou la révision de la fiscalité locale, elles sont, en revanche, renvoyées à « plus tard ».

**Louis-Jean de NICOLAY**  
Sénateur-Maire du Lude

---

diminution du déficit public, on constate ainsi qu'en 2015 et 2016, l'essentiel de la réduction du déficit public a reposé sur la baisse des taux d'intérêt et l'effort des collectivités locales, avec peu d'effort de la part de l'Etat.

<sup>25</sup> Du fait des efforts de gestion, et ce malgré les hausses de rémunération dans la fonction publique décidées unilatéralement par le gouvernement - +0,9% en 2016, après +1,9% en 2015 et +4,1% en 2014. (Source : Ministère de l'Economie et des Finances)

<sup>26</sup> "Publication des résultats du déficit public 2016", mars 2017

<sup>27</sup> Source : Conférence Nationale des Territoires ; 17 juillet 2017, Sénat.

