

Société

LE « PACTE GIRONDIN » D'EMMANUEL MACRON

Achille Warnant

11/09/2017

La Conférence nationale des territoires voulue par le candidat Macron a été mise en place par le président élu en juillet dernier. Retour, avec Achille Warnant, sur les enjeux de ce nouveau « pacte girondin ».

Promesse de campagne devenue réalité, la première Conférence nationale des territoires (CNT) a réuni, le 17 juillet dernier, des membres du gouvernement, des représentants du parlement, d'associations d'élus locaux, ainsi que des organismes de concertation et d'expérimentation, en vue de dessiner collectivement un projet de lutte contre les fractures territoriales ; une lutte hissée au rang de priorité nationale par le nouveau président de la République, Emmanuel Macron. Celui-ci était d'ailleurs présent pour introduire l'événement en compagnie du président du Sénat, Gérard Larcher, et de son Premier ministre, Édouard Philippe, qui présidait les discussions. Le président y a précisé ses objectifs et annoncé les chantiers qu'il comptait mener à bien dans les prochaines années, avec à la clef un « pacte girondin » et des réactions contrastées.

Une confiance renforcée entre l'État et les collectivités territoriales

Le dialogue

La Conférence nationale des territoires, qui se réunira désormais tous les six mois sous la présidence du Premier ministre, est un symbole, celui de la nouvelle relation qu'Emmanuel Macron souhaite instituer entre l'État et les collectivités territoriales. Celle-ci marque, selon les mots du Premier ministre, le « lancement d'un processus de dialogue construit et confiant » pour que les acteurs locaux soient associés en amont des décisions. Une petite révolution qui doit permettre de faire face à des transitions inédites en matière de savoir, d'environnement et de technologie. « Le temps des transitions » impose en effet des changements de gouvernance et de fiscalité auxquels il convient de réfléchir collectivement et dans la durée. « Au cœur de ce projet, je place notre

volonté que chaque réforme, chaque plan, chaque démarche initiée par le gouvernement pour mettre en œuvre des politiques publiques, dont la responsabilité est partagée entre l'État et les territoires, associe en amont les collectivités territoriales concernées », s'est ainsi exprimé le chef de l'État. C'est là la principale mission de la Conférence nationale des territoires dont la méthode a été, jusqu'à présent, saluée par la plupart des associations d'élus locaux.

Une stratégie du dialogue donc, que le gouvernement souhaite répliquer le plus souvent possible. L'annonce de la création d'une commission de travail chargée de réfléchir à la refonte de la fiscalité locale et l'organisation, pour octobre, d'une conférence territoriale devant déterminer l'avenir institutionnel de la Métropole du Grand Paris illustre pour partie cette volonté.

La confiance

La confiance est, avec le dialogue, l'autre maître-mot du discours d'Emmanuel Macron. « Je crois dans la confiance, dans l'ambition des réformes portées, au respect partagé, à la transparence entre nous pour nous permettre de réussir », s'est ainsi exprimé le président de la République avant d'ajouter, à l'adresse des élus locaux, « chacun des défis que vous portez est un bout du mien » et de prévenir « vos problèmes ce sont les miens mais mes problèmes ce sont un peu les vôtres aussi ». Plus qu'une volonté, la confiance serait rendue nécessaire par les destins liés de l'État et des collectivités territoriales. Mais cette confiance implique aussi un partage des responsabilités, chacun devant « prendre sa part des efforts pour les prochaines années ». Une conception du partage qui justifie, aux yeux du chef de l'État, que les collectivités s'engagent à économiser treize milliards d'euros sur l'ensemble du quinquennat. En échange, l'État promet d'assouplir les normes (« pour toute nouvelle norme pesant sur les collectivités, deux devront être supprimées »), de redonner des libertés aux collectivités (sur les rythmes scolaires par exemple) et d'élargir leurs compétences « si l'intérêt général le justifie ». Un « donnant-donnant » au cœur du fameux « pacte girondin » d'Emmanuel Macron qui pourrait se résumer par « économie contre autonomie ».

L'égalité des chances comme nouveau modèle de développement des territoires

Liberté et proximité

L'organisation territoriale française est mal adaptée aux évolutions économiques actuelles. Comme le notait le groupe Territoires 21 dès 2015, celle-ci « est centralisée, jacobine, là où la proximité devient un ferment de la créativité et le territoire un acteur direct de l'économie. Elle

repose sur un concept d'égalité des territoires qui ne correspond plus aux évolutions en cours ». Le groupe appelait alors à développer, sur le modèle ricardien des avantages compétitifs de chacun, des spécialisations pour permettre « des développements complémentaires et spécifiques ». À l'époque, cette approche avait trouvé une première traduction au moment de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) avec la création de statuts particuliers adaptés aux enjeux spécifiques des trois métropoles les plus importantes du pays.

S'il se refuse à un « nouveau big-bang » territorial imposé d'en haut, le chef de l'État actuel propose de poursuivre cette rupture avec la tradition héritée de la Révolution française en donnant davantage de libertés aux territoires. Les collectivités qui le souhaitent pourront désormais adapter leur organisation aux réalités locales, que ce soit par fusions de communes, de départements, ou approfondissement du fait métropolitain. Par ailleurs, les préfets auront « un pouvoir d'adaptation locale des règlements » pour leur permettre d'exercer des compétences en prenant en compte les spécificités de leur territoire. Tout cela devant encourager *in fine* l'innovation.

Moderniser

Cette nouvelle philosophie, girondine autant que libérale, s'accompagne d'une remise en cause de l'idéal d'égalité des territoires, au sens d'égalité formelle, pourtant historiquement un objectif central des pouvoirs publics. En effet, comme le souligne le géographe Philippe Estèbe, « l'armature territoriale exhaustive (...) pèse lourdement sur les finances publiques » ; une « mine d'or » au moment où le gouvernement cherche à réduire les déficits. D'autant que jusqu'à présent ces politiques n'avaient pas fait preuve d'une grande efficacité. Certains allant même jusqu'à les accuser, par le jeu de la péréquation, de brimer la croissance des territoires les mieux lotis et en particulier des métropoles censées tirer la croissance économique du pays.

À l'égalité formelle, Emmanuel Macron préfère l'égalité des chances et la cohésion des territoires. Chaque citoyen doit pouvoir réussir, peu importe ses origines géographiques et sociales, et chaque territoire doit pouvoir se développer en tenant compte de ses spécificités et de ses potentialités. Le chef de l'État souhaite à ce sujet encourager les initiatives locales pour que le développement des territoires parte « du bas » et non plus du « sommet ». Une philosophie qui donne une justification au retrait de la puissance publique y compris dans les territoires qui en dépendent aujourd'hui largement. Un retrait qui ne saurait pourtant être total, puisque pour garantir la cohésion des territoires et l'égalité des chances, le président s'est engagé d'une part à doubler les maisons de santé et à maintenir le nombre de classes maternelles dans les territoires ruraux et,

d'autre part, à investir dans les transports de proximité afin de permettre aux Français enclavés de retrouver la mobilité physique sans laquelle il n'est pas de mobilité sociale.

Un État stratège en soutien aux collectivités territoriales

L'État stratège et animateur

Les transitions économiques, culturelles et sociales aujourd'hui à l'œuvre entraînent des bouleversements sociétaux majeurs qui rendent obsolète notre organisation territoriale. Conscient de cette situation, Emmanuel Macron se propose de moderniser l'État en le faisant évoluer pour le rendre « plus souple ». C'est le sens des libertés nouvelles accordées aux collectivités territoriales évoquées précédemment.

Malgré cela, l'État devrait dans les prochaines années conserver un rôle actif dans le développement des territoires. Il doit en principe les accompagner financièrement grâce à un plan d'investissement de cinquante milliards d'euros dont dix seront consacrés au financement des projets des collectivités pour accompagner leur transition écologique et numérique. Ce plan devrait ainsi financer une partie du déploiement de la fibre pour une couverture en haut et très haut débit du territoire français d'ici à 2020 (contre 2022 prévu initialement). L'État se chargera par ailleurs de définir les grandes orientations pour qu'à défaut d'un développement uniforme il y ait, à l'échelle du pays, un développement cohérent. Enfin, la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, sur le modèle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, confirme cette nouvelle posture d'« État stratège » ou d'« État animateur ». Pour garantir la cohésion des territoires, cette agence bénéficiera « de tous les leviers, du soutien à l'ingénierie au financement des projets en passant par le soutien au très haut débit et à l'innovation », d'après Emmanuel Macron. Si on ne connaît pas encore les moyens alloués à cette agence, Patrice Joly, président du Conseil départemental de la Nièvre, estime que son budget devra être au minimum d'un milliard d'euros.

L'État garant

Autre enseignement important de cette première Conférence nationale des territoires, l'État pourrait reprendre la main là où les élus locaux mènent des politiques jugées contraires à l'intérêt général. C'est le cas notamment sur la question du logement. Emmanuel Macron enjoint les élus locaux des territoires sous tension de construire davantage pour produire un « choc d'offres » susceptible de faire baisser rapidement le coût du logement. Si les élus n'obtempèrent pas rapidement, le chef de l'État affirme que l'État reprendra la main. Dans son viseur: les métropoles

les plus importantes et la frontière franco-suisse, territoires qui concentrent l'essentiel des problèmes liés au logement en France.

Si la logique volontariste est bienvenue, comme l'est également l'idée d'avoir des réponses différenciées en fonction des territoires et de leurs spécificités, la question se pose de savoir ce que deviendront les aides et les dispositifs existants. Les associations de mal logés s'inquiètent ainsi du désengagement probable de l'État sur ces politiques à plus large échelle. L'annonce, le 22 juillet dernier, de la baisse des aides au logement personnalisées (APL) à la rentrée prochaine ne devrait pas les rassurer.

Autre sujet, le financement des allocations de solidarité, et en particulier celui du RSA, qui pèse lourdement et inégalement sur le budget des départements, sera réformé d'ici 2019. La Conférence nationale des territoires est invitée à débattre des modalités d'une telle réforme qui pourrait prendre la forme d'« une recentralisation ou d'une refonte des dispositifs de compensation et de péréquation ». Ici aussi, l'État se veut le garant du bon fonctionnement des institutions.

Finances locales : des inquiétudes

Rationaliser

Trois milliards d'économies supplémentaires sur leurs dépenses de fonctionnement qui viennent s'ajouter aux dix milliards initialement prévus, c'est ce que demande le président de la République aux collectivités. Ce dernier justifie cet effort par la parution de l'audit de la Cour des comptes dont les conclusions sont alarmantes pour les finances publiques. Des économies très importantes donc, qui s'additionnent aux neuf milliards réalisés sous le précédent quinquennat. Certes, contrairement à ses prédécesseurs, Emmanuel Macron s'est engagé à ne pas procéder à une baisse unilatérale des dotations de l'État puisqu'il entend conclure un « pacte » avec les collectivités. Mais ce dernier a ajouté à l'occasion de la Conférence nationale des territoires que celles qui ne « jouent pas le jeu subiront un mécanisme de correction l'année suivante ». En clair, si les collectivités ne réalisent pas les économies demandées, l'État reprendra la main. Une méthode compréhensible pour éviter « les passagers clandestins » mais qui interroge la plus-value du « pacte » car la finalité est la même dans tous les cas : les collectivités sont obligées de procéder à des économies, ce qui pourrait fragiliser un peu plus les territoires en difficulté généralement très dépendants de la puissance publique.

Déjà, de nombreuses associations d'élus ont fait part de leurs inquiétudes sur le sujet. L'Association des maires de France (AMF), par la voix de son président François Baroin (LR),

rappelle que « les dépenses ne sont pas négatives par nature » et qu'elles servent à financer les services publics locaux. Olivier Dussopt (PS), pour l'Association des petites villes de France (APVF), explique de son côté que « les collectivités ont déjà largement contribué à la réduction des déficits public ». Quant à Jean-Luc Moudenc (LR), il raille l'État, ce « mauvais élève » qui « dicte sa loi aux autres ». Des prises de positions compréhensibles étant donné le risque d'accroissement des fractures territoriales, si les économies étaient opérées partout de façon similaire.

Réorganiser

Au chapitre financier toujours, le président a confirmé qu'il lancerait le chantier de l'exonération de la taxe d'habitation pour 80% des foyers dès l'automne, au moment de la loi de finances initiale. Comme l'expliquait le programme du candidat d'En Marche, « l'équité n'est plus assurée, ni horizontalement (deux ménages occupant des logements similaires ne payent pas le même impôt), ni verticalement (l'imposition peut décroître avec le revenu) ». Pire, « la taxe d'habitation pèse très lourd sur le revenu des ménages modestes, pèse sur le pouvoir d'achat des classes moyennes, mais représente une part très faible du revenu des ménages aisés ». Vouloir exonérer 80% des Français de la taxe d'habitation reviendrait donc à redistribuer les ressources vers ceux qui en ont besoin. Seize millions de ménages pourraient ainsi être concernés par la mesure. Ceux dont le revenu annuel imposable est inférieur à 20 000 euros par part fiscale, c'est-à-dire 5 500 euros mensuels pour un couple avec deux enfants.

Cette mesure est bien, comme l'explique Emmanuel Macron, une mesure de justice sociale et territoriale mais elle soulève toutefois plusieurs interrogations : pourquoi cette taxe serait juste pour les 20% des Français qui vont continuer de la payer ? Comment garantir l'autonomie financière des collectivités par la suite ? La solution ne serait-elle pas, plus simplement, de mettre à jour les valeurs locatives ? Sur ce dernier point, le président a raison de souligner que cela fait quarante ans que les gouvernements s'y essaient sans jamais y parvenir. Pour cause : la réforme ferait probablement de nombreux gagnants mais au moins autant de perdants. Finalement, l'ouverture d'Emmanuel Macron à une réforme fiscale d'ampleur « en substitution de la taxe d'habitation » avec un éventuel transfert aux communes d'une part d'impôt national (CSG ou CRDS) paraît une piste intéressante. Sur ce point en tout cas, les discussions restent ouvertes.

La Conférence nationale des territoires acte donc une nouvelle philosophie du développement des territoires et de l'action publique locale qu'il convient d'accompagner en invitant à :

- **poursuivre l'effort de dialogue** amorcé entre l'État et les territoires dès que cela est possible, soit dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, soit dans le cadre de

conférences territoriales ou de groupes de travail annexes;

- **veiller à la cohésion des territoires** par un rééquilibrage des ressources à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle locale, notamment au niveau de l'échelon intercommunal et de l'échelon métropolitain;
- **adapter les efforts demandés en fonction des territoires** dans un souci de justice spatiale. Les territoires les plus pauvres pourraient ainsi être exonérés des baisses de dotations quand les territoires les mieux lotis pourraient être amenés à contribuer davantage à l'effort national;
- **démocratiser l'échelon intercommunal et métropolitain** par l'organisation d'un scrutin universel direct, seul à même de mettre un terme aux particularismes municipaux et de créer une communauté de projets à l'échelle d'un bassin de vie;
- **redessiner l'urbanisme à l'échelle des bassins de vie** pour éviter les phénomènes de concurrence entre les communes d'un même territoire.