



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Intervention de M. Philippe RICHERT

Ministre chargé des collectivités territoriales

Ouverture du Congrès de l'Association nationale des élus de montagne

Bonneville (Haute-Savoie)

Jeudi 6 octobre 2011

- Seul le prononcé fait foi -

Monsieur le Président de l'Association nationale des élus de montagne, cher Vincent Descoeur,
Madame la secrétaire générale de l'ANEM, [chère Chantal ROBIN-RODRIGO]
Monsieur le Ministre, [cher Jean-Jacques QUEYRANNE]
Monsieur le Député-maire, [cher Martial SADDIER]
Monsieur le Député [cher Lionel TARDY]
Mesdames et Messieurs les maires et élus de montagne,
Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames, Messieurs, chers amis,

D'abord merci, Monsieur le Président, cher Vincent, pour votre invitation à ouvrir votre congrès annuel, et à vous tous ici présents pour votre accueil chaleureux.

Je retrouve avec plaisir cette très belle commune qu'est Bonneville, cité de caractère, dans le magnifique environnement que nous offrent les montagnes et les vallées des Alpes, où je viens régulièrement l'hiver.

Je voudrais saluer le chemin accompli par votre association depuis un an, mais plus largement son engagement constant pour traiter les défis qui se posent aujourd'hui aux territoires de montagne. Je salue votre implication dans la préparation et la discussion des textes.

Les thématiques de vos tables rondes le montrent encore une fois : l'énergie renouvelable avec l'hydro-électricité, le déploiement du très haut débit, le service public de l'éducation, la péréquation des finances locales et la réforme de l'intercommunalité.

Ce sont des sujets essentiels pour le développement économique de la montagne, pour son désenclavement et pour maintenir et attirer des populations en milieu rural. Je connais bien ces réalités pour les avoir vécues

comme élu d'un canton de montagne, comptant 20 communes et 10 000 habitants, soit une moyenne de 500 habitants par commune !

I. La réforme de l'intercommunalité

Les territoires de montagne ont été pionniers en matière d'intercommunalité. Ce n'est pas une surprise pour vous : **la montagne, ce sont souvent des territoires fragiles, où la solidarité vient naturellement pour s'épauler dans les difficultés.** Les élus de montagne ont en conséquence une grande expérience de l'intercommunalité de projet.

Depuis 1982, la décentralisation n'est plus de gauche ou de droite. Elle est devenue le patrimoine commun de notre pays, car les gouvernements de gauche comme de droite ont chacun contribué à approfondir sa construction.

La décentralisation était absolument nécessaire. Elle a contribué à la vitalité démocratique de notre République, renforcé les libertés locales, libéré les énergies et consacré une nouvelle forme de gestion publique, plus proche des citoyens. Chacun mesure combien la France a changé depuis une trentaine d'années. **Personne aujourd'hui n'envisage sérieusement de revenir sur cette avancée, sur cet acquis.**

Pour autant, **doit-on s'interdire d'en relever certaines faiblesses ?** La force d'une institution se mesure à sa capacité d'adaptation.

La loi de réforme des collectivités territoriales comporte comme vous le savez une partie importante consacrée à l'intercommunalité : près des trois quarts de ses articles. Cette partie a été beaucoup modifiée lors des débats à l'Assemblée

nationale et au Sénat. **Les parlementaires adhérents à votre association sont intervenus à de nombreuses reprises et ont su convaincre leurs collègues d'adapter les mesures proposées par le projet de loi aux caractéristiques de la montagne.**

Il faut aussi souligner le consensus entre la droite et la gauche pendant ces débats sur l'intercommunalité, même si les positions ont été divergentes sur la question du conseiller territorial.

La loi du 16 décembre 2010 a donc retenu quelques principes opérationnels : le projet de schéma départemental de coopération intercommunale, le SDCI, est proposé par le préfet, parce que les parlementaires qui sont aussi des élus locaux se sont accordés sur la nécessité de laisser au représentant territorial de l'Etat le soin d'élaborer un projet initial. Le projet est ensuite discuté avec les élus, car au-delà des avis formels qui sont prévus par la loi, l'esprit de la loi, c'est la co-construction, la coproduction du schéma entre le préfet et les élus, mais j'y reviendrai dans un instant.

Depuis un an, les choses ont avancé, **les commissions départementales de coopération intercommunale, les CDCI, ont été installées dans la sérénité, avec une représentation spécifique des communes et des EPCI de montagne que vous aviez souhaitée voir inscrite dans la loi.**

La loi prévoit que le SDCI est arrêté avant le 31 décembre 2011, car elle établit ensuite que le schéma est mis en œuvre jusqu'au 1^{er} juin 2013, **c'est-à-dire que 18 mois doivent être employés par le préfet et les élus pour rationaliser la carte des EPCI et des syndicats. Ce processus doit être terminé suffisamment longtemps avant les élections municipales de**

mars 2014. Ces élections verront en effet pour la première fois les conseillers communautaires élus sur les mêmes listes que les conseillers municipaux.

J'insiste sur un point très important : pendant cette phase de mise en œuvre, les élus seront consultés projet par projet, et ils pourront si nécessaire s'opposer au projet ou le modifier pour qu'il corresponde aux réalités du terrain. Par exemple, si l'on se rend compte que le projet pertinent n'est pas celui qui est inscrit dans le SDCI, il sera possible de s'écarter du schéma, avec l'avis des élus concernés et celui de la commission départementale de coopération intercommunale, la CDCI, pour que ce soit le projet pertinent qui soit mis en œuvre.

Ces principes étant posés, il y a aussi une méthode, qui va être déterminante dans les prochaines semaines, puisque nous sommes entrés dans la phase d'examen des projets de schéma par les CDCI.

Nous savons maintenant que l'exercice n'est pas facile. Osons le dire : dans certains territoires, il est même compliqué.

Certaines circonstances rendent le processus difficile : les délais sont courts, mais il est difficile de les allonger si l'on garde à l'esprit que les prochaines élections municipales auront lieu en 2014 : en temps politique, c'est déjà demain !

Je suis venu vous dire que cette difficulté et la vivacité de certains désaccords sont légitimes. Ce qui l'est moins, c'est de ne pas se donner les moyens de les surmonter. Lorsqu'il s'agit de dessiner ensemble ce que pourraient être de nouvelles formes de coopération entre les communes, **il faut s'efforcer de se projeter dans l'avenir, avec responsabilité.**

Je voudrais vous dire précisément ce que j'ai indiqué aux préfets le 29 septembre dernier.

1) Dans la loi, la date de décision pour arrêter le schéma a été fixée au 31 décembre 2011. Mais la loi a également prévu l'hypothèse où il n'y aurait pas de SDCI arrêté après le 1^{er} janvier 2012. **En conséquence, s'il se présente des situations où le contexte ne permet pas d'arrêter le schéma avant la fin de cette année, il est possible de déroger à cette date et de prendre plus de temps.**

Ce que nous disons toutefois, c'est que là où il est possible d'arrêter le schéma après discussion d'ici le 31 décembre, il faut le faire. Et, comme on l'a vu, comme il est possible de s'écarter du schéma dans la phase de mise en œuvre pour coller aux réalités du terrain, la situation n'est pas figée. **La date du 31 décembre 2011 n'est donc pas un couperet.**

2) J'insiste à nouveau sur ce point car il est fondamental : le schéma départemental de coopération intercommunale est le résultat d'une coproduction, d'une co-construction entre le préfet et les élus. Le temps qui reste d'ici fin décembre doit être mis à profit pour trouver les solutions de consensus, et lorsque ce n'est pas possible, de compromis acceptables, en concertation avec les élus de la CDCI et tous ceux qui peuvent contribuer à l'émergence de ces solutions.

J'ai demandé aux préfets de ne pas hésiter à tenir autant de réunions formelles ou informelles que nécessaire. Au cours de ces rencontres, les amendements au projet de schéma pourront être examinés et adoptés, par un

travail progressif qui permettra de voir émerger le schéma le plus réaliste compte tenu de chaque territoire.

3) Pour aboutir à un SDCI réaliste, il ne faut pas hésiter à revenir sur les projets qui bloquent, les propositions trop ambitieuses, par exemple en retirant les projets dont le gigantisme mettrait à mal l'exercice démocratique de la décision au sein du conseil communautaire. Dans certains cas au contraire, il peut y avoir intérêt à s'agrandir, en fonction du bassin de vie, tel qu'il existe, mais pas en cherchant à faire plus grand.

4) Je m'arrête un instant sur un problème qui se rencontre fréquemment dans l'élaboration des schémas : lorsqu'il existe de petites intercommunalités par la taille mais **avec des coefficients d'intégration très forts, le risque de l'agrandissement est de diluer l'exercice des compétences,** c'est-à-dire de revenir sur des mises en commun qui fonctionnent bien, pour le plus grand bénéfice des habitants de ces intercommunalités. Lorsqu'il faut répondre à ces différences fortes de niveau d'intégration, **il faut bien sûr examiner toutes les solutions juridiques qui permettent de bien répartir les compétences au sein du nouvel EPCI,** par exemple en redéfinissant l'intérêt communautaire pour les compétences optionnelles. Lorsque ce n'est pas possible, **je précise que la création d'un syndicat peut être nécessaire.**

5) S'agissant justement des syndicats, l'objectif de la loi est de simplifier l'organisation existante, en réduisant leur nombre, notamment par la disparition des syndicats inactifs. **La loi n'interdit pas de faire preuve de souplesse,** lorsqu'il faut préserver au niveau adapté l'exercice de certaines compétences, **en particulier la compétence scolaire dont vous savez combien elle est sensible, puisque vous avez souhaité y consacrer une table ronde.**

Dans ce domaine, je tiens à le redire, il n'y a pas d'objectif quantitatif. Il ne s'agit pas de faire -10, -20, -30% mais de faire prévaloir le bon sens et l'efficacité !

6) Nous irons au-delà du 31 décembre 2011 s'il s'avère qu'il n'est pas possible d'arrêter un schéma élaboré dans ces conditions dans certains départements.

7) J'ai créé auprès de moi une cellule au ministère des collectivités territoriales, qui sera tenue informée par les préfets et par les élus qui le souhaitent des progrès de ces travaux.

8) S'agissant du seuil de 5 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre, je rappelle, mais vous le savez déjà, qu'il ne s'applique pas aux zones de montagne. Ailleurs, il s'agit d'un objectif à atteindre, et non d'un impératif absolu. Mais à l'inverse, cette dérogation légitime dans bien des cas, ne doit pas être forcément une incitation au statu quo.

Permettez-moi de dire un mot du seuil de 500 habitants pour le scrutin de liste aux élections municipales. Actuellement, il est de 3 500 habitants, c'est ce que prévoit le droit. Le seuil de 500 habitants a été inscrit sur proposition des élus dans un projet de loi qui n'a pas encore été discuté au Parlement. Certains, et ils sont nombreux, pensent qu'il faudrait relever ce seuil. **Le Gouvernement s'en remettra sur ce point à la sagesse des parlementaires.**

Parmi les dispositions qui pourront être discutées à cette occasion, il en est une à laquelle je suis très favorable : **il faut permettre aux membres des bureaux des EPCI actuellement existants qui seraient amenés à**

fusionner avant 2014 de conserver leur mandat jusqu'à cette date. Il ne faut pas en effet provoquer de rupture artificielle de la gouvernance, et écarter de leurs responsabilités des élus qui n'ont pas de raison d'être forcés à les abandonner.

Enfin, le Gouvernement est conscient qu'il est nécessaire de prendre le temps nécessaire pour le découpage des nouveaux cantons qui doit précéder les élections des conseillers territoriaux en 2014. Ce n'est pas un sujet d'actualité, car ce travail doit commencer au deuxième semestre 2012.

Dans les prochaines semaines, je serai d'une vigilance de tous les instants pour que la phase actuelle de discussion devant les CDCI soit finalement un succès et que les schémas amendés recueillent bien un large assentiment avant d'être soumis aux CDCI. J'y veillerai personnellement.

II. J'en viens maintenant à la question de la péréquation.

Je voudrais d'abord rappeler que la situation des finances de notre pays nous concerne tous. En effet, **c'est sur l'ensemble des finances publiques en France que notre santé financière est jugée, c'est-à-dire 500 milliards d'euros de budgets publics : 280 milliards de l'Etat, 220 milliards des collectivités,** ce qui représente des ordres de grandeur comparables.

Je rappelle aussi que l'Etat n'a pas répercuté la baisse de 20% de ses recettes sur ses concours aux collectivités locales. Au contraire, l'ensemble des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales est passé

de 98 milliards d'euros en 2010 à 99 milliards en 2011, et ils atteindront 100 milliards en 2012.

La péréquation est à la fois un gage de solidarité et d'équité. Cette année elle prend une ampleur inégalée.

Il y a tout d'abord la péréquation verticale, celle qui s'opère au sein de la DGF.

Malgré le gel des concours financiers de l'Etat, cette péréquation continuera de progresser. C'était un engagement pris par le Président de la République lors de la conférence sur les déficits de mai 2010. Ainsi :

- la DSU devrait progresser d'au moins **60 M€** l'an prochain, soit une augmentation de **+4,6%** ;
- la DSR suivra une progression parallèle de **+4,6%**, ce qui représente **+39M€**. Les deux dotations voient leur dispositif cible reconduit ;
- la DNP progressera de **11 M€**.
- [en outre, le développement de la dotation d'intercommunalité a été « provisionné » à hauteur de **90 M€**.]

Ces augmentations seront notamment financées par un nouvel écrêtement du complément de garantie des communes, qui variera comme l'an dernier en fonction du potentiel fiscal, à raison de 140 M€ ; Toutes les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à 0,9 fois celui de leur strate démographique verront leur complément de garantie maintenu. Pour les autres, il sera écrêté dans la limite de 6%.

[En 2011, l'application de cette règle a été particulièrement protectrice pour les communes rurales : sur les 6303 communes dont le complément de garantie a été « écrêté », seulement 1531 communes de moins de 500 habitants, soit moins de 10 % de ces « petites communes » ont été concernées.]

La répartition des dotations de péréquation constituera un exercice particulier cette année. En effet, elle s'opérera sur la base d'une nouvelle définition du potentiel financier, qui tient compte des nouvelles ressources fiscales des collectivités territoriales.

Toutefois, afin d'éviter des variations trop brutales dans les attributions des dotations de péréquation, j'ai souhaité que la loi de finances intègre des systèmes de garantie pour les différentes dotations de péréquation communales et intercommunales :

- d'une part, les garanties de sortie pour la DSU, les premières fractions de la DSR et la DNP, sont étendues à 3 ans pour les communes qui cessent d'y être éligibles.
- d'autre part, les variations de DNP et de DSR seront encadrées : elles ne pourront être ni inférieures à 90%, ni supérieures à 120% du montant perçu l'année précédente.

Il y a ensuite la péréquation horizontale, qui va connaître un développement sans précédent.

En effet, la loi de finances pour 2012 va préciser le fonctionnement du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.

Je veux vous en donner les principes généraux :

- ce fonds redistribuera, dès l'an prochain, 250 M€. Sa montée en charge sera progressive jusqu'en 2015 pour atteindre plus d'un milliard d'euros de redistribution.

- les collectivités (intercommunalités ou communes isolées) seront prélevées sur la base d'un potentiel financier agrégé, et élargi :
 - agrégé, car il agrégera les ressources communales et intercommunales du territoire considéré ;
 - élargi, car il intégrera quelques recettes fiscales supplémentaires, comme vous le souhaitiez. Cela me paraît également plus juste.
- Le prélèvement sera organisé par strates. Il portera sur des communes isolées ou sur des « blocs territoriaux », agrégeant les EPCI et leurs communes membres.

Le principe de la stratification fait aujourd'hui débat.

Je peux d'ores et déjà vous dire que ce parti de la stratification est celui de l'équité. Contrairement à ce que j'ai pu lire ici ou là, il ne pénalise pas les plus petites collectivités : le rapport montre à l'inverse que **la strate des communes et intercommunalités de moins de 10 000 habitants est bénéficiaire nette de cette redistribution**.

Ce phénomène est encore plus marqué si l'on met de côté les communes isolées de moins de 10 000 habitants, qui en moyenne contribuent plus, mais ont vocation à rejoindre des EPCI.

Les intercommunalités et communes isolées de moins de 10 000 habitants devraient ainsi recevoir 53,5 M€ pour un prélèvement de 35,9 M€. Les blocs territoriaux de 10 000 à 20 000 habitants connaîtront la même situation avec une attribution de 42,5 M€ contre un prélèvement de 35,2 M€.

Cette péréquation entre les ressources des collectivités continuera de se développer significativement dans les prochaines années. Elle permettra de renforcer encore l'équité entre nos territoires [et aussi de mieux les responsabiliser sur l'affectation de cette redistribution].

*

* *

Avant de conclure, permettez-moi de dire un dernier mot sur 2 autres spécificités montagnardes, qui montre à mon sens que le Gouvernement a maintenant bien intégré la montagne lorsqu'il s'agit de conduire les politiques publiques. **Je veux évoquer avec vous la clarification des compétences des collectivités locales et son enjeu pour les comités de massif et les délégations de service public des remontées mécaniques.**

→ Sur la clarification des compétences des collectivités locales et son enjeu pour les comités de massif

Le conseil national de la montagne qui va se réunir dans les prochains jours se verra présenter un constat sans concession, mais constructif, des politiques menées dans les territoires de montagne. Je ne doute pas que les pistes de réflexion nombreuses et prometteuses que vous allez esquisser pendant ces deux jours de congrès viendront nourrir le débat de ce prochain conseil.

Vous savez mieux que personne que les comités de massif pourraient jouer un rôle plus ample dans la définition de l'action publique, même s'il n'est pas facile de faire correspondre les limites de massif avec celles des services de l'Etat et plus encore avec celles des régions et des départements.

Je crois sincèrement que l'effort de clarification des compétences des collectivités régionales et départementales, engagé par la loi de réforme des collectivités territoriales, sera également une chance

pour les territoires de montagne. Ce sera d'abord le cas parce que la réforme crée les conditions d'un contexte territorial plus efficient, en fixant un cadre qui facilitera la mise en œuvre de politiques publiques adaptées au monde de la montagne et à ses attentes spécifiques.

Dans chaque région, un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, établi par la région et les départements qui la composent, permettra de réorganiser les compétences, de répartir les interventions financières respectives des deux collectivités et d'organiser la mutualisation de leurs services.

Ce schéma permettra aux comités de massif de disposer d'une vision plus claire de qui fait quoi, et de sensibiliser les régions et les départements à la nécessité de travailler ensemble pour appréhender le massif dans sa globalité. Si ce travail est fait dans la concertation, ce sera une vraie chance pour l'aménagement du territoire et la réalisation de projets véritablement structurants.

La réforme garantit aussi **les financements dont bénéficient les communes et intercommunalités du monde rural,** puisque les communes de moins de 3 500 habitants et les intercommunalités de moins de 50 000 habitants pourront bénéficier de subventions du département et de la région. **Cette disposition trouvera bien sûr très souvent à s'appliquer en montagne.**

La loi permet ainsi aux départements et aux régions d'accompagner plus efficacement les communes et les intercommunalités, tout en leur laissant une capacité d'initiative, lorsque l'intérêt général le commande.

→ **Sur le sujet complexe des délégations de service public des remontées mécaniques.**

Je suis attentif aux travaux en cours.

Il s'agit d'un enjeu majeur pour de nombreuses communes et intercommunalités, pour l'avenir des activités économiques et touristiques, pour les emplois qui y sont liés.

Le Président de la République a demandé au Gouvernement de réfléchir aux questions juridiques et pratiques qui sont posées par le renouvellement des concessions. Il en a confié le pilotage à ma collègue Nathalie KOSCIUZKO-MORIZET, qui sera avec vous demain et reviendra certainement sur le sujet.

Je vous dirai donc seulement que j'ai demandé à mes services qui sont associés aux travaux interministériels de privilégier deux objectifs :

- 1) Sauvegarder les intérêts des collectivités de montagne,** qui ont consenti des efforts plus qu'importants pour valoriser ce secteur économique et touristique tout en préservant leur cadre de vie ;
- 2) Contribuer à la recherche de solutions de bon sens mais juridiquement solides,** pour ne pas risquer de déséquilibrer des systèmes économiques qui peuvent être fragiles.

Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs les élus,
Mesdames et Messieurs,
Chers amis,

La défense et la promotion des territoires de montagne est une œuvre de longue haleine. Elle doit se poursuivre, je crois vous avoir montré ma détermination à y participer activement.

Je reste à votre écoute, ainsi que mes collaborateurs, pour que les avancées récentes continuent à être bénéfiques aux territoires de montagne.

Je vous remercie pour votre approche constructive des enjeux qui nous réunissent. **Je ne doute pas que cet esprit d'ouverture, associé au volontarisme souvent fort qui est la marque de fabrique des élus au caractère bien trempé que vous êtes, permettra à votre congrès d'être passionnant.**

Je vous remercie.