



n° 41.09 PB/OR

ANALYSE DES PROPOSITIONS DU COMITÉ BALLADUR POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES (SOUS L'ANGLE MONTAGNE)

L'Association nationale des élus de la montagne prône une réforme basée sur la réalité des territoires pour que les zones de montagne soient reconnues dans leur singularité, la rationalisation des collectivités locales devant appréhender certaines situations spécifiques. Le remodelage ou la nouvelle conception du rôle des communes, des intercommunalités, des départements ou des régions doit **maintenir la montagne à portée des centres de décision** pour éviter l'apparition de « friches territoriales et humaines », induites par la disparition de relais légitimes et de proximité. Les zones de montagne ne peuvent être niées au nom d'une efficacité qui, sous couvert de la prise en considération exclusive de l'urbanisation massive de la société, ferait l'impasse sur certaines situations spécifiques¹.

Si les élus de la montagne s'accordent sur la nécessité de reconnaître le fait urbain, ils n'en sont pas moins convaincus de la nécessité d'**assurer un développement harmonieux de tous les territoires** qu'ils soient urbains, ruraux, montagnards ou littoraux. Ils estiment que la diversité des situations implique des solutions adaptées à chaque territoire spécifique. Plutôt que de se laisser imposer des schémas inspirés exclusivement de l'approche urbaine, ils veulent saisir une opportunité historique pour aller de l'avant en s'appuyant sans complexe sur une **ruralité assumée**, éventuellement revisitée, et sur les valeurs qu'elle incarne, **au profit de la nation tout entière**.

Les 20 propositions du Comité BALLADUR, remises au Président de la République le 5 mars 2009, méritent une analyse à la lumière des 10 propositions du Bureau, approuvées par le Comité directeur du 12 février.

Proposition n° 1

- **Favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.**

Proposition n° 2

- **Favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.**

Cette réforme, en tout état de cause, doit avoir pour objectif une administration de **proximité** qui intègre les **données propres aux collectivités de montagne**, à savoir : une population dispersée, des distances importantes, et des handicaps naturels (altitude, climat, pente).

En cas de modification des délimitations territoriales d'un département ou d'une région ayant des zones classées montagne sur son territoire, la **consultation du comité de massif** doit être obligatoire.

¹ À noter que le rapport Balladur n'a pas jugé utile de mentionner l'audition des élus de notre Association et que le vocable montagne n'apparaît pas une seule fois dans le rapport du comité.

Proposition n° 3

- **Désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence, supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.**

Pour que les futures assemblées locales représentent réellement tous les territoires et les bassins de vie, elles ne peuvent pas être exclusivement basées sur des critères démographiques. Dans les zones étendues à faible densité démographique, il faut conserver un **minimum incompressible de représentation des territoires**, avec celle des populations.

Exemple : comment assurer la représentation des 74 000 habitants de la Lozère dans une région de 3 millions d'habitants ?

Proposition n° 4

- **Achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.**

Alors que plus de 2 000 communes restent isolées, dont plusieurs centaines en montagne, l'achèvement de la carte intercommunale est sans doute une des propositions les plus consensuelles. Bien que cela ne soit ni nécessaire, ni à l'ordre du jour, si le législateur devait préconiser des seuils pour créer une structure de coopération ceux-ci devraient être adaptés aux **réalités géophysiques et démographiques** des territoires.

Pour l'ANEM, la **concertation** devra être un **préalable à la décision préfectorale**. Le rôle des commissions départementales et, le cas échéant, du comité de massif devra être reconnu et renforcé pour prendre en compte la spécificité de la montagne.

Proposition n° 5

- **Rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.**
Pour mémoire. Pas de commentaire.

Proposition n° 6

- **Ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.**
Pour mémoire. Pas de commentaire.

Proposition n° 7

- **Instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.**

Les élus de la montagne se prononcent pour le renforcement du lien entre conseillers municipaux et communautaires en instituant une élection transparente (identification et fléchage) des conseillers communautaires au sein des EPCI, dès le renouvellement municipal de 2014. Les candidats au conseil communautaire devront figurer sur le même bulletin de vote que les candidats aux élections municipales et être élus le même jour.

Par ailleurs, pour éviter tout conflit de légitimité avec les maires, l'Association est **défavorable** à l'élection **au suffrage universel direct des présidents** des EPCI.

Proposition n° 8

- **Créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.**

Pour mémoire. Pas de commentaire.

Proposition n° 9

- **Permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.**

Les EPCI ne peuvent pas devenir des collectivités territoriales à part entière, car ils sont l'émanation des communes et doivent le rester. L'intérêt communautaire ne doit pas être imposé par la loi mais défini par les EPCI et les communes.

Il convient cependant de préciser par la loi les compétences exclusivement intercommunales en application du principe de spécialité et de prévoir un bloc de responsabilités dont l'exercice serait librement défini par les acteurs locaux dans un but d'efficacité de l'action publique. Cette précision serait compatible avec le principe de « subsidiarité conditionnelle » dans la relation communes/EPCI.

L'Association demeure favorable à l'augmentation progressive des compétences obligatoires et optionnelles des EPCI à fiscalité propre pour tendre vers un socle commun plus consistant.

Proposition n° 10

- **Réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux**

La volonté de rationalisation, ne peut s'appliquer de façon aveugle et démagogique. Des milliers d'élus apportent, le plus souvent bénévolement, une présence et un dévouement quotidien à la chose publique ce qui est source d'économie pour la collectivité. Si leur nombre était revu à la baisse, **quelles** seraient les **conséquences** pour de nombreuses communes éloignées des centres de décision **sans relai légitime à proximité** des populations et des territoires ?

Proposition n° 11

- **Confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.**

Si la clarification des compétences de chaque niveau de collectivité apparaît indispensable, la clause générale de compétence est préservée en faveur de la commune, cellule de base de la République, qui doit rester l'échelon de proximité de l'action publique et de la démocratie locale.

Le législateur de 1884 a pris le soin de ne pas définir de façon stricte la notion « d'affaires de la commune » faisant ainsi déjà le pari de l'intelligence territoriale des élus locaux. Sans cette clause générale de compétence, il n'y aurait ni trottoir, ni éclairage public car aucun texte de les rend obligatoires. L'article 72 alinéa 2 de notre Constitution dispose que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

L'ANEM souhaite également le **maintien de la clause générale de compétence pour le département** qui doit assurer la cohésion à travers la solidarité sociale et territoriale de proximité et accompagner l'économie de montagne. Qui aurait initié la couverture en téléphonie mobile des zones blanches ou l'installation de réseaux « haut débit » en zones rurales non rentables si les départements n'avaient pas pris le relais d'opérateurs non intéressés par ces territoires ?

Proposition n° 12

- **Clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État.**

Il est indispensable de **préciser les compétences exclusivement intercommunales** en application du principe de spécialité et de prévoir un bloc de responsabilités dont l'exercice serait librement défini par les acteurs locaux dans un but d'efficacité de l'action publique. Pour clarifier les compétences et savoir «qui fait quoi » conformément aux exigences des citoyens, il faut reconnaître plusieurs blocs d'intervenants, essentiels pour les collectivités de montagne :

- Le bloc communes et intercommunalités/ départements pour la gestion et les projets de proximité,
- Le bloc régions/État pour les actions stratégiques de développement, notamment en montagne, en liaison avec le comité de massif,
- Le bloc régions et État/Union européenne pour les programmes opérationnels des fonds structurels européens.

Proposition n° 13

- **Prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'État qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.**

Il faut **être** particulièrement **vigilant** sur l'application de la RGPP et sur les conséquences de **la réorganisation des services publics en montagne**. Les services déconcentrés de l'État sont les interlocuteurs privilégiés des élus locaux, surtout dans les petites communes rurales et de montagne, qui ne disposent pas de services administratifs, juridiques ou techniques structurés.

Il est essentiel que les représentants de l'État dans les régions et les départements établissent une étroite concertation avec les élus locaux. L'Association souhaite que la réforme à venir **privilégie le maintien des administrations déconcentrées** en zone de montagne et en zone rurale.

Proposition n° 14

- **Définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.**

Cette proposition représente une **régression par rapport** aux acquis de plus d'un quart de siècle de **décentralisation** et met en cause le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités locales. En effet, selon l'article 72-2 de la Constitution « les collectivités territoriales bénéficient de ressources propres dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

L'encadrement par le Parlement de la dépense publique locale qui représente 73 % des investissements publics civils de la France est un véritable danger. Le meilleur juge de l'efficacité des dépenses locales reste l'électeur, pour peu que la fiscalité locale soit plus lisible.

Proposition n° 15

- **Réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.**

Il faut prévoir un système d'**actualisation annuelle**, simple et automatique, avec des garanties pour amortir les conséquences de la révision les premières années afin d'éviter des transferts brutaux de charges et de recettes, entre contribuables et entre collectivités.

Proposition n° 16

- **Compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.**

Proposition n° 17

- **Limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.**

La **réforme** des collectivités doit être **liée à celle de la fiscalité locale et des concours de l'État**. Il est urgent de l'engager pour assurer l'alimentation régulière des budgets locaux, l'autonomie financière des collectivités et l'amélioration de leur lisibilité pour les contribuables. On ne peut pas définir des compétences sans interrogation préalable sur les moyens dont chaque niveau de collectivités disposera pour les assumer. L'annonce récente de la suppression de la taxe professionnelle ne fait que renforcer cette exigence.

L'ANEM demande à participer au chantier de la réforme de la fiscalité locale avec l'ensemble des associations nationales d'élus, porteuses de propositions permettant aux collectivités de disposer ressources pérennes pour l'exercice de leurs responsabilités.

Proposition n° 18 :

- **Créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.**

Pour mémoire. Pas de commentaire.

Proposition n° 19

- **Modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse.**

Le système en vigueur exige qu'une liste atteigne 3 % pour fusionner et 5 % pour se maintenir, avec une prime de 3 sièges à la liste arrivée en tête au 1^{er} tour.

Lors d'un débat sur l'évolution du mode de scrutin à l'Assemblée de Corse, le 16 mars, une motion visant à rehausser les seuils au deuxième tour (fusion à partir de 5 % et maintien à partir de 7 %, avec une prime de 6 sièges à la liste arrivée en tête au 1^{er} tour) a été présentée par les deux partis majoritaires (l'un dans la majorité présidentielle, l'autre dans l'opposition)².

L'Association considère qu'il s'agit d'une **indication à prendre en considération pour choisir le nouveau mode de scrutin.**

² Elle a obtenu 29 voix pour, 2 abstentions. 20 élus n'ont pas pris part au vote.

Proposition n° 20

- **Instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.**
Pour mémoire. Pas de commentaire.

Conclusion

Plus que jamais, la réforme doit intégrer la nécessité de **respecter la lettre et l'esprit de la loi Montagne de 1985**, votée à l'unanimité de la représentation nationale, qui reconnaît le droit à la différence et la spécificité des zones de montagne.

Cela suppose une reconnaissance du droit à l'expérimentation et la préservation des institutions et modalités propres à la montagne (Conseil national de la montagne, comités de massifs...). À cette occasion, l'Association rappelle son souhait de remettre en chantier une nouvelle loi pour la montagne, près de 25 ans après la loi fondatrice.

Dans le cadre de la concertation annoncée par le Président de la République, l'ANEM demande à être auditionnée par le Premier ministre et par la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.