



n° 09.09 PB/HB/GM/OR

MONTAGNE ET RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Tous les élus sont d'accord, ceux de la montagne comme les autres, pour améliorer la gestion décentralisée de nos collectivités et pour rapprocher la prise de décision du citoyen. **L'Association nationale des élus de la montagne** a vocation à représenter **tous les niveaux** de collectivité locale sur près d'**un quart du territoire national**, répartis sur 6 massifs : 12 conseils régionaux, 48 conseils généraux, 659 intercommunalités et 6200 communes.

En conséquence, notre Association a une approche globale du territoire (horizontale et verticale). Elle considère que **les zones de montagne ne peuvent être oubliées** ou sacrifiées au nom d'une rationalisation qui oublierait la prise en considération de certaines situations spécifiques. Le remodelage ou la nouvelle conception du rôle des communes, des intercommunalités, des départements ou des régions ne peut aboutir à un éloignement de la montagne des centres de décision par manque de relais légitimes ou de moyens, débouchant à terme sur de véritables friches territoriales et humaines.

Bien au contraire, il faut affirmer une volonté de développement harmonieux des territoires, s'appuyant sans complexe sur la ruralité et sur les valeurs qu'elle incarne - plutôt que de se laisser imposer des schémas inspirés exclusivement de l'approche urbaine - à partir d'une ruralité assumée et, éventuellement, revisitée.

Afin de **sensibiliser les esprits à la spécificité montagne** aussi bien dans le contexte administratif et politique actuel, que dans celui imaginé pour l'avenir, la réflexion, abordée par un angle propre aux territoires de montagne, porte ici sur trois grands thèmes essentiels.

I. LE DECOUPAGE ADMINISTRATIF ET LES AMENAGEMENTS SPECIFIQUES A LA MONTAGNE

1. La représentation montagne dans les collectivités territoriales

Dans le paysage institutionnel actuel, la représentation montagne au sein de chacune des trois catégories de collectivités territoriales dites « de droit commun » dépend de leur propension à cerner la réalité géophysique de celle-ci. Cette représentativité est donc tributaire à la fois de la taille de la collectivité et du mode de désignation de ses représentants.

- les communes

Leur dimension restreinte fait généralement qu'elles doivent leur identité territoriale à un seul type géographique. Le mode de scrutin n'a guère d'incidence sur cette identité puisque tous les élus émanent d'un même territoire géophysique.

Les communes de montagne constituent ainsi un sous-groupe d'autant plus identifiable que la loi reconnaît leur spécificité et y applique certaines mesures législatives ou réglementaires

spécifiques : aides agricoles, règles d'urbanisme, développement touristique, dotations de l'État...

Dans le contexte de réflexion sur un redécoupage territorial, il est important de relever que la maille communale sert à l'heure actuelle d'unité de délimitation du zonage montagne au sein duquel s'applique la loi du 9 janvier 1985.

- les départements

Au niveau des conseils généraux, c'est le mode de scrutin (scrutin majoritaire uninominal à deux tours) combiné à la taille des circonscriptions (canton) qui permet d'assurer une représentation des territoires et populations de montagne des départements.

La réalité montagnarde locale des départements transparaît dans la politique des conseils généraux qui lui affectent en général un vice-président (généralement au titre de problématiques plus larges telles que l'aménagement du territoire ou le développement touristique).

Collectivité emblématique des solidarités tant sociales et économiques que territoriales, le département demeure un échelon de collectivité auquel l'électeur reste attaché en raison de sa « lisibilité », au niveau des élus et de sa proximité.

- les régions

Bien que les listes régionales soient composées de sections départementales, le mode d'élection des conseillers régionaux (scrutin de liste proportionnel à deux tours avec prime majoritaire) ne permet pas d'assurer une représentation régionale des territoires et des populations de montagne. La présence de conseillers régionaux montagnards dépend donc à la fois du charisme des candidats originaires de ces territoires et de la part relative de la montagne sur le territoire régional.

Comme dans les départements, l'organisation des conseils régionaux comprend généralement un vice-président en charge des dossiers montagne sous couvert d'aménagement du territoire, d'environnement ou de tourisme.

2. Montagne et intercommunalité

L'intercommunalité de montagne doit surmonter un dilemme particulièrement délicat :

- soit atteindre un périmètre suffisant (et donc arrêté comme « pertinent » par le préfet) en termes d'opérationnalité et de population, tout en restant entre communes de montagne,
- soit se constituer en EPCI avec des communes qui ne sont pas forcément classées montagne.

Il faut également rappeler que pour certains territoires de montagne particulièrement isolés et très faiblement peuplés (Ardèche, par exemple), la grande dispersion de la population rend pratiquement impossible l'émergence d'un sentiment communautaire fort, seul garant du succès de la démarche intercommunale.

Dans un tel contexte, le maintien d'une identification de la maille communale reste un enjeu sensible, car si celle-ci venait à disparaître, il faudrait résoudre la question de l'adaptation de l'actuel zonage montagne, qui n'a pourtant pas de vocation tangible à s'étendre.

Le précédent du régime ZRR qui a évolué récemment d'une base communale à une base intercommunale, devrait aider à la réflexion.

3. Institutions spécifiques à la montagne

Instance consultative et relevant à ce titre de la gouvernance, les comités de massif ont su faire la démonstration de leur utilité en tant que moteurs de l'interrégionalité, en alimentant par leurs propositions le contenu des schémas interrégionaux de massif, et des conventions interrégionales de massif.

Leur pérennité est indissociable de celle des préfets coordonnateurs de massif et des commissariats de massif, si tant est que le choix politique est confirmé de faire de la politique d'aménagement du territoire et de la politique de la montagne une politique de solidarité nationale qui garantisse un traitement égalitaire des différents massifs.

Dans l'éventualité d'un regroupement de régions ou de départements, l'idée de faire coïncider de tels regroupements avec le tracé des massifs ne semble relever d'aucun scénario probant, même si la question peut se poser, notamment pour le Massif central.

4. Redécoupages et regroupements

A priori, la réalité vécue des territoires doit prévaloir dans la recherche de nouvelles frontières administratives. La réorganisation des services de l'État est un des facteurs à prendre en considération (pour en prendre acte ou bien pour l'infléchir), de même que le recours à des nouveaux modes de communication.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le lien entre le citoyen et les collectivités territoriales doit rester marqué, et pour ce faire, se traduire par une certaine proximité. Or, la proximité en montagne s'apprécie bien différemment des autres territoires. Ce qui plaiderait en faveur de collectivités de montagne « de moindre taille » et, en tout état de cause, pour le **maintien de l'échelon départemental**.

- Articulation régions-départements

« Inféoder » les conseils généraux aux conseils régionaux soulève un certain nombre de questions en termes :

- de regroupements de compétences,
- de délégation (ou d'articulation) entre niveaux régional et départemental,
- de rationalisation de la fiscalité,
- d'effectifs des élus locaux,
- de mode de scrutin et de découpage de circonscription.

À ce stade, le bilan coûts/avantages d'une telle opération au seul motif de rechercher à éliminer une strate du millefeuille administratif ne semble pas évident a priori.

Quant à la redéfinition des frontières administratives des collectivités, elles semblent surtout concerner le niveau régional, tant en termes de fusions de départements ou de régions entre elles, que de scissions éventuelles. Dans le cadre de cette réflexion, les massifs peuvent constituer un enjeu particulier.

- Scissions

La recherche de nouvelles délimitations au territoire des collectivités est souvent présentée comme visant à donner aux nouvelles régions regroupées une taille économique significative au niveau européen. Dans le cadre de cette réflexion, la réalité physique des massifs devrait continuer à être une cause nécessaire d'interrégionalité, tout en veillant à ce qu'une région donnée ne se retrouve pas écartelée entre un nombre de massifs trop important. La question peut alors se poser de la scission de la région Rhône-Alpes écartelée entre trois massifs distincts, ce qui rend complexe la cohérence de sa politique montagne, et dont au moins un, celui des Alpes du Nord (Savoie, Haute-Savoie, Isère), peut revendiquer une attractivité économique massive.

- Fusions

Le cas de la fusion des deux départements alsaciens et du Conseil régional d'Alsace en une seule collectivité a ressurgi immanquablement dans le débat. Mais, au nom de la rationalité, une telle fusion pourrait-elle exclure le Territoire de Belfort ?

La Corse, bien que tenue à part dans la réflexion compte tenu de la spécificité de son statut, est de fait confrontée à une logique analogue....

II. LES COMPETENCES SPECIFIQUES PROPRES AUX DIVERS NIVEAUX DE COLLECTIVITE TERRITORIALE ET LA CLAUSE GENERALE DE COMPETENCE

Les principes fondamentaux à réaffirmer en matière de répartition des compétences :

1. Le principe, constitutionnel, de libre administration des collectivités locales

- doit être réaffirmé, compte tenu des initiatives récentes de l'État impactant les finances locales (le résultat étant une nette contraction des concours et dotations de l'État au détriment des projets des collectivités territoriales).
- le principe impose que chaque catégorie de collectivités locales soit dotée d'attributions effectives. Cela suppose une répartition claire des compétences, afin d'éviter les doublons.
- le principe interdit la tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Une collectivité territoriale de montagne ne saurait, par exemple, s'immiscer dans l'exercice des affaires relevant d'une autre collectivité de montagne.

2. Le principe de subsidiarité (introduit dans la Constitution en 2003) doit être pleinement appliqué

- cela suppose de rompre avec une conception exagérément jacobine de l'État qui pourrait se traduire au niveau de la réforme de la carte territoriale par une adaptation des principes d'organisation aux réalités locales, compte tenu de leurs spécificités géographiques, démographiques, économiques et sociales.
- concrètement : les compétences doivent être distribuées en fonction de critères de proximité et d'efficacité maximales et faire de la France, la « République des proximités ».
- recourir, en ce sens, à l'expérimentation : tester le niveau le plus adéquat pour l'exercice d'une compétence avant de la pérenniser.

3. Clause générale de compétence ou « blocs de compétences »

Rappel : la clause générale de compétence permet à n'importe quelle collectivité territoriale (commune, département, région) d'intervenir dans n'importe quel domaine pourvu qu'il soit jugé d'« intérêt local ».

Orientations :

- maintenir la **clause générale de compétences pour les communes**, au nom du **principe de proximité de l'action locale**. Le maire et son conseil municipal doivent être en capacité de régler toutes questions relevant des « affaires communales ».
- en conséquence, les établissements publics de coopération intercommunale ne bénéficieront pas de la clause générale de compétence, les communes conservant la liberté de décider ce qu'elles transfèrent à l'EPCI. L'EPCI obéissant, comme établissement public, au principe de spécialité.
- maintenir la **clause générale de compétences pour les départements** ;
 - cela suppose que les départements non urbains, clairement identifiés, ne soient pas fusionnés avec les régions ;
- établir une spécialisation des compétences des régions.

L'enjeu : sur un même projet de développement local, deux niveaux de collectivités territoriales impliquées, notamment du point de vue du financement. L'écueil à éviter : la paralysie des projets de développement communal, liée à l'inertie des financements en cas de pluralité de financeurs. On aurait donc les configurations suivantes :

- communes - départements ;
- communes - régions ;
- EPCI - départements ;
- EPCI - régions.

Dans toutes ces configurations, l'État pourrait intervenir comme financeur.

4. Financement des compétences transférées et fiscalité locale

Le principe : renforcer et garantir l'autonomie financière des collectivités locales (exigence constitutionnelle).

- concrètement : les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque collectivité territoriale de montagne, notamment les communes, une part déterminante de leurs ressources.

En pratique : établir les conditions d'une **spécialisation territoriale de l'impôt**. Signification : un impôt perçu par une seule catégorie de collectivité territoriale, seule compétente pour fixer le taux correspondant. La fiscalité locale serait articulée autour de la distinction « fiscalité des ménages », « fiscalité des entreprises ».

Exemple : taxe d'habitation relevant de la seule compétence des communes ; le département ne recevrait plus le produit de la taxe d'habitation.

Enjeu : maintenir un lien entre l'impôt économique (taxe professionnelle ou autre) et le niveau de base : commune-EPCI.

III. ÉLÉMENTS DE REFLEXIONS SUR LE PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE

1. La réforme du «couple » commune/intercommunalité devra se faire par étapes pour être partagée par les adhérents de l'ANEM

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne peuvent pas devenir des collectivités territoriales à part entière de façon immédiate. 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.

Le renouvellement municipal de 2014 devra prévoir un fléchage pour la désignation des conseillers communautaires. Concrètement, les candidats au conseil communautaire devraient être identifiés sur les listes de candidats aux élections municipales. Le seuil actuel de 3.500 habitants pour présenter obligatoirement une liste de candidats devrait être abaissé à 500 habitants. Pour les communes de moins de 500 habitants, voire 200 pour les communes de montagne, le maire serait de droit désigné comme délégué communautaire.

L'objectif partagé par la majorité des élus locaux est d'achever la carte.

Il pourrait être proposé d'élire les conseillers communautaires en s'assurant de leur juste représentativité pour corriger le déficit démocratique de certains EPCI. Cela impliquerait de prendre en compte le poids démographique et plus seulement la dimension territoriale dans le mode de calcul des élus des communes membres siégeant au sein de la future collectivité unique.

2. Description des conséquences et dangers de la transposition de la loi PML dans le projet de loi de modernisation de la démocratie locale

a. Projet de création d'une collectivité unique formée par le couple commune / EPCI

Une des pistes de réflexion parfois évoquée est la transformation d'un EPCI et de ses communes membres en une collectivité unique, à l'instar de la formule Paris Marseille Lyon. Ses conséquences éventuelles méritent d'être examinées.

Comme les EPCI lèvent l'impôt et construisent une large part des équipements publics, il paraît logique de soulever la question de leur légitimité démocratique. C'est pourquoi est à l'étude une disposition relative à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct selon des modalités proches de celles en vigueur à Paris, Marseille et Lyon.

Concrètement, la commune de plein exercice pourrait être transformée en mairie d'arrondissement et l'EPCI deviendra un nouvel échelon territorial regroupant les communes membres.

b. Modalités de l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

Les conseillers municipaux et communautaires seraient élus au suffrage universel direct : au scrutin de liste en zone urbaine et au scrutin uninominal en zone rurale. Chaque conseiller communautaire se présenterait dans sa commune de résidence. Il siégerait au conseil de communes en qualité de conseiller municipal et au conseil de la nouvelle entité territoriale.

Ce système s'inspire largement de celui en vigueur dans la Capitale. Paris compte 517 élus (163 conseillers de Paris + 354 conseillers d'arrondissements) siégeant au Conseil de Paris et dans les 20 conseils d'arrondissement présidés par les maires d'arrondissement. Les conseillers de Paris siègent à la fois à l'assemblée communale, dénommée Conseil de Paris, et au conseil d'arrondissement dans lequel ils sont élus. En revanche, les conseillers d'arrondissement ne siègent qu'au conseil de l'arrondissement dont ils sont élus.

c. Répartition des compétences entre les communes regroupées et la collectivité unique

S'inspirant des conseils d'arrondissements, les conseils des communes regroupées pourraient conserver l'exercice des compétences suivantes :

- *Gestion des équipements de proximité*
- *Attribution de 50% des logements situés sur le périmètre communal*
- *Pouvoir d'avis sur tout projet d'acquisition d'immeuble réalisé par la collectivité unique dans la commune membre*
- *Pouvoir d'avis dans l'élaboration du PLU et des SCOT*
- *Avis sur tous les projets de délibérations relevant de la commune*

d. Répartition des ressources budgétaires et des moyens financiers

Dans la loi PML, il n'existe qu'un seul budget communal : les arrondissements disposent d'un « état spécial d'arrondissement » annexé au budget de la commune qui couvre essentiellement les dépenses de fonctionnement. Cela signifie que les personnels et les services demeurent sous la tutelle du Maire de Paris à l'exception des collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissements. Contrairement à une collectivité de plein exercice, un arrondissement ne dispose pas d'une existence juridique autonome, ni du pouvoir d'encaisser des recettes. (Limite de l'exercice de transposition du système PML...).