

Débats

*Aux échelles communales et intercommunales, comment orienter la planification en matière d'habitat, d'urbanisme, de transports, d'implantation des commerces pour prendre en compte les objectifs du Grenelle de l'environnement ?*

# L'urbanisme au cœur du développement durable

« Une intercommunalité désincarnée ne pourrait pas fonctionner », a rappelé Jacqueline Gourault, première vice-présidente de l'AMF, en introduction de la table ronde. Cependant, a-t-elle ajouté, « que ce soit en matière d'habitat ou d'implantation commerciale ou de transport, on ne peut pas concevoir le développement du territoire à l'échelle d'une commune ». Par exemple, l'heure n'est plus à la simple gestion des flux de transports engendrés par les déplacements contraints entre le domicile et le travail, mais il s'agit de revoir le modèle de développement urbain en sortant de la fragmentation des compétences, comme l'a ainsi souligné Roland Ries, maire de Strasbourg (Bas-Rhin). En ce sens, Michel Destot, maire de Grenoble (Isère), a souhaité pour sa part que le rôle des autorités organisatrices de transport soit élargi à l'ensemble des compétences favorisant la mobilité (voirie et stationnement compris), et qu'il s'accompagne d'une coordination réelle entre les transports publics locaux, départementaux et régionaux (bus et trains).

En ce qui concerne les implantations des commerces, elles doivent être mises en cohérence à l'échelle de l'agglomération, mais aussi au niveau départemental, a in-

diqué Jean-Paul Charié, député du Loiret, auquel a été confiée la rédaction d'un rapport sur le sujet.

## PLU à l'échelle intercommunale ?

En matière de documents d'urbanisme, Pierre Ducout, président du groupe de travail Urbanisme de l'AMF, s'est fait l'écho des préoccupations des élus en plaidant pour la souplesse : la réflexion sur la densification de l'espace doit se faire à l'échelle intercommunale, tandis que l'application du droit des sols reste de la responsabilité de la commune. Concrètement, il est possible de mutualiser les études concernant toutes les questions d'urbanisme et d'impact sur l'environnement. Et celles-ci se déclinent ensuite au plus près du terrain dans les plans locaux d'urbanisme. Bien entendu, quand c'est possible, ceux-ci peuvent être réalisés à l'échelle intercommunale, mais « l'AMF demande à ce que les lois en préparation ne transforment pas cette possibilité en obligation », a insisté Pierre Ducout.

Pour Jean Girardon, maire de Mont-Saint-Vincent (Saône-et-Loire), l'essentiel est de ne pas se limiter à une définition du droit des sols, telle que peut le concevoir une

Retrouvez tous les travaux du 91<sup>e</sup> Congrès AMF dès décembre 2008 dans *Maires de France*. Pour vous abonner, rendez-vous sur le stand de l'AMF, hall 4

## Les résultats du vote

- Électeurs inscrits : .....14 090
- Nombre de votants : .....12 359
- Suffrages exprimés : .....12 274

Les candidats à la présidence ont obtenu :

- Jacques Péliissard : ...7 034 voix, soit 57,31 %
- André Laignel : ...5 240 voix, soit 42,69 %

Par ailleurs, le bureau et le comité directeur ont été élus avec 11 891 voix, soit 98,06 % des suffrages exprimés (contre : 235 voix). Enfin, le rapport d'activité a été adopté avec 11 633 voix, soit 96,30 % des suffrages exprimés (contre : 447 voix).

## JEAN-LOUIS BORLOO

*ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*

Soulignant l'importance des élus dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, deux membres du gouvernement ont assisté à la séance consacrée aux politiques communales et intercommunales en matière d'urbanisme, d'habitat et de transport. Relayant Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État à l'Écologie, le ministre Jean-Louis Borloo est venu à son tour apporter son soutien aux congressistes : « L'espère qu'après le vote des lois Grenelle de l'environnement nous sommes entrés dans la voie d'une vraie simplification pour l'urbanisme, de densifier là où c'est nécessaire, de favoriser l'articulation aménagement-transport, notamment. » La mise en œuvre du Grenelle reposera pour beaucoup sur les collectivités locales. Cependant, « celles-ci n'ont pas à réinventer ce qui a déjà été fait. Il s'agit surtout de mutualiser à la bonne échelle territoriale les efforts et les bonnes pratiques ».

carte communale ou un plan d'occupation des sols, mais d'établir un projet, ce qui nécessite d'élargir la réflexion aux communes voisines pour élaborer un schéma de cohérence territoriale. « C'est un outil de dialogue entre collectivités qui fonctionne y compris en milieu rural », a souligné l'élu.

Quel sera l'impact des projets de loi Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme ? Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (Cantal), en a présenté les différentes facettes. Il a souligné que « le renforcement du caractère plus prescriptif du

schéma de cohérence territoriale repose sur la libre volonté des élus. Ce sont eux qui peuvent décider d'améliorer l'efficacité de ce document de planification supra-communal en y intégrant des objectifs de plus en plus précis : consommation des espaces naturels et agricoles, densité, performances énergétiques et environnementales ».

### La méthode du " Grenelle "

À ce sujet, Thierry Repentin, sénateur de Savoie, a souhaité que les logements sociaux bénéficient d'avantages fiscaux à hauteur de ce qui, dans le projet de loi du

Grenelle, est prévu en faveur de l'habitat privé.

Ces dispositions ont été détaillées par Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État à l'Écologie. « Le Grenelle de l'environnement, c'est d'abord une méthode, et certaines mesures sont déjà en œuvre sans attendre la loi », a-t-elle souligné. Elle a invité les élus à s'emparer des outils à leur disposition en associant, à l'échelle locale, les partenaires qui ont participé à la démarche du Grenelle : syndicats, entreprises, associations de défense de l'environnement et l'État.

## DÉBATS ET ATELIERS

Outre le débat « Urbanisme, habitat, transport », cinq ateliers ont mobilisé les congressistes, ainsi qu'un débat animé consacré aux questions scolaires. La ministre de l'Intérieur, des collectivités territoriales et de l'Outre-mer est venue conclure cette deuxième journée.

### ◉ EUROPE

Président de la Commission Europe de l'AMF, Daniel Hoeffel a présenté deux objectifs très pratiques : comment les maires peuvent-ils peser sur l'orientation des décisions européennes, et comment accéder aux fonds européens, y compris pour les petites communes (1). Christophe Rouillon, maire de Coulaines (Sarthe) et co-animateur de l'atelier, a rappelé que « 70 % de la réglementation des collectivités locales est d'origine européenne ». Depuis trois ans, la Maison européenne des pouvoirs locaux (MEPL) permet aux grandes associations d'élus de parler d'une même voix. « Nous faisons pression sur la Commission pour une directive sur les services sociaux d'intérêt général », a indiqué Denis Simonneau, du cabinet de Jean-Pierre Jouyet, ministre des Affaires européennes. « Les dangers viennent parfois non de l'Europe, mais de la transposition par l'administration française », a nuancé Françoise Grossetête, députée européenne. Jacques Toubon, député européen, a suggéré d'élaborer « une loi nationale qui qualifie les services d'intérêt général ». Enfin, Christophe Rouillon, relayé par Lorraine de Bouchony, consultante, a annoncé qu'« il reste

des fonds européens » pour financer des projets locaux s'ils s'inscrivent dans les objectifs européens d'innovation et d'efficacité énergétique. Xavier Delarue, directeur adjoint du cabinet du secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire, a conseillé de « ne pas hésiter à solliciter un fonds, dès le début du projet ».

(1) Deux outils pour aider les maires : le guide *Financez vos projets grâce à l'Europe* (disponible notamment sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)) et un site Internet dédié aux élus locaux : [www.placedeurope.eu](http://www.placedeurope.eu).

### ◉ SANTÉ

Invités à débattre de « quelle nouvelle répartition de l'offre de soins sur le territoire ? », les maires ont plutôt proposé des solutions bien plus radicales que celles qui ont jusqu'ici été imaginées ou pourraient l'être dans le cadre du futur projet de loi Hôpital, patients, santé et territoires. Sur le premier sujet traité, l'inégale répartition des professionnels de santé, les maires ont voulu lever un « sujet tabou » : la libre installation des médecins libéraux. Le tableau dressé par le Conseil national de l'Ordre des médecins est en effet éloquent : concentration accrue des médecins dans les régions littorales du sud et du grand ouest et en Île-de-France, et ce

malgré les mesures incitatives pour favoriser leur installation dans des zones dépourvues, mesures à l'évidence qui « ne fonctionnent pas ». Un argument de plus pour les maires pour réclamer : « Au même titre que le Conseil de l'ordre des infirmières a remis en cause le principe de libre installation, les médecins doivent franchir ce pas ». « Les maisons médicales pluridisciplinaires sont une solution, mais ne peuvent être la seule », développait Isabelle Mancion, maire de La Ville aux Clercs (41), coanimatrice de ce débat matinal.

Différentes expériences ont en effet démontré que ces projets n'atteignent pas tous le but fixé. Tandis que d'autres démarches portées par des élus, visant à une organisation territoriale favorisant la coopération entre libéraux et hospitaliers, s'avèrent plus efficaces. D'où l'importance pointée par Jean-Paul Nunzi, maire de Moissac (82) et co-animateur, que les élus aient un rôle actif dans la gouvernance des futures communautés hospitalières de territoire. Et l'élu de rappeler que l'AMF approuvait le principe de la coopération entre des établissements de santé, mais serait vigilante à ce que ces projets reposent sur le volontariat et n'entraînent pas de disparition systématique de services dans les 350 petits hôpitaux.

## ○ TÉLÉVISION

Le passage à la télévision numérique doit s'achever le 30 novembre 2011. « Une échéance qui implique que 90 millions d'appareils soient changés ou modifiés et que les habitudes évoluent », a rappelé Philippe Lévrier, président de France télévision numérique. Aux côtés de ce GIP, et pour préparer la population à ce changement, « il faut que les maires se mobilisent, car ils sont un relais essentiel auprès des associations, des bailleurs et des personnes fragiles », a souligné Franck Riester, député-maire de Coulommiers, première ville à passer à la TNT cet hiver. André Laignel, président du groupe de travail de l'AMF sur les télévisions locales, a abondé en ce sens en estimant que « compétence ou pas, les maires seront en première ligne en 2011 » si les habitants venaient à être privés de télévision. La mise en place d'un groupe de travail AMF spécifique a du reste été évoqué pour réfléchir au rôle des communes dans la migration vers la TNT. Il reste qu'aujourd'hui, échaudés par le haut débit, les élus ruraux s'inquiètent des zones d'ombre de la TNT. Certes, le recours au satellite a été évoqué par Michel Boyon, président du CSA, pour les 5 à 9 % des personnes qui, pour des raisons géographiques, ne pourront recevoir la TNT. « Les offres satellitaires n'offrent cependant pas accès aux télévisions locales », a fait remarquer Gérard Baumel, maire de Céreste. Par ailleurs le satellite représente un coût non négligeable, difficile à faire accepter par des personnes habituées à recevoir la télévision « comme tout le monde ».

## ○ PETITE ENFANCE

La question des financements de l'accueil de la petite enfance a été au cœur des débats. Patrick Masclat, maire d'Arleux et coprésident de la séance, a rappelé que l'année 2009 ne sera « pas facile » pour les élus en la matière, et que les maires « ont besoin de connaître leur marge de manœuvre » dans un contexte de démographie en hausse. Jean-Louis Deroussen, président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), a estimé que les 6 % prévus d'augmentation du Fonds national d'action sociale se-

### NADINE MORANO

secrétaire d'État à la Famille

Dans un contexte de restrictions budgétaires, la secrétaire d'État à la famille a expliqué que son premier objectif était « d'optimiser les structures existantes », notamment en ouvrant aux familles les places libres des crèches hospitalières.

Le gouvernement souhaite également aller vers le regroupement des assistantes maternelles – en leur permettant, en plus, d'accueillir chacune quatre enfants. Elle a également évoqué la volonté du gouvernement de « chercher des pistes » en matière de « jardins d'éveil », créés sur la base du volontariat, en essayant par exemple d'installer ces structures dans les salles de classe inutilisées. Nadine Morano a par ailleurs rappelé son « attachement à l'école dès trois ans ».

raient insuffisants pour répondre aux besoins d'accueil croissants. Valérie Demangeau, maire de Le Pellerin et également coprésidente de l'atelier, a elle aussi estimé que la question des financements reste « la première préoccupation des élus ».

Gérard Pelhate, président de la Mutuelle sociale agricole (MSA), a expliqué que, depuis 2003, les aides de la MSA en matière d'accueil sont alignées sur celles de la Cnaf, parce que « contrairement à ce que l'on pense trop souvent, le monde rural a un besoin vital de crèches ». La MSA offre également des aides pour la mise en place de micro-crèches.

Le débat a permis aux élus d'illustrer ces préoccupations – en donnant des chiffres inquiétants sur la baisse drastique des aides de la CNAF. D'autres maires ont souligné qu'ils ne souhaitaient pas se voir déléguer d'autres compétences, pour des raisons de responsabilité, les communes ne pouvant être juge et partie.

Anne-Sophie Grouchka, représentante de la secrétaire d'État à la Famille, a voulu rassurer les maires qui ont exprimé la crainte de voir transférer l'accueil des enfants de deux ans de l'Éducation nationale aux collectivités. Elle a affirmé qu'il est « hors de question de faire d'un coup disparaître l'école pour les 2-3 ans » - le gouvernement ne voulant, pour l'instant, faire que des « expérimentations ».

Pour conclure le débat, Patrick Masclat a rappelé que l'accueil de la petite enfance est à la fois un enjeu national et un enjeu local, en termes d'attractivité des territoires.

## ○ ECOLE

Au titre résumé du débat consacré à l'école, « les réformes », la grande majorité des maires ont opposé avec force démonstration leur sentiment, « entre colère et amertume ». À maintes reprises, ils ont manifesté leur vive opposition sur le fond souvent, mais sur la forme toujours, et la manière dont ces réformes ont été conduites ces derniers mois, « sans concertation » et dans l'ignorance des politiques éducatives locales : de la semaine de quatre jours à la fin du samedi matin en passant par l'accompagnement éducatif ou le service minimum d'accueil (SMA). Ce dernier point aura provoqué jusqu'au départ d'une partie de l'assistance de l'auditorium, suivant l'appel de leur collègue maire de Périgueux leur proposant de manifester ainsi la demande de dialogue que les élus entendent avoir avec le ministre de l'Éducation nationale (Xavier Darcos étant retenu par un Conseil des ministres européen).

Au-delà des difficultés à appliquer le service minimum d'accueil (mobilisation de volontaires, délais de réaction...), les incohérences pointées (absences de normes d'encadrement et de qualification), les fortes inquiétudes sur les responsabilités induites (les élus mettant en avant la responsabilité pénale et morale dont ils resteront seuls redevables en cas d'accident), les maires n'admettent surtout pas d'être traînés devant des tribunaux administratifs pour n'avoir pas organisé ce service minimum. À tout le moins, ils demandent un moratoire sur l'application de ce SMA. Les autres sujets ont offert l'opportunité aux élus de livrer un véritable plaidoyer en faveur de l'école publique et de s'en porter défenseurs, notamment de l'école maternelle, « fleuron français en danger ». Trait d'apaisement, sur un sujet pourtant sensible il y a peu : le financement des écoles privées hors de la commune de résidence des élèves, avec le prochain examen au Sénat d'une proposition de loi répondant à la demande de l'AMF d'aligner le traitement entre écoles publiques et privées.

Le représentant du ministre a assuré avoir entendu la nécessité de dialogue avec les communes, pour cette « année de transition ».

## ► Fonction publique territoriale

L'atelier « désormais traditionnel » consacré à la fonction publique territoriale (FPT) comptait deux parties. La première portait sur l'actualité législative et réglementaire car « il est important de faire le point sur ce qui attend les élus », comme l'a rappelé Françoise Descamps-Crosnier, présidente du groupe de travail FPT de l'AMF qui co-animait les débats avec Jacqueline Gourault, première vice-présidente de l'association. Une actualité chargée avec la loi du 19 février 2007 dont certains décrets d'application sont toujours en attente : le projet de loi sur la mobilité dans la fonction publique, adopté par le seul Sénat à ce jour, le projet de loi sur le dialogue social et le récent livre blanc de Jean-Luc Silicani sur l'avenir de la fonction publique. Une fois

le décor planté, Françoise Descamps-Crosnier a aussitôt rappelé les craintes actuelles des maires sur les réformes envisagées notamment par le projet de loi mobilité des fonctionnaires : voir « leurs communes devenir le receptacle pour les agents dont l'État ne voudrait plus ». L'élue a aussi dénoncé les dispositions du projet de loi sur le dialogue social qui mettrait fin au principe de paritarisme au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et des organismes de concertation locaux, en particulier les comités territoriaux paritaires. Présent à la tribune, le président du CSFPT, Bernard Derosier, a largement appuyé ces critiques.

Adjoint du directeur général des collectivités locales, Bruno Delsol a dévoilé les propositions que l'État pensait retenir du rapport Silicani pour ses propres agents : conseil supérieur commun aux trois fonctions publiques, contrats plus largement

utilisés, suppression de la notation au profit de l'évaluation et rémunération liée à la performance. La FPT suivra-t-elle la même voie ? Autant de chantiers à évoquer avec les employeurs locaux.

La deuxième partie portait sur la mutualisation des services entre communautés et communes membres, une façon, comme l'a souligné Jacqueline Gourault « d'éviter les doublons, de maîtriser les dépenses publiques et d'améliorer la qualité des services rendus au public ». Présidente de la communauté de communes du Pays de Saint Seine, en Côte d'Or, Catherine Louis a alors témoigné de la mise en place d'un pool de secrétaires de mairie à l'échelle intercommunale. Six secrétaires employées par la communauté de communes pour des tâches de gestion administrative sont mises, selon des horaires définis par les maires, à disposition des 20 communes de la communauté et de 6 syndicats.

Intervention

MICHÈLE ALLIOT-MARIE

## “ L'avenir de nos villes, c'est l'avenir de la France ”

Après quelques mots de félicitations aux maires nouvellement élus, la ministre de l'Intérieur a rappelé sa confiance dans les maires, « ciment de la vie sociale, du service public et de la solidarité ». Elle a souhaité que se mette en place « un partenariat vivant » entre les maires et l'État, souhaitant que ce dernier « entende les préoccupations des maires mais aussi sache les écouter, les connaisse mais aussi les comprendre ».

Elle a ensuite répondu à un certain nombre de préoccupations des maires : estimant qu'ils ont besoin d'interlocuteurs de proximité, elle s'est engagée à « ne pas fermer de sous-préfectures là où les territoires sont les plus fragiles ». Elle a également annoncé sa décision de réévaluer sensiblement la base d'indemnisation fixée pour la délivrance des titres d'identité biométriques, et « d'avancer le réexamen des coûts induits à la fin 2009 ».

En matière de sécurité, Michèle Alliot-

Marie a salué les bons résultats apportés par la vidéosurveillance. Une enveloppe de 30 millions d'euros sera allouée pour aider les maires à mettre en place ces systèmes. Pour garder intacte la capacité de réactivité des secours dans les communes, la ministre a aussi promis de « maintenir tels quels les contingents communaux et intercommunaux ».

Évoquant la crise financière, la ministre a jugé inacceptable que « le développement des territoires » soit freiné par le resserrement du crédit. C'est pourquoi 5 milliards d'euros ont été débloqués par le gouvernement pour assurer les liquidités suffisantes en la matière.

Rappelant que les collectivités territoriales représentent « le premier poste du budget de l'État », la ministre a estimé qu'elles ne pouvaient « être dissociées de l'effort de maîtrise des dépenses publiques ». Mais le gouvernement a décidé d'aller « au-delà » de l'inflation prévisionnelle en augmentant

de 2 % les dotations aux collectivités. Pour ne pas grever le budget des communes par l'inflation des normes, Michèle Alliot-Marie a salué la création de la Commission consultative d'évaluation des normes, et souhaité qu'une telle commission existe au niveau européen.

Sur le sujet sensible de la dotation de solidarité urbaine (DSU), la ministre de l'Intérieur s'est engagée à ce qu'aucune ville « ne touche cette année une DSU inférieure à celle qu'elle a touché l'an dernier » - tout en ne cachant pas que le dispositif serait réformé. Enfin, elle s'est « engagée » à ce que, lors de la réforme de la taxe professionnelle, « les ressources des communes soient garanties ». Enfin, elle a salué la mission des maires, en rappelant que « l'avenir de nos villes est finalement l'avenir de la France ».

### N° SPÉCIAL 91<sup>e</sup> CONGRÈS DE LA LETTRE DES MAIRES DE FRANCE

41, quai d'Orsay, 75343 Paris cedex 07  
Tél. 01 44 18 14 14. Fax 01 44 18 14 16.

Directeur de la publication : Nicolas Basselier -  
Directeur adjoint de la publication : Michèle  
Cascales - Rédacteur en chef : Antoine Blouet  
- Éditeur : Carine Collard - Rédaction : Maires  
de France et départements AMF - Mise en page :  
Maires de France.