



# MAIRES ET PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS FRANCE DE

## Spécial 93<sup>e</sup> Congrès



Retrouvez tous les travaux du 93<sup>e</sup> Congrès de l'AMF dès décembre 2010 dans *Maires de France*. Pour vous abonner, rendez-vous sur le stand de l'AMF, pavillon 3

Jeudi 25 novembre 2010 ■ n°3

### DÉBAT RÉFORME TERRITORIALE

*Les débats d'hier ont permis de revenir sur la genèse de la loi et de détailler ses principales dispositions sur l'intercommunalité. La clarification des compétences apparaît toujours complexe à mettre en oeuvre.*

## La réforme territoriale expliquée aux élus

**P**résidente de la commission intercommunalité de l'AMF, Jacqueline Gourault a ouvert la séance en rappelant aux nombreux élus présents hier dans l'auditorium les grandes étapes à venir pour l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité. « *La première étape, qui est celle de l'élaboration des schémas de coopération intercommunale, se termine fin 2011, c'est à dire demain* », a-t-elle déclaré, conseillant aux élus, comme elle l'avait déjà fait la veille, « *de prendre leur sort en main afin que la carte soit le plus possible le reflet de leur volonté* ». Deuxième étape, la mise en œuvre de ces schémas. L'occasion pour Jacqueline Gourault d'espérer à haute voix que l'État donne aux préfets des instructions afin d'instaurer un réel dialogue avec les élus.

C'est également sur la place des élus dans les discussions à venir qu'a insisté Christophe Sirugue, rapporteur de la commission intercommunalité de l'AMF. « *Il faut que les élus se saisissent de ces questions, a-t-il affirmé. Nous ne pouvons pas accepter que l'évolution de nos territoires dépende du tempérament de tel ou tel préfet* ». « *En Ile-et-Vilaine, on conseille aux élus de réfléchir au bilan de leur intercommunalité et aux capacités de ces dernières de mener à bien*

*d'autres projets* », a témoigné Françoise Gatel, présidente de l'association départementale des maires. Et d'insister : « *Les élus doivent avoir une copie à proposer au préfet* ». Père, en 1999, de la loi sur le renforcement et la simplification de l'intercommunalité qui porte son nom, Jean-Pierre Chevènement a estimé pour sa part que donner des « *pouvoirs considérables* » aux préfets pour achever la carte revenait « *à utiliser un marteau-pilon pour écraser une mouche* ». L'ancien ministre a également appelé « *les élus à se saisir de ces questions* » et a lancé aux préfets un « *appel au discernement* ».

Largement invités à s'exprimer, les élus

### Résultats du vote sur le rapport d'activité

Nombre d'inscrits : .....	10 677
Total des votants : .....	6 503
Taux de participation : .....	60,9 %
Votes blancs et nuls : .....	279
Suffrages exprimés : .....	6 224
<b>Pour</b> : .....	5 416, soit <b>87,02 %</b>
<b>Contre</b> : .....	808, soit <b>12,98 %</b>

présents dans la salle ont confirmé leurs craintes de voir les préfets jouer un trop grand rôle dans l'achèvement et l'évolution de la carte intercommunale.

Chargé de retracer le chemin parcouru depuis le début des travaux du comité Balladur, dont il était membre, Michel Verpeaux, professeur de droit public à l'Université de Paris 1, a d'abord remarqué qu'à « *la fin du marathon parlementaire, le mille-feuille territorial était le*

### PHILIPPE RICHERT

ministre chargé des Collectivités territoriales

« *C'est avec émotion et une certaine fierté* » que le tout nouveau ministre chargé des Collectivités territoriales, Philippe Richert, participait aux débats du 93<sup>e</sup> Congrès. Après avoir rappelé que « *le texte sur le bloc communal faisait plutôt consensus* », le ministre a qualifié la réforme « *d'importante et d'utile pour nos territoires* ». « *On a entendu les messages de l'AMF de ne pas toucher à l'échelon de proximité qu'est la commune et nous avons fait évoluer le texte en fonction de ces demandes* », a-t-il poursuivi avant d'expliquer que la possibilité de créer demain des métropoles, des communes nouvelles ou des pôles métropolitains permettrait de tenir compte de la diversité des territoires. Philippe Richert s'est aussi engagé « *à construire un partenariat avec les élus pour la mise en œuvre de la loi et ses adaptations futures* ».

même ». « Il est très difficile en France de supprimer un échelon, a-t-il observé. La réforme prône plus un rapprochement entre collectivités qu'une suppression. » Michel Verpeaux a ensuite rappelé que l'idée initiale de supprimer la clause générale de compétence des départements et des régions « s'inscrivait dans une remise à plat des compétences de tous les échelons. Mais cette remise à plat était très difficile à réaliser, presque vouée à l'échec dès le départ ». Et de rappeler que la future loi prévue sur ce sujet avait disparu lors de la discussion parlementaire.

« On avait tous l'ambition de rédiger une grande loi sur les compétences mais on a réalisé que cela était quasiment infaisable, a reconnu Dominique Perben, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale. Nous

<b>GÉRARD LARCHER</b>
<i>président du Sénat</i>
<p>Le président du Sénat a souligné l'importance qu'avait eu les amendements défendus par l'AMF dans l'amélioration du texte. Mais Gérard Larcher a voulu aussi alerter sur la situation financière des départements. « Il faudra apporter de vraies réponses pour que, demain, les départements ne soient pas uniquement des pourvoyeurs de prestations sociales mais gardent un rôle de collectivité de proximité », a-t-il ainsi déclaré, annonçant que la mission sénatoriale sur la dépendance rendrait les conclusions de ses travaux à la fin de l'année.</p>

sommes vite arrivés à l'idée d'introduire quelques règles simples dans la loi afin de permettre, en début de mandat, aux régions et départements de définir eux-mêmes la répartition de leurs compétences. »

Clôturant les débats, le secrétaire général de l'AMF, André Laignel, a rappelé que le « souhait de l'AMF, exprimé dans la réso-

lution générale du Congrès 2009, était que l'on commence par la clarification des compétences. C'est exactement l'inverse qui se produit aujourd'hui ». Le président de l'AMF, Jacques Péliissard, a demandé lui que « l'on aille plus loin sur la définition de chef de file afin d'avoir une approche plus réaliste de son rôle en y incluant l'État ».

## DÉBATS ET ATELIERS

Outre le débat sur la réforme territoriale, un débat très attendu a porté sur les finances locales. Six ateliers ont également mobilisé les congressistes : logement, gestion des risques naturels, école, accès aux soins et politiques de prévention, Europe, conflits d'usage dans l'utilisation des sols.

### FINANCES LOCALES : QUELLE PÉRÉQUATION ?

Concluant la table ronde consacrée aux finances, Jacques Péliissard devait souligner deux avancées du PLF 2011. Tout d'abord l'exclusion du FCTVA de l'enveloppe des concours financiers, soumise à la règle du gel des crédits, et le fait que, pour la première fois, la loi décline les principes et le cadre d'une péréquation horizontale qui, après une année de concertation et de simulation, verra le jour en 2012. La création d'une péréquation s'appliquant à l'ensemble des recettes, sans mettre en cause la dynamique des territoires, avec une redistribution s'appuyant sur les indicateurs de richesse et de charges, semble répondre au souhait des intervenants. Les prises de parole ont reflété les incertitudes devant lesquelles se trouvent les élus du fait de la suppression de la taxe professionnelle. La question de l'avenir financier des territoires où sont implantés des entreprises industrielles, qui, après la réforme, percevront plus de compensation - non ac-

tualisée - que de recettes au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), a marqué le débat. Les parlementaires présents ont cherché à rassurer, en précisant que la répartition de la CVAE s'opèrerait en fonction du nombre de salariés, en doublant ce nombre pour les établissements industriels, et en fonction de la superficie occupée par ces établissements. Les conséquences du gel des dotations a aussi animé le débat et plus particulièrement la question du redéploiement des crédits afin, d'une part, d'assurer une croissance soutenue de la péréquation verticale (DSU et DSR qui progressent de 6,2 %), d'autre part de financer la progression de la population et le développement de l'intercommunalité. La démarche pragmatique proposée pour réviser les valeurs locatives a fait l'objet d'une présentation et d'une discussion, notamment quant au rôle des commissions communales des impôts directs.

Cinq départements feront, en 2012, l'objet d'une expérimentation portant sur les locaux commerciaux. Si les résultats de ces travaux s'avèrent concluants, la révision sera étendue aux logements. L'incidence financière des normes, dans les domaines de l'environnement et de l'accessibilité, est une préoccupation des maires. Bien que la création de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) représente un grand progrès, elle demeure impuissante face à des décisions législatives et il apparaît que le stock accumulé est considérable.

### LOGEMENT

« Si le logement est de la compétence de l'État, a pris soin de rappeler Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour, les maires sont bien au cœur de toutes ces politiques et face à la nécessité de s'organiser sur le terrain. » Parce que la demande est toujours vive, et que les priorités définies par le gouvernement bougent.

L'atelier, scindé en deux séquences, l'une centrée sur le logement social, l'autre sur le parc privé, a surtout insisté sur l'interdépendance de ces deux « parcs », tant l'offre demeure inadéquate par rapport aux besoins. Au regard des chiffres cités par Michel Pélen, directeur de la fédération Habitat et développement, il apparaît nettement que le logement coûte plus cher, ce qui augmente d'autant la demande sociale. L'appel de Gilles Rétière, maire de Rezé, à « *maintenir l'effort de construction de logement social* », a recueilli l'unanimité, ministre compris (voir encadré). Les élus ont, à ce titre, regretté la réduction des aides à la pierre. Tandis qu'Annie Guillemot, maire de Bron, a plaidé une fois encore pour une meilleure répartition de l'offre, devenue vitale pour certains quartiers où les « relogements DALO » menacent la mixité retrouvée. Alors que l'État veut réorienter la construction en privilégiant les zones tendues, Pierre Quercy, délégué général de l'USH, a, lui, pointé le risque de confondre « besoins » et « zone tendue » : « *S'appuyer sur un zonage national n'est pas forcément de l'optimisation car des zones pauvres ont des besoins peu importants en nombre mais forts en logements sociaux du fait de la pauvreté.* » Autre inquiétude : le prélèvement sur les organismes HLM. Si Pierre Quercy a appelé à « *une vision prospective d'analyse des besoins du territoire* », les maires ont largement plaidé en faveur d'une territorialisation de

la politique du logement, relancée par un plan de cohésion sociale. Les opinions étaient en revanche moins unanimes s'agissant de la vente (ou non) d'une partie du patrimoine social ou du passage à un plan local d'urbanisme au niveau intercommunal ; ce dernier point faisant écho à une série d'échanges de bonnes pratiques sur les outils de maîtrise foncière. Quant à la réforme des aides de l'ANAH, les élus ont manifestement plus qu'apprécié la nouvelle doctrine défendue par Dominique Braye, son président : seul le différentiel entre le loyer social et celui du marché définit les zones en tension où l'ANAH interviendra en appui des programmes locaux.

## RISQUES NATURELS

Noël Faucher, maire de Noirmoutier-en-l'Île, et Samuel Desmazon, adjoint au maire du Carbet (Martinique), ont introduit l'atelier en rappelant, pour le premier, que « *tous les maires sont concernés* » à un degré ou un autre par les risques naturels, et pour le second qu'il est indispensable d'inculquer une culture du risque et d'informer les élus et les citoyens. Laurent Michel, le délégué aux risques majeurs au ministère de l'Écologie, a présenté le projet de plan de prévention des submersions marines et crues rapides, « *ensemble de mesures opérationnelles permettant de décliner les stratégies de prévention* », notamment en renforçant les digues en zones menacées. Puis le sénateur du Loiret Éric Doligé a présenté les travaux du groupe de travail parlementaire sur les digues. Après réflexion sur la question de la propriété des digues orphelines, le groupe de travail a conclu que l'arsenal législatif était actuellement « *suffisant* ». En matière de financement, deux propositions sont avancées : abonder le fonds Barnier par une contribution complémentaire sur les assurances, et créer une taxe nouvelle « appuyée sur l'ensemble du territoire protégé ». Le maire de Marennes, Mickaël Vallet, qui a connu plusieurs crises en quelques années, a déploré le « *gouvernement de l'émotion* » : « *Pour Xynthia, qui passait au JT, les choses sont allées trop vite. Quand on a découvert une grave pollution du sol dans notre commune, l'action de l'administration a été trop lente.* » Éric Defretin, adjoint au sous-

directeur de la sûreté et de la gestion de crise, est venu présenter l'ampleur du PPRI de Paris qui doit comprendre notamment les plans de protection d'environ 1 000 établissements municipaux (écoles, crèches, etc.).

Face à ces risques, Christophe Carol, de la direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur, a souligné l'importance de la préparation de la population pour qu'elle ait les bonnes réactions en cas de sinistre. D'où l'intérêt des plans communaux de sauvegarde (PCS).

## ÉCOLE

La semaine de quatre jours ? « *Une aberration.* » Pierre-Yves Jardel, maire d'Orbais-l'Abbaye et président du groupe de travail Éducation de l'AMF, a résumé d'un mot un sentiment partagé par l'ensemble de l'assistance de l'atelier Éducation. Si la conférence nationale sur les rythmes scolaires mise en place par le gouvernement l'été dernier va « *dans le bon sens* », de nombreux intervenants ont insisté pour qu'elle centre ses travaux sur les besoins des enfants. Les expériences locales ont montré l'intérêt de semaines aux horaires aménagés, mais de nombreux maires, en particulier ruraux, insistent sur la prise en compte des questions organisationnelles. Si le retour à une semaine de 4,5 ou 5 jours semble faire l'unanimité, tout le monde n'est pas d'accord sur la méthode. Certains souhaiteraient que la question soit tranchée par la loi et que les prérogatives des conseils d'écoles dans ce domaine soient revues.

L'atelier a par ailleurs donné l'occasion à Jean-Michel Fourgous, député-maire d'Élancourt, de revenir sur les conclusions de son rapport sur le numérique à l'école. « *L'heure n'est plus à se demander si les technologies sont utiles ou non à l'école, a-t-il déclaré. La question porte sur la formation des enseignants pour qu'ils les intègrent à leurs pratiques pédagogiques.* » De leur côté, les petites communes récemment équipées dans le cadre du plan école numérique rurale se sont déclarées satisfaites de cette opération, à un bémol près : la maintenance, impossible à assumer pour une école rurale isolée. Jean Germain, maire de Tours, a souhaité que cette question

### BENOIST APPARU

secrétaire d'Etat chargé du Logement

Ayant assisté à une grande partie de l'atelier, Benoist Apparu a justifié les décisions du gouvernement, sans forcément chercher à séduire son auditoire, mais en revanche en voulant éviter tout raccourci, notamment sur les zonages. « *La nécessité d'adapter la politique à la réalité du territoire fait que nous avons besoin de zonages, aussi imparfaits soient-ils* », mais « *si je souhaite un rééquilibrage (en faveur des zones A), cela ne veut pas dire qu'il n'y aura plus de logement social en zone C* », a-t-il insisté. En revanche, et cette fois quitte à jeter un pavé dans la mare, Benoist Apparu n'a rien caché de son désir que le PLU devienne intercommunal, « *le PLU communal n'étant plus* », selon lui, une réponse adaptée pour régler les questions d'habitat, de déplacement, etc.

mais aussi celle du financement de la généralisation des équipements à l'ensemble des écoles primaires et maternelles soient prises en compte dans le nouveau plan gouvernemental. Celui-ci doit être annoncé ce jeudi par le ministre de l'Éducation nationale, Luc Châtel.

## SANTÉ

La libre répartition des médecins libéraux devient assurément un sujet de plus en plus sensible. L'atmosphère de l'atelier consacré notamment aux problèmes de démographie médicale en a chaudement témoigné dès lors qu'il s'est agi de dépasser les constats pour aborder les propositions...

D'année en année, l'Atlas national du conseil national de l'ordre des médecins le confirme : les médecins sont certes nombreux, mais leur répartition est de plus en plus inégale, entre les régions et au sein même de ces régions. Avec un « *désamour des jeunes praticiens pour la médecine générale, l'exercice libéral ainsi que les zones rurales ou les petits centres urbains* », a synthétisé Isabelle Maincion, maire de la Ville-aux-Clercs.

Comment y remédier ? C'est là que les options s'opposent, entre les mesures incitatives (que la loi hôpital patients santé et territoire a privilégié) et celles, plus coercitives, que des élus réclament. Ainsi, si les maisons de santé pluridisciplinaires apparaissent bel et bien comme une solution (en proposant une alternative à l'exercice isolé, à la mutualisation des tâches administratives, etc.), comme l'a fait valoir Jean-Marc Juillard, sénateur, une majorité de maires reste dubitative. Car « *il y a urgence* » ont tour à tour insisté Rémy Rebeyrotte, maire d'Autun, Laurent El Ghozi, adjoint au maire de Nanterre, ou encore Gérard Pelhate, président de la Caisse centrale de la MSA. L'impatience d'élus traduit leur désarroi. Comme ce maire d'une commune de 2 500 habitants du Cher, qui se « *fiche de savoir que le numerus clausus est réhaussé* » : « *que vais-je faire en mars lorsque mon médecin partira ?* » Les applaudissements nourris saluant les appels à ce que l'installation des médecins soit à minima régulée (via une autorisation comme les infirmières depuis

peu) signalent que de plus en plus d'élus s'y rallient aujourd'hui.

Autre appel virulent, moins polémique, celui du maire de Vitry-le-François, Jean-Pierre Bouquet, à ses collègues de ne pas jouer la chaise vide dans les différentes nouvelles instances qui se mettent en place autour des agences régionales de santé, pour l'organisation des politiques de santé publique dans leurs territoires.

## EUROPE

« *Nous sommes à un moment clé* », a martelé Christophe Rouillon, maire de Coulaines, président de la commission Europe de l'AMF et membre du Comité des régions. Le moment est stratégique car la Commission européenne vient de lancer la nouvelle stratégie UE 2020 et les discussions sur le projet de cadre financier 2014-2020 ont déjà commencé. Si les négociations sur ces perspectives financières doivent continuer jusqu'à fin 2013, les grandes orientations devraient être fixées dès juin prochain. Tout le monde s'accorde à dire que la stratégie de Lisbonne (2000-2010) a échoué à faire de l'Europe la région la plus compétitive du monde, ont reconnu plusieurs intervenants.

Michel Delebarre, président de la commission cohésion territoriale du Comité des régions, regrette que « *personne n'ait songé à associer les acteurs locaux à cette stratégie, qui est restée assez incantatoire* ». Anne-Laure de Coincy, secrétaire générale adjointe aux Affaires européennes, a admis, pour sa part, que « *la crise avait renouvelé notre approche* ».

« *Dans un contexte de crise, les arbitrages financiers de l'Union s'annoncent difficiles* », a averti Nicolas-Jean Brehon, administrateur au Sénat. Hervé Jouanjan, directeur général de la Direction générale du budget de la Commission européenne, a, quant à lui, rappelé le poids relatif du budget européen dans les budgets nationaux, le coût de ce budget étant bien moins important que les opportunités qu'il représente.

La préservation de la politique agricole commune et le maintien des fonds structurels de la politique de cohésion seront évidemment au cœur des débats. Jean-Sébastien Lamontagne, conseiller pour la politique régionale à la représentation per-

manente de la France auprès de l'Union européenne, a expliqué que l'enjeu était que « *toutes les régions de l'Union restent concernées par la politique de cohésion* ».

## CONFLITS D'USAGE

Pour Mickaël Vallet, maire de Marennes, la question des conflits d'usage englobe tant le problème des espaces agricoles que celui des friches industrielles et commerciales. Jean-Louis Helary, directeur du Certu, a décrypté les grandes orientations du Grenelle : la valeur prescriptive des documents d'urbanisme a été renforcée. Michèle Burnet, de la communauté d'agglomération de la région nazairienne, a montré comment une commune soumise à une « *inflation foncière fulgurante* », a su maîtriser son développement dans le cadre d'un schéma de secteur.

Pour Jean-Pierre Boisson, représentant des chambres d'agriculture, « *les agriculteurs sont favorables à un partage de l'espace* », à condition que les espaces agricoles soient mieux identifiés et protégés. Dominique Lévêque, vice-président de la fédération des Parcs naturels régionaux, a montré comment ceux-ci arrivent à créer des partenariats avec tous les usagers de l'espace. Tout comme Pascal Vautier, président de la Fédération des conservatoires des espaces naturels, pour qui seule une gouvernance partagée permet aux conservatoires de remplir leur mission. Philippe Vansteenkiste, secrétaire général des établissements publics fonciers, a expliqué leurs missions : acquérir des réserves foncières pour le logement et la préservation des espaces.

Jean-Louis Denoit, maire de Viviez, et Mickaël Vallet ont conclu en abordant le problème des friches industrielles polluées, que les communes se retrouvent obligées de dépolluer parfois à la place des pollueurs eux-mêmes. ■

### N° SPÉCIAL 93<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 : Rollon Mouchel-Blaisot  
Rédacteur en chef : Antoine Blouet - Éditeur : Carine Collard - Rédaction : Maires de France et départements AMF - Mise en page : Maires de France.