



# La LETTRE du SÉNAT

## de Pierre-Yves COLLOMBAT

### SÉNATEUR DU VAR

JANVIER FÉVRIER MARS 2014 - NUMÉRO 38

## LA FORCE DES PEUPLES LIBRES

« C'est dans la commune que réside la force des peuples libres (...) Sans l'institution communale une nation peut se donner un gouvernement libre, elle n'a pas l'esprit de la liberté » disait Tocqueville, en prévenant « Parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s'établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir. Livrées à elles-mêmes, les institutions communales ne sauraient guère lutter contre un gouvernement entreprenant et fort... » (1).

Cent-cinquante ans plus tard, son analyse n'a jamais été plus pertinente. Si, en effet, depuis leur création par la Grande Révolution, les tentatives de faire disparaître l'institution communale n'ont pas manqué, l'offensive présente, si nous n'y prenons garde, pourrait être la bonne. Comme si le triomphe du libéralisme économique, version Maastricht, devait signer la fin de l'institution communale et avec elle la cellule de base de notre démocratie. Etrangement, les libéraux d'aujourd'hui ne savent plus ce que liberté veut dire, à l'exception de celle de s'enrichir, évidemment.

L'euthanasie par fusions et regroupements forcés ayant échoué, on videra donc les communes de leur substance en les privant de leur autonomie financière et de la capacité de maîtriser leur développement. Tel est le sens de la double offensive, de dévoiement de l'intercommunalité et de paralysie financière de ces dernières années.

Il y a dévoiement de l'intercommunalité quand de « coopérative de communes » volontairement constituée pour faire à plusieurs ce que l'on ne peut faire tout seul, elle devient le moyen de les faire disparaître. Il suffit d'encadrer strictement la représentation des communes dans les organes communautaires, les plus petites ne conservant qu'un pouvoir de figuration et de rendre obligatoire le transfert de leurs compétences essentielles. Celle d'élaborer les documents d'urbanisme par exemple.

Après la loi du 19 décembre 2010 que l'alternance n'a modifié qu'à la marge, la loi ALUR (2) aurait pu

imposer la généralisation des PLU intercommunaux (PLUi). On verra plus loin (3) que la pugnacité du Sénat et le sens politique de la ministre ont permis de l'éviter.

La paralysie financière quant à elle, a pris la forme de la suppression de la TP remplacée par un dispositif moins dynamique et sur lequel les collectivités n'ont aucune prise, au nom de la compétitivité; puis de la réduction des dotations de l'Etat au nom de l'emploi et du sauvetage de l'euro.

L'étranglement des collectivités - accessoirement de l'économie locale et de l'investissement public dont elles assurent les trois quart - étant impossible sans une intense campagne de communication, les sommets de l'Etat, « experts » et médias se sont mobilisés derrière la cour des comptes dont les rapports font l'objet d'un battage médiatique toujours bien orchestré. De contrôleur de la régularité des comptes, de la situation financière du pays et de conseil du Gouvernement et du Parlement, elle est devenue juge des dépenses, de leur opportunité et de celle de lever l'impôt (4).

La Grèce a la Troïka, la France, la cour des comptes, c'est toute la différence!

Pierre-Yves COLLOMBAT

1- « De la démocratie en Amérique »

2- loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové adoptée le 20/02/2014.

3- Après une présentation de l'ensemble de la procédure législative à rebondissement, on trouvera dans ce numéro de la Lettre du Sénat les principales interventions qui l'ont ponctué.

4- Quelques exemples le lendemain de la publication du rapport thématique sur « les finances publiques locales » (octobre 2013) :

Le Figaro : « La Cour des comptes épingle les dépenses des collectivités locales »

La Tribune : « Collectivités locales : la Cour des comptes fustige la gestion du personnel » et le 29/10/2013 : « Les collectivités locales ont massivement contribué à la hausse des dépenses et des recettes publiques »

Le Monde : « La Cour des comptes doute de l'effort des collectivités » (29/10/2013)

## PLU: LE SÉNAT SAUVE LA MISE

*Après neuf mois de débats parlementaires à rebondissements, ALUR (« Accès au Logement et Urbanisme Rénové », après une CMP réussie, vient d'être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat. On peut trouver ça long mais, la complexité des questions examinées - socialisation du risque locatif à travers la Garantie Universelle de Loyer afin de faciliter la mobilisation du parc privé, résorption de l'habitat dégradé, amélioration de la transparence de la gestion des copropriétés, rationalisation de la carte et des conditions de financement des Etablissements Publics Fonciers etc.- ainsi que les oppositions de conceptions de l'intercommunalité, les conflits d'intérêts et de pouvoirs qui vont avec, l'expliquent amplement.*

*Ainsi, à peine connu, l'article 63 du projet de loi a fait sortir les fourches (1). Répondant à une forte demande de la bureaucratie gouvernante et des maires-présidents des villes centres un peu importantes, il confiait rien moins que l'élaboration des documents d'urbanisme (PLU, cartes communales) aux communautés de communes et d'agglomération, compétence actuellement obligatoire seulement pour les intercommunalités très intégrées et très peuplées : communautés urbaines et métropoles. L'AMRF a immédiatement réagi, mobilisant ses associations départementales, mettant une pétition en ligne qui rencontrait immédiatement un grand succès, intervenant auprès des parlementaires et du gouvernement.*

*Comme on sait, avec l'accord de Cécile Duflot, ministre du logement, qui n'a ensuite jamais varié, dès la première lecture, le Sénat désamorçait la bombe, en conservant certes le principe du PLU intercommunal, mais en l'assortissant d'un dispositif protecteur des petites communes efficace. La compétence urbanisme devient intercommunale « sauf si au moins 25% des communes représentant au moins 10% de la population s'y opposent ».*

*Contre l'avis du gouvernement, en deuxième lecture, l'AN remontait la « minorité de blocage » à 45% des communes représentant au moins 45% de la population, l'AMF préférant elle 50%-50% (2) !*

*Enfin la CMP s'entendra sur le compromis : 25% des communes représentant au moins 20% de la population.*

*Quelque part la solution finalement adoptée est meilleure que celle initialement envisagée par le Sénat. Si 75% des communes, représentant 80% de la population d'une intercommunalité sont d'accord pour un PLUi, il n'y a aucune raison de les en empêcher, et ce même si la compétence urbanisme n'est pas une compétence comme les autres mais l'un des marqueurs essentiels de la liberté communale.*

*Ces dispositions sont même plus protectrices, évidemment que celles du projet de loi initial, mais aussi de celles en vigueur aujourd'hui. Actuellement, aux termes de l'article L. 5217-11 du code général des collectivités territoriales, en effet, toute compétence communale peut être transférée à la majorité qualifiée ordinaire, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou bien de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population.*

*L'autre face, en effet, de la « minorité de blocage » c'est la « majorité qualifiée » qui lui correspond, l'obligation subsistant dans le texte de se prononcer sur la question du PLUi ne*

*changeant rien à l'affaire. Si une majorité qualifiée de 75% des communes rassemblant 80% n'est pas réunie, tout simplement le transfert de la compétence urbanisme n'aura pas lieu !*

*On a donc un peu de mal à comprendre ceux qui se sont opposés à la solution finalement adoptée, au motif qu'ils étaient contre l'obligation de transfert même avec une minorité de blocage qui garantissait la liberté de choix des petites collectivités.*

*Encore une fois l'article 63 voté les protège plus que le CGCT actuel et, évidemment, que la proposition de l'AMF. Alors, à quoi jouent ces apprentis sorciers ?*

*Refuser ce résultat obtenu de haute lutte (3), c'est clairement militer pour des dispositions qui ôteraient de fait aux petites, voire aux communes moyennes des intercommunalités dotées d'une ville centre importante, la liberté du choix de leur développement.*

*Alors que de plus en plus de PLU sont déjà compatibles entre eux et que la pratique du SCOT induit le sentiment de partager un destin commun. Même là où il n'y a pas de PLU, il y a déjà les pièces d'un PLU commun*

*On y a peut-être mis le temps, mais le résultat est là.*

---

#### *Notes.*

*1- Dans la rédaction issue de l'AN, cet article prévoit :*

*La modification des l'article L.5214-16 et de l'article L5216-5 du CGCT pour faire du « plan local d'urbanisme », « du document d'urbanisme en tenant lieu ou de la carte communale » une compétence obligatoire des communautés de communes et des communautés d'agglomération.*

*La disposition rentre en application dans les six mois à partir de la publication de la loi pour les communautés d'agglomération et dans les trois ans pour les communautés de communes.*

*La communauté d'agglomération « engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'elle le décide et, au plus tard, lorsqu'elle doit réviser un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre. »*

*S'agissant des communautés de communes : toute commune « qui engage l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme prend en compte les projets portés par la communauté de communes et recueille son accord à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés lorsque ce document d'urbanisme prévoit une ouverture à l'urbanisation. »*

*Les communes qui auraient engagé une procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU ont trois ans pour le mener à bonne fin.*

*Enfin, signe de l'importance accordée à la compétence PLU, les intercommunalités doivent tenir « au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme. »*

*2-Dans un communiqué de presse du 29 janvier 2014, en pure langue de bois, l'AMF « tient à réaffirmer sa position sur l'exercice de la compétence PLU respectueuse des communes dans une démarche intercommunale volontaire.*

*Opposée à un transfert automatique de plein droit aux intercommunalités d'une compétence communale stratégique, l'AMF ne souhaite pas non plus que l'instauration d'une minorité de blocage rende plus difficile qu'aujourd'hui ce transfert à un EPCI.*

*L'AMF entend au contraire encourager une dynamique intercommunale en ce domaine en maintenant un transfert volontaire, soutenu à la fois par le conseil communautaire et par une majorité de 50% des communes membres, représentant 50% de la population de la communauté »*

*3-La déclaration, toute en nuances, de Mme Audrey Linkenheld, rapporteur du texte à l'AN lors de la CMP témoigne, pour le moins, d'une légère réticence :*

*« Le transfert de la compétence d'urbanisme est une évidence, mais il peut y avoir opposition : on vérifie donc en posant la question. L'avenir nous dira si le niveau d'opposition requis par la commission mixte paritaire, c'est-à-dire 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population, est tel que le grand pas en avant que représente le vote de cette loi ALUR se fera à vive allure, ou à une allure plus modérée. »*

## LOI ALUR, 1<sup>ère</sup> LECTURE AU SÉNAT

*Jusque là, l'élaboration des documents d'urbanisme était une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles seulement. Voté en première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 63 du projet de loi étend, comme on l'a vu, cette disposition aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes qui n'ont pas déjà transféré la compétence selon les modalités prévues par l'article L. 5217-11 du CGCT.*

*La commission des lois du Sénat, dès la première lecture, neutralisera cette disposition en prévoyant une « minorité de blocage » d'un transfert qui n'est plus que virtuellement obligatoire : « La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le premier jour de la troisième année suivant celui de la publication de la présente loi, sauf si un quart des communes représentant au moins 10 % de la population s'opposent à ce transfert de compétences dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment. » Au final l'accord entre l'AN et le Sénat se fera sur une « minorité de blocage » de 25% des communes (ce qui est l'essentiel) représentant 20% de la population.*

*Les articles 59 et 73 qui ouvraient de sérieux risques de mitage des zones naturelles, une fois amendés, devraient permettre d'apporter des réponses à l'existence d'habitats permanents aussi anciens que sans fondement légal.*

### **Intervention en discussion générale**

Prosaïque, Madame la Ministre, j'incline à penser que c'est davantage dans la construction effective de logements, ce qui suppose un engagement fort de l'État, y compris financier, que dans le perfectionnement de la réglementation que réside la solution à la crise endémique du logement en France – de fait, cette crise n'est pas une nouveauté, même si elle s'est aggravée au cours des dix dernières années.

Comme le fait remarquer le Conseil d'État, dans un langage plus diplomatique que le mien, résoudre cette crise suppose d'apporter une réponse à « la double question de l'efficacité de la régulation par le marché » – ce qui signifie qu'il n'y a pas de marché – « et de la pertinence de la gouvernance de la politique du logement et des interventions publiques » – ce qui signifie qu'on laisse faire. Cette observation figure à la page 77 du rapport de 2009 intitulé « Droit au logement, droit du logement ».

Dans ce rapport fort intéressant, on lit encore ceci : « l'État a largement libéralisé le marché du logement, décentralisé l'urbanisme et commencé à décentraliser les politiques du logement sans avoir préalablement songé à la gouvernance nécessaire à ce marché et en ayant sans doute abandonné trop rapidement ses principaux moyens de peser sur les coûts de la construction et le prix des loyers », l'un des moyens de peser sur les loyers étant de créer un parc social suffisant.

Le Conseil d'État conclut : « au total, en quelques années, par sa gestion déficiente du parc social, l'État aura perdu un outil précieux d'influence indirecte sur le marché libre ». Ces questions, qui obligerait à repenser trente ans de politique du logement, ne sont visiblement pas à l'ordre du jour ; dommage !

Puisqu'on renonce ainsi à changer l'ordre des choses, on changera une nouvelle fois la

réglementation ; l'exercice est de portée limitée, encore que je convienne volontiers qu'il puisse être utile.

Le projet de loi traite de questions aussi difficiles que, entre autres : les relations bailleurs-locataires, l'asymétrie d'information des partenaires, la sécurité des transactions et la gouvernance des copropriétés. Quant à la garantie universelle des loyers, si elle est discutable dans ses modalités d'application, l'idée vaut d'être débattue.

Si nous pouvons en débattre paisiblement, nous le devons à notre commission des affaires économiques et à son rapporteur, Claude Bérin-Débat ; ils ont réussi à neutraliser élégamment le détonateur imprudemment déposé à l'article 63 par les amis du club PLUI – un club chic piloté par le ministère de l'égalité des territoires et du logement, dont j'ai appris l'existence à la lecture de l'étude d'impact du projet de loi.

Les avant-gardes ont toujours eu du mal à être comprises des masses ; il faut dire que ce sont elles, en général, qui paient les pots cassés – je parle des masses, bien entendu.

« On ne fait pas boire un âne qui n'a pas soif » auriez-vous convenu, Madame la ministre, face à la bronca des maires devant le projet de transfert obligatoire des PLU aux intercommunalités, quel que soit le degré d'intégration de celles-ci, et surtout contre l'avis des communes ? Ce jour, à quinze heures cinquante-neuf, 4 264 maires ruraux avaient signé la pétition de l'AMRF ! Probablement avez-vous eu un moment de vague à l'âme...

Être pris pour des ânes retardataires, les élus ruraux en ont l'habitude. Du reste, j'admets que cet animal modeste et têtu, persévérant, rustique et utile aux pauvres leur ressemble assez ; je me reconnais en lui !

Aussi bien, c'est prendre ces élus pour des ânes que d'assimiler la compétence en matière d'urbanisme à une compétence comme les autres. Sans autonomie financière et fiscale et sans le pouvoir de décider de leur style de développement, les communes ne seraient plus que des souvenirs !

Ces ânes ont bien compris que, faute de pouvoir supprimer les communes, les prétendus modernisateurs ont entrepris de les vider de leurs pouvoirs. Ceux-ci ont d'ailleurs gagné une bataille, avec l'encadrement législatif des accords locaux sur la représentation des communes au conseil et

au bureau des intercommunalités : ces accords sont désormais soumis au bon vouloir des communes les plus peuplées.

Si l'intercommunalité était ce lieu magique de l'exercice apaisé des seules compétences que personne ne peut exercer seul, un lieu d'où les enjeux et les conflits de pouvoir seraient absents, comment expliquer que les trois quarts des présidents d'intercommunalité soient issus des communes-centres ?

De même, comment expliquer que les plus acharnés à revendiquer l'exercice de la compétence en matière d'urbanisme, parfaitement assumée par les communes depuis 1983, soient aussi les moins disposés à animer une politique de prévention de l'inondation ? C'est simplement qu'ils cherchent, dans le premier cas, des pouvoirs en plus et, dans le second, des problèmes en moins.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, l'objectif prioritaire du Gouvernement est de construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, tout en limitant l'étalement urbain par la densification des zones bien desservies en équipements publics et en « pastillant » le territoire de yourtes, caravanes et autres habitations démontables. Moins de lotissements, plus de yourtes... Plus besoin de regarder TV5 Monde, il suffira d'ouvrir sa fenêtre !

Madame la ministre, je vous souhaite de réussir, parce que, comme tous les orateurs l'ont signalé, votre projet de loi comporte des mesures tout à fait utiles.

Reste que je voudrais bien qu'on m'explique comment un problème de société aussi complexe, continu et massif que l'étalement urbain, fruit d'un processus dont l'origine se trouve d'abord dans le prix du foncier et des loyers dans les zones denses des intercommunalités, pourra être résolu par la mise sous tutelle des communes des zones non denses ?

On ne fera qu'étendre la tache d'huile au-delà de ses limites actuelles. Rien de durable, je crois que tout le monde en est convaincu ici, ne se fera contre les élus locaux, et ceux qu'ils représentent, surtout. Passer en force serait une victoire à la Pyrrhus, mais j'ai cru comprendre, en tout cas je l'espère, que telle n'est pas votre intention, madame la ministre.

## Intervention sur l'article 63 réécrit par la commission du Sénat

N'étant pas, vous le savez, mes chers collègues, un zélote du PLUI – cela se saurait –, je ne serai pas non plus le zélote des nouveaux convertis à la proposition de la commission des affaires économiques. Néanmoins, cette proposition, tout à fait judicieuse, constitue un progrès considérable, ce dont je vais m'efforcer de vous convaincre.

Pour autant, je ne souscris à aucune des raisons qui ont été invoquées en faveur de la création du PLUI.

Tout d'abord, et d'autres orateurs l'ont déjà indiqué, la compétence en matière d'urbanisme est l'une des compétences fondamentales des communes. Si ces dernières n'ont pas la maîtrise de leur développement, ce ne sont plus des communes !

Ensuite, l'argument selon lequel nous allons réaliser des économies suscite de ma part quelques réticences, surtout lorsque je constate ce qui se passe généralement dans les intercommunalités, avec des emplois de cabinet qui ne sont pas gratuits...

En outre, selon l'étude d'impact, le gain serait, bon an mal an, de 2 000 euros. Si c'est le prix de l'indépendance communale, ce n'est pas cher payé !

N'ayant pas à justifier mon attachement à la liberté communale s'agissant de la maîtrise de l'urbanisme, je n'ai pas non plus de raison de critiquer la proposition qui nous est faite. Au contraire, j'estime, je le répète, que celle-ci constitue un progrès.

Parmi les textes législatifs en vigueur, quels sont ceux qui traitent du problème qui nous est soumis ? Ceux qui définissent les compétences obligatoires ou facultatives des intercommunalités. S'agissant des communautés urbaines, la compétence de l'urbanisme sera automatiquement transférée au PLUI. Les communes rurales ne sont pas concernées par ce problème. S'agissant des métropoles, en tout cas selon l'état d'avancement du projet de loi les concernant, il y aura également transfert de compétence. En revanche, s'agissant des communautés de communes et des communautés d'agglomération, les articles L. 5215-20 et L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ne mentionnent pas le PLU.

Mais que dispose le fameux article L. 5217-11, que tout le monde oublie ? « Les communes membres d'un établissement public de

coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive, ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur équipement... » Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes, à la majorité qualifiée, c'est-à-dire, vous le savez comme moi, une majorité qui représente les deux tiers des communes, représentant la moitié de la population totale, ou bien la moitié des communes regroupant les deux tiers de la population.

Que nous propose la commission ? Une majorité super-qualifiée, c'est-à-dire 75 % des communes représentant 90 % de la population. Que demander de mieux ?

Pour ma part, j'apprécie particulièrement dans cette décision le fait que soit reconnu le caractère particulier de la compétence dans le domaine de l'urbanisme, puisque l'on exige une majorité super-qualifiée pour son exercice. Par conséquent, le dispositif proposé est beaucoup plus protecteur que celui qui existe aujourd'hui.

De surcroît, si les trois quarts des communes, représentant 90 % de la population le souhaitent, ce dispositif ne leur interdit pas d'élaborer un PLUI.

Tout à l'heure, Mme Cayeux a évoqué la tribune signée par Vanik Berberian, le président de l'Association des maires ruraux de France. Obliger l'intercommunalité en matière de PLU, nous nous y refusons obstinément, mais on ne peut pas non plus empêcher ceux qui en ont envie de réaliser un PLUI ! En réalité, tout cela dépend du climat qui règne au sein de l'intercommunalité, de son histoire, du degré d'intégration des communes. La situation est bien différente selon que l'intercommunalité existe depuis quinze ou vingt ans, ou depuis seulement trois jours et que sa création a été rendue obligatoire dans le cadre du schéma départemental. Mes chers collègues, un certain nombre d'amendements ont été déposés, dont certains visent à supprimer le dispositif et d'autres à le modifier. Très honnêtement, leur adoption constituerait une régression par rapport non seulement à la disposition qui nous est désormais proposée – la proposition initiale était, elle, inacceptable –, mais également à la situation actuelle.

## **Intervention sur les amendements de suppression de l'article 63 réécrit**

Je vais essayer de faire simple. Vous nous avez dit, chers collègues de l'opposition, que s'agissant de l'urbanisme, qui n'est pas n'importe quelle compétence, votre objectif était de respecter la liberté d'action des maires et l'autonomie communale. Je partage tout à fait votre position ; je pense l'avoir montré.

Toute la question est de savoir si, de ce point de vue, les dispositions qui nous sont proposées par la commission améliorent ou aggravent la situation actuelle.

Assez étonnamment, je dois le dire, les dispositions proposées améliorent la situation actuelle. Aux termes de l'article L. 5217-11 du code général des collectivités territoriales, toute compétence peut être transférée à la majorité qualifiée ordinaire, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou bien de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population. Or l'article 63 prévoit qu'il faudra la majorité des trois quarts, puisqu'un quart des communes représentant au moins 10 % de la population pourront s'opposer au transfert.

Comment faut-il l'expliquer ?

Par rapport au droit existant, le texte de la commission constitue une amélioration incontestable. Il est étonnant que ceux qui, comme moi, se réclament de l'indépendance communale passent à côté de cette amélioration substantielle, laquelle reconnaît en outre la spécificité et l'importance de la compétence urbanisme, puisque la disposition ne s'appliquera qu'à elle seule.

Ceci rappelé, tout le monde a remarqué que tout cela était l'objet d'un enjeu ainsi que le changement de pied plus qu'important entre ce qui a été adopté par l'Assemblée nationale et ce que nous nous apprêtons à voter.

Il ne vous aura pas échappé non plus qu'il existe deux conceptions de l'intercommunalité qui interfèrent à tout moment : l'intercommunalité comme moyen de faire à plusieurs ce qu'on ne peut pas faire tout seul – celle que l'on défend ici – et l'intercommunalité comme « avenir » des communes pour reprendre les termes d'un président d'association, c'est-à-dire comme disparition des communes.

Chaque fois, c'est la même bataille qui recommence. Le dernier combat a porté sur la réduction de la représentativité des petites communes dans les intercommunalités. Je les ai bien vus lors de la discussion de la loi, les présidents d'EPCI, sortir leur calculatrice pour savoir s'ils allaient garder leur majorité. Quelque 75 % d'entre eux sont issus des communes-centres. Cela ne nous a pas échappé, même si on n'en parle jamais.

Chaque fois, c'est un véritable combat politique et, effectivement, il y a eu un changement de pied. Compte tenu de l'attitude d'ouverture de Mme la ministre, je ne vais pas insister. Son inconscient a parlé à plusieurs occasions dans son discours et on voit bien où vont ses préférences : pour elle, la modernité réside dans l'intercommunalité ; c'est là que se trouve le moteur !

D'ailleurs, madame la ministre, vous avez parlé des élus « moteur ». Personnellement, je connais ce genre d'élus et ce ne sont pas forcément ceux qui poussent aux transferts de compétences. Ce sont surtout des élus « frein moteur » dont le principal objectif est de savoir comment leur commune va pouvoir profiter au maximum des autres.

C'est ça la vie politique, c'est ça la vie collective, et il n'y a pas à s'en cacher !

L'Association des maires ruraux de France est à l'origine d'une pétition, qui a d'ores et déjà recueilli 4 600 signatures, soit 400 de plus que mardi à quinze heures, ce qui veut bien dire que les réactions sont très vives sur le sujet. Pour ma part, je ne peux que me féliciter du fait que le gouvernement entende ce que disent les gens. On lui a suffisamment reproché de ne pas les écouter.

Pour conclure, il me semble très franchement que ce serait une erreur de ne pas saluer ce qui, pour nous, est non pas une avancée, mais une garantie que les communes que nous voulons représenter dans toutes leurs spécificités puissent continuer à exister en tant que telles, quitte à ce qu'elles mettent ensemble certaines de leurs compétences pour, je le répète, faire à plusieurs ce qu'elles ne peuvent pas faire seules...

## Intervention sur un amendement relatif à la loi littorale

Je suis prêt à admettre, vu les enjeux écologiques et financiers, qu'il ne faille toucher à la loi Littoral qu'avec d'infinies précautions. Il n'en demeure pas moins que cette loi pose quelques problèmes d'application.

Pour illustrer mon propos, j'évoquerai l'exemple du Var, en particulier celui de Ramatuelle, une commune où, vous vous en doutez, le prix du mètre carré est assez élevé... Cette commune est administrée par une équipe qui, depuis longtemps, mène une politique irréprochable pour la protection de son littoral. Lorsqu'elle a souhaité procéder à des travaux d'assainissement sur une grande plage célèbre, qui accueille pas mal de monde l'été, elle a diligenté les enquêtes et autres procédures nécessaires. Quand tout a été prêt, on a expliqué au conseil municipal

que la loi avait changé et qu'il fallait tout recommencer ! Je suis intervenu – vous n'étiez pas aux affaires à ce moment-là, madame la ministre –, mais il n'y a rien eu à faire. Franchement, je ne sais pas comment on peut être maire de Ramatuelle... !

Certes, il faut être très prudent (...) car il y a certainement beaucoup de mauvaises raisons de s'en prendre à cette loi : s'y attaquer n'est jamais gratuit !

Néanmoins, quand on se heurte à des pratiques aussi tatillonnes et aussi absurdes, on se dit qu'il doit y avoir un problème quelque part, surtout quand on parle d'une équipe municipale qui a fait la preuve qu'elle n'était pas constituée de bétonneurs patentés. Alors, comment faut-il s'y prendre ? Je ne le sais pas, mais il y a vraiment quelque chose à faire.

## Interventions sur les article 59 et 73

### Présentation d'un amendement de suppression de l'article 59

J'ai bien conscience de m'approcher d'un point incandescent puisqu'il s'agit d'une mesure phare de ce projet de loi.

J'ai été assez étonné lorsque j'ai découvert cet article : alors que le projet de loi est censé lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, ce type d'article favorise ce que j'appellerais la « cabanisation » de ces espaces, un phénomène très présent dans mon département.

Cette « cabanisation » prend souvent une forme très sommaire. C'est en quelque sorte la « cabanisation » artisanale : vous remontez trois pierres l'une sur l'autre et vous avez un cabanon à l'ancienne ; vous demandez ensuite à pouvoir le réhabiliter. Bien sûr, vous n'aurez ni eau ni électricité, vous ne serez pas à l'abri de la pluie et, en cas d'incendie de forêt – car ces cabanons sont

en général en forêt –, vous risquez d'avoir quelques problèmes...

Il y a aussi la « cabanisation » semi-industrielle, qui s'explique par l'histoire : des personnes qui venaient jadis en vacances dans le Var ont construit un cabanon en bois, par exemple. On trouve ainsi dans certains endroits des regroupements de dix, vingt ou trente cabanons. Et puis, ces braves gens ont pris leur retraite. Comme ils n'étaient pas bien riches, ils sont venus habiter leur cabanon, dans la plus parfaite illégalité, parfois même au risque de se retrouver dans une situation assez dangereuse. Des gens charmants, qu'on n'a pas forcément envie de chasser. Et d'ailleurs, où iraient-ils ?

Enfin, il y a la « cabanisation » moderne, industrielle. Elle consiste à acheter une grande parcelle en zone inconstructible – c'est moins cher, bien sûr ! –, puis à la démembrement et à revendre le tout par lots. Le prix de chaque lot représente dix fois leur valeur réelle, mais comme on est en zone

inconstructible dix fois moins élevé que celui de l'équivalent en zone constructible. Bien entendu, on explique aux acheteurs que si ce n'est pas constructible ils pourront tout de même y mettre leur caravane. On leur dit aussi que ce serait une bonne idée de s'inscrire sur la liste électorale et qu'un jour le terrain pourrait devenir constructible...

J'ai connu ce genre de situation dans ma commune, avec des gens à qui j'étais bien obligé de dire qu'ils s'étaient fait escroquer. Alors, je veux bien admettre ceci ou cela, je veux bien qu'on « pastille », qu'on autorise toutes les formes d'habitation mais on se retrouve alors dans une situation très compliquée, à laquelle s'ajoute un problème annexe : l'institutionnalisation d'un traitement discriminatoire de l'urbanisme au nom de la non discrimination des personnes qui ont un mode de vie différent.

Je vous le dis : réfléchissez bien à ce que vous faites ! Parce que le jour où vous allez autoriser ce type de constructions un peu partout, tous ceux qu'on embête à longueur de journée sous prétexte qu'ils ont fait une demi-fenêtre qui ne convenait pas sauront vous le reprocher.

#### Explication de vote sur l'amendement de suppression

Pour moi, il ne s'agit pas d'un problème folklorique ; c'est surtout un problème humain.

À telle enseigne que je suis intervenu, notamment sous forme de question orale, pour essayer de régler - et nous avons réussi, au moins temporairement -, les situations invraisemblables de ces personnes vivant dans des ensembles ressemblant plus ou moins à des campings, qui se sont progressivement urbanisés sans respect de la réglementation. Quand ces braves gens apprennent qu'ils doivent déménager, alors qu'ils ont acheté leur emplacement, pour l'hiver et qu'ils ne savent pas où aller, je puis

vous dire que c'est véritablement un problème.

Pour ma part, je souhaiterais que nous essayions de régler ce type de problème, mais sans en rajouter de nouveaux.

Vous nous dites, Madame la ministre, que cet article ne concerne que les zones urbanisables. Pourtant, dans les comptes rendus des séances de l'Assemblée nationale ou des travaux de la commission, j'ai bien lu que les résidences concernées, les yourtes, par exemple, pouvaient faire l'objet d'une pastille au sein des zones A ou N. Si les zones N deviennent constructibles, alors !... Madame la ministre, les pastiller, c'est les rendre constructibles !

Enfin, ce qui me gêne le plus dans cet article, c'est le paragraphe III, dont la rédaction implique que l'on peut s'installer dans des terrains non aménagés, à condition, est-il précisé, que les personnes fassent leur affaire de l'alimentation en eau potable, de l'électricité et de l'assainissement des eaux domestiques usées, ainsi que de la sécurité.

Que signifie « assurer l'alimentation en eau potable » ? Les personnes vont se mettre à faire des forages ? Peut-être...

On peut concevoir qu'elles assurent l'approvisionnement en électricité, mais quid de l'assainissement des eaux domestiques usées ? Comment cela va-t-il se régler, à l'heure où l'on essaie de développer les services publics d'assainissement non collectif ?

Et la sécurité incendie ? Faut-il le rappeler ici, très souvent, ces occupations se situent dans des espaces boisés, où le risque d'incendie n'est absolument pas nul.

C'est la raison pour laquelle je précisais, dans l'objet de mon amendement, que l'article 73 amendé me semblait plus à même d'apporter une solution au problème. Car je ne nie pas la réalité du problème, madame la

ministre, mes chers collègues.  
Franchement, peut-on autoriser l'installation de gens, quel que soit leur mode d'habitat, dans des secteurs dispersés et, surtout, sans un minimum de garanties en matière d'équipement ?

Comme nous le savons tous, les règles d'urbanisme sont nombreuses et complexes. L'urbanisme, c'est pas triste ! Je n'ai pas de conseil à donner, mais, si nous généralisons cette pratique, ce sera un tollé général, car les citoyens nous reprocheront de ne pas hésiter à les sanctionner pour la moindre entorse au droit de l'urbanisme mais de laisser d'autres s'installer n'importe où, sans équipement ni contraintes d'aucune sorte...

On a rappelé tout à l'heure qu'à Ramatuelle il avait fallu vingt ans pour faire démonter une maison en dur, au demeurant très belle, construite dans l'illégalité.

Encore une fois, pour être positif, il me

semble que c'est plutôt en perfectionnant l'article 73 que nous pourrions apporter des réponses à ce vrai problème.

*L'article 59 sera supprimé par 188 voix contre 156.*

*Réintroduit en seconde lecture par l'AN, sa portée sera précisée en seconde lecture au Sénat - avec l'accord de la Ministre - par une nouvelle rédaction de l'article 73. Celui-ci prévoit que le règlement du PLU « précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire. »*

### **Intervention sur la réduction du nombre de collectivités pouvant bénéficier de l'instruction des autorisations d'urbanisme par la DDTM**

Cette année, si j'en crois les chiffres qui m'ont été fournis, ce sont quasiment 700 personnels de la DDTM qui vont disparaître, personnels mis à la disposition des collectivités pour s'occuper d'urbanisme et de tout ce qui relève de la direction départementale des territoires.

Très franchement, faire figurer dans une loi sur l'accès au logement et l'urbanisme rénové une validation de la liquidation progressive des services de l'État sur tout le territoire, il fallait oser !...

Ne nous cachons pas derrière notre petit doigt ! Le temps ne fait rien à l'affaire, et la loi de 1983 est très claire : les communes sont compétentes en matière d'urbanisme et l'État met à leur disposition ses services à titre gratuit.

Si nous sommes dans cette situation, c'est parce que, depuis au moins vingt ans, les gouvernements de droite et de gauche qui se succèdent pratiquent la même politique de réduction des services de l'État et de rétablissement à toute force de l'équilibre budgétaire, au détriment de la présence de l'État dans les territoires. Tout le reste n'est que littérature...

C'est la même politique qui continue ! Vous l'habilitez comme vous voulez, mais voilà le fond du problème.

Sommes-nous d'accord pour que l'État disparaisse de nos territoires ? Pour ma part, j'y ai toujours été opposé. Je ne vais pas changer aujourd'hui, quel que soit le gouvernement !

## LOI ALUR, 2ème LECTURE AU SÉNAT

*En deuxième lecture le Sénat rétablira l'article 63, modifié par l'AN, dans la rédaction qu'il avait adopté en première lecture et précisera divers points en matière d'urbanisme, en particulier les articles 59 et 73 évoqués précédemment. La CMP conclura (voir P 2 et 3).*

*Mais, si l'urbanisme est une question essentielle pour les communes, le logement au centre des préoccupations du projet de loi ne l'est pas moins. C'est l'objet des interventions ci-dessous.*

### **Le financement des observatoires locaux des loyers**

Je vais vous parler d'argent !

Les observatoires locaux des loyers sont effectivement indispensables si l'on veut faire fonctionner le dispositif, ne serait-ce que parce que c'est à partir de leurs travaux que sont fixés les loyers de référence.

Actuellement, il existe dix-neuf sites pilotes, qui bénéficient d'une contribution financière de l'État de 5 millions d'euros. Si l'on en croit le projet annuel de performances, cette enveloppe budgétaire sera maintenue. Dans ces conditions, l'augmentation probable, souhaitée, du nombre des observatoires va se traduire par une diminution du financement d'État accordé à chacun d'entre

eux...

Avouez qu'il est tout de même assez paradoxal, au moment où le nombre d'observatoires va augmenter – dans certains cas parce que ce sera obligatoire, dans d'autres parce que ce sera souhaité –, que l'on prévoit non pas une augmentation de l'enveloppe de l'aide, mais, du fait de la reconduction pure et simple de cette enveloppe, une diminution du financement accordé à chaque observatoire...

*La Ministre précisera que les missions des observatoires pour le compte de l'Etat continueront à être financées comme par le passé.*

### **Centralisation des dépôts de garantie**

Je vais encore vous parler d'argent !

Cet amendement vise à centraliser tous les dépôts de garantie versés par les locataires à la Caisse des dépôts et consignations, ce qui, compte tenu des masses en jeu, permettrait de dégager chaque année des intérêts d'un montant non négligeable : de l'ordre de 100 millions ou 150 millions d'euros. L'application de cette mesure soulève certes un certain nombre de difficultés, mais les sommes en question contribueraient au financement des fonds de solidarité pour le logement...

Le coût ? S'il s'agit de rétribuer grassement la Caisse des dépôts, évidemment, ça coûtera quelque chose ! Mais on peut aussi obtenir d'elle

qu'elle le modère, ce coût !

Je veux bien reconnaître qu'une telle disposition pose un certain nombre de problèmes pratiques et que son adoption mérite éventuellement d'être différée, mais il ne me semble pas impossible d'avancer sur ce sujet : les intérêts produits représenteraient une masse d'argent non négligeable, qui viendrait abonder les fonds de solidarité pour le logement, comme je l'ai dit.

Mais, je ne sens pas un grand enthousiasme dans cet hémicycle quand il s'agit de demander leur participation aux banquiers...

Pour ma part, cela me plairait beaucoup !

### **Le logement des saisonniers**

Cet amendement concerne les logements loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi ainsi que les locations consenties aux travailleurs saisonniers.

Il est bien évident que ces situations sont tout à fait particulières. Dès lors, il est justifié qu'on les exclue du champ d'application de certaines dispositions du présent article.

Il reste qu'il y a de véritables abus : les saisonniers travaillant nécessairement pendant la haute saison,

ils doivent, pour se loger, acquitter des loyers élevés. C'est pourquoi nous proposons que s'appliquent à eux les dispositions de l'article 4 relatives à l'encadrement des loyers : c'est le moins que le projet de loi puisse prévoir pour ces travailleurs !...

Très sincèrement, je ne vois pas ce qui interdit l'extension aux logements occupés par les saisonniers le dispositif d'encadrement des loyers que nous sommes en train de créer.

## VŒUX 2014



**RAMATUELLE**



**SEILLANS**



**MONS**



**ENTRECASTAUX**



**PLAN DE LA TOUR**



**SAINT-JULIEN LE MONTAGNIER**