

APVF REVUE DE PRESSE N° 236

8 JUILLET 2010



APVF - 42 Bd Raspail 75007 PARIS
Tél. : 01 45 44 00 83 / Fax : 01 45 48 02 56
Site Internet : www.apvf.asso.fr

SOMMAIRE

REFORME TERRITORIALE

08/07	La réforme territoriale ressort laminée du Sénat		p. 2
28/06	Conseiller territorial : le débat parlementaire risque de s'enliser		p. 3
28/06	"Le Sénat se sent floué"		p. 4
25/06	Le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales examiné au Sénat en seconde lecture à partir de lundi		p. 5-7
22/06	Les sénateurs du groupe UC devraient déposer un amendement prévoyant un scrutin mixte majoritaire-proportionnel pour l'élection des conseillers territoriaux		p. 8-9
18/06	Le Sénat veut renforcer la mutualisation, avec l'aide du gouvernement		p. 10

FINANCES LOCALES

02/07	Impôts : régions et départements riches devront être plus solidaires		p. 11
02/07	François Baroin lance le chantier titanesque de la révision des taxes locales payées par les commerçants		p. 12
18/06	De simples conseils pour éviter le piège des crédits à risque		p. 13-14

DEVELOPPEMENT DURABLE

17/06	Grenelle 2 : les péages urbains sont de retour dans le texte		p. 15-16
-------	--	---	----------

SECURITE

25/06	Bientôt 60 unités territoriales de quartier en France, contre 24 actuellement		p. 17
-------	---	---	-------

SERVICE PUBLIC

05/07	Des services de chirurgie menacés de fermeture faute d'activité suffisante		p. 18
04/07	La liste des 54 hôpitaux		p. 19-20
28/06	Déserts médicaux : les mesures contraignantes de la loi HPST mises "entre parenthèses"		p. 21

INSTITUTIONS

Le Sénat devait voter cette nuit le projet de réforme des collectivités locales. Le texte ressort de cette deuxième lecture sans qu'un mode de scrutin ait été adopté pour les conseillers territoriaux.

La réforme territoriale ressort laminée du Sénat

Le gouvernement voit la fin de son calvaire. Sauf surprise, son projet de loi sur la réforme des collectivités locales, dont la deuxième lecture par la Haute Assemblée a été riche en rebondissements, devait être adopté dans la nuit par le Sénat. Parvenu à le vider de ses dispositions clefs, le groupe centriste, dont les voix sont indispensables pour dégager une majorité, n'avait plus de raison de se désolidariser de l'UMP sur son vote final. Celui-ci devait intervenir tard dans la nuit, après examen des derniers articles.

« Il est difficile de se prononcer contre dès lors que ce qui était prévu sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux et le dispositif de répartition des compétences des collectivités locales n'est plus dans le projet de loi », reconnaissait Hervé Maurey, le très frondeur sénateur UC (Union centriste) de l'Eure, avant la reprise des débats. L'opération de dynamitage de l'article 35, introduit par les députés en première lecture et définissant les règles de répartition des compétences des communes, départements et régions, a réussi au-delà des espérances de sa formation. Cette disposition n'aura pas fait la majorité mais l'unanimité contre elle ou presque ! Les sénateurs UMP, après l'avoir combattue, se sont ralliés à la gauche pour faire voter un amendement centriste renvoyant ce travail de clarification à un autre texte dont l'examen devra intervenir dans un an. Désavoué, le gouvernement



Hervé Maurey, le sénateur Union centriste de l'Eure, n'a pas été le moins virulent pour obtenir la suppression du mode de scrutin défendu par le gouvernement pour l'élection des conseillers territoriaux.

n'a trouvé que 5 sénateurs pour le soutenir.

La suite du débat ne lui aura pas été plus heureuse. Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours qu'il défendait pour élire les conseillers territoriaux appelés à remplacer les conseillers généraux et régionaux à partir de 2014 est passé lui aussi à la trappe. La gauche n'en veut pas. Pas plus que les centristes, farouches partisans d'un système incluant une dose de proportionnelle et dont les sénateurs UMP avaient voté le principe avec eux lors de l'examen du texte en première lecture. Rien à voir, donc, avec la copie qui est leur revenue de l'Assemblée nationale. A cause d'elle, le gouvernement se sera mis à dos ses alliés du centre. Jusqu'au bout, le groupe présidé par Nicolas About

(UC, Yvelines) aura fait bloc pour mettre hors jeu le scrutin projeté par Matignon.

Nouvelle navette

Les coups assésés à ce projet de loi sont donc rudes. Mais ils ne lui sont pas forcément fatals. « Le texte va poursuivre sa vie », assure l'entourage d'Alain Marleix, le secrétaire d'Etat aux Collectivités locales. « L'Assemblée nationale devrait s'en saisir à la session extraordinaire de septembre et, après réunion d'une commission mixte paritaire, aura le dernier mot. A partir de là, la publication de la loi est envisageable pour fin octobre ou début novembre. » Selon plusieurs députés centristes, conviés mardi à l'Élysée, Nicolas Sarkozy entend laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Pour effacer le camouflet qu'il vient de subir, le gouvernement, qui a la majorité au Palais-Bourbon, n'a pas de raison de se priver de réintroduire le scrutin majoritaire dans le texte et, pourquoi pas, ses règles de répartition des compétences. « Leur suppression n'est vraiment pas raisonnable. Les collectivités locales doivent faire des économies de structure, notamment en évitant les doublons. C'est cela qui est visé. Si on n'y parvient pas, elles auront à faire des économies sur leurs actions », explique Dominique Perben, député UMP du Rhône et rapporteur du projet de loi. Mais faire fi des positions du Sénat « serait prendre un risque considérable à l'égard d'une assemblée qui représente les élus locaux », prévient déjà Hervé Maurey, en espérant que Matignon proposera une nouvelle navette.

La balle est dans le cas du gouvernement. En tout état de cause, se console-t-on au ministère de l'Intérieur, ce texte ne nécessite pas d'être revu de fonds en comble. L'institution des conseillers territoriaux, votée dans des termes identiques par les deux Chambres, est acquise. La modernisation et la rationalisation de l'intercommunalité, chapitre essentiel, font consensus. Encore qu'il ait fallu pour cela édulcorer le contenu de certaines innovations. C'est le cas des communes nouvelles, dont les conditions de création ont été durcies, ainsi que des futures métropoles, dont les compétences et les moyens ont été rognés pour ne pas effaroucher les maires.

JOËL COSSARDEAUX

INSTITUTIONS

Les sénateurs retrouvent à partir d'aujourd'hui en seconde lecture le projet de réforme des collectivités territoriales. Avec, au cœur des discussions, le mode de scrutin des futurs conseillers territoriaux, qui divise gouvernement et centristes.

Conseiller territorial : le débat parlementaire risque de s'enliser

Brice Hortefeux risque de vivre une fin de journée difficile. Le ministre de l'Intérieur défend ce soir devant le Sénat le projet de réforme des collectivités locales sur lequel il se sait attendu de pied ferme. Par la gauche qui le bat en brèche depuis ses origines, mais aussi et surtout par le groupe centriste dont les voix sont indispensables au gouvernement pour dégager une majorité. Ses représentants entendent en effet ne rien lui céder sur le mode de scrutin des futurs conseillers territoriaux. Le noyau dur de ce projet de loi. Partisans d'une dose de proportionnelle, les sénateurs Union centriste ont contribué à faire disparaître du texte adopté par les députés en première lecture l'article instituant le scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Cette disposition a été rayée en commission des Lois,

les sénateurs centristes ayant rejoint ceux du PS, du CRC-SPG (communistes et Parti de gauche) et du RISE (à majorité radicale de gauche) pour s'y opposer.

S'il veut la rétablir en deuxième lecture devant le Sénat, le gouvernement va devoir soit déposer un amendement en ce sens, soit transiger par un sénateur de l'UMP. Ce qui, dans les deux cas, s'annonce comme une opération à très haut risque. Le groupe centriste du Sénat, qui avait fait voter en première lecture le principe d'un scrutin comportant une part de proportionnelle, a très mal vécu sa disparition à l'Assemblée. « Notre confiance envers le gouvernement est fortement altérée », considère Hervé Morey. Et le sénateur (Union centriste) de l'Eure de s'étonner qu'aucun ministre, depuis, ne soit entré officiellement en contact avec sa formation pour

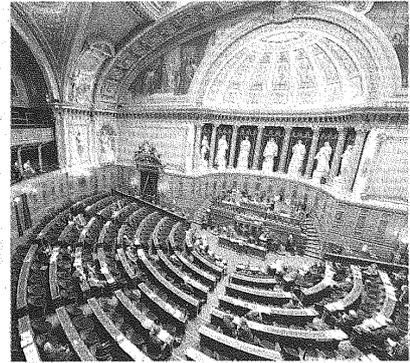
avancer sur cette question. Les centristes entendent plus que jamais passer à l'offensive en présentant un amendement instituant un mode d'élection mixte dit à « l'allemande ». L'électeur aurait à sa disposition deux types de bulletins, les uns pour désigner le candidat de leur choix au scrutin uninominal à deux tours (pour 80 % des sièges), les autres pour se prononcer sur une liste de candidats retenus à la proportionnelle (pour 20 % des sièges).

Menaces de « rébellion »

Le gouvernement aura aussi fort à faire avec les sénateurs UMP dont les positions sur l'élection des conseillers territoriaux ne sont pas exactement celle des députés. « La réforme du mode de scrutin n'est pas consensuelle », a fait observer samedi Jean-Pierre Raffarin dans le « Figaro Magazine ».

Au point que l'ancien Premier ministre et sénateur UMP estime que la Chambre Haute « pourrait se montrer rebelle » pour voter la réforme territoriale. Ses élus s'estiment par ailleurs mal entendus par le gouvernement sur d'autres points.

« La clause de revoyure sur les finances locales pose un vrai problème au sein de l'UMP. Christine Lagarde avait promis de revoir la question le 15 juin. L'engagement n'a pas été tenu », indique un sénateur de la majorité. Le mode opératoire retenu par les députés pour clarifier les compétences des départements et des régions a été remis en question par la commission des Lois du Sénat. Celle-ci a également supprimé la carte de répartition par régions et par départements des 3.471 conseillers territoriaux appelés à succéder en 2014 aux 6.000 conseillers généraux et



Le ministre de l'Intérieur est attendu de pied ferme au Sénat. Par la gauche, mais aussi et surtout par le groupe centriste dont les voix sont indispensables au gouvernement pour dégager une majorité.

régionaux. L'UMP doit proposer un nouveau système basé sur des critères de constitutionnalité et aboutissant à la création de 3.482 conseillers territoriaux.

Les autres dispositions clés de la réforme, notamment la création de métropoles et de communes nouvelles, l'achèvement de l'intercommunalité, la fusion de départements ou de régions, font moins de vagues que n'en soulève

le débat sur le mode de scrutin. Sur ce dernier point, faute d'accord au Sénat, rien n'interdira les députés de réintroduire en seconde lecture l'élection uninominale à deux tours du conseiller territorial dont la création, elle, a été votée par les deux chambres. Pour la majorité, l'objectif reste d'avoir une loi de décentralisation en septembre.

JOËL COSSARDEAUX

INTERVIEW

JACQUELINE GOURAULT SÉNATRICE MODEM, VICE-PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

« Le Sénat se sent floué »

Les sénateurs du Nouveau Centre affichent une ligne « jusqu'au-boutiste » sur l'idée d'une dose de proportionnelle pour élire les conseillers territoriaux. La partagez-vous ?

Oui, absolument. La diversité du groupe centriste, comme souvent sur les questions de fond, ne nous empêche pas finalement d'être assez d'accord. Nous avons toujours considéré que le mode de scrutin des conseillers territoriaux serait traité dans un texte distinct, comme cela avait été annoncé. Le groupe Union centriste, qui avait négocié avec le gouvernement, s'est senti complètement floué par l'amendement à l'Assemblée nationale introduisant le scrutin uninominal à deux tours. Je pense que le Sénat, dans sa globalité, est dans le même état d'esprit. Tout texte relatif aux collectivités locales doit en effet passer d'abord par lui. Or l'amendement adopté par les députés UMP revient à priver les sénateurs de ce droit, car il traite d'une disposition qui devait figurer dans un



Jacqueline Gourault.

autre texte et qu'ils auraient eu la primeur d'examiner. L'ensemble des groupes du Sénat est choqué par ce qui s'apparente à un détournement de procédure. Ajoutez à cela la réforme de la taxe professionnelle et le fait que l'on n'entende plus parler de la clause de revoyure, cela fait beaucoup pour l'institution sénatoriale.

Le mode de scrutin que vous défendez est-il le plus à même de garantir la parité ?

Ce que nous proposons garantit un peu de parité. Sur ce plan, les 20 % de proportionnelle, que nous réclamons depuis le début, ne sont évidemment pas aussi performants que l'est le mode d'élection actuel des conseillers régionaux. Mais cela permet au moins d'introduire une part d'obligation. Quant aux sanctions financières, elles sont nécessaires, même si, je vous l'accorde, ce n'est pas agréable pour les candidates de dépendre de ce type de dispositif.

Ce projet de loi peut-il être encore qualifié d'ambitieux, s'agissant notamment des métropoles et de la réforme de l'intercommunalité ?

S'agissant des métropoles, le Sénat était acquis à l'idée du rapport Balladur d'avoir sur le territoire français quelques grandes agglomérations de rang européen, capables de rivaliser avec

Barcelone et d'autres. Mais les choses ont vite changé. Le Sénat, de façon assez transversale, s'est vite rendu compte que l'abaissement du seuil de population, par exemple, risquait d'entraîner une multiplication des mé-

tropoles qui n'était pas raisonnable et qu'ainsi ce concept cachait un autre projet, la suppression des communes. Même la ville de Belfort réclame aujourd'hui un statut de métropole ! En revanche, pour ce qui est de la

réforme de l'intercommunalité, ce volet du projet de loi fait consensus. Globalement, l'Assemblée nationale n'est pas revenue sur ce que le Sénat avait voté en première lecture.

PROPOS RECUEILLIS PAR J. C.

EVENEMENTS ET PERSPECTIVES

Le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales examiné au Sénat en seconde lecture à partir de lundi

Le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales sera examiné, en seconde lecture, au Sénat, à partir de lundi soir. Ce projet a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (cf. "BQ" des 16 et 17 juin). La commission des Lois du Sénat a modifié sensiblement le projet adopté par les députés en première lecture (cf. "BQ" des 16 et 17 juin), la principale modification portant sur le mode de désignation des conseillers territoriaux.

L'article 1A qui avait été adopté par les députés, après dépôt d'un amendement, a été supprimé (cf. "BQ" du 17 juin). Cet article stipulait : "La présente loi crée le mandat de conseiller territorial. Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (...). Ils sont renouvelés tous les six ans".

Alors que le projet de loi qui sera présenté aux sénateurs ne prévoit désormais aucune mesure pour l'élection des conseillers territoriaux, les sénateurs de l'Union centriste ont présenté un amendement proposant un scrutin mixte, 80 % des conseillers territoriaux étant élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, et 20 % désignés à la proportionnelle (cf. "BQ" des 17 et 22 juin). Les sénateurs centristes ont indiqué à de nombreuses reprises qu'une désignation des conseillers territoriaux au scrutin majoritaire entraînerait un vote négatif de leur part, ce qui pourrait empêcher l'adoption du texte.

De nombreux amendements devaient être déposés par les sénateurs avant l'examen en séance publique. Trois motions devaient être présentées : une motion d'exception d'irrecevabilité, déposée par le groupe RDSE, une motion de renvoi en commission, présentée par le groupe communiste, et une question préalable, déposée par le groupe socialiste.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement et l'UMP, entendent conserver le mode de désignation des conseillers territoriaux adopté par les députés, c'est-à-dire au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. L'UMP considèrerait en effet que suivre les demandes des sénateurs centristes entraînerait, à plus ou moins long terme, l'adoption d'un système identique pour les élections législatives.

Le gouvernement déposerait un amendement pour rétablir l'élection au scrutin majoritaire si aucun amendement parlementaire n'est déposé en ce sens. L'hypothèse d'un amendement RDSE allant dans ce sens avait été évoquée, mais ne s'est pas vérifiée.

Composé en grande majorité d'élus du PRG, le groupe RDSE, présidé par M. Yvon COLLIN (Tarn-et-Garonne) compte également dans ses rangs, outre, l'ancien ministre de l'Intérieur Jean-Pierre CHEVENEMENT (MRC), un radical valoisien, M. Aymeri de MONTESQUIOU (Gers), M. Gilbert BARBIER, (Jura), issu de l'UDF. Au total, le groupe RDSE compte 17 membres, et le groupe UMP 150. Pour adopter un texte, quelque 172 voix sont nécessaires. Pour qu'un éventuel amendement RDSE rétablissant le scrutin majoritaire soit voté, dans l'hypothèse où aucun centriste ne le voterait, les voix des 7 sénateurs non inscrits auraient été nécessaires.

Le rapporteur du texte, M. Jean-Patrick COURTOIS, pourrait déposer lui-même un amendement rétablissant le scrutin majoritaire.

L'adoption du premier article du projet de loi, prévoyant l'élection des conseillers territoriaux au scrutin majoritaire, pourrait être difficile. Le gouvernement n'exclurait cependant pas le ralliement de certains élus RDSE ou UC, un abaissement du seuil pour le maintien au second tour, de 12,5 % (adopté à l'Assemblée nationale) à 8 % étant envisagé.

Par ailleurs, un amendement prévoyant que seuls les présidents de conseils généraux peuvent siéger à la commission permanente de leur conseil général et à la commission permanente du conseil régional devrait être adopté.

Une nouvelle répartition des conseillers territoriaux

Le rapporteur du texte, M. COURTOIS, a par ailleurs déposé un amendement proposant une nouvelle répartition des conseillers territoriaux, présentant une légère différence par rapport au tableau adopté par l'Assemblée nationale, qui créait 3471 sièges de conseillers territoriaux (cf. "BQ" du 26 mai). L'amendement stipule : "Le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région est fixé par le tableau annexé à la présente loi". Le nombre total de conseillers territoriaux, prévu par l'amendement, doit être égal à 3500, soit 29 de plus que dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

L'exposé des motifs précise : "(...) Le tableau de ces effectifs a été intégré dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, à la demande des membres de la commission des Lois, puis supprimé par la commission des Lois du Sénat ; or, il semble nécessaire que la Haute Assemblée prenne position dès maintenant sur ce sujet, qui est indissociable de la création des conseillers territoriaux. Il est proposé de modifier sensiblement le tableau initialement, pour tenir compte de la création des territoires par le nouvel article 1^{er} AA du projet de loi, et pour en corriger plusieurs imperfections. Les futurs élus doivent se substituer aux 3903 conseillers généraux et aux 1757 conseillers régionaux inclus dans le champ d'application de la réforme, étant entendu que : Paris, à la fois ville et département, n'est concernée que pour ses conseillers régionaux, qui seront élus dans les conditions de droit commun mais ne siégeront qu'au conseil régional d'Ile-de-France, le régime statutaire particulier de la capitale n'étant pas remis en cause ; la Corse est une collectivité sui generis, dont les membres ne sont pas appelés à devenir conseillers territoriaux ; la Guyane et la Martinique doivent voir leurs régions et départements fusionner en une collectivité unique, conformément au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution. Il en sera de même de la Guadeloupe, si une consultation de ses habitants y conduit. Mayotte, qui deviendra département à partir du renouvellement de mars 2011, conservera pour sa part des conseillers généraux".

Le tableau reprend "les principes de répartition du tableau adopté par les députés : une répartition des sièges de conseillers territoriaux effectuée à partir du département le moins peuplé et croissant avec la population : au sein d'une même région, quel que soit leur nombre respectif de conseillers généraux, un département plus peuplé ne peut avoir un nombre de sièges inférieur ou égal à celui d'un département moins peuplé ; une baisse significative, dans chaque région, du nombre total de conseillers territoriaux par rapport au nombre actuel de conseillers généraux et de conseillers régionaux ; la prise en compte de la carte cantonale actuelle, et notamment du nombre de cantons et de l'étendue des différentes parties du territoire départemental, chaque canton étant au centre de la vie économique et sociale, en particulier dans les zones rurales. Dans cet esprit, la diminution du nombre de conseillers territoriaux dans le département le moins peuplé a été limitée, dans la mesure du possible, au quart de son effectif actuel, afin que la représentation du monde rural ne soit pas trop réduite.

En tout état de cause "un minimum de 15 conseillers territoriaux a été attribué à chaque département : correspondant à l'effectif de l'assemblée départementale qui compte le moins d'élus (celle du Territoire de Belfort), ce seuil est destiné à permettre à la fois la bonne administration du

département par une assemblée comptant un nombre suffisant de membres et la représentation de ses différents territoires au sein des assemblées départementale et régionale. Pour des raisons similaires, l'augmentation du nombre d'élus dans les départements voyant ce nombre croître significativement par rapport au nombre actuel de conseillers généraux a été limitée". Par ailleurs, "le nombre des membres des conseils est un nombre impair, ce qui évitera à l'avenir les cas de répartition égale des conseillers entre majorité et opposition exigeant le recours à la règle de la présidence par le doyen d'âge". En outre, "afin d'éviter que les conseils régionaux aient des effectifs trop pléthoriques, le nombre de leurs membres a été plafonné à 310, soit un excédent de moitié par rapport à l'effectif actuel de l'assemblée régionale qui compte le plus d'élus (celui de la région Ile-de-France : 209 membres) ; enfin, la représentation moyenne de chaque département d'une même région s'inscrit en principe dans une fourchette de plus ou moins 20 % par rapport à la représentation moyenne des habitants par conseiller territorial à l'échelon de la région".

"L'effectif maximum d'un conseil général, actuellement de 79 (département du Nord), est porté à 91 membres : le département concerné est celui de la Haute-Garonne, du fait du grand nombre et de la forte disparité de population des départements de la région Midi-Pyrénées ; tous les écarts démographiques de représentation des départements d'une même région se situent dans le tunnel d'écart d'amplitude de 40 %, avec toutefois 4 exceptions liées à la situation de population particulière des départements concernés (Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes, Lozère et Meuse)".

Le tableau prévoit 66 conseillers en Alsace, 211 en Aquitaine, 146 en Auvergne, 134 en Bourgogne, 190 en Bretagne, 194 dans le Centre, 136 en Champagne-Ardenne, 104 en Franche-Comté, 308 en Ile-de-France, 167 en Languedoc-Roussillon, 31 en Limousin, 132 en Lorraine, 262 en Midi-Pyrénées, 117 en Basse-Normandie, 98 en Haute-Normandie, 134 dans le Nord-Pas-de-Calais, 173 dans les Pays-de-la-Loire, 103 en Picardie, 124 en Poitou-Charentes, 226 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 298 en Rhône-Alpes, 43 en Guadeloupe, et 49 à la Réunion.

Les régions expriment leur opposition au conseiller territorial au président du Sénat

Par ailleurs, le bureau de l'Association des Régions de France-ARF a exprimé son opposition à la création du conseiller territorial au président du Sénat, M. Gérard LARCHER. "Les Régions ont fait valoir leur opposition depuis des mois à cette création, en souhaitant le maintien du mode actuel de désignation des élus régionaux", écrit dans un communiqué le porte-parole de l'ARF, M. Martin MALVY (PS).

L'ARF a publié hier un communiqué où elle affirme que "les présidents de région ont rappelé leur déception par rapport à un projet de loi dont le contenu s'éloigne de plus en plus des objectifs initiaux, leur opposition totale à la création du conseiller territorial et leurs inquiétudes quant aux perspectives budgétaires et financières". Selon M. MALVY, M. Gérard LARCHER "a assuré que le dispositif fiscal imaginé par Bercy" pour remplacer la taxe professionnelle, la principale source de revenu des collectivités qui était payée par les entreprises, "serait revu à la demande du Sénat et notamment des groupes de la majorité qui ont eux-mêmes pris acte de l'incohérence du mécanisme de remplacement de la taxe professionnelle, sans toutefois qu'il soit question de revenir sur sa suppression". En revanche, a-t-il poursuivi, "le président du Sénat, malgré le vote négatif sur ce sujet de la Commission des Lois, nous a semblé considérer comme incontournable le principe de la création des conseillers territoriaux voulu par le président de la République et contraire à l'esprit même de la décentralisation et de la régionalisation, pourtant inscrit depuis plusieurs années dans la Constitution".

EVENEMENTS ET PERSPECTIVES

Les sénateurs du groupe UC devraient déposer un amendement prévoyant un scrutin mixte majoritaire-proportionnel pour l'élection des conseillers territoriaux

Le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales sera examiné en seconde lecture au Sénat, à partir du 28 juin. La commission des Lois de la Haute Assemblée a modifié sensiblement le projet adopté par les députés, en première lecture (cf. "BQ" des 16 et 17 juin).

Quelque 103 amendements avaient été proposés. Au total, ce sont 37 modifications qui ont été adoptées.

La principale modification porte sur le mode de désignation des conseillers territoriaux.

Le texte qui sera soumis à l'examen des sénateurs présente un nouvel article l'article 1 AA, qui stipule : "Le département est divisé en territoires. Le territoire est une circonscription électorale dont les communes constituent un espace géographique, économique et social homogène. Le découpage territorial du département respecte sa diversité géographique, économique et sociale ; le conseiller territorial est le représentant du territoire au sein du conseil général".

L'article 1A, qui avait été adopté par les députés, après dépôt d'un amendement, a été supprimé (cf. "BQ" du 17 juin). Cet article précisait : "La présente loi crée le mandat de conseiller territorial. Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (...). Ils sont renouvelés intégralement tous les six ans".

Les sénateurs, membres de la commission des Lois, ont en revanche conservé l'article 1B, qui prévoit de faire passer de 10 à 12,5 % le seuil des inscrits pour qu'un candidat puisse se maintenir au second tour.

Le projet qui sera présenté aux sénateurs la semaine prochaine ne prévoit donc aucune mesure pour l'élection des conseillers territoriaux. Selon plusieurs sénateurs, le gouvernement n'envisagerait pas, pour l'heure, de déposer d'amendement sur cette question.

Le groupe centriste, a présenté la semaine dernière six propositions concernant le projet de loi (cf. "BQ" du 17 juin). Parmi ces propositions figure notamment l'instauration d'un scrutin mixte, prévoyant l'élection de 80 % des conseillers territoriaux au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, et la désignation de 20 % des élus à la proportionnelle. Les sénateurs du groupe UC devraient déposer un amendement reprenant cette proposition, en séance publique. Rappelons que la commission présidée par l'ancien Premier ministre Edouard BALLADUR, sur les collectivités locales, avait proposé d'élire les conseillers territoriaux représentant les zones rurales au scrutin majoritaire, et les conseillers représentant les zones urbaines au scrutin proportionnel.

Le soutien des sénateurs centristes est nécessaire à l'adoption du projet de loi au Sénat. M. Nicolas ABOUT, président du groupe, a indiqué la semaine dernière que le vote de ses collègues centristes serait lié au mode de désignation des conseillers territoriaux, insistant sur la nécessité de maintenir une dose de proportionnelle. M. Gérard LONGUET, président du groupe UMP au Palais du Luxembourg, a déclaré la semaine dernière que des discussions entre les deux groupes seraient nécessaires. Quoi qu'il en soit, certain sénateurs UC s'attendraient à des pressions de la part de l'UMP, alors que près des deux tiers des élus du groupe sont renouvelables en 2011.

Sur le volet de l'intercommunalité, la commission des Lois a attribué un droit de veto aux communes dont la population est supérieure au quart de la population concernée pour créer ou transformer un EPCI (art. 5A et 5 B).

Elle a en outre modifié le régime des métropoles (art. 5 et 5 quater), à travers la définition de l'intérêt métropolitain à la majorité des deux tiers comme le Sénat l'avait décidé en première lecture, la fixation d'un délai de 18 mois pour la signature de la convention de transfert à la métropole de compétences départementales ou régionales, l'extension aux discontinuités territoriales de la dérogation temporaire au principe de continuité territoriale instituée au profit des enclaves pour créer une métropole, et la suppression du transfert automatique de la taxe foncière sur les propriétés bâties des communes à ce nouvel EPCI et l'adoption à l'unanimité des conseils municipaux de toute décision d'unification des taxes ou de transfert de la DGF.

Les sénateurs de la commission des Lois ont élargi les cas de délégation de signature par le président de l'EPCI pour les attributions qui lui sont confiées par l'organe délibérant, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de services (art. 15 bis). Ils ont supprimé l'ajout au rapport annuel sur l'activité de l'EPCI de l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune (art. 15 ter, et allongé de deux à quatre mois le délai fixé au comité de massif pour se prononcer sur l'arrêté préfectoral pris pour supprimer une commune isolée, une enclave ou une discontinuité territoriale (art. 18).

Les conditions relatives à l'apport minimal du maître d'ouvrage en matière de renouvellement urbain et de patrimoine protégé, fixées pour limiter les cofinancements ont été assouplies (article 35 ter).

L'Assemblée nationale avait fixé une première répartition des compétences entre collectivités, en interdisant, à compter du 1^{er} janvier 2012, le cumul de financements entre la région et le département. La commission des Lois a supprimé 35 quater, qui encadrait les cumuls de financement entre la région et le département.

Le Sénat veut renforcer la mutualisation, avec l'aide du gouvernement

Alain Marleix, le secrétaire d'Etat aux Collectivités locales, a assuré les sénateurs de la volonté du gouvernement de développer la mutualisation des moyens des collectivités locales. Le projet de loi de réforme des collectivités apporte une plus grande sécurité juridique et étend les possibilités, a-t-il rappelé le 17 juin. La Haute Assemblée organisait ce jour-là un débat sur la mutualisation, outil que sa délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation définit comme "la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales". Introduisant le débat, Alain Lambert, président de la délégation, a invité le secrétaire d'Etat à ne pas "abandonner" le Sénat dans "son combat" en faveur de la mutualisation, sous prétexte notamment qu'il faudrait être "prudent" au regard du droit communautaire.

L'appel du sénateur de l'Orne ne tient pas du hasard. Début février lors de la discussion en première lecture du projet de loi de réforme des collectivités, le rapporteur Jean-Patrick Courtois avait déposé un amendement prévoyant que les collectivités et leurs établissements "peuvent conclure entre eux des conventions de gestion de services publics communs ainsi que de leurs équipements". S'interrogeant sur la conformité du nouveau dispositif au droit communautaire, le ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire, qui représentait le gouvernement, s'en était remis à la "sagesse" du Sénat, une manière pour lui de ne pas s'engager. Or, dans le rapport sur le thème de la mutualisation qu'elle a tout récemment rendu public, la délégation aux collectivités indique que le 5 mai dernier, lors d'un déplacement à Bruxelles de certains de ses membres, les services de la Commission européenne ont émis de "vives réserves" sur la validité juridique du dispositif voté.

Alain Lambert reste toutefois optimiste. Selon lui, le Traité de Lisbonne et les évolutions de la jurisprudence européenne offrent des perspectives nouvelles en matière de mutualisation. En particulier entre les communes et les intercommunalités où les marges de progrès sont considérables. Selon une enquête de l'Assemblée des communautés de France, seulement 39% des communautés déclarent en effet pratiquer la mutualisation. Mais pour réussir celle-ci au niveau local, il faut se défier de toute "approche purement comptable", préviennent Jacques Mézard et Yves Détraigne dans leur contribution au rapport de la délégation aux collectivités. La finalité de la mutualisation "n'est pas, en soi, de générer des économies", écrivent-ils à l'attention de ceux qui seraient tentés par ce moyen de baisser les coûts sans dégrader la qualité du service public. Certes, les économies peuvent être au rendez-vous. Mais, en tout cas à l'échelle intercommunale, la mutualisation a "d'abord" vocation à "dégager les marges de manoeuvre pour améliorer des prestations, pour en mettre en place, voire pour continuer à assurer celles qui seraient menacées par une évolution défavorable des finances publiques locales".

Pour renforcer la mutualisation, la délégation sénatoriale propose de moduler les dotations de l'Etat aux collectivités en fonction du niveau de mutualisation atteint localement. Procéder ainsi, "ce serait désigner les bons et les mauvais élèves, en refusant la diversité de situation et l'autonomie de décision !", s'est élevée Marie-France Beaufile (groupe communiste) le 17 juin, en ajoutant que "ce serait une prime à la réduction des services publics, au nom des économies".

Au sujet de la mutualisation entre les départements, que le gouvernement veut encourager, plusieurs sénateurs - certains de l'opposition, d'autres apparentés à la majorité - ont fait remarquer que celle-ci ne suffira pas à régler les difficultés financières des intéressés.

Thomas Beurey / Projets publics

FISCALITÉ

L'Ile-de-France, l'Alsace, la Haute-Normandie et Rhône-Alpes vont être amenés à reverser une partie de leurs ressources aux autres régions, moins bien loties. Une solidarité jusqu'alors inexistante, qui s'inspire du modèle allemand.

Impôts : régions et départements riches devront être plus solidaires

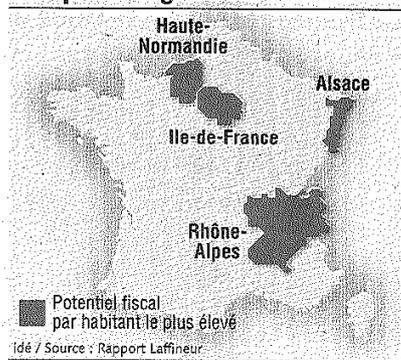
Comblent les inégalités entre les régions riches et pauvres : c'est l'une des priorités que souhaitent imposer les parlementaires cet automne, dans le cadre de la loi de Finances 2011. La réforme de la taxe professionnelle, qui doit être révisée à l'aune des premières simulations, est l'occasion d'instaurer des mécanismes de transfert - quasi nuls aujourd'hui - entre les unes et les autres. Les inégalités sont criantes : le montant des impôts collectés, rapporté au nombre d'habitants, varie du simple au double entre les régions, du simple au quadruple entre les départements et... de un à mille entre les communes ! Pour y remédier, les parlementaires UMP missionnés par Matignon, Marc Laffineur et Charles Guéné, proposent de prendre une partie des impôts collectés par les collectivités les plus riches et de les reverser aux plus pauvres. Des propositions qui ont recueilli un accueil favorable de Christine Lagarde, ministre de l'Economie et de l'Emploi, mardi.

Très répandus en Allemagne, ces transferts de solidarité constitueraient un vrai changement culturel dans le paysage fiscal français : quatre régions (Ile-de-France, Alsace, Haute-Normandie et Rhône-Alpes) seront contributrices, c'est-à-dire qu'elles reverseront quelques dizaines de millions d'euros - et même quelques centaines de millions d'ici à 2015 - aux autres régions. Ce sera également le cas des 25 départements les mieux lotis : Paris, Hauts-de-Seine, Rhône, etc.

Critères objectifs

Pour éviter la fureur des collectivités riches, les parlementaires proposent de ne pas modifier les acquis : seules les nouvelles ressources donneront lieu à redistribution. Les régions et départe-

Les quatre régions les mieux loties



ments dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne devraient ainsi céder la moitié de leurs nouvelles ressources. Ce montant serait reversé selon des critères objectifs : la population, le nombre d'élèves en lycée et de stagiaires en formation pour les régions ; la population, le nombre de minima sociaux et la longueur des routes

pour les départements. Plus de 400 millions d'euros par an seraient ainsi transférés des départements les mieux lotis vers les autres et 175 millions entre les régions. En seulement quatre ans, les inégalités devraient être ainsi réduites de 20 % entre les régions et de 13 % entre les départements.

Favoriser les villes industrielles

Les parlementaires veulent également traiter le cas des villes industrielles qui, telle Fos-sur-Mer, estiment n'avoir plus aucun intérêt à accueillir des activités polluantes (raffineries...), le gain en impôt étant beaucoup moins incitatif qu'auparavant. Ils proposent que, pour 100 emplois déclarés, ils reçoivent des dotations de l'Etat qui soient calculées sur 300 emplois. C'est autant de moins qui serait reversé aux collectivités abritant les sièges sociaux, le coût devant être nul pour l'Etat.

LUCIE ROBEQUAIN

François Baroin lance le chantier titanesque de la révision des taxes locales payées par les commerçants

Le ministre du Budget a ouvert, hier, la concertation sur la révision des valeurs locatives commerciales. Une réforme périlleuse.

Enfin ! Souhaité depuis au moins vingt ans, mais sans cesse ajourné, le chantier de la révision des valeurs locatives a été lancé, hier, par le ministre du Budget, François Baroin. L'objectif est de rendre les impôts locaux (taxe d'habitation, taxes foncières, etc.) plus justes. A titre d'exemple, l'impôt serait allégé pour les entreprises ayant investi dans des locaux datant des années 1970, encore considérés comme neufs. Il serait augmenté pour celles ayant réhabilité des locaux anciens, qualifiés à tort de vétustes. Les valeurs locatives correspondent en fait au loyer théorique annuel que l'on pourrait tirer d'un bien en le louant dans des conditions normales. Celles-ci ont été évaluées en 1960 pour le foncier non bâti et en 1970 pour le foncier bâti. Les impôts locaux sont calculés, ensuite, en multipliant cette base par le taux fixé par la commune.

Prudent, le gouvernement propose aux élus locaux de se concentrer, en premier lieu, sur les 3 millions de locaux commerciaux. Il évite ainsi la partie la plus explosive du dossier, à savoir les 40 millions de logements privés occupés par les ménages. François Baroin espère inscrire le projet dans le collectif budgétaire de fin d'année et lancer les travaux de rénovation début 2011.

Réforme à somme nulle

Une méthode a été présentée hier aux élus locaux : des imprimés seraient envoyés à tous les commerçants, afin de renseigner la surface occupée, le loyer payé et la description de leur patrimoine. Des contrôles sur le terrain seraient effectués, en parallèle, pour valider les déclarations et définir des zones géographiques homogènes de « standing ». La réforme implique ainsi la mise à contribution de certaines d'agents des finances publiques - au moment où les suppressions de postes se multiplient.

Au total, la réforme devrait se faire à somme nulle au sein de chaque commune. En clair, elle ne permettra pas de corriger les inégalités entre Neuilly et Sarcelles, mais entre les commerçants d'une même ville. Les élus locaux ne peuvent donc pas espérer accroître leurs ressources fiscales de manière immédiate. Mais c'est bien leur objectif à moyen terme : « *Les bases sont devenues tellement inéquitables que nous ne pouvons plus augmenter les*

impôts ; si elles étaient plus justes, nous n'hésiterions pas à le faire », admet l'un d'entre eux.

Aujourd'hui, la loi impose une révision générale tous les six ans, enrichie de révisions triennales et d'une majoration annuelle en fonc-

tion de l'inflation. Mais seul le dernier levier est appliqué, ce qui ne fait qu'aggraver la différence entre les valeurs locatives taxables et la réalité économique. La révision générale des bases cadastrales, comme la prévoit François Baroin,

a déjà été réalisée une fois, en 1990. Mais les ministres chargés du dossier, dont Nicolas Sarkozy en 1993, n'ont jamais osé l'appliquer. Le fait de la limiter aux commerces devrait faciliter la donne.

L.R.

De simples conseils pour éviter le piège des crédits à risque

"Finalisée" tout récemment mais pas encore publiée, une nouvelle circulaire sur "les produits financiers offerts aux collectivités" déconseille, sans l'interdire, le recours à certains types de crédits qui ont conduit de nombreuses collectivités à d'importantes difficultés financières. Un document à découvrir en exclusivité sur Localtis.

Bercy et la Place Beauvau viennent d'apporter les dernières retouches à la circulaire sur "les produits financiers offerts aux collectivités" qui n'attend plus que la signature des ministres concernés. Evoquée dès l'automne dernier, la parution de cette circulaire tarde, alors qu'elle est destinée à compléter la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales signée le 7 décembre dernier. La ministre de l'Economie s'était récemment engagée devant des députés à faire aboutir les travaux interministériels sur ce document avant le 10 juin, date à laquelle a débuté l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de régulation bancaire et financière. Cette circulaire de 45 pages dont Localtis a obtenu la copie a d'abord et avant tout un but pédagogique en faisant "le point sur les différentes règles applicables à l'emprunt" et en appelant "l'attention sur les risques relatifs à la gestion active de la dette". Elle ne s'appliquera qu'aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Les établissements publics sociaux et médico-sociaux et les organismes d'HLM ne sont donc pas concernés. La circulaire rappelle, dans un premier temps, que les banques ont vis-à-vis des collectivités un "devoir de mise en garde" sur les risques qu'elles encourent en souscrivant des prêts complexes. Et que par conséquent, "le choix des produits financiers doit être proportionné à la capacité d'expertise de la collectivité tout autant qu'à sa situation financière".

Interdire les produits les plus dangereux ?

En outre, appelant les collectivités à la vigilance, la circulaire dresse une liste de prêts "déconseillés", parmi lesquels on trouve ceux qui sont libellés en devises étrangères ou qui ont des effets de structure cumulatifs. Les produits dont les taux évoluent selon les indices des matières premières, ou les indices cotés sur les places financières des pays émergents doivent également être examinés avec une extrême prudence. La circulaire invite par ailleurs les assemblées locales à définir une "stratégie d'endettement" et à mieux préciser le champ des pouvoirs délégués à l'exécutif. Certaines collectivités avaient ces dernières années conféré à leur édile quasiment les pleins pouvoirs en matière d'emprunt, sans l'obligation pour celui-ci de rendre des comptes. Une situation qui a conduit plusieurs d'entre elles à des difficultés financières notoires. Pour éviter que ce scénario ne se reproduise, la circulaire rend "fortement souhaitable" la présentation annuelle par l'exécutif, au moment du vote du budget primitif, d'un rapport sur son action en matière d'emprunts. La circulaire précise ce que ce rapport devrait contenir au minimum. Ainsi, la circulaire reprend des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport annuel de février 2009. Mais elle ne le fait que très partiellement. Les juges étaient en effet allés beaucoup plus loin, se demandant s'il ne fallait pas "limiter, voire interdire" le recours aux produits structurés les plus dangereux. Ils avaient considéré que "le principe de libre administration des collectivités territoriales ne fait pas obstacle à ce que les placements financiers des collectivités et établissements publics locaux soient strictement réglementés par la loi, garante de l'intérêt général, qui interdit toute prise de risque et n'autorise que l'achat de titres garantis par l'Etat". Revenant sur le sujet des emprunts structurés des collectivités dans son rapport annuel de février 2010, la Cour des comptes a jugé que la charte de bonne conduite et le projet de circulaire tel que connu à ce moment-là ne pouvaient suffire. A défaut de tout autre mesure, "les établissements de crédit pourront continuer à proposer de tels contrats [risqués], en y incluant notamment des formules d'indexation avec effet de levier", ont souligné les magistrats financiers.

"Faire la lumière"

A l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, député et président du conseil général de Seine-Saint-Denis, qui depuis

l'automne 2008 mène la guerre contre les emprunts qu'il qualifie de "toxiques", a critiqué une circulaire "insuffisante" qui n'a "pas de valeur contraignante" et n'interdit pas les produits financiers les plus risqués. Les prohiber par la loi, c'est ce que le député a tenté de faire en présentant le 10 juin dans l'hémicycle des amendements au projet de loi de régulation bancaire et financière. Ceux-ci ont été rejetés. Claude Bartolone a également proposé qu'à la fin de l'année soit remis au Parlement un rapport "d'évaluation officielle globale" faisant "la lumière" sur "le nombre réel de collectivités" ayant souscrit des produits structurés, ainsi que sur leur "encours de crédits concernés". Une proposition que les députés de la majorité n'ont pas non plus retenue, en dépit, voire à cause de l'étendue du problème révélé notamment par Dexia, l'un des deux principaux établissements de crédit aux collectivités. A la date du 31 décembre 2009, la banque avait commercialisé des produits structurés auprès du secteur public local pour un montant de près de 26 milliards d'euros - sur un encours total de 72 milliards. Dans son édition du 15 juin, le quotidien Le Monde estime, en s'appuyant sur des documents confidentiels, que sur les 26 milliards, 10,5 milliard d'euros "présentent un fort risque de renchérissement des taux d'intérêt". Sur ces 10,5 milliards, 6 milliards seraient "explosifs". Le journal ajoute qu'au 31 décembre 2009, les collectivités locales auraient dû payer 4 milliards d'euros si elles avaient voulu "se débarrasser" des crédits spéculatifs souscrits chez Dexia.

Thomas Beurey / Projets publics

Grenelle 2 : les péages urbains sont de retour dans le texte

Le 16 juin, les députés et sénateurs réunis en commission mixte paritaire (CMP) pour trouver un compromis sur le projet de loi Grenelle 2 ont adopté une dizaine d'amendements modifiant ce texte, qui fera l'objet d'un ultime vote de chaque chambre, le 28 juin au Sénat et le 29 à l'Assemblée.

Très peu de changements ont été apportés au volet Bâtiments, hormis la suppression de l'obligation qui s'impose au vendeur de fournir un diagnostic de performance énergétique (DPE) dès la mise en vente d'un logement. Déjà critiqué durant les précédents débats pour sa faible consistance, le DPE ne sera par ailleurs pas opposable au vendeur, ont tranché les quatorze membres de la commission.

En matière d'urbanisme, un amendement de l'un des rapporteurs du texte, Michel Piron, prévoit les "dispositions transitoires aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux PLH (programmes locaux de l'habitat) et aux PDU (plans de déplacement urbains) approuvés qui ne couvrent qu'une partie du périmètre d'un EPCI compétent pour élaborer ces documents". Ces trois plans "demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un PLU intercommunal", stipule la nouvelle rédaction du texte. "Pendant un délai de trois ans, ces documents peuvent évoluer par application de n'importe laquelle des procédures prévues", est-il précisé. Passé ce délai, "toute évolution de ces documents remettant en cause leur économie générale ne pourra se faire que par l'approbation d'un PLU intercommunal". A l'article 13 ter du texte, qui prévoit que "tout projet d'extension du périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle est soumis pour avis aux conseils municipaux des communes concernées", la CMP a ajouté que cette même procédure s'applique à "tout projet de création d'une opération d'intérêt national (...) située dans le territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes du périmètre d'urbanisation d'une agglomération nouvelle". Pour les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), transformées en "aires de mise en valeur de l'architecture du patrimoine" (article 14), Patrick Ollier, député UMP des Hauts-de-Seine et président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, a fait préciser que ces aires se "substituent" aux ZPPAUP mises en place avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle 2 "sur délibération de la commune qui est à l'origine de [leur] création".

Concernant l'affichage publicitaire, des amendements ont tempéré le durcissement qui est prévu au niveau réglementaire. Ainsi, l'affichage publicitaire reste permis dans les zones à vocation commerciale, mais dans un contexte étroitement encadré. Le règlement local de l'autorité administrative compétente peut l'autoriser "à proximité immédiate des établissements des centres commerciaux exclusifs de toute habitation et situés hors agglomération, dans le respect de la qualité de vie et du paysage et des critères, en particulier relatifs à la densité, fixés par décret". L'interdiction des préenseignes hors agglomération est "nuancée" : certains panneaux promouvant des activités du terroir ou de caractère culturel resteront autorisés. "Pour le reste, passé un délai de cinq ans, seule est admise la signalisation routière."

Pour encourager une pratique déjà testée par certains gestionnaires d'autoroutes, les deux rapporteurs du volet transports du texte Louis Nègre, sénateur UMP des Alpes-Maritimes, et Serge Grouard, député UMP du Loiret, ont renforcé la possibilité de moduler les péages acquittés par les particuliers en fonction de critères environnementaux. Ils ont aussi modifié l'article 22 ter établissant une taxe sur les plus-values immobilières autour des gares afin de la coordonner avec le dispositif de la loi sur le Grand Paris adoptée fin mai par le Parlement. De 800 mètres, le périmètre maximal d'application de la taxe à taux plein passe à 1.200 mètres et un demi-taux est établi entre 800 et 1.200 mètres.

Surtout, les deux rapporteurs ont réintroduit dans le texte une mesure initialement inscrite dans le projet de loi, approuvée par le Sénat puis rejetée par l'Assemblée nationale, à savoir la possibilité donnée aux agglomérations de plus de 300.000 habitants "dotées d'un plan de déplacement urbain approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre" d'expérimenter le péage urbain à l'entrée du centre-ville. Cette expérimentation, "à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains", pourra durer trois ans et devra être autorisée par décret en Conseil d'Etat. Elle sera conditionnée à la réalisation d'"une étude d'impact préalable à charge et à décharge", à une "concertation avec l'ensemble des parties concernées" et ne pourra être instaurée qu'"après la mise en place préalable d'infrastructures et de services de transport collectif susceptibles d'accueillir le report de trafic lié à l'instauration du péage". Le péage urbain sera "applicable aux véhicules terrestres à moteur qui franchissent les limites d'un périmètre géographique ou circulent sur des voies routières déterminées". "Son montant est fixé par l'autorité organisatrice des transports urbains dans la limite d'un seuil défini par décret en Conseil d'Etat" et son produit "sert à financer les actions

mentionnées au plan de déplacements urbains", indique le texte. Le dispositif a été allégé par rapport au texte adopté au Sénat, ont affirmé les rapporteurs. Ainsi, il ne nécessitera ni tutelle ministérielle ni rapport de bilan à remettre au Parlement. Mais les collectivités engagées dans l'expérimentation devront quand même remettre tous les trois ans un rapport d'évaluation aux ministres en charge des collectivités territoriales et des transports.

Le volet Energie a fait l'objet de modifications mineures. Deux niches fiscales ont toutefois été supprimées : celles visant à exonérer d'impôt sur les sociétés le produit de la vente d'électricité photovoltaïque pour les installations d'une puissance inférieure à trois kilowatts crête ainsi que le produit issu de la vente de certificats d'économie d'énergie par les sociétés HLM. A l'article 34 concernant l'éolien, les deux rapporteurs des volets Energie, Bruno Sido, sénateur UMP de Haute-Marne, et Serge Tranchant, député UMP de Loire-Atlantique, ont défendu un amendement destiné à "prévenir une extension continue des zones destinées à l'habitation opposables aux projets d'éoliennes". Alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoyait que "la délivrance de l'autorisation d'exploiter (était) subordonnée à l'éloignement des installations d'une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation, aux immeubles habités et aux zones destinées à l'habitation", la version de la CMP limite cette opposabilité "aux zones déjà définies à la date de publication" de la loi Grenelle 2.

Concernant les schémas de cohérence écologique (article 45), un amendement a introduit plus de souplesse dans leur élaboration prévue par les régions, sachant que rien ne sert d'"imposer un modèle unique national pour toutes les régions". Pour délimiter les zones "où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols", les communautés d'agglomération auront un peu plus de temps - avant 2015 au lieu de 2012. Quant à la possibilité de créer un service unique de l'assainissement, elle a été évacuée du texte et devra faire l'objet d'un débat parlementaire plus approfondi. Côté déchets, l'expérimentation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom) incitative pourra être réalisée sur cinq ans et non trois. Le rétablissement de la consigne n'étant pas "grenellement compatible" aux yeux de plusieurs membres de la CMP, celle-ci a supprimé l'article 78 quater A rétablissant la consigne dans la filière restauration.

Au chapitre de la gouvernance, les deux rapporteurs, Bertrand Pancher, député UMP de la Meuse, et Daniel Dubois, sénateur Nouveau Centre de la Somme, ont modifié la rédaction de l'article 94 quinquies qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires. L'exposé des motifs précise que les mesures concernant les collectivités territoriales feront l'objet d'un "autre texte, notamment une proposition de loi". "Cette obligation concerne (...) les collectivités territoriales et leurs établissements publics alors même que le Sénat n'a pas eu l'obligation en séance publique d'examiner cette disposition, potentiellement lourde de contraintes administratives supplémentaires. En outre, les associations d'élus locaux n'ont pas pu mesurer l'impact de cette mesure", ont estimé les deux rapporteurs.

Enfin, l'article 95 précise que les lignes électriques de raccordement d'une installation de production d'électricité réalisées en technologie souterraine et de longueur inférieure à 100 kilomètres ne sont pas soumises à débat public organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP). Selon l'exposé des motifs, l'objectif est d'"accélérer les procédures d'autorisation des projets de construction" et de "faciliter le recours à la technologie souterraine", la procédure CNDP rallongeant la durée d'instruction des projets "dans le meilleur des cas, de 18 à 24 mois".

Morgan Boëdec / Victoires-Editions, et Anne Lenormand

Bientôt 60 unités territoriales de quartier en France, contre 24 actuellement

A la suite de cette présentation, le ministre a déclaré qu'il allait porter à 60 le nombre d'Unités territoriales de quartier (UTeQ), soit un quasi-doublement. Il en existe actuellement 34 en France, ce qui représente 26 UTeQ supplémentaires. Certaines d'entre elles seront déployées en Seine-Saint-Denis, département qui en compte déjà trois. M. HORTEFEUX a pris cette décision après avoir étudié un audit commun des deux inspections générales, celle de l'Administration et celle de la Police nationale, qu'il avait demandé peu après son arrivée place Beauvau, en 2009.

En revanche, "ce rapport est un petit peu plus critique sur les Compagnies de sécurisation", reconnaît-on Place Beauvau. "Là, ma décision n'est pas encore prise", a relevé M. HORTEFEUX. Actuellement au nombre de huit, le ministère a indiqué qu'elles vont "monter à 16, mais dans une configuration nouvelle, et qu'elles changeront d'intitulé pour devenir des Compagnies départementales de sécurisation et d'intervention". Elles seront "plus polyvalentes et moins marquées comme doublette à une UTeQ".

Pour le président (PS) du conseil général de Seine-Saint-Denis Claude BARTOLONE, l'annonce de la création de 26 nouvelles UTeQ "résonne comme un aveu d'échec pour le Président de la République : ces UTeQ ne sont ni plus ni moins que l'équivalent de la police de proximité que Nicolas SARKOZY avait supprimée en 2003 au nom de son dogmatisme politique".

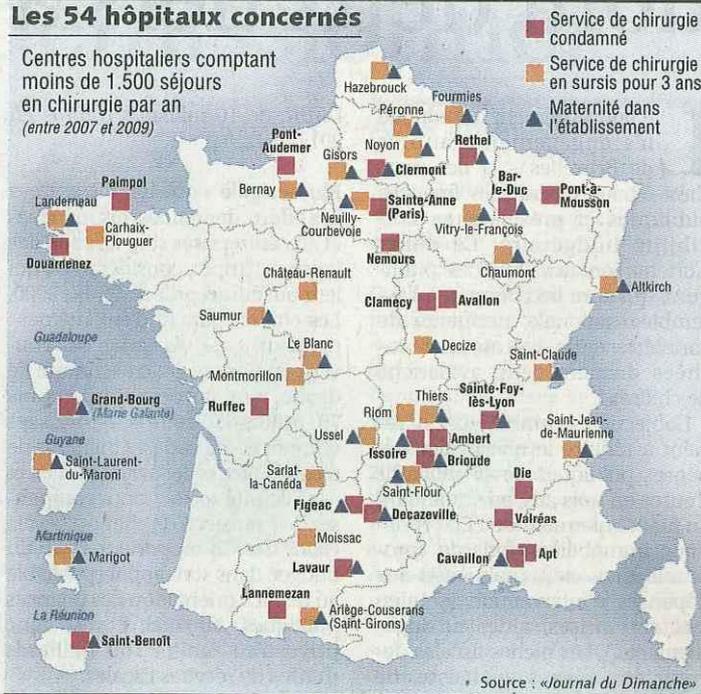
LUNDI 5 JUILLET 2010 LES ECHOS

SANTÉ

Des services de chirurgie menacés de fermeture faute d'activité suffisante

Les 54 hôpitaux concernés

Centres hospitaliers comptant moins de 1.500 séjours en chirurgie par an (entre 2007 et 2009)



Les services hospitaliers de chirurgie qui auront opéré moins de 1.500 personnes par an entre 2007 et 2009 sont menacés de fermeture. Le ministère de la Santé prévoit de publier une série de décrets en ce sens cet été, révèle le « Journal du dimanche » daté d'hier. Cinquante-quatre établissements seraient ainsi menacés, en métropole et dans les départements d'outre-mer. Parmi les villes visées : Avallon (Yonne), Figeac (Lot) ou encore Cavillon (Vaucluse). Les centres de lutte contre les cancers ne seront pas concernés, ainsi que les services de gynécologie réalisant au moins 100 opérations de gynécologie par an.

« Garantir la sécurité des soins »

Un sursis sera également accordé aux services de chirurgie ayant opéré entre 1.050 et 1.500 personnes par an (soit 70 % de l'objectif), qui disposeront de trois ans pour améliorer leur activité ou s'associer

avec un autre établissement afin de pouvoir se maintenir. « Les restructurations seront examinées au cas par cas, dans un esprit de dialogue », assure aussi Jean Leonetti, président de la Fédération hospitalière de France.

Ces décrets sont destinés à « garantir la sécurité des soins », plusieurs rapports ayant « fait un lien entre le volume d'activité et la sécurité des gestes pratiqués », indique le ministère de la Santé, qui refuse de confirmer les noms parus dans la presse et ajoute qu'il « ne s'agit pas forcément de fermer des services, mais de les réorganiser » ou de « les reconvertir ». « Les gens ne veulent plus se faire soigner dans les petits hôpitaux », et « les médecins ne veulent pas non plus rester dans ces petits hôpitaux », ajoute le ministère, ce qui oblige à recruter des médecins « mercenaires », payés à des tarifs très élevés pour assurer la continuité des soins.

L. R.

La liste des 54 hôpitaux

Exclusif. Le ministère de la Santé va publier des décrets qui condamnent des services de chirurgie et des maternités en France pour activité insuffisante. Ces hôpitaux ont trois ans pour corriger le tir

Marie-Christine Tabet

LE GRAND MONOPOLY hospitalier commence. Cinquante-quatre établissements de métropole et d'outre-mer, dont *Le Journal du dimanche* dévoile la liste en exclusivité*, pourraient être contraints de fermer leur bloc opératoire d'ici à trois ans. Les décrets que le gouvernement s'appête à publier dans les premiers jours d'août les condamnent. Pour maintenir un service de chirurgie, les hôpitaux devront avoir totalisé une moyenne de 1.500 séjours annuels entre 2007 et 2009. Avec moins de 600 actes, Saint-Claude (Jura), Nemours (Seine-et-Marne), Ruffec (Charente) voient leur avenir compromis. Désormais, pour se faire poser une prothèse du fémur, enlever l'appendice ou la vésicule, les patients de ces départements devront effectuer plusieurs dizaines de kilomètres. Saint-Jean-de-Maurienne, en région Rhône-Alpes, Riom en Auvergne, avec des taux d'activités juste en dessous du nouveau seuil, devraient négocier une poursuite d'activité mais en acceptant un partenariat avec une clinique ou un autre hôpital.

« Dans certaines spécialités, on envoie des patients se faire traiter au Japon, explique un conseiller du ministère de la Santé, un rien agacé. La médecine est de plus en plus spécialisée, alors on peut bien faire une heure de route pour soigner sa cataracte... D'ailleurs, la plupart des patients bien informés ont déjà déserté ces endroits-là. » En consultant les fichiers de la Caisse primaire d'assurance-maladie, les pouvoirs publics ont en effet remarqué que les « taux de fuite » sont d'autant plus importants que le niveau d'activité est faible. « Lorsque vous constatez que 70 % à 80 % de la population résidant dans le bassin d'activité de l'hôpital préfère aller ailleurs, c'est qu'il y a un gros problème. L'hypocrisie empêche de dire que seules les personnes les plus démunies continuent à s'y rendre. Les élus qui protestent contre les fermetures n'en sont généralement pas », dénonce un spécialiste.

La suppression d'un service de chirurgie, qui compromet fortement l'activité d'une maternité, est toujours un traumatisme pour une ville. Dans la Creuse, la fermeture du service de radiothérapie de Guéret le 30 juin dernier a provoqué une mini-révolution. Le maire UMP de la commune et les élus communistes de son conseil municipal ont ferrailé comme des chiffonniers pour son maintien. Ils sont allés devant les tribunaux et ont même organisé une manifestation qui a rassemblé environ un millier de personnes. Assez inhabituel pour la tranquille préfecture ! Carhaix et Pithiviers se sont également

rebellés pour conserver leur maternité.

Le sujet est suffisamment sensible pour que le cabinet de Roselyne Bachelot ait peaufiné les nouvelles règles d'exercice durant de longues semaines. Une première version, jugée trop « dure », a été corrigée il y a quelques jours. Le couperet de 1.500 séjours annuels a été levé. Les services qui dépassent 70 % de l'objectif ont en effet trois ans pour améliorer leur score ou s'associer à un autre établissement. Ce délai a également le mérite d'offrir un répit aux élus avant trois élections importantes, les cantonales à l'automne 2011, la présidentielle et les législatives en 2012. « La question est suffisamment compliquée pour que l'on évite les provocations politiques », reconnaît-on à la Fédération hospitalière de France. « Ces services sont souvent dirigés par des chirurgiens âgés qui prendront leur retraite dans les trois ans, explique avec cynisme un directeur d'hôpital. Comme on ne leur trouvera pas de remplaçants, l'activité s'arrêtera faute de combattants. Cela évitera des bras de fer inutiles. »

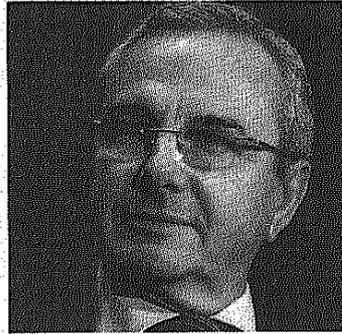
Tentées de conserver les patients rentables

Dans le grand mercato qui s'annonce, les syndicats de personnels hospitaliers, CGT et SUD en tête, ainsi que de nombreux directeurs d'hôpitaux redoutent que les cliniques ne remportent la mise. Les associations public-privé risquent en effet de leur profiter car elles pourraient être tentées de conserver les patients rentables, en multipliant les opérations de routine très rémunératrices, et de renvoyer les autres vers l'hôpital. Une pratique courante selon un médecin de Seine-Saint-Denis : « C'est déjà le cas dans les services d'urgence de certaines cliniques. On garde les malades qui nécessitent de nombreux examens et on renvoie vers l'hôpital du coin ceux qui ont des pathologies lourdes et incurables ou dont l'état est peu stable. » Lors d'un récent symposium à Malte, l'un des premiers réseaux de cliniques privées français a ainsi organisé une formation pour apprendre aux infirmières à « optimiser » chaque patient. En clair, à bien choisir les cas et actes les plus rémunérateurs... Pour faire accepter la réorganisation de la carte hospitalière, le gouvernement devra veiller à ne pas se laisser prendre en otage par le privé. « Notre souci, c'est l'intérêt général et la sécurité des patients », riposte le député de la majorité et président de la Fédération hospitalière de France (FHF) Jean Leonetti.

www. Retrouvez la liste des établissements hospitaliers menacés ou en sur-sis sur leJDD.fr

« Le but est d'offrir de meilleurs soins »

Jean Leonetti, président de la Fédération hospitalière de France, est vice-président du groupe UMP à l'Assemblée nationale.



Jean Leonetti.

Pourquoi fermer les blocs opératoires qui réalisent moins de 1.500 opérations par an ?

Pour offrir une meilleure offre de soins aux patients !

En amputant des hôpitaux, on améliore l'offre de soins...

Cela peut paraître paradoxal mais c'est la réalité. Lorsque les médecins opèrent peu, le geste est moins sûr. Les statistiques des sociétés savantes sont implacables. Or, dans certains cas, les blocs opératoires concernés fonctionnent à un rythme très ralenti avec moins d'un séjour dans le service par jour. Certains de ces établissements se mettent à fonctionner en dehors des normes de sécurité en vigueur car ils ne disposent pas des équipes nécessaires. Cela fait des années que de jeunes chirurgiens ne se sont pas installés dans ces services. Faute de parvenir à recruter des praticiens au moment où les titulaires prennent leur retraite, ces établissements recourent à des médecins étrangers dont le diplôme n'est pas reconnu, ou bien à des mercenaires, certes très qualifiés, eux, mais qui restent seulement quel-ques temps et réclament des salaires faramineux.

Le déficit de l'hôpital est abyssal. N'est-ce pas surtout une manière de faire des économies ?

Non. Le budget global de ces établissements est infime...

C'est une véritable opération couperet.

Pas du tout, car nous nous donnons trois ans pour décider de l'avenir de ces services. Soyons clairs : nous ne fermerons pas d'hôpitaux mais des services. Si deux petits blocs opératoires situés à trente kilomètres de distance se font la guerre, on supprimera l'un d'entre eux pour proposer autre chose à la place.

Cela fait des années qu'on parle de ces réorganisations. Pourquoi les établissements qui ne sont pas parvenus à augmenter leur activité y parviendraient-ils dans un délai de trois ans ?

Parce que la nouvelle loi Hôpi-

tal, patients, santé et territoires incite les hôpitaux à mutualiser leurs moyens, à se regrouper pour maintenir la continuité des soins, sous la houlette des agences régionales de santé. L'objectif est bien de lutter contre la désertification de certains territoires et de sauver la médecine de proximité.

N'est-ce pas une manière de ménager les élus à la veille des cantonales et des législatives ?

Il s'agit plutôt de prendre le temps de la négociation.

Les élus locaux ne manqueront pas de se mobiliser contre ces réorganisations... et les échéances électorales en feront un débat très politique.

La plupart des maires sont des élus responsables quelle que soit leur étiquette. Ils préfèrent avoir une maison de retraite médicalisée de grande qualité plutôt qu'un hôpital médiocre. Quant aux autres, quel archaïsme ! Il est paradoxal de défendre une maternité boudée par les femmes de leur propre commune ou de vouloir maintenir un bloc opératoire et de venir se faire opérer à Paris ! J'en connais...

Le seuil de 1.500 actes est-il vraiment pertinent ?

Il faut des éléments quantitatifs pour prendre une décision mais d'autres facteurs devront être pris en compte, comme la qualité du travail fourni par l'équipe médicale et la situation géographique. Les restructurations seront exami-

nées au cas par cas dans un esprit de dialogue. Il faudra par exemple trouver une solution pour Saint-Jean-de-Maurienne qui n'atteint pas 1.200 : on ne va pas envoyer tous les accidentés du ski se faire plâtrer à Albertville ! Au fond, si on fixe un seuil, c'est pour inciter à la réorganisation des soins.

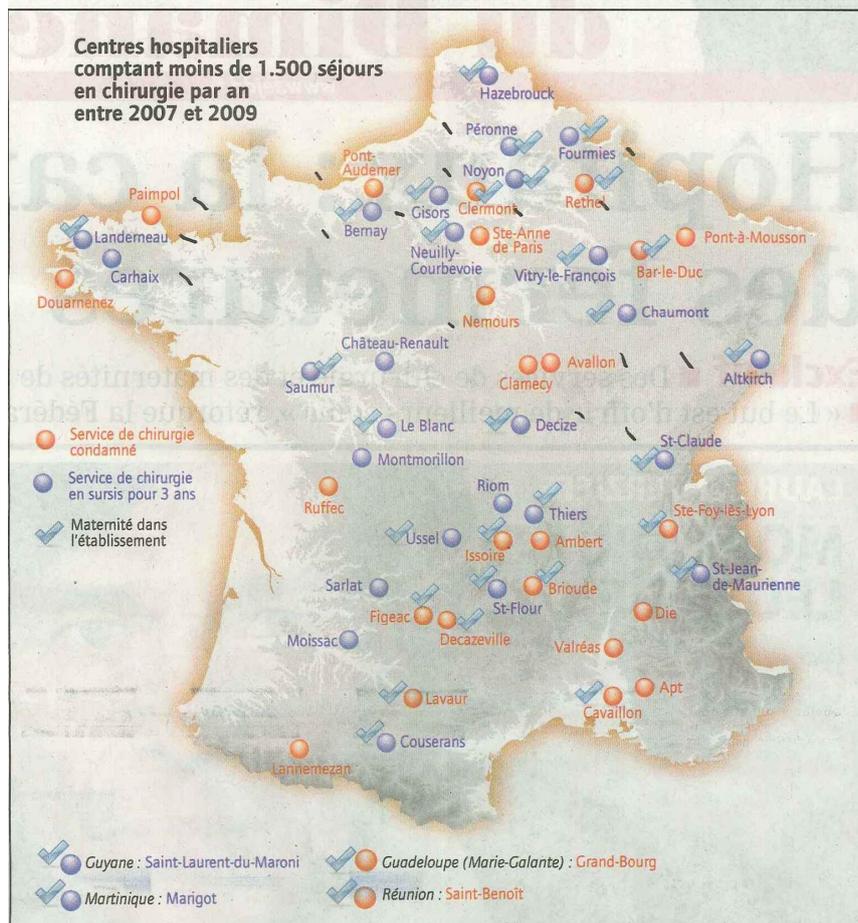
Pourquoi se concentrer sur le nombre d'actes et non sur le nombre d'opérations réalisées par les médecins ?

C'est mathématique : une maternité où l'on pratique un accouchement par semaine est moins performante que celle qui en réalise quatre par jour. Mais on pourrait réfléchir à des seuils par équipes et par personnes [qui peuvent exercer à deux endroits]. J'y suis favorable mais, pour l'instant, nous n'y sommes pas parvenus.

Les opposants de cette réforme vous accusent de rouler pour les cliniques privées qui récupéreront des actes classiques et rémunérateurs : appendicites, cataractes...

C'est faux puisque nous privilégions les partenariats entre établissements publics. Nous dénonçons sans arrêt à la FHF [Fédération hospitalière de France] le risque de laisser grandir un clivage entre le privé qui réaliserait les actes rentables et le public spécialisé dans les actes lourds et peu rentables.

Propos recueillis par Anne-Laure Barret et Marie-Christine Tabet



Déserts médicaux : les mesures contraignantes de la loi HPST mises "entre parenthèses"

Intervenant le 25 juin à Nice, devant le 4e congrès de la médecine générale, Roselyne Bachelot-Narquin a annoncé la mise "entre parenthèses" du dispositif des contrats santé-solidarité, pourtant instauré par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST). Ce contrat prévoyait que les médecins des zones surdotées auraient obligation, à compter de 2012, de porter assistance à leurs collègues des zones sous-dotées. A défaut d'apporter une telle assistance, ils auraient été astreints au versement d'une "contribution de solidarité" conséquente, pouvant aller jusqu'au montant du plafond de la Sécurité sociale (soit 2.885 euros actuellement) et destinée à financer des mesures d'incitation à l'installation dans les zones sous-dotées. Lors de l'examen du projet de loi HPST au Parlement, cette mesure avait donné lieu à de vifs échanges et à certaines hésitations de la part du gouvernement. Après avoir affirmé qu'elle "ne croyait pas aux mesures coercitives" (voir notre article ci-contre du 13 février 2009), la ministre de la Santé avait néanmoins fait voter la mesure par les députés. La commission des affaires sociales du Sénat l'avait en revanche supprimée, mais Roselyne Bachelot-Narquin avait finalement réussi à la faire rétablir en séance, en reprenant au vol un amendement non-soutenu d'un sénateur de la majorité et en le faisant adopter avec les voix de l'opposition (voir nos articles ci-contre du 3 mars et 2 juillet 2009).

Pourtant, dès la loi HPST promulguée, il est vite apparu que les contrats santé-solidarité avaient du plomb dans l'aile. Tout d'abord, l'organisation de l'aide entre les médecins des zones surdotées et ceux des secteurs sous-dotés s'est vite révélée complexe à mettre en oeuvre. Lors des débats, la ministre de la Santé avait indiqué qu'"il ne s'agit pas de les envoyer à 100 ou 150 kilomètres de leur lieu d'installation", mais qu'"il pourrait, par exemple, leur être demandé de participer aux services d'urgence, d'exercer une demi-journée en cabinet secondaire dans une zone sous-dense à proximité de leur cabinet d'installation, ou encore d'assurer un service médical dans un établissement pour personnes âgées dépendantes". Traduire ce type de dispositif sur mesure dans un texte réglementaire s'est révélé un exercice impossible. Les pressions des syndicats médicaux ont fait le reste. Très hostiles à la contribution forfaitaire - qui aurait sans doute tenu lieu, de fait, de contrat santé-solidarité -, ils ont notamment fait valoir qu'une telle mesure cadrerait mal avec la volonté affichée par le gouvernement de revaloriser la médecine générale. Le message a été entendu.

Lorsqu'il a présenté, en février dernier, son plan en faveur des zones rurales, Nicolas Sarkozy - qui avait lui-même évoqué un mécanisme coercitif pour lutter contre les déséquilibres médicaux en présentant les grandes lignes du futur projet de loi en 2008 - s'est bien gardé d'évoquer cette disposition (voir notre article ci-contre du 9 février 2010). De même, lors de la présentation des mesures du dernier comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires (Ciadt) par François Fillon, ce sont les mesures incitatives - comme les aides financières pour la création de 250 maisons de santé - qui ont tenu la vedette (voir notre article ci-contre du 12 mai 2010). Le coup de grâce a été porté par le récent rapport sur la médecine libérale remis au chef de l'Etat par Michel Lengmann, le président du Conseil national de l'ordre des médecins. Celui-ci proposait en effet de supprimer le contrat santé-solidarité, jugé "peu opérationnel", de même que l'obligation pour les médecins libéraux de déclarer leurs congés dans le cadre de la continuité des soins, perçue comme une mesure "vexatoire" (voir notre article ci-contre du 16 avril 2010).

La mise entre parenthèses évoquée par la ministre de la Santé ressemble donc davantage à un enterrement. La disposition de la loi HPST ne devrait toutefois pas être abrogée pour autant, du moins dans l'immédiat, comme le souhaite pourtant la CSMF, principale organisation représentant les médecins libéraux. Le maintien de cette mesure virtuelle devrait en effet constituer un argument de poids pour les pouvoirs publics lorsque, Roselyne Bachelot-Narquin, comme elle l'a annoncé le 25 juin, présentera le contenu du "contrat entre l'agence régionale de santé et les médecins, basé sur le volontariat", avec "des contreparties" pour les praticiens.

Jean-Noël Escudié