

N° 541

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mai 2011

## PROPOSITION DE LOI

*visant à instaurer un nouveau pacte territorial,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Renée NICOUX, MM. Didier GUILLAUME, Jean-Pierre BEL, Michel TESTON, Marc DAUNIS, Mmes Bernadette BOURZAI, Nicole BONNEFOY, Jacqueline ALQUIER, MM. René-Pierre SIGNÉ, Yves CHASTAN, Jean-Jacques MIRASSOU, Thierry REPENTIN, Yannick BOTREL, Yves DAUDIGNY, Yves KRATTINGER, Serge GODARD, Mmes Odette HERVIAUX, Gisèle PRINTZ, Josette DURRIEU, Françoise CARTRON, Maryvonne BLONDIN, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. François REBSAMEN, François PATRIAT, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jean-Luc FICHET, Michel BOUTANT, Jacques BERTHOU, Bertrand AUBAN, François MARC, Roger MADEC, Jean-Marc TODESCHINI, Claude JEANNEROT, Alain ANZIANI, Gérard MIQUEL, Roland COURTEAU, Bernard PIRAS, Ronan KERDRAON, Daniel RAOUL, Bernard FRIMAT, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Marcel RAINAUD, Mmes Michèle ANDRÉ, Monique CERISIER-ben GUIGA, Christiane DEMONTÈS, Catherine TASCA, Bariza KHIARI, MM. Claude DOMEIZEL, Jacky LE MENN, Jean-Pierre MASSERET, Jean-Pierre MICHEL, Serge LAGAUCHE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Jean-Louis CARRÈRE, Simon SUTOUR, Jean-Pierre GODEFROY, Mme Virginie KLÈS, MM. Jean-Pierre SUEUR, Paul RAOULT, Claude HAUT, Mme Nicole BRICQ et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Sénateurs

*(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Yves Chastan, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Serge Godard, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, MM. Claude Jeannerot, Ronan Kerdraon, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiva.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

### *Article 1<sup>er</sup> de la Constitution*

*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.*

Mesdames, Messieurs,

Les principes proclamés par l'article premier de la Constitution française sont à la base du pacte républicain qui unit les citoyens et crée la possibilité d'un vivre ensemble.

L'État est censé être le garant de l'unité nationale et de ce pacte républicain.

Pourtant, depuis quelques années, nous assistons à une remise en cause assez brutale de l'égalité de traitement des citoyens. **Les inégalités sociales et économiques ne cessent de s'aggraver et désormais, la situation géographique de résidence devient une source d'inégalité de plus.**

La solidarité nationale est mise à mal et **de multiples fractures territoriales se développent à la faveur du désengagement de l'État** qui n'assume plus ses missions de services publics et ne mène plus de politique nationale d'aménagement du territoire. L'État ne protège plus.

Désormais, les mutations économiques et démographiques de l'espace français ne sont plus accompagnées, les territoires sont mis en concurrence par la puissance publique et des décisions majeures pour l'organisation territoriale de la République sont imposées sans prise en compte de leurs conséquences sur la cohésion économique, sociale et territoriale du pays et sans aucune concertation avec les élus locaux.

La **Révision générale des politiques publiques (RGPP)** lancée le 10 juillet 2007 par le Président de la République est l'expression la plus visible de ces **choix de court terme** pris par la majorité en place, choix qui sont d'ailleurs tout autant comptables qu'idéologiques, et qui mettent à mal notre modèle républicain.

En effet, même si l'objectif affiché de la RGPP est l'économie budgétaire, il cache mal une **volonté politique marquée de réduire le champ du périmètre d'intervention publique** en livrant des biens publics comme l'éducation et la santé aux appétits marchands.

Qu'il s'agisse de la règle dogmatique du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite dans les services de l'État - voire du non remplacement du tout dans les services déconcentrés - ou de la restructuration drastique des moyens judiciaire, pénitentiaire, hospitalier, militaire, scolaire, **la RGPP a des conséquences désastreuses sur l'équilibre de notre pays** comme l'ont souligné plusieurs rapports récemment.

Le rapport d'information de notre collègue Michèle André sur la mise en œuvre de la RGPP dans les préfetures<sup>1</sup> fait le constat **d'une dégradation des conditions de travail des agents et d'une mise en péril de la qualité des services rendus à l'usager.**

Le dernier rapport<sup>2</sup> du Médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, est aussi très critique. La Charte Marianne entrée en vigueur en 2005 à des fins d'amélioration de l'accueil dans les administrations publiques est mise à mal ; les liens se desserrent entre les citoyens et l'administration ; « *le service public ne porte plus son nom* » et les moyens de communication, plate-forme téléphonique ou guichet virtuel, « *s'ils permettent d'effectuer des démarches sans se déplacer, participent à la déshumanisation du service public.* »

Les travaux de la « Mission d'information sénatoriale sur les conséquences de la RGPP sur les collectivités territoriales et les services publics locaux »<sup>3</sup>, présidée par notre collègue François Patriat, et notamment les auditions des représentants des associations d'élus locaux, permettent de mieux appréhender les réalités locales qui découlent de cette politique d'éloignement de l'État et notamment les transferts de charges qui s'opèrent en direction des collectivités territoriales. Tous les territoires et tous les niveaux de collectivités sont affectés par la RGPP, avec une intensité différente mais les zones rurales sont souvent en première ligne.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de Mme Michèle ANDRÉ, fait au nom de la commission des finances, n° 35 (2010-2011) du 13 octobre 2010, « La RGPP dans les préfetures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ? »

<sup>2</sup> Rapport annuel 2010 du Médiateur de la République, à consulter sur Internet à l'adresse suivante : [http://www.mediateur-republique.fr/fic\\_bdd/pdf\\_fr\\_fichier/1300292092\\_Mediateur\\_RA2010\\_VD.pdf](http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1300292092_Mediateur_RA2010_VD.pdf)

<sup>3</sup> cf. Proposition de résolution du groupe socialiste déposée le 7 décembre 2010 tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conséquences de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux. Texte n°156 (2010-2011)

**Ces coupes semblent être menées de façon aveugle, sans suivi interministériel de leurs conséquences territoriales et surtout sans analyse de leurs effets cumulés sur un même territoire.**

*« L'ingénierie publique assurée naguère par les directions départementales de l'équipement ou de l'agriculture a purement et simplement disparu »* selon Jacques PÉLISSARD, président de l'Association des maires de France qui souligne aussi que ces décisions font que *« les finances locales supportent un poids nouveau »*.

Même le ministre de la Fonction publique, Georges TRON a, un temps, reconnu que l'exercice de gouvernance était trop vertical et qu'il était anormal que : *« les réductions d'emplois dans la Fonction publique de l'État s'opèrent trop souvent au détriment des services déconcentrés et en particulier des services départementaux »*.

**Il faut aussi souligner que des zones d'ombre subsistent sur les réelles économies budgétaires réalisées par le gouvernement avec la RGPP.** La Cour des Comptes estime en effet que le chiffrage des mesures reste, encore aujourd'hui, sujet à caution du fait d'une transmission d'informations déficiente de la part du gouvernement et d'une prise en compte insuffisante des surcoûts induits.

Les économies budgétaires ne chiffrent pas l'impact économique de la RGPP sur des communes qui sont gelées dans leur développement. Ainsi, dans le cas de la commune de Joigny-en-Bourgogne, la fermeture de la maternité et du plateau chirurgical, la fermeture des tribunaux d'instance et de commerce, la réforme de la carte militaire, ont entraîné la perte de plus de 500 emplois publics, des déplacements importants de familles, la fermeture d'un groupe scolaire, des pertes économiques pour les commerçants, un effondrement du marché de l'immobilier et l'enclenchement d'un cercle vicieux avec la programmation d'autres départs de services publics.

En effet, si les services publics permettent de protéger les plus fragiles de nos concitoyens, ce qui contribue à une réduction des inégalités de revenu, il est aussi largement admis que **l'attractivité économique et résidentielle des territoires et la qualité de vie de leurs habitants dépendent largement de leur présence territoriale et de leur accessibilité.**

**La proximité est d'ailleurs un des éléments essentiels de la production de richesse** comme le souligne le rapport du Conseil d'analyse

économique, « Créativité et innovation dans les territoires » paru en mai 2010 : *« il ne faut pas oublier que les pôles de production compétitive à vocation exportatrice n'expliquent que 20 à 25 % des revenus d'un territoire. La production locale destinée à la consommation, et les transferts induits par la présence de touristes, de résidents secondaires et de retraités, ces trois catégories étant d'autant plus nombreuses que la qualité de la vie est élevée dans le territoire, expliquent entre les 3/4 et les 4/5<sup>e</sup> des revenus des habitants<sup>4</sup> ».*

Pourtant la majorité persiste dans la voie du démantèlement et continue d'attaquer et de déstructurer les services publics au nom d'une prétendue rationalisation et recherche d'économie.

C'est d'ailleurs avec effarement que nous avons constaté que lors du Conseil des ministres du 5 janvier 2011, les différents ministres ont procédé à **une comptabilisation indécente des différentes coupes menées dans la plupart des services publics par la puissance publique** tout en reconnaissant, à leur corps défendant que, malheureusement, il existait **un lien étroit entre ces services et l'attractivité des territoires.**

Carte territoriale de la défense : 30 unités ont fermé depuis 2008 et 16 ont été transférées, ce chiffre sera porté à 82 fermetures et 47 transferts d'ici 2015 avec une réduction de 54 000 emplois.

Carte judiciaire : le nombre de juridictions a été ramené de 1 206 à 819.

Évolution des équipements sanitaires : adaptation de 42 établissements de santé, publics et privés à but non lucratif et restructuration des activités de chirurgie...

Carte scolaire : 65 400 suppressions de poste depuis 2007 dont 16 000 prévues cette année en dépit d'une augmentation de 62 000 élèves. La France était pourtant déjà classée en dernière position des pays de l'OCDE pour le taux d'encadrement des élèves en formation de la maternelle à l'université en 2007 avant le début de la RGPP !

Le Gouvernement vient aussi d'annoncer que les restructurations envisagées devraient bientôt toucher tous les opérateurs publics comme Pôle Emploi, le CNRS, les caisses primaires d'assurance maladie...

---

<sup>4</sup> Michel GODET, Philippe DURANCE et Marc MOUSLI, Créativité et innovation dans les territoires, Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 2010, p.34.

**Les besoins des Français-usagers qui déplorent une détérioration de la qualité des services publics et de leur accessibilité ne sont visiblement pas analysés ou évalués. L'intérêt général ne guide plus l'action publique.** Inévitablement, nous assistons à la multiplication de situations d'injustice flagrante et à un accroissement des inégalités sociales et territoriales.

Nous reconnaissons qu'il y a des efforts à faire pour moderniser l'État et réduire les déficits publics mais **ces efforts doivent être équitablement répartis entre les individus et entre les territoires. Un maillage cohérent et juste du territoire par les services publics doit être maintenu en prenant en compte les réalités locales.** Les seuils utilisés pour fermer des services, comme par exemple le nombre d'actes hospitaliers ne sont pas pertinents sans prise en compte des contraintes de transport liées à la topographie du territoire. Il nous faut **absolument définir des critères plus justes de présence des services publics** en valorisant la notion de bassins de vie et le principe d'accès dans des délais raisonnables à un panier de biens et services essentiels.

Nous notons par ailleurs que les initiatives mises en place par le gouvernement ces dernières années pour corriger les conséquences territoriales des politiques qu'il mène ne régleront rien aux difficultés que traversent les périphéries urbaines et rurales qui concentrent pourtant les populations les plus pauvres.

**La logique de pôles, de compétitivité ou d'excellence rurale, ne fait que renforcer les forces d'attraction des zones déjà attractives. Quant à la pratique des appels à projet, elle ne fait pas une politique d'aménagement équilibré des territoires. Au contraire, elle les met en concurrence.**

L'initiative expérimentale « Plus de services au public » qui a, de fait, pris la place de la Charte des services publics en milieu rural signée le 23 juin 2006 par le Premier ministre, l'AMF, les opérateurs de services publics, les organismes de sécurité sociale et le pôle emploi ne fait qu'entériner **l'idée que les citoyens des zones les plus reculées ne peuvent pas avoir accès aux mêmes services publics** que les autres et que l'État et ses opérateurs n'assumeront plus leurs missions de services publics dans ces zones.

Elle démontre aussi que pour l'État, il n'est plus question de fonder l'organisation de l'offre des services publics et au public sur un diagnostic partagé des demandes et des offres associant étroitement les régions, les

départements, les communes et les intercommunalités. Par contre, dans le même temps, l'aide financière des collectivités territoriales, pourtant exsangues financièrement du fait de la dernière réforme fiscale, est réclamée pour la prise en charge de près d'un tiers des coûts de ces lieux d'accueil !

**De façon générale, nous assistons à une crise du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales qui est tout à fait dommageable pour la cohésion de notre pays.**

Comme l'a souligné le rapport d'information sénatorial<sup>5</sup> fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par les sénateurs Jacqueline GOURAULT et Didier GUILLAUME sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : *« Selon les termes de l'article premier de la Constitution, l'organisation de la France est décentralisée, ce qui nécessite, de fait, que les relations entre les élus et l'État soient les plus harmonieuses possibles dans l'intérêt de nos concitoyens. En effet, la réussite des politiques publiques est conditionnée par « l'entente cordiale » et apaisée entre les différents acteurs y concourant. Cependant les dernières réformes qu'ont connues les collectivités territoriales (réforme des collectivités territoriales, réforme de la taxe professionnelle et de la fiscalité locale, gel des dotations budgétaires de l'État) ont montré combien les relations entre l'État et ses partenaires locaux sont fragiles et empreintes de défiance. »*

**Notre groupe estime que le « malaise des territoires » est diffus et réel et que la réforme territoriale et la réforme de la fiscalité locale ont toutes deux porté un coup terrible aux dynamiques locales enclenchées par la décentralisation et à l'équilibre territorial de notre pays.**

Du fait du désengagement de l'État, le **resserrement des marges financières des collectivités territoriales** devient réellement préoccupant pour la continuité des services publics locaux et pour la poursuite des investissements locaux réalisés traditionnellement qui représentaient près des trois quarts des investissements publics.

Les possibilités de faire jouer les solidarités locales seront réduites à cause de cette situation financière mais aussi de l'éventuelle disparition de la clause de compétence générale. Le phénomène de métropolisation qui risque d'épuiser la vitalité des zones périurbaines et par ricochet des petits

---

<sup>5</sup> Rapport d'information de Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n°272 (2010-2011) du 1<sup>er</sup> février 2011, « Renover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée ».



pôles urbains qui irriguent pourtant l'espace à dominante rurale va s'accroître.

Les élus locaux se sentent aussi déconsidérés par les attaques de la majorité actuelle qui n'a eu de cesse de les stigmatiser : trop nombreux, trop chers, pas assez efficaces.

Il faut absolument prendre au sérieux cette situation et ces attaques portées aux territoires car **l'équilibre de notre société repose en grande partie sur un aménagement équilibré et durable** de tout l'espace français réalisé de façon concertée entre l'État et les collectivités territoriales.

**L'aménagement de l'espace est un des outils de la transformation de notre société** qu'il ne faut pas négliger à l'heure où la tendance démographique semble s'inverser puisque de plus en plus de citoyens font le choix de quitter les grandes métropoles où les concentrations humaines détruisent la qualité de vie. Ainsi, 75 % des cantons ruraux voient leur population progresser. Et quand on prend en compte les aspirations de la population, on réalise que près de dix millions de citoyens ont un projet de vie à la campagne.

Il est indispensable d'accompagner ce phénomène, de l'orienter et de tout faire pour l'amplifier avant qu'il ne s'épuise du fait des difficultés posées par les différences d'accessibilité aux services et à l'emploi entre les territoires et au sein même d'un territoire.

Une vraie politique nationale d'aménagement et de développement des territoires doit voir le jour car seule une vision d'ensemble du territoire basée sur l'appréhension des réalités locales peut permettre d'atteindre une certaine cohérence territoriale qui ne veut pas dire uniformisation.

L'occupation de l'espace doit être repensée du petit bourg de campagne animant un espace à dominante rurale, en passant par les petites villes centres irriguant un bassin de vie ou celles situées dans les espaces périurbains, jusqu'aux agglomérations. Mais cette dynamique ne doit pas exclure les zones les plus reculées ou à la périphérie des départements peu urbanisés qui sont aussi porteuses d'avenir.

Il faut comme a pu le souligner le sociologue Edgar MORIN, « *réhumaniser les villes et revitaliser les campagnes* », tout en tentant de dépasser la dichotomie traditionnelle entre l'urbain et le rural et en créant de nouvelles solidarités.

Mais pour ce faire, l'État doit faire le choix de la contractualisation avec les acteurs locaux ; localement, la coopération et l'interterritorialité doivent être développées.

Un nouveau pacte territorial doit être fondé, une nouvelle dynamique enclenchée pour une cohésion économique, sociale et territoriale de la France. C'est l'objet de cette proposition de loi initiée par notre groupe parlementaire au Sénat car la Haute Assemblée a le devoir de se préoccuper de l'équilibre de nos territoires.

\*\*\*

Pour fonder ce nouveau pacte territorial que nous appelons de nos vœux, notre groupe estime qu'il est d'abord nécessaire de restaurer le dialogue et la confiance entre les autorités publiques en instaurant **une nouvelle gouvernance des politiques publiques.** (Titre I<sup>er</sup>)

Les liens de confiance entre l'État et les collectivités territoriales ont été mis à mal ces dernières années. Il faut absolument les restaurer en institutionnalisant les modes d'un dialogue régulier au niveau national (**article 1<sup>er</sup>**) mais aussi aux différents échelons territoriaux (**article 2**). La Conférence nationale des exécutifs doit disposer d'un fondement juridique. Elle doit aussi devenir une véritable instance de concertation avec des missions renouvelées. Les représentants des collectivités territoriales doivent disposer d'autant de pouvoir que les représentants du gouvernement en termes de définition de l'ordre du jour ou de proposition. Il est proposé de réformer la composition de la conférence des exécutifs réunie au niveau régional et d'instituer une conférence départementale des exécutifs réunissant le président du Conseil général et les présidents des EPCI à fiscalité propre.

Pour améliorer la cohérence d'ensemble des décisions publiques, il est aussi nécessaire que l'impact territorial de toutes les politiques publiques sectorielles soit systématiquement évalué et que les démarches transversales soient favorisées (**article 3**).

Par ailleurs, notre groupe estime que la contractualisation est un des outils de la politique d'aménagement du territoire qu'il faut conforter. Ainsi, les contrats de projet État-Région permettent une mise en cohérence utile des politiques menées par l'État et par les Conseils régionaux. Leur donner un caractère normatif permettra de les pérenniser (**article 4**).

Nous proposons aussi d'instituer un contrat rural de cohésion territoriale sur le modèle des contrats urbains de cohésion sociale, qui ont succédé aux contrats de ville en 2006 afin de créer le cadre d'une véritable recomposition de l'action publique au service des territoires ruraux délaissés. Un décret et une convention-cadre définie par voie réglementaire, devront déterminer les conditions d'application de ce nouvel outil (**article 5**).

Nous souhaitons enfin ouvrir une période de concertation transparente entre l'État et les collectivités territoriales répondant aux enjeux de la décentralisation (**article 6**).

Le 2<sup>e</sup> pilier de ce nouveau pacte territorial repose sur **une organisation de l'offre de services publics réalisée dans le respect d'un principe d'équité territoriale et de proximité (Titre II)**.

Depuis plusieurs années, dans nos territoires, plus particulièrement dans les zones les moins densément peuplées et dans les zones périphériques, qu'il s'agisse de l'école, de la poste, de la sécurité, des transports, de la santé, la qualité des services se détériore et ce, au mépris des principes de solidarité et de cohésion territoriales.

Notre groupe estime qu'il est désormais nécessaire que le Parlement proclame son attachement au principe d'égal accès des citoyens aux services publics et souligne le rôle essentiel que doit jouer l'État dans l'exercice de ses fonctions régaliennes pour garantir la solidarité nationale et la cohésion territoriale.

Une nouvelle politique de maintien, d'amélioration et de développement de l'accessibilité et de la qualité des services doit être mise en place par l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics pour favoriser l'attractivité de tous les territoires.

L'enjeu est de taille car l'accès dans des conditions raisonnables aux biens et services essentiels permet à la fois de maintenir et d'améliorer la qualité de vie quotidienne des habitants d'un territoire, d'attirer de nouveaux résidents mais aussi des touristes et enfin de maintenir les emplois et faire émerger de nouvelles activités économiques.

Sur le site de l'Observatoire des territoires<sup>6</sup>, il est possible de consulter une carte de l'accessibilité aux services en France en fonction des bassins

---

<sup>6</sup> <http://www.territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/enjeux-thematiques/cohesion-territoriale?ind=681>

de vie basée sur des chiffres de l'INSEE datant de 2006. Ainsi, sur 1 916 bassins de vie identifiés près de 40 % étaient à plus de vingt minutes en voiture des commerces et services d'usage courant, 8 % à plus de trente minutes. On note que les temps d'accès sont particulièrement longs dans les zones reculées de montagne et à la périphérie des départements dont le réseau urbain est peu dense et le chef lieu de préfecture polarise le territoire. Or lorsque les temps d'accès à un minimum d'équipement sur un territoire sont trop longs, les populations finissent par le quitter.

Il est donc nécessaire dans un premier temps que les **indicateurs utilisés pour l'implantation des services publics soient révisés afin de s'appuyer sur des diagnostics partagés des besoins des usagers dans le cadre d'un bassin de vie et prennent en compte la nécessité de proximité (article 7).**

Pour que la démarche soit cohérente, il est nécessaire d'instaurer rapidement un **moratoire sur la RGPP** et de procéder à une évaluation poussée des effets sur les territoires des choix opérés dans ce cadre depuis quatre ans (**article 8**). Il n'est plus acceptable que les conséquences négatives de plusieurs décisions nationales puissent se concentrer sur un même territoire de façon non réfléchie. **Les possibles effets induits et effets domino de la RGPP sur l'attractivité des territoires doivent être évalués.** Ce rapport doit être présenté au Parlement. Un débat public devrait avoir lieu sur les objectifs poursuivis au regard de l'intérêt général, sur les coûts et avantages des possibles restructurations ainsi que sur la prise en compte des différences territoriales. Il est possible de construire une vraie politique concertée de redéploiement et de modernisation de l'État en s'appuyant sur l'expertise des élus locaux et des agents de l'État tout en recherchant une meilleure efficacité et une amélioration de la qualité des services rendus. Efficacité, sobriété et proximité doivent être les maîtres mots.

**L'article 9** propose de revoir l'organisation du système de soins en France en garantissant aux populations l'accès à la médecine générale, à un service d'urgence et à une maternité dans des délais de trajet automobile raisonnables qui reflètent les problèmes de mobilité existant dans certains territoires. La politique nationale de santé et les schémas régionaux d'organisation des soins doivent désormais viser de façon plus proactive une répartition équilibrée de l'offre de soins sur le territoire : implantation des professionnels de santé libéraux nouvellement diplômés dans les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins est particulièrement bas, encadrement des implantations dans les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins médicaux est particulièrement élevé.

**L'article 10** vise à rétablir l'éducation au rang de première priorité nationale en instaurant un nouveau pacte éducatif. Les suppressions de postes d'enseignants ne seront plus possibles. L'État devra de nouveau soutenir les contrats éducatifs locaux.

Quant à **l'article 11**, il pose d'abord le principe de temps d'accès maximum à l'école primaire et aux établissements d'enseignement secondaire car des temps d'accès trop long pénalisent les capacités d'apprentissage des enfants. Dans un second temps, il vise à instaurer un véritable service public de la petite enfance : scolarité obligatoire dès trois ans, possibilité d'accueil avant trois ans avec comptabilisation des enfants les plus jeunes dans les effectifs des établissements. Par ailleurs, il supprime l'obligation de regroupement des écoles de deux communes quand la population scolaire de l'une d'elles est inférieure à quinze unités.

**L'article 12** propose d'institutionnaliser les missions du Centre national pour le développement du sport au niveau législatif tout en soulignant sa contribution à l'aménagement du territoire via notamment des dispositifs de subventions à la réalisation d'équipement sportifs pour favoriser un égal accès de tous au sport.

**L'article 13** garantit un temps d'accès maximum au service public de l'emploi qui a fait l'objet ces dernières années de restructurations inadmissibles.

**L'article 14** propose d'instaurer un nouveau pacte national de protection et de tranquillité car en dépit des annonces de la majorité actuelle, les forces de sécurité, qu'il s'agisse des policiers ou des gendarmes ont été mises à mal et les charges transférées sur les collectivités territoriales.

Le 3<sup>e</sup> pilier de ce pacte territorial repose sur un **aménagement équilibré de l'espace, un développement des possibilités de mobilité et de communication et un encouragement du développement économique** qu'il s'agisse du secteur de l'économie résidentielle ou de l'implantation d'activités dont le marché n'est pas nécessairement local. Nous estimons qu'il faut faire confiance à nos territoires tout en réaffirmant la fonction redistributrice de l'État. (**Titre III**).

La localisation des habitats et des activités est en train de changer. On assiste au développement de nouvelles dynamiques dans des espaces hier abandonnés qui peuvent toutefois mettre en danger des activités plus traditionnelles comme l'agriculture. L'espace rural devient une chance à

saisir qui peut être facteur d'équilibre pour la société dans son ensemble mais il est nécessaire d'accompagner ce phénomène en développant notre réflexion et notre action sur les aspects fonciers des différentes politiques publiques sectorielles. Ainsi nous estimons qu'il est essentiel de développer une véritable politique de maîtrise foncière publique à l'échelle locale en dépassant les enjeux d'aménagement de court terme, en recherchant les complémentarités et les coopérations locales. L'État et les collectivités territoriales sont tout autant responsables de la protection de ce bien commun que constitue le foncier **(article 15)**.

Un plan national de financement et de développement des infrastructures de transport visant à désenclaver certains territoires mais aussi à développer les connexions entre différents modes de transport est proposé **(article 16)**.

L'accès au numérique est une condition sine qua non du développement économique des différents territoires. Reporter l'objectif d'accès au très haut débit en 2025 n'est pas acceptable. L'État doit prendre ses responsabilités en organisant le déploiement du réseau selon le modèle économique et les options technologiques les plus appropriés aux spécificités locales. Il est impératif de trouver de nouvelles sources de financement pour le fonds d'aménagement numérique du territoire qui est sous-doté. L'accès à Internet au très haut débit doit être considéré comme une composante du service universel des communications. Pour la téléphonie mobile, nous proposons de modifier l'indicateur de couverture des communes **(article 17)**

Les petites et moyennes entreprises ont un rôle essentiel à jouer dans notre économie mais elles font face à des difficultés de financement qui peuvent entraver leur développement et qu'il nous faut absolument résoudre pour favoriser l'emploi et permettre la recherche et l'innovation. Par ailleurs, les études statistiques ont montré que la dynamique de création d'entreprises est moins active dans les territoires les plus reculés comme les zones rurales mais que les entreprises qui y sont nouvellement créées, ont une durée de vie plus importante. Il ne faut donc pas négliger le soutien que nous devons apporter à l'économie réelle sur les PME et les très petites entreprises en incitant au développement d'un entrepreneuriat valorisant les ressources locales et s'appuyant sur les aménités touristiques.

En s'inspirant de l'expérience américaine de 1974 dite « *Community Reinvestment Act* », <sup>7</sup> nous proposons d'abord d'améliorer la transparence

---

<sup>7</sup> La loi CRA porte sur les relations entre les banques et les communautés visant à inciter les organismes bancaires à répondre aux besoins des communautés locales.

des établissements bancaires sur les données relatives à l'épargne et au crédit puis d'imposer une quote-part minimale de retour de l'épargne collectée sur son territoire d'origine. La deuxième partie de cet article concerne les crédits publics et propose la mise en place d'une Banque publique d'investissement déclinée au niveau régional dans des fonds régionaux d'investissement (**article 18**).

Dans le cadre d'une réforme des procédures de marchés publics, nous proposons de faciliter l'accès des PME à la commande publique en mettant en place un système de quotas, dispositif qui s'inscrirait dans le cadre d'un Small Business Act. Par ailleurs, les seuils concernant les marchés alimentaires de l'État et des collectivités territoriales pourraient être abaissés afin de faciliter les commandes auprès des exploitations agricoles locales et les achats sur les MIN et les MIR. C'est d'ailleurs une des mesures qui avaient été prises dans le cadre du plan de relance (**article 19**).

Nous souhaitons par ailleurs que le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) puisse être utilisé pour soutenir la petite hôtellerie rurale, de plein air et d'hébergement au même titre que les activités artisanales et commerciales (**article 20**).

L'**article 21** propose la création d'une caisse de mutualisation pour le chômage des artisans, commerçants et professions indépendantes et sur le même modèle d'une caisse pour les agriculteurs qui sont durement touchés par la crise notamment dans le secteur de l'élevage.

L'**article 22** propose de créer des conventions de commerce et d'artisanat rural afin de reconnaître le rôle multifonctionnel joué par les commerçants et artisans dans l'attractivité des territoires.

Pour préserver au mieux ce tissu économique qui structure l'espace et encore plus l'espace rural, nous souhaitons que l'aménagement commercial soit considéré comme une compétence d'intérêt général des communes ou EPCI, qui poursuivent au titre d'aménageur territorial, un aménagement commercial durable respectueux des espaces fonciers et des besoins sociaux économiques des populations. Pour ce faire, il est nécessaire que l'implantation de structures commerciales de plus de 300 m<sup>2</sup> soit encadrée (**article 23**).

L'**article 24** introduit de nouveau la possibilité pour les agriculteurs de souscrire avec l'autorité administrative des contrats territoriaux d'exploitation afin de pérenniser leur activité plus que jamais menacée aujourd'hui et de reconnaître leur rôle multifonctionnel. La réforme de la

Politique agricole commune devrait s'inscrire dans le cadre de cette reconnaissance du rôle de l'agriculteur dans l'aménagement et le développement durable des territoires via un « verdissement » des aides qui pourraient donc être en partie fléchées sur les CTE.

**L'article 24** vise à sécuriser le fonctionnement de l'Office national des forêts et l'accomplissement des missions d'intérêt général que l'État lui confie.

Les deux articles suivants concernent la fonction redistributrice que doit assurer l'État au titre de son rôle de garant de la solidarité nationale.

L'État doit veiller au maintien de capacités locales d'animation et d'expertise car elles sont nécessaires pour mener des projets d'aménagement urbain ou de développement économique (**article 26**). Comme le souligne notre collègue Yves DAUDIGNY dans son rapport sénatorial<sup>8</sup> : *« la multiplication des lois et normes, la complexification technique et juridique des dossiers, la prise en compte des orientations de développement durable, la nécessité de projets qui abordent les aspects de gestion et de maintenance exigent une ingénierie de plus en plus en plus performante, seule garante d'une bonne élaboration de dossiers et d'une exécution de travaux de qualité »*. Or, face au désengagement de l'État, ce sont aujourd'hui les collectivités territoriales qui sont les moteurs de l'ingénierie publique. Il est donc important de garantir la pérennité de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) tout en soutenant les modèles de coopération locale qui se mettent en place au niveau local.

Enfin, dans **l'article 27**, notre groupe souhaite souligner le rôle de l'État dans la mise en œuvre de mécanismes de péréquation permettant aux collectivités territoriales d'assumer leurs missions et fixer un objectif d'égalisation de leurs ressources.

---

<sup>8</sup> Rapport d'information fait par M. Yves DAUDIGNY au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n° 557 (2009-2010), du 15 juin 2010 : « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique »



## PROPOSITION DE LOI

### TITRE I<sup>ER</sup>

## INSTAURER UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Après l'article L. 1111-7 du code général des collectivités, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1111-8.* – Il est créé une instance de concertation entre l'État et les collectivités territoriales dénommée « Conférence nationale des exécutifs », composée du Premier ministre, des ministres en charge du budget et des collectivités territoriales et le cas échéant des ministres intéressés, des représentants des différentes catégories de collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de deux députés et deux sénateurs.
- ③ « Les Présidents du Comité des finances locales, de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, de la Commission consultative d'évaluation des normes et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale peuvent assister à la Conférence à leur demande ou à l'invitation de son Président.
- ④ « La Conférence est présidée et rapportée alternativement par le Premier ministre, ou son représentant, et par un membre élu représentant les collectivités territoriales.
- ⑤ « Elle dispose d'un secrétariat permanent, chargé de préparer ses réunions et de suivre la mise en œuvre des décisions qu'elle arrête.
- ⑥ « Elle se réunit de droit, trois fois par an et peut se réunir à tout moment à la demande du gouvernement ou de la moitié des membres représentant les collectivités territoriales.
- ⑦ « La Conférence peut examiner tout sujet jugé utile par ses membres. Elle est obligatoirement saisie de tout projet de loi et d'actes législatifs de l'Union européenne relatifs à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle examine la mise en œuvre des politiques publiques déconcentrées et décentralisées nécessitant un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que l'évolution de la situation des finances publiques.
- ⑧ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. »

## Article 2

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② I. - Le II de l'article L. 1111-9 est ainsi rédigé :
- ③ « II. - Afin d'étudier et de débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, il est créé une instance de concertation entre la région et les départements situés sur le territoire régional dénommée « conférence régionale des exécutifs ».
- ④ « Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des conseils de métropoles, des présidents des communautés urbaines, des présidents des communautés d'agglomération, des présidents des communautés de communes de plus de 50 000 habitants et pour les communautés de communes de moins de 50 000 habitants, d'un représentant par département désigné par les présidents de communautés de communes situées sur le territoire régional.
- ⑤ « Elle se réunit au moins une fois par trimestre à l'initiative du président du conseil régional qui peut associer aux travaux le représentant de l'État dans la région ainsi que les représentants de l'État dans les départements situés sur le territoire régional. »
- ⑥ II. - Après l'article L. 1111-9, il est inséré un nouvel article L. 1111-10 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art L. 1111-10.* - Afin d'organiser la coordination locale et l'émergence de projets communs, il est créé une instance de concertation entre le département et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dénommée « conférence départementale des exécutifs ». Elle se réunit au moins une fois par trimestre à l'initiative du président du conseil général qui peut associer aux travaux le représentant de l'État dans le département. »

## Article 3

L'impact territorial des politiques publiques sectorielles menées par l'État fait l'objet d'une évaluation *ex ante* systématique. Afin que l'action publique soit cohérente et efficace, une meilleure coordination entre les politiques sectorielles ayant un impact territorial et la politique d'aménagement et de développement des territoires est recherchée au niveau national et au niveau régional.

#### **Article 4**

- ① Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1111-2 du même code, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :
- ② « La politique contractuelle associant l'État aux régions dans le cadre de contrats de projet État-Région a vocation à apporter une plus grande cohérence à la politique d'aménagement et de développement économique et social équilibré du territoire. Les contrats de projets État-Région ont pour objet de définir, sur une période déterminée, les programmes et actions que l'État et les régions s'engagent à mener conjointement en matière d'aménagement et de développement du territoire, en association avec d'autres partenaires. »

#### **Article 5**

- ① Il est créé un « contrat rural de cohésion territoriale » qui constitue le cadre conventionnel au sein duquel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de cohésion territoriale. Ce dispositif contractuel vise à lutter contre les processus de dévalorisation et de relégation de certains territoires ruraux. Son objectif est le développement maîtrisé d'un espace rural équilibré permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes.
- ② Il prend en compte l'évolution des territoires et trouve à s'appliquer en priorité au sein de zones rurales d'action prioritaire. Un décret en Conseil fixe les modalités de mise en œuvre de cette contractualisation.

#### **Article 6**

Une grande conférence territoriale est mise en place dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi afin d'engager de façon concertée entre l'État et les collectivités territoriales un nouvel acte de la décentralisation.

### **TITRE II**

## **PROMOUVOIR UNE NOUVELLE ORGANISATION DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS**

#### **Article 7**

- ① I. - Les services publics participent pleinement des principes et valeurs de la République et concourent à la cohésion économique et sociale de la Nation.
- ② Toute personne a le droit d'avoir accès aux services publics.

- ③ Il revient à l'État en tant que garant de la solidarité nationale et de l'équité territoriale, d'assurer la mise à disposition pour tous les citoyens de services publics de qualité, et dans l'hypothèse de services publics transférés aux collectivités locales, d'assurer à ces dernières les ressources correspondant à l'exercice effectif de ces services et à leurs évolutions.
- ④ Les principes essentiels des services publics reposent sur un égal accès de tous les citoyens, un égal accès sur l'ensemble du territoire, la continuité et la neutralité du service.
- ⑤ II. - Afin de réduire les inégalités entre les habitants en termes d'accès à un panier de biens et services essentiels et de promouvoir un aménagement équilibré et durable du territoire, l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics promeuvent, dans le cadre de schémas d'organisation des services publics, une nouvelle politique concertée d'amélioration de la qualité et de l'accessibilité aux services publics basée sur des diagnostics partagés des besoins des usagers et sur un principe de proximité.

#### **Article 8**

- ① I. - Un moratoire est instauré sur la Révision générale des politiques publiques.
- ② II. - Un rapport d'évaluation des effets directs et induits des choix opérés dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques sur l'équilibre des territoires est présenté par le gouvernement au Parlement dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi.

#### **Article 9**

- ① I. - L'organisation du système de soins est adaptée afin de garantir aux populations un accès à un service de médecine générale à vingt minutes maximum de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, et, dans les mêmes conditions, à un service d'urgence à trente minutes maximum et à une maternité à quarante-cinq minutes maximum.
- ② II. - Le code de la santé publique est ainsi modifié :
- ③ 1) L'article L. 1411-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « 11° La répartition territoriale de l'offre de soins permettant de satisfaire les besoins de santé de la population et plus particulièrement l'implantation des professionnels de santé libéraux nouvellement diplômés dans les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins est particulièrement bas. »
- ⑤ 2) Le c) du 2° de l'article L. 1431-2 est ainsi rédigé :

- ⑥ « c) Elles veillent à ce que la répartition territoriale de l'offre de soins permette de satisfaire les besoins de santé de la population. À ce titre, elles autorisent les installations des professionnels de santé libéraux dans les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins médicaux est particulièrement élevé dans les limites d'un plafond fixé par décret avant le 31 décembre 2011 et elles mettent en œuvre les mesures mentionnées à l'article L. 1434-7 et en évaluent l'efficacité ; »
- ⑦ 3) Dans la première phrase de l'article L. 1434-7, les mots : « de susciter » sont remplacés par les mots : « d'encadrer ».
- ⑧ 4) La première phrase de l'article L. 1434-8 est ainsi rédigée :
- ⑨ « Le schéma régional d'organisation des soins détermine les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins médicaux est particulièrement élevé et dans lesquelles l'installation de professionnels de santé libéraux est soumise à autorisation. »

### **Article 10**

- ① Afin de rétablir l'éducation au rang de première priorité nationale comme le dispose l'article L. 111-1 du code de l'éducation, un nouveau pacte éducatif est élaboré dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, en concertation entre l'État, les collectivités territoriales, les personnels enseignants, les représentants des associations de parents d'élèves et les partenaires associatifs de l'école.
- ② Il repose sur l'engagement de l'État à maintenir le nombre de postes d'enseignants, à améliorer les conditions d'exercice des métiers de l'éducation et de la formation et à soutenir les contrats éducatifs locaux. Il vise à affirmer de nouveau le rôle essentiel de l'école pour la réussite de tous, sur l'ensemble du territoire dans un objectif d'épanouissement personnel et d'insertion dans la vie sociale et professionnelle.

### **Article 11**

- ① I. - Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, l'organisation du service public de l'éducation dans les zones rurales garantit aux élèves un temps d'accès maximum à l'école primaire (écoles maternelle et élémentaire) de dix minutes de trajet automobile individuel, dans les conditions de circulation du territoire concerné. L'accès à un établissement d'enseignement secondaire ne disposant pas d'un internat, ne peut excéder vingt-cinq minutes dans les mêmes conditions.
- ② II. - Le code de l'éducation est ainsi modifié :
- ③ 1) Le dernier alinéa de l'article L. 113-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces enfants sont comptabilisés dans les effectifs des établissements. »

- ④ 2) La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 212-2 est supprimée.
- ⑤ 3) À l'article L. 131-1, les mots : « six ans » sont remplacés par les mots : « trois ans ».

### **Article 12**

- ① Avant l'article L. 411-1 du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code du sport, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 411* – Le Centre national pour le développement du sport est l'établissement public chargé du développement du sport. Dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, il a pour missions de :
- ③ « 1° Contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre ;
- ④ « 2° Favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ;
- ⑤ « 3° Promouvoir la santé par le sport ;
- ⑥ « 4° Améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs ;
- ⑦ « 5° Renforcer l'encadrement de la pratique sportive ;
- ⑧ « 6° Contribuer à l'égal accès des citoyens aux infrastructures sportives sur l'ensemble du territoire. »

### **Article 13**

Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, l'organisation du service public de l'emploi garantit un accès à moins de trente minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, d'un lieu d'accueil et d'information relatif à l'emploi et à la formation.

### **Article 14**

Un nouveau pacte national de protection et de tranquillité publique décliné dans des contrats locaux doit être mis en place entre l'État, les collectivités territoriales, la population, les forces de sécurité et le parquet. Il repose sur l'engagement de l'État à renforcer les forces de sécurité.

**TITRE III**  
**PROMOUVOIR UN AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DE L'ESPACE,**  
**FACILITER LA MOBILITÉ ET ENCOURAGER LE**  
**DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

**Article 15**

- ① Afin de faciliter l'accès au logement, de stabiliser voire réduire les temps de transport quotidiens, de favoriser la création d'équipements publics et de zones d'activité économique tout en économisant l'espace et en limitant notamment la consommation des espaces agricoles, une politique volontariste de maîtrise foncière publique doit être mise en place à l'échelle des bassins de vie et d'emploi sur le long terme.
- ② L'État, les régions et les départements soutiennent financièrement les politiques foncières locales dans le cadre de procédures contractuelles.
- ③ Des complémentarités sont recherchées entre les politiques de protection du foncier agricole et des espaces naturels et celles d'acquisition de réserves foncières en vue de la réalisation de projet d'aménagement public. Ainsi des conventions de partenariat portant sur des travaux d'observation et d'étude des marchés et sur des interventions opérationnelles sont conclues entre les établissements publics fonciers et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

**Article 16**

- ① Dans le cadre de sa politique d'aménagement et de développement durable des territoires, l'État définit, en concertation avec les collectivités territoriales, un plan national de financement et de développement des infrastructures de transports précisant les priorités d'investissement public pour la période 2011-2021. L'objectif est notamment d'améliorer la desserte des bassins de vie et d'activité les plus enclavés par une adaptation des infrastructures routières, ferroviaires, des voies navigables, du réseau des plateformes intermodales, d'assurer un maillage plus équilibré du territoire et de favoriser le report modal du transport individuel vers les transports collectifs.
- ② Les caractéristiques des zones concernées par ces investissements telles que l'habitat, les données et perspectives démographiques, les caractéristiques économiques sont prises en considération.

**Article 17**

- ① I. - La première phrase du 1<sup>o</sup>) de l'article 35-1 du code des postes et communications électroniques est ainsi rédigée :

- ② « Un service téléphonique de qualité ainsi qu'un accès à Internet au très haut débit minimal à trente mégabits/secondes. »
- ③ II. - La mesure de la zone de couverture visée à l'article L. 42-1 du code des postes et des communications électroniques est faite au niveau de la commune. Une commune est réputée couverte quand, sur l'ensemble de son territoire, sont offerts au public les services répondant aux obligations de permanence, de qualité et de disponibilité visées aux articles L. 41 et suivants du même code. Un décret du ministre chargé des communications électroniques fixe les modalités d'application du présent article.
- ④ III. - Après consultation des collectivités territoriales, les ministres en charge de l'aménagement du territoire et de l'économie numérique élaborent un plan national de réalisation de la couverture numérique universelle du territoire dans un délai de dix ans.
- ⑤ Ce plan précise, pour la période 2011-2021, les priorités d'investissement de l'État et des collectivités territoriales permettant de réduire les fortes disparités existant entre les territoires en termes de couverture numérique, de débit, de services et de coût d'accès. Sont pris en considération les équipements existants, les besoins en débit présents et anticipés de la population et des acteurs économiques, les différentes options technologiques ainsi que les coûts d'implantation.
- ⑥ IV. - Le Fonds d'aménagement numérique du territoire défini à l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique est abondé notamment par une contribution des opérateurs de jeux en ligne à hauteur de 5 % du montant du produit brut des jeux. Ce montant correspond au montant total des mises versées par les joueurs diminué des gains qui leurs sont reversés.

### **Article 18**

- ① Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1) Après l'article L. 313-51, il est insérée une section ainsi rédigée :
- ③ « Section 5 : Transparence des informations
- ④ « *Art. L. 313-52* – Dans leur bilan annuel, les établissements de crédits publient les données relatives aux volumes d'épargne collectée et de prestations de crédits aux personnes physiques, aux petites et moyennes entreprises et très petites entreprises dans chaque canton.
- ⑤ Ils publient le ratio d'acceptation et de refus des crédits accordés aux personnes physiques et aux entreprises mentionnées au premier alinéa selon les mêmes critères géographiques.



- ⑥ Le défaut de publication de ces informations est puni, pour les membres du Conseil d'administration de l'établissement fautif, d'une des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal. »
- ⑦ 2) Après la première phrase du 4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 221-5, il est inséré une phrase ainsi rédigée :
- ⑧ « Une quote-part des ressources collectées à l'échelle départementale est employée au financement de projets locaux. »
- ⑨ II. - Afin de favoriser la constitution d'entreprises de taille intermédiaire, de permettre la conversion écologique de l'industrie et la structuration de filières stratégiques et de prévenir ou atténuer les conséquences humaines et territoriales de la désindustrialisation, il est créé une Banque publique d'investissement.
- ⑩ Pour que l'action publique gagne en efficacité et en cohérence, cet établissement public regroupe les différentes entreprises, groupes et fonds publics qui concourent au développement économique via des concours bancaires et des participations en fonds propres.
- ⑪ Les fonds accordés aux entreprises sont conditionnés au maintien et à la création d'emplois, à un encadrement strict des dividendes, à l'excellence environnementale et sociale et à la mise en place de réseaux pérennes de collaboration entre donneurs d'ordre et sous-traitants.
- ⑫ La Banque publique d'investissement est déclinée au niveau local dans des fonds régionaux d'investissement permettant de mutualiser les moyens des collectivités territoriales en charge du développement économique, de soutenir l'activité des TPE, PME, PMI et de développer l'entrepreneuriat local. Les Conseils régionaux peuvent mettre en place des emprunts obligataires permettant d'abonder ces fonds régionaux d'investissement.

### **Article 19**

- ① Dans le cadre d'une réforme des procédures de marchés publics, les modifications suivantes sont envisagées :
- ② 1) La puissance publique favorise l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique en instaurant un système de quotas réservés aux petites et moyennes entreprises. Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de ce dispositif.
- ③ 2) Si les circonstances le justifient, ou si leurs montants estimés sont inférieurs à 20 000 euros hors taxes, les marchés alimentaires destinés à l'approvisionnement des cantines scolaires peuvent être passés par le pouvoir adjudicateur sans publicité ni mise en concurrence préalables.
- ④ 3) Les marchés de denrées alimentaires périssables, en deçà du seuil de 130 000 euros hors taxes pour l'État, et de 200 000 euros hors taxes pour

les collectivités territoriales, peuvent être passés dans les conditions les plus avantageuses, sur les marchés, ou sur les lieux de production sans publicité préalable et sans mise en concurrence.

### **Article 20**

Au premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, après les mots : « artisanales, commerciales », sont insérés les mots : « de la petite hôtellerie rurale, de plein air et d'hébergement touristique ».

### **Article 21**

- ① I. - Après consultation des partenaires sociaux, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, une caisse de mutualisation publique contre le chômage des commerçants, artisans et professions libérales et de leurs conjoints collaborateurs est mise en place. Gérée par l'Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce, elle délivre, sur la base de cotisations volontaires, une « allocation rebond » après le constat d'échec de l'entreprise. Cette caisse ne peut être en déficit.
- ② Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.
- ③ II. - Après consultation des partenaires sociaux, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, une caisse de mutualisation publique contre le chômage des agriculteurs et de leurs conjoints collaborateurs est mise en place. Gérée par la Mutualité sociale agricole, elle délivre, sur la base de cotisations volontaires, une « allocation rebond » après le constat d'échec de l'entreprise. Cette caisse ne peut être en déficit.
- ④ Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.

### **Article 22**

- ① I. – Après l'article L. 127-7 du code de commerce, il est inséré un chapitre VIII ainsi rédigé :
- ② « CHAPITRE VIII
- ③ « **De la convention de commerce et d'artisanat rural**
- ④ « Art. L. 128. – Toute personne physique ou morale exerçant une activité commerciale ou artisanale peut souscrire avec l'autorité administrative une convention de commerce et d'artisanat rural qui

comporte un ensemble d'engagements portant sur la contribution de l'activité au développement économique territorial, au développement de l'emploi et ses aspects sociaux, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs.

- ⑤ « La convention de commerce et d'artisanat rural a pour objectif d'inciter les commerçants et artisans à développer un projet économique global qui intègre les fonctions économiques, sociales et territoriales des activités concernées.
- ⑥ « La convention concerne l'ensemble de l'activité des commerces et entreprises artisanales des territoires ruraux. Elle définit la nature et les modalités des prestations de l'État et les engagements du commerçant ou artisan qui en constituent la contrepartie. Elle est conclue sous réserve des droits des tiers.
- ⑦ « Le préfet arrête une ou plusieurs conventions types par catégorie d'entreprise d'exploitation déterminant les systèmes d'exploitation assurant un développement durable de l'agriculture, ainsi que les actions répondant aux objectifs mentionnés au premier alinéa. Ces contrats types respectent les orientations définies par le ministre en charge du développement du territoire, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.
- ⑧ « La convention de commerce et d'artisanat rural d'exploitation doit être compatible avec l'un des contrats types définis à l'alinéa précédent.
- ⑨ « Elle prend éventuellement en compte les projets à caractère particulier présentés par les commerçants et artisans.
- ⑩ « Elle prend en compte les orientations définies par le ministre en charge de l'aménagement du territoire, après avis de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.
- ⑪ « Elle s'inscrit dans le cadre des cahiers des charges définis au plan local, en lien avec les chambres consulaires.
- ⑫ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions de mise en œuvre du présent article. »
- ⑬ II. – Il est créé un fonds de financement des conventions de commerce et d'artisanat rural.
- ⑭ Ce fonds est notamment abondé par une contribution sur la grande distribution.

### Article 23

- ① I. - L'aménagement urbanistique commercial vise un aménagement économique et territorial durable de proximité qui repose sur un usage économe du patrimoine foncier disponible dont l'objet est l'approvisionnement des populations au sein d'espaces de vie cohérents.
- ② Dans le respect de l'intérêt général, il appartient aux communes et à leurs groupements d'organiser l'implantation commerciale en privilégiant le développement de trajets courts et l'animation économique et sociale des centres-villes au regard des besoins et du pouvoir d'achat de leur population.
- ③ À ce titre, les communes et leurs groupements établissent des documents qui visent à conditionner l'établissement des surfaces commerciales à des critères de développement durable et d'équilibre commercial.
- ④ Une étude d'impact sur l'environnement, le transport et l'urbanisme est réalisée pour tout projet d'implantation.
- ⑤ II. - Au 1° et à la première phrase du 2° du I de l'article L. 752-1 du code de commerce, le nombre : « 1 000 » est remplacé par le nombre : « 300 ».

### Article 24

- ① Après l'article L. 311-3 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 311-4* – Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 peut souscrire avec l'autorité administrative un contrat territorial d'exploitation qui comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole.
- ③ « Le contrat territorial d'exploitation a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet d'agriculture durable. Il concerne l'ensemble de l'activité de l'exploitation agricole. Il définit la nature et les modalités des prestations de l'État et les engagements de l'exploitant qui en constituent la contrepartie. Il est conclu sous réserve des droits des tiers. »

### **Article 25**

- ① Avant le dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code forestier, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « - la compensation par l'État des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions d'intérêt général confiées à l'Office national des forêts. »

### **Article 26**

- ① Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, l'État doit veiller au maintien de capacités locales d'expertise, d'animation et d'accompagnement des projets.
- ② Il soutient les expérimentations menées par les collectivités territoriales ayant pour objet de mutualiser les moyens locaux d'ingénierie publique.

### **Article 27**

- ① Conformément à l'article 72-2 de la Constitution et dans le but de garantir aux collectivités territoriales les moyens financiers leur permettant d'assurer de façon équitable sur tout le territoire de la République un service public de proximité de bonne qualité, la loi de finances met en place les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.
- ② Les mécanismes de péréquation mis en œuvre par l'État doivent permettre, dans un délai de dix ans, de porter à hauteur de 25 % la part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement.
- ③ Ils doivent conduire à ce qu'aucune collectivité n'ait un potentiel financier par habitant inférieure à 80 % et supérieure à 120 % du potentiel financier moyen par habitant de la même catégorie de collectivité.

### **Article 28**

- ① Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 402 *bis*, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② Les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État, par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 402 *bis*, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.

- ③ Les charges qui pourraient résulter pour les organismes de sécurité sociale de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 402 *bis*, 403, 575 et 575 A du code général des impôts. Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour les organismes de sécurité sociale de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 402 *bis*, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.