

N° 35

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

Annexe au procès verbal de la séance du 19 octobre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

PAR MM. Gérard LARCHER,
Jean-Marie GIRAULT (questions juridiques),
et Claude BELOT (questions financières),

Sénateurs.

TOME II : EXAMEN DES ARTICLES

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président, Jean Huchon, Roland du Luart, Aubert Garcia, François Gerbaud, vice-présidents ; Jacques Bellanger, Félix Leyzour, Alain Vasselle, secrétaires ; Gérard Larcher, Jean-Marie Girault, Claude Belot, rapporteurs ; François Blaizot, Joël Bourdin, Camille Cabana, Marcel Charmant, William Chervy, Henri Collard, Jean-Paul Delevoye, Gérard Delfau, André Égu, André Fosset, Adrien Gouteyron, Jean Grandon, Roland Huguet, Pierre Laffitte, Lucien Lanier, Maurice Lombard, Jacques Machet, Paul Masson, Pierre Mauroy, Louis Moinard, Jean Pepin, René Regnault, Bernard Seillier, Jacques Sourdille, René Tregouët, Robert Vizet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 1382, 1448 et T.A. 264.

Senat : 600 (1994-1995).

Aménagement du territoire.

TOME II

EXAMEN DES ARTICLES

SOMMAIRE

	Pages
<i>Article premier : Principes de la politique d'aménagement et de développement du territoire</i>	7
TITRE PREMIER - DES DOCUMENTS ET DES ORGANISMES RELATIFS À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (intitulé nouveau)	10
CHAPITRE PREMIER - DU SCHEMA NATIONAL ET DU CONSEIL NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	11
<i>Article 2 : Schéma national d'aménagement et de développement du territoire</i>	11
<i>Article 3 : Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire</i>	17
CHAPITRE II (nouveau) - DES DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMENAGEMENT	20
<i>Article 4 : Directives territoriales d'aménagement</i>	20
<i>Article 5 : Coordination</i>	30
CHAPITRE III (nouveau) - DES DOCUMENTS DE PORTEE REGIONALE ET DE LA CONFERENCE REGIONALE	35
<i>Article 6 : article 34 de la loi de 1983 : charte régionale d'aménagement et de développement du territoire</i>	36
- <i>article 34 bis A de la loi de 1983 : conditions d'application dans les DOM</i>	36
- <i>article 34 bis de la loi de 1983 : conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire</i>	36
<i>Article 7 : Schéma directeur de la région d'Ile-de-France</i>	41
CHAPITRE IV (nouveau) - DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'AMENAGEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	48
<i>Article additionnel après l'article 7 (nouveau) : Création et missions de l'observatoire national de l'aménagement et du développement du territoire</i>	50
<i>Article additionnel après l'article 7 (nouveau) : Statut et organisation de l'observatoire national de l'aménagement et du développement du territoire</i>	52
CHAPITRE V (nouveau) - DES SCHEMAS DIRECTEURS SECTORIELS NATIONAUX	52
<i>Article additionnel après l'article 7 (nouveau) : Création des schémas directeurs sectoriels nationaux</i>	54

SECTION I (nouvelle) : DU SCHEMA DIRECTEUR NATIONAL DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE	55
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Etablissement d'un schéma directeur national de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	55
Sous-Section I (nouvelle) : Des principes applicables à l'enseignement supérieur et des modalités de leur mise en oeuvre ..	56
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Objectif et contenu du schéma directeur national de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	57
Sous-Section II (nouvelle) : Des principes applicables à la recherche et des modalités de leur mise en oeuvre	59
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Développement de la recherche publique en région et orientations générales de la politique de recherche</i>	59
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Principes applicables à la recherche privée</i>	63
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Mesures à mettre en oeuvre à l'égard des laboratoires publics et privés</i>	64
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Modalités d'application particulières du crédit d'impôt recherche sur les sites de développement technologique</i>	65
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Modalités d'application particulières du crédit d'impôt recherche aux zones prioritaires d'aménagement du territoire</i>	67
SECTION II (nouvelle) - DU SCHEMA DIRECTEUR DES EQUIPEMENTS CULTURELS	68
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Etablissement d'un schéma directeur national des équipements culturels</i>	68
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Etablissement des contrats d'action culturelle</i>	69
SECTION III (nouvelle) - DES SCHEMAS DIRECTEURS NATIONAUX RELATIFS AUX COMMUNICATIONS	70
Sous-Section I (nouvelle) : Schémas directeurs nationaux des infrastructures de transport	70
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Révision et établissement de schémas directeurs nationaux dans le domaine des transports</i>	70
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Contenu des schémas directeurs nationaux des transports terrestres</i>	72
<i>Article additionnel apres l'article 7 (nouveau) : Schéma directeur national des transports aériens</i>	74

Sous-Section II (nouvelle) : Du schéma directeur national des télécommunications	75
<i>Article additionnel après l'article 7 (nouveau) : Orientations du schéma directeur national des télécommunications</i>	75
TITRE I BIS (NOUVEAU) - DES COMPÉTENCES	77
<i>Article additionnel avant le titre II (nouveau) : Compétence de l'Etat</i>	78
<i>Article additionnel avant le titre II (nouveau) : Désignation d'un chef de file</i>	79
<i>Article additionnel avant le titre II (nouveau) : Pays et projets locaux</i>	82
<i>Article additionnel avant le titre II (nouveau) : Compétence en matière de transports régionaux</i>	84
TITRE II - DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ETAT	86
<i>Article additionnel avant l'article 8 (nouveau) : Relocalisation</i>	86
<i>Article 8 (article 6 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982) : Organisation des services déconcentrés de l'Etat</i>	88
<i>Article 9 : Définition des pays</i>	93
<i>Article 10 (article 3 et 46 de la loi n° 92-213 du 2 mars 1982 ; article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972) : Effet suspensif de la demande de sursis à exécution présentée par le préfet</i>	97
<i>Article 10 bis : Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics</i>	102
<i>Article 11 : Maintien des services publics sur le territoire</i>	103
<i>Article 11 bis (article L.571 du code de la santé publique) : Extension des possibilités d'ouverture d'une officine de pharmacie dans les communes de moins de 2000 habitants</i>	111
<i>Article 11 ter : Polyvalence des services publics</i>	119
TITRE III - DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ETAT	120
<i>Article 12 : Lois de programmation quinquennales et information du Parlement</i>	120
<i>Article 13 : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire</i>	129
<i>Article 14 : Fonds de péréquation des transports aériens - Taxe sur les passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale</i>	138

Article 15 : Fonds d'investissement des transports terrestres - Taxe sur les sociétés d'autoroutes - Taxe sur la distribution d'électricité -	147
Article 16 (article L.112-16 et L.112-17 du code rural) : Fonds de gestion de l'espace rural	166
Article additionnel après l'article 16 (nouveau) : Relèvement du plafond d'imputation des déficits fonciers sur le revenu des personnes physiques	171
TITRE IV - DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE (intitulé nouveau)	172
CHAPITRE PREMIER. (nouveau) - DE LA RÉGION D'ILE-DE- FRANCE	172
Article additionnel avant l'article 17 (nouveau) : Orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire pour la région d'Ile-de-France	173
Article additionnel avant l'article 17 (nouveau) : Agrément administratif dans la région d'Ile-de-France	174
Article additionnel avant l'article 17 (nouveau) : Péages autoroutiers dans la région d'Ile-de-France	177
CHAPITRE II (nouveau) - DES ZONES PRIORITAIRES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	178
SECTION I - DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES ZONES PRIORITAIRES	179
Article 17 : Fonds national de développement des entreprises .	179
Article 18 : Réduction du champ de l'allégement d'impôt sur les bénéficiaires en faveur d'entreprises nouvelles et diminution des droits sur les cessions de fonds de commerce	186
Article 18 bis (nouveau) : Champ des exonérations temporaires de taxe professionnelle accordées dans le cadre de l'aménagement du territoire aux entreprises procédant à des reconversions ou à des reprises d'établissements en difficulté	197
Article 18 ter (nouveau) : Modification du champ géographique d'application de l'exonération temporaire de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire	199
Article 18 quater (nouveau) : Rapport au Parlement sur la mobilité économique des personnes	201
Article 19 : Exonération de plein droit de la taxe professionnelle pour les créations et les extensions d'entreprises dans les zones rurales, les zones de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé	202
Article 19 bis (nouveau) : Incitation à la location de logements vacants en milieu rural	214

<i>Article additionnel après l'article 19 b/s (nouveau) : Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial acquis par les entreprises situées dans les zones rurales et urbaines défavorisées</i>	218
<i>Article additionnel après l'article 19 bis (nouveau) : Mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur d'entreprises situées dans les zones rurales et urbaines défavorisées</i>	219
<i>Article additionnel après l'article 19 bis (nouveau) : Allègement supplémentaire des cotisations d'allocations familiales pour les entreprises installées dans les zones rurales et urbaines défavorisées</i>	221
<i>Article 19 ter : Schéma départemental d'urbanisme commercial</i>	224
SECTION II (nouvelle)- DES MESURES SPÉCIFIQUES À CERTAINES ZONES PRIORITAIRES	227
<i>Article additionnel avant le titre V (nouveau) : Mesures à mettre en oeuvre dans les zones rurales défavorisées</i>	227
<i>Article additionnel avant le titre V (nouveau) : Mesures à mettre en oeuvre dans les zones urbaines défavorisées</i>	229
<i>Article additionnel avant le titre V (nouveau) : Répartition des concours financiers de l'Etat en faveur du logement social</i>	230
TITRE V - DE LA PÉRÉQUATION, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL (intitulé nouveau)	233
<i>Article 20 A (nouveau) : Répartition des compétences</i>	233
CHAPITRE PREMIER (nouveau) - DE LA PÉRÉQUATION ET DES FINANCES LOCALES	234
<i>Article 20 : Réduction des écarts de richesse entre les collectivités locales et péréquation financière</i>	234
<i>Article 21 : Globalisation et modulation des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales</i>	246
<i>Article 21 bis (nouveau) : Extension de la période d'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée de certaines immobilisations mises à la disposition de tiers non éligibles au FCTVA</i>	260
<i>Article 22 : Renforcement des mécanismes de péréquation de la DGF - Suppression de la DGF d'Ile-de-France - Reversement d'une fraction des ressources du FARIF sur le budget de la région d'Ile-de-France</i>	265

Article 23 : Rapport sur la réforme de la taxe professionnelle ..	280
Article 23 bis (nouveau) : Rapport au Parlement sur les conditions d'une réforme des mécanismes de liaison entre la taxe professionnelle et la taxe d'habitation	294
CHAPITRE II - DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	297
Article 24 (article L.169-3, L.167-2 du code des communes) : Simplification et démocratisation des structures de coopération intercommunale	297
Article additionnel après l'article 24 (nouveau) : Suppression du plafond de 35.000 habitants pour l'attribution de la dotation de développement rural (DDR) aux groupements de communes	307
Article 25 (article 54 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992) : Assouplissement des règles de constitution des ententes interrégionales	308
Article 26 (article 133-1 et 133-2 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992) : Extension des possibilités de coopération transfrontalière pour les collectivités territoriales	311
Article 27 (article L.169-4 du code des communes et article 34 de la loi du 10 août 1871) : Création de comités consultatifs intercommunaux et départementaux	314
Article 27 bis : Composition du conseil d'administration des établissements publics exerçant leur activité au profit de plusieurs départements	316
Article 28 (article L.125-2-1, L.125-2-2, L.125-3, L.125-4, L.125-6 du code des communes) : Initiative des électeurs dans les consultations locales. Extension des consultations locales aux établissements publics de coopération intercommunale	317
TITRE V BIS - DISPOSITIONS COMMUNES	323
Article 29 : Rapport du Gouvernement sur l'application de la loi	323

Article premier

Principes de la politique d'aménagement et de développement du territoire

L'article premier constitue, en quelque sorte, le préambule du projet de loi.

Il définit les objectifs de la politique de développement du territoire et désigne les autorités compétentes pour la concevoir et la mettre en oeuvre.

Le premier but assigné à cette politique est d'assurer, à chaque citoyen, **l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire** (alinéa premier du texte adopté par l'Assemblée nationale). A cette fin, il est prévu qu'elle :

- mette en valeur et développe de manière équilibrée le territoire de la République (alinéa premier) ;

- corrige les inégalités des conditions de vie résultant de handicaps liés à la situation géographique et qu'elle fixe, à cet effet, les charges imposées à chacun (quatrième alinéa du texte adopté par l'Assemblée nationale) ;

- réduise les écarts de ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges (cinquième alinéa) ⁽¹⁾.

Il a, en outre, été précisé par l'Assemblée nationale que les grandes politiques de développement du pays dans les domaines économique, social, culturel et environnemental doivent concourir « à la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire » (alinéa premier).

(1) Sur ce point, on doit souligner l'importance de la disposition qui affirme que la politique du territoire constitue « un objectif d'intérêt général » (quatrième alinéa du texte adopté par l'Assemblée nationale et premier alinéa du texte présenté par l'amendement de votre commission). Elle s'appuie sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel et sert de fondement juridique aux mesures qui emportent les « discriminations positives », notamment fiscales, en faveur des territoires défavorisés et qui sont inscrites dans d'autres articles du projet de loi.

C'est à l'Etat seul qu'est conférée, au niveau national, la responsabilité de déterminer cette politique (deuxième alinéa, première phrase). La conduite de ladite politique est également confiée à l'Etat, mais, en la matière, ce dernier doit agir «*en association*» avec les collectivités territoriales (deuxième alinéa, seconde phrase). Cette formule introduite par l'Assemblée nationale, institue une sorte de «*paritarisme*» qui n'était pas envisagé par le texte initial (celui-ci employait l'expression «*en liaison*»).

Cette distinction est calquée sur l'article 20 de la Constitution. Une répartition de compétence en découle : à l'Etat l'exclusivité de la conception et des grands arbitrages nationaux ; à l'Etat et aux collectivités locales la charge conjointe de la mise en oeuvre.

Votre commission spéciale approuve le principe ainsi posé. L'Etat étant le seul qualifié pour parler au nom du «*territoire français*», il convient d'affirmer sa responsabilité pour la définition de la politique d'aménagement et la garantie de sa cohérence tant au niveau national qu'au niveau européen. Cependant, il s'agit de maintenir un équilibre entre les responsabilités de l'Etat et les principes de décentralisation.

Aussi, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale satisfait-elle votre commission.

Le troisième alinéa de l'article premier tire les conséquences de l'affectation des compétences et précise les obligations incombant à l'Etat. Il en énumère quatre :

- assurer l'égal accès de chaque citoyen aux services publics ;

- déterminer l'implantation des administrations publiques ainsi que la localisation des investissements publics ;

- fixer les obligations des établissements, organismes publics et entreprises nationales chargés d'un service public ;

- inciter les personnes de droit privé à participer à la réalisation des objectifs de développement du territoire.

Cette dernière disposition a été ajoutée par les députés.

L'Assemblée nationale, bien qu'elle ait modifié la rédaction de l'article premier, n'a pas remis en cause l'économie générale de ce texte. La plupart des règles qui viennent d'être exposées figuraient déjà dans le projet gouvernemental.

La seule suppression notable opérée par les députés a concerné la première phrase de l'article. Celle-ci disposait que *«la politique de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationales»*, l'Assemblée ayant préféré indiquer au début du troisième alinéa que l'Etat était *«garant de l'unité et de la solidarité nationales»*.

Sur ce point, votre commission, qui vous propose par ailleurs de retenir l'ensemble des principes figurant dans l'article premier tel qu'il vous est soumis, souhaite revenir à la rédaction du Gouvernement.

Cette rédaction lui paraît, en effet, de nature à fonder un volet essentiel de la politique du territoire, à savoir la reconquête des banlieues défavorisées et de l'espace rural en voie de désertification. De plus, les notions d'unité et de solidarité constituent le socle politique sur lequel doit s'appuyer et se développer le principe d'égalité des chances entre les citoyens.

Ce rétablissement partiel du texte d'origine est une des modifications les plus notables opérée par l'amendement visant à une nouvelle rédaction de l'article premier qui vous est présenté.

L'amendement vise à clarifier la présentation du dispositif, en regroupant au début de l'article tous les alinéas définissant les objectifs de la politique du territoire et en plaçant à la fin ceux traitant des compétences (à cet effet, les deux derniers alinéas sont fusionnés et placés en deuxième position).

Par souci de cohérence avec l'intitulé du projet de loi, l'amendement a pour effet de substituer la formule *«politique d'aménagement et de développement du territoire»* à l'expression *«politique de développement»* qui figure dans le texte transmis au Sénat.

La nouvelle rédaction proposée précise, en outre, dans son sixième alinéa, que l'Etat détermine uniquement l'implantation des administrations publiques ainsi que la localisation des investissements publics qui relèvent de sa compétence. La formule utilisée antérieurement pouvait, en effet, laisser supposer que l'Etat se voyait habiliter à orienter les choix des collectivités territoriales dans ces domaines.

Une modification de fond est effectuée à la fin du dernier alinéa de l'amendement. Elle vise à étendre aux collectivités territoriales l'obligation faite à l'Etat d'inciter les personnes privées à participer à la réalisation des objectifs de développement du territoire. Ceci apparaît à votre commission découler logiquement des responsabilités qui incombent aux collectivités territoriales en vertu du cinquième alinéa. Surtout, elle considère que les déséquilibres territoriaux existent, tant au niveau national, qu'au niveau régional et départemental, voire même, au niveau communal. Elle juge, en conséquence, qu'il ne pourra y avoir de réelle reconquête du territoire que si toutes les autorités publiques y participent. Il s'agit d'affirmer ce principe.

Votre commission vous demande, en conséquence, d'adopter l'article premier dans la rédaction qu'elle vous soumet.

TITRE PREMIER

Des documents et organismes relatifs à l'aménagement et au développement du territoire

(intitulé nouveau)

Le titre premier du projet de loi regroupe l'ensemble des dispositions concernant les documents et les organismes relatifs au développement du territoire.

Votre commission vous proposera plus avant d'instituer d'autres documents et d'autres organismes que ceux prévus par ce titre premier.

Aussi, par souci de clarté, lui paraît-il préférable de diviser ce titre en plusieurs chapitres.

Par ailleurs, elle vous présente un amendement modifiant l'intitulé du titre premier et visant à harmoniser l'intitulé du titre premier avec celui du projet de loi.

CHAPITRE PREMIER

(nouveau)

Du schéma national et du conseil national d'aménagement et de développement du territoire

Le souci de clarification qui vient d'être exposé conduit votre commission à proposer que le titre premier remodelé soit scindé en cinq chapitres. Le premier a vocation à accueillir les articles 2 et 3 figurant déjà dans le projet et instituant un schéma national et un conseil national de développement du territoire.

L'amendement présenté ici crée formellement le chapitre premier en harmonisant les termes désignant ce document et cet organisme avec ceux de l'intitulé du projet de loi.

Article 2

Schéma national d'aménagement et de développement du territoire

● Dans le projet de loi soumis à l'Assemblée nationale, cet article prévoyait qu'un schéma national de développement du territoire, annexé au projet de loi, fixait, à l'horizon 2015, les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable, ainsi qu'en matière de grands équipements et de services collectifs d'intérêt national.

Le schéma national annexé au projet de loi initial

Le schéma national stipulait, dès son introduction, qu'il avait vocation à constituer le document de référence de l'action territoriale de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que des entreprises et établissements publics, dans le cadre d'un partenariat.

L'exposé introductif isolait cinq données structurelles conditionnant toute stratégie d'aménagement du territoire : la mondialisation de l'économie, le vieillissement de la population française, l'importance des innovations technologiques dans les évolutions économiques et sociales à venir, la nécessité d'affirmer une conception spatiale de la solidarité et l'impératif d'une mise en réseau des territoires.

Le dispositif abordait successivement cinq thèmes : la place de la France en Europe, la nouvelle architecture du territoire qu'il convenait de préparer, les principaux équipements à prévoir pour y parvenir, la spécificité du développement des départements d'outre-mer et la nécessité de disposer d'une méthode d'évaluation permettant d'adapter les efforts au vu des résultats obtenus.

Huit cartes en couleur, d'une précision parfois relative, complétaient ce document : l'armature urbaine en 2015, l'armature verte de la France en 2015, la France carrefour d'échanges en 2015, les espaces de coopération interrégionale (massifs et littoral), le développement culturel en 2015, l'enseignement supérieur en 2015, les liaisons routières en 2015 et les transports collectifs en 2015.

Le schéma national, à la fois prospectif et indicatif dont la valeur juridique peut être comparée à celle du Plan (1), devait constituer le fondement de la politique d'aménagement du territoire proposée par le projet de loi.

Ses orientations avaient vocation à servir de référence :

- pour la définition de la politique de l'Etat et des collectivités territoriales en matière d'investissements et de grands équipements ;

- et pour l'élaboration des différents instruments de réalisation de la politique du territoire prévus par la suite du texte : directives territoriales d'aménagement et chartes régionales.

(1) La commission spéciale de l'Assemblée nationale avait d'ailleurs déposé un amendement tendant à lui conférer le caractère d'une loi de plan. Cet amendement n'a pas été adopté car le Gouvernement s'y est opposé. Mais cette opposition du Gouvernement n'était pas fondée sur une divergence d'appréciation quant à la portée juridique du schéma national mais sur le fait qu'il convenait « de bien distinguer le schéma, document à long terme, et le plan fondé sur des perspectives à plus court terme ».

● L'Assemblée nationale s'est félicitée que soit instauré le principe d'un document unique traitant globalement des questions soulevées par l'aménagement de l'ensemble du territoire français.

Elle n'a, par ailleurs, pas contesté son absence de caractère normatif.

Cependant, l'Assemblée nationale a considéré que le schéma national devait être *«le résultat d'une concertation, d'un travail de fond avec les collectivités territoriales»* et qu'il devait *«procéder d'une réflexion nationale organisée dans le cadre du conseil national d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 3»* (1).

Elle a, en conséquence, disjoint la discussion du schéma national de celle de la loi d'orientation et reporté l'élaboration du schéma jusqu'au terme d'une large concertation. Il en est résulté la suppression du schéma annexé à l'article 2.

Mais cette suppression n'a pas, pour autant, vidé la notion législative de schéma national de tout contenu. Les députés se sont, en effet, attachés à fixer dans la loi les principaux objectifs du document qui sera ultérieurement soumis au Parlement, ainsi qu'à en définir les modalités d'élaboration.

Ainsi, le texte soumis au Sénat dispose-t-il que le schéma national exprime la manière dont les politiques de développement économique, social, culturel et environnemental concourent à la réalisation de cette orientation. Il est également prévu que ce schéma :

- propose une organisation de l'espace fondée sur les notions de bassin de vie et d'armature urbaine (alinéa 2) ;

- tient compte, d'une part, des *«solidarités interrégionales et européennes»* (alinéa 2) et, d'autre part, *«des spécificités et des handicaps de chaque territoire»* (alinéa 3), certains territoires particuliers étant explicitement mentionnés ;

(1) Intervention sur l'article 2 de M. Patrick Ollier, rapporteur de la Commission spéciale (J.O. Débats AN, p. 4427).

- propose les « *conditions d'un développement économique durable* » et respectueux des exigences écologiques (alinéa 4) ;

- précise les grandes orientations devant présider à l'implantation des administrations de l'Etat et d'un certain nombre d'infrastructures : établissements d'enseignement supérieur et de recherche ; équipements culturels, sanitaires, sportifs et socio-éducatifs d'intérêt national ; réseaux et services de communication, de transport et de production et de distribution d'énergie (alinéas 5 et 6).

Ce dernier dispositif fait, en quelque sorte, écho à celui figurant au deuxième alinéa de l'article premier, qui précise que, dans le cadre de la politique de développement du territoire, l'Etat détermine l'implantation des administrations publiques et la localisation des investissements publics. Les différences de rédaction entre les deux textes amèneront d'ailleurs votre commission à vous en proposer une coordination plus poussée.

Concernant les modalités d'élaboration du schéma national, l'avant-dernier alinéa du présent article exige que ce dernier soit, avant son adoption, « *soumis pour avis aux régions et aux départements ainsi qu'aux principales organisations représentatives des communes urbaines et rurales et des groupements de communes* ».

Enfin, il est imposé (dernier alinéa) que le premier schéma national soit présenté au Parlement un an après la publication de la loi et fasse, tous les cinq ans, l'objet d'une révision effectuée dans les mêmes conditions que son élaboration.

● La commission estime indispensable que soit élaboré un schéma national de développement du territoire permettant d'exposer publiquement les grandes lignes de force de la politique de développement du territoire. Elle juge que cet acte majeur ne saurait ni être borné à une fabrication essentiellement administrative, ni se satisfaire d'une approbation parlementaire effectuée dans des conditions n'en permettant pas un réel examen au fond.

Il convient que le vaste mouvement d'idées suscité par le débat national sur l'aménagement du territoire, les travaux menés par le Sénat depuis plusieurs années et la Convention de Poitiers de février 1994 puissent être repris à leur compte par les élus locaux et nationaux. Ceux-ci sauront, mieux que quiconque, prendre en compte les réalités du terrain et faire valoir les exigences du développement local.

La loi doit préciser l'objet du schéma national ainsi que les règles devant présider à son élaboration et son adoption.

C'est pourquoi votre commission vous propose de retenir les grands choix effectués par l'Assemblée nationale en adoptant une nouvelle rédaction de l'article 2.

Cette nouvelle rédaction vise à préciser la portée du texte, à améliorer sa présentation et à en coordonner les dispositions avec certaines des modifications ou ajouts soumis par ailleurs au Sénat. Il s'agit :

① de préciser au premier alinéa que les orientations fondamentales exprimées par le schéma concernent également les grandes infrastructures de transport, ceci dans le but d'éviter que l'emploi de la seule expression «grands équipements» permette de considérer que le champ d'intervention de la disposition est moins large que celui des directives territoriales créées à l'article 4 (celles-ci fixent notamment «*les objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements*») ;

② d'inscrire, au même alinéa, les politiques d'éducation et de formation dans la liste des politiques qui concourent à la réalisation du schéma national ;

③ de substituer l'expression «*réseaux de ville*» à celle «*d'armature urbaine*» (au deuxième alinéa). Pour imagé qu'il puisse paraître à certains experts, le concept d'«*armature urbaine*» semble imprécis. Celui de «*réseau de ville*» repris dans diverses études ou monographies, et parfois ébauché dans la réalité française, paraît plus approprié ;

④ d'indiquer au troisième alinéa que le schéma national tient également compte des solidarités interdépartementales ;

⑥ d'éviter, au troisième alinéa, de faire figurer une liste de territoires possédant des spécificités ou connaissant des handicaps car l'absence de caractère exhaustif d'une telle liste peut entraîner des interrogations et certaines incertitudes pour ce qui concerne les territoires spécifiques non cités (en l'espèce, par exemple, la Corse et l'Ile-de-France). En outre, une liste, par nature générale, conduit, même lorsqu'elle est purement indicative, à établir des catégories pouvant être source de complication juridique (une ville située sur le littoral ressort-elle des zones urbaines ou des zones littorales ?) ;

⑥ de «gommer» une redondance source d'ambiguïtés entre le premier et le quatrième alinéa du texte adopté par l'Assemblée nationale pour ce qui concerne les liens entre environnement et «*développement économique durable*». La rédaction actuelle pourrait, en effet, laisser supposer -ce qui n'est, à l'évidence, nullement l'intention de ses auteurs- que ce ne sont pas toutes les formes de développement économique mais seulement celles qui ont un caractère durable qui doivent être fondées sur la préservation des espaces et ressources naturels ;

⑦ d'harmoniser, au quatrième alinéa, les termes et les notions utilisés à l'article 2 avec ceux employés à l'article premier. La rédaction proposée pour la première phrase du quatrième alinéa tend d'abord à préciser que ce sont uniquement les orientations de l'État dans certains domaines que définit le schéma national, ceci apparaissant conforme au caractère indicatif et incitatif de ce document. Cette rédaction vise ensuite à éviter une énumération présentant certains des inconvénients signalés précédemment et dont tous les points sont satisfaits, d'une part, dans la notion «d'investissements publics» employée ici et, d'autre part, par les schémas directeurs sectoriels proposés par ailleurs par votre commission ;

② de préciser que le schéma national sera adopté par une loi et que les lois de plan prennent en compte ses orientations ;

③ de coordonner (dernier alinéa) la portée du schéma national avec les schémas directeurs sectoriels nationaux que votre commission vous proposera d'instituer au chapitre V du présent titre, ces derniers ayant vocation à préciser les orientations du premier.

Votre commission vous demande d'adopter l'article 2 avec l'ensemble des modifications qu'elle vous propose.

Article 3

Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire

L'article 3 instaure un conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNA DT). Ce conseil est composé de parlementaires, de représentants des collectivités locales et de représentants de la « société civile ». Il est voué à remplacer le conseil national de l'aménagement du territoire (CNA T) créé par le décret n° 91-293 du 19 mars 1991.

Rappelons que l'actuel conseil national comprend 50 membres : 13 représentants de l'Etat, 13 élus titulaires de mandats nationaux ou locaux, 12 représentants des activités économiques et sociales et 12 personnalités qualifiées nommées sur proposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire. Il est présidé par le Premier ministre ou le ministre chargé de l'aménagement du territoire. Il est consulté sur les projets de loi élaborés dans ce domaine et peut être consulté sur les projets de programmes, plans et directives d'aménagement national ainsi que sur les projets de schémas directeurs nationaux d'équipement. Il élabore tous les deux ans un rapport sur l'état du territoire.

Le nouveau CNA DT aura une composition quelque peu différente : l'Etat n'y sera pas représenté et la nouvelle instance reçoit une compétence plus étendue.

Elle doit en effet, sur le fondement du deuxième alinéa du présent article :

- être associée, d'une part, à l'élaboration du projet de schéma national de développement du territoire et, d'autre part, à l'évaluation de ce schéma lors de son réexamen tous les cinq ans ;

- être consultée sur la mise en oeuvre dudit schéma ainsi que sur les projets de directives territoriales d'aménagement.

Elle peut, en outre, formuler tous avis et suggestions relatifs à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement du territoire et demander aux services de l'Etat toutes études nécessaires à l'exercice de sa mission (alinéa 3).

Ce sont les travaux de l'Assemblée nationale qui ont conduit à attribuer ces compétences étendues au CNADT. Dans le projet de loi initial, il n'était habilité qu'à donner des avis sur l'élaboration du schéma national ainsi que sur les directives territoriales, ses avis sur les directives ne revêtant d'ailleurs aucun caractère obligatoire. De plus, il n'avait pas la faculté de demander des études aux services de l'Etat.

Parallèlement, les députés ont prévu la présence de parlementaires ainsi que de personnalités qualifiées dans le nouveau conseil et ont imposé que l'ensemble des élus représente au moins la moitié des membres. Ils ont laissé à un décret en Conseil d'Etat le soin de désigner ces membres.

Votre commission spéciale est favorable à la création de cette instance de consultation et de concertation. Dès lors que le schéma national doit être élaboré en tenant compte de l'avis des collectivités territoriales, il est indispensable de prévoir une enceinte où les différents points de vue pourront s'exprimer à tous les stades de la procédure.

Dans le même esprit, le renforcement, voulu par l'Assemblée nationale, du rôle de cette instance doit être approuvé.

Votre commission est donc favorable aux orientations tracées par l'article 3.

Cependant, il lui apparaît préférable de préciser dans la loi la composition du nouveau conseil national.

Aussi vous propose-t-elle une rédaction instituant un conseil de 36 membres (donc moins nombreux que ceux de l'actuel) où les parlementaires et les représentants des collectivités locales et des groupements intercommunaux composent deux-tiers des effectifs tandis que les représentants de la société civile et des personnalités qualifiées -dont deux représentants français au Parlement européen- nommées par le Premier ministre constituent l'autre tiers.

Par ailleurs, tout en reprenant la plus grande partie du texte adopté par l'Assemblée nationale en ce qui concerne les attributions du Conseil, votre commission estime nécessaire que cette instance :

- dispose d'une compétence générale d'avis et de suggestions sur la mise en oeuvre de la politique du territoire par l'Etat et les collectivités territoriales (déjà prévue par l'Assemblée nationale) mais, aussi, par l'Union européenne ;

- soit associé à l'élaboration des schémas directeurs sectoriels nationaux que votre commission vous propose de créer dans un chapitre additionnel inséré dans le titre premier ;

- soit consulté sur les propositions de zonage du territoire français présentées par l'Union européenne et sur le schéma de réorganisation des services de l'Etat prévu à l'article 8.II du projet de loi ;

- dresse périodiquement un bilan de la politique d'aménagement et de développement du territoire ainsi qu'un bilan de la politique européenne de développement régional ;

Tel est l'objet de l'amendement que vous soumet votre commission. Cet amendement vise à réécrire l'article 3 en deux paragraphes distincts : l'un traitant de sa composition, l'autre de ses attributions.

Votre commission spéciale vous demande en conséquence d'adopter l'article 3 dans la rédaction qu'elle vous propose.

CHAPITRE II

(nouveau)

Des directives territoriales d'aménagement

L'amendement qui vous est soumis ici procède de la logique de clarification qui vous a été exposée précédemment. Il a pour objet de créer un chapitre II (nouveau) regroupant les articles du projet de loi relatifs aux directives territoriales d'aménagement (articles 3 et 4).

Article 4

(Art. L.111-1-1 du code de l'urbanisme)

Directives territoriales d'aménagement

L'article 4 procède à une refonte complète de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme afin d'instituer une nouvelle norme d'urbanisme : **les directives territoriales d'aménagement.**

Ces directives remplacent les prescriptions nationales et les prescriptions particulières à certaines parties du territoire pouvant être fixées, en application des lois d'aménagement et d'urbanisme, sur le fondement de l'actuel article L.111-1-1.

L'institution de ces directives a pour objectif affiché de permettre une meilleure articulation entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme et de simplifier la hiérarchie des normes d'urbanisme.

Pour apprécier la portée du présent article, il convient de rappeler l'état actuel du texte qui se trouve modifié (1) ainsi que les motifs de la réforme proposée (2) avant d'examiner, successivement, le dispositif présenté initialement par le Gouvernement (3), les

amendements qui lui ont été apportés par l'Assemblée nationale (4) et la position de la commission spéciale (5).

1. Le texte en vigueur

L'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme prévoit, en complément des règles générales édictées par décret en application de l'article L.111-1 du même code, l'intervention, d'une part, de «lois d'aménagement et d'urbanisme» et, d'autre part, de prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire prises sur le fondement de ces lois.

Trois lois d'aménagement et d'urbanisme sont intervenues dans le cadre défini par l'article L. 111-1-1.

Il s'agit :

- de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, souvent appelée «loi montagne» et codifiée aux articles L. 145-1 à L. 145-13 du code de l'urbanisme ;

- de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, communément appelée «loi littoral» qui, dans les communes littorales, institue des protections visant à empêcher une urbanisation anarchique et a été codifiée aux articles L. 146-1 à 146-9 et L. 156-1 à L. 156-3 du code de l'urbanisme ;

- des dispositions concernant les abords des aérodromes et qui ont pour objet d'empêcher l'installation de nouvelles populations dans les zones où le bruit est intense (articles L.147-1 à L.147-6 du code de l'urbanisme)

En outre, les dispositions de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme, qui imposent le respect de certaines contraintes générales aux documents d'urbanisme, valent loi d'aménagement et d'urbanisme.

Les prescriptions nationales et les prescriptions particulières à certaines parties du territoire, sont, quant à elles, de nature réglementaire.

Elles ont été substituées aux anciennes directives d'aménagement national par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les régions et l'Etat. Les régions territorialement

intéressées peuvent proposer l'élaboration des prescriptions particulières et sont consultées lors de la préparation des textes fixant leurs conditions d'application.

Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, le schéma d'aménagement de la Corse, les schémas de mise en valeur de la mer et les schémas d'aménagement des régions outre mer ont, en vertu de la loi, valeur de prescriptions particulières au sens de l'article L.11111.

Les lois d'aménagement et d'urbanisme et les prescriptions ont des effets similaires. Elles s'imposent aux documents locaux d'urbanisme : schémas directeurs, schémas de secteur, plans d'occupation des sols (POS) doivent être compatibles avec leurs dispositions.

2. Les motifs de la réforme

a) Les effets insatisfaisants du système juridique en place

Le régime qui vient d'être décrit a fait l'objet de trois critiques.

La première concerne la notion de prescription proprement dite. D'aucuns font remarquer que l'application des lois d'aménagement et d'urbanisme ne constitue pas à un cadre adapté à la mise en oeuvre, par l'Etat, d'une politique organisant l'utilisation du sol au niveau local qui soit cohérente et n'empiète pas sur les compétences reconnues aux collectivités territoriales.

La conduite d'une telle politique peut, en effet, difficilement s'envisager sans une capacité d'intervention sur de larges entités territoriales possédant une forte unité géographique et économique. Or, les zones couvertes par les lois d'aménagement et d'urbanisme (abords d'aérodromes, littoral, montagne) sont loin d'avoir ce caractère. Même de vastes espaces paraissant présenter une grande similitude topographique, telles les zones littorales ou de montagne, englobent, en réalité, des situations très contrastées. En raison même des variations liées à la topographie du rivage (falaise, côte sableuse, marais...), à la densité de population, au caractère de l'habitat local traditionnel, il est, par exemple, exclu d'envisager de donner une même traduction concrète aux objectifs de la «loi littoral» pour l'ensemble des zones côtières. Sans compter qu'un grand nombre de celles-ci sont beaucoup plus solidaires -économiquement, humainement et socialement- de leur arrière pays que des façades maritimes contiguës.

Ceci explique sans doute que, même si plusieurs documents d'urbanisme importants (schémas directeurs spécifiques à

certaines régions) se sont vus attribuer la valeur juridique des prescriptions, très peu de prescriptions ont été prises sur le fondement de l'article L.111-1-1.

Cette situation pose des problèmes dans l'application des lois « littoral » et « montagne ». Ces lois étant directement applicables aux autorisations d'occupation du sol (notamment aux POS) et les prescriptions fixant leurs conditions d'application n'ayant pas été prises, leurs dispositions, très générales, ont été appliquées localement de manière diverse. Ceci a entraîné nombre de contestations et alimente un contentieux qu'il conviendrait d'éteindre.

La troisième critique, la plus importante, a été développée, par le Conseil d'Etat, dans l'étude d'ensemble du droit et du contentieux de l'urbanisme qu'il a réalisée, en 1991, à la demande du Premier ministre (1). Cette critique repose sur le constat selon lequel la multiplicité des règles d'encadrement des plans d'occupation des sols (POS) a engendré *« un désordre certain du droit, qui devient souvent une contrainte perçue comme désuète et inadaptée dont les acteurs publics et privés cherchent à s'affranchir, y compris en dehors de la légalité »* (2).

Les règles qui encadrent les POS et les documents en tenant lieu sont, en effet, nombreuses et complexes.

Ainsi, les POS doivent être compatibles non seulement avec les lois d'aménagement et d'urbanisme et les prescriptions nationales ou particulières mais aussi, le cas échéant, avec les documents ayant les mêmes effets, ce qui est le cas - nous l'avons vu - du schéma directeur de la région Ile-de-France, du schéma d'aménagement de la Corse, des schémas de mise en valeur et des schémas d'aménagement des régions d'outre-mer. Les POS doivent également se conformer aux orientations des directives de protection et de mise en valeur des paysages (3) ainsi qu'à celles des schémas directeurs et des schémas de secteur. Enfin, ils doivent respecter les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre des programmes d'intérêt général et doivent prendre en considération les chartes intercommunales et les programmes locaux de l'habitat.

Les différentes dispositions se juxtaposent et s'articulent selon une hiérarchie subtile qui pose comme principe que les normes inférieures doivent être compatibles avec les normes qui leur sont supérieures.

(1) Conseil d'Etat. *L'urbanisme : pour un droit plus efficace. Les études du Conseil d'Etat. Documentation française 1992.*

(2) *Rapport précité* (p. 66).

(3) *Prévu à l'article premier de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.*

Ceci peut donc conduire, lorsqu'il existe plusieurs normes de niveau supérieur, à des chevauchements de rapports de compatibilité, dont il est parfois difficile de vérifier la régularité, tant lors de l'élaboration et de la révision des POS que d'un éventuel recours contentieux. En conséquence, la diversité des situations locales rend difficile toute présentation simple de l'ensemble des normes s'imposant à un POS en un point donné du territoire.

Pour le Conseil d'Etat, cette complication qui nuit à l'application du droit de l'urbanisme découle, pour l'essentiel, de l'inadéquation des schémas directeurs de droit commun aux fonctions qui leur sont attribuées par la réglementation en vigueur.

Le Conseil d'Etat estime notamment que ces documents souffrent de deux défauts majeurs. En raison d'une mauvaise interprétation du troisième alinéa de l'article L. 122-1, ils sont souvent trop précis et font, de ce fait, «double emploi avec les POS». Trop difficiles et à élaborer et à réviser, ils sont pour la plupart, devenus obsolètes (la quasi-totalité des schémas directeurs a au moins dix ans d'âge) et ont souvent pour effet d'entraver toute initiative communale visant, au travers des POS, à adapter l'usage des sols à l'évolution économique et urbanistique. Ils constituent, par voie de conséquence, une contrainte inadaptée qui pèse sur l'utilisation de l'espace à l'échelon communal.

b) Une proposition cohérente du Conseil d'Etat

Dans le but de remédier à «ce désordre intellectuel, juridique et économique qui ne donne plus satisfaction», tout en s'efforçant de prendre en compte «l'émiettement communal et la complexité de la coopération intercommunale qui sont à l'origine des difficultés», le Conseil d'Etat a proposé de substituer comme outil d'encadrement des POS, des «directives territoriales d'aménagement» aux schémas directeurs.

Le rapport du Conseil d'Etat ne suggère pas de supprimer les schémas directeurs, mais d'organiser leur disparition progressive.

Par ailleurs, pour que l'institution des directives territoriales d'aménagement et le maintien éventuel de certains schémas directeurs ne multiplient pas les difficultés de compatibilité entre les divers documents d'urbanisme, le Conseil d'Etat propose de «limiter l'exigence de compatibilité d'un document à celui qui lui est immédiatement supérieur.»

Selon le Conseil d'Etat, cette simplification ne devrait pas avoir pour effet de dispenser les documents locaux (directives territoriales, schémas directeurs, plans d'occupation des sols) de tirer les conséquences des normes qui leur

sont supérieures. Par exemple, une modification de la loi « montagne » ou de la « loi littoral » devrait être suivie, dans un délai à fixer, de l'adaptation des documents (selon les cas, les directives territoriales d'aménagement, les schémas directeurs ou les POS) qui doivent être compatibles avec elle ; la modification d'une directive territoriale d'aménagement aurait les mêmes conséquences vis à vis des schémas directeurs ou des POS ; et celle d'un schéma directeur vis à vis des POS.

Enfin, sur le plan du contentieux, le système préconisé laisserait aussi subsister la possibilité pour un requérant d'invoquer par voie d'exception l'incompatibilité d'un POS avec un schéma directeur (ou, en l'absence de schéma directeur, avec une directive territoriale d'aménagement, avec la « loi littoral » ou la « loi montagne »), ou celle d'un schéma directeur avec une directive territoriale d'aménagement, avec la « loi littoral », ou la « loi montagne ».

Contenu et champ géographique des directives territoriales proposées par le Conseil d'Etat

(Extraits du rapport précité, p. 71 à 73)

(...) Contenu : Il s'agit d'élaborer des documents dont la logique est l'aménagement du territoire et non la destination précise de telle parcelle. Ces directives définiraient une stratégie à moyen et long terme d'aménagement du territoire. Elles devront être un ensemble cohérent d'objectifs et de prévisions quant aux grands choix d'aménagement (TGV, autoroutes, universités, CHR, équipement de grande ampleur...) et aux espaces naturels à protéger du développement urbain.(...)

(...) Elaboration : Situées à la frontière d'une préoccupation d'urbanisme, dont la compétence est décentralisée, et d'un enjeu d'aménagement du territoire, qui relève par nature de l'Etat, les directives territoriales d'aménagement doivent voir les collectivités locales et l'Etat s'associer pour leur élaboration.

On pourrait imaginer une élaboration conjointe par l'Etat et les collectivités locales. Mais cette procédure risque de conduire à de grandes difficultés, à de multiples occasions de frictions et d'hostilités de principe, et de mener, à terme, à son enlèvement.

Il vaut mieux définir plus clairement les rôles. L'acte qui mettra en vigueur des directives sera un acte de l'Etat, ce qui ne signifie pas qu'il pourra agir seul. Les départements ou régions intéressés y seront associés de plusieurs façons : ils pourront faire des propositions de directives, en demandant à l'Etat soit de préparer une telle directive, soit d'approuver un projet préparé à l'échelon local. Dans tous les cas, ils devront débattre et émettre un avis sur un projet de directive, qu'il ait été élaboré par eux ou non.

C'est consciemment que les communes sont exclues de cette procédure ; il apparaît au Conseil d'Etat que leur consultation, eu égard à leur nombre, alourdirait par trop l'élaboration des directives. De plus, s'agissant d'aménagement du territoire, seuls départements et régions sont à l'échelle pertinente.(...)

Ainsi, pour les auteurs de cette proposition, «*par la création des directives territoriales d'aménagement et l'extinction progressive des schémas directeurs, les prescriptions qui s'imposent aux plans d'occupation des sols seront plus efficaces et mieux respectées, pour une meilleure harmonie des impératifs de l'utilisation de l'espace.*»

3. Le texte soumis à l'Assemblée nationale

Tel qu'il a été présenté à l'Assemblée nationale en première lecture, l'article 4 du projet de loi tend à traduire en droit positif les remarques du Conseil d'Etat.

Le dispositif élaboré par le Gouvernement institue les directives territoriales d'aménagement, définit leur contenu, leur mode d'élaboration et leur portée juridique en proposant une nouvelle rédaction de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L.111-1-1 par l'article 4 présenté par le Gouvernement a été, en grande partie, conservée par les députés. Elle a pour effet :

- de supprimer les prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire qui peuvent être fixées en application des lois d'aménagement ou d'urbanisme (alinéa 1er) et de confier le soin d'appliquer ces lois aux directives territoriales dans les territoires qu'elles englobent (alinéa 2, dernière phrase) ;

- de conférer un caractère général à ces directives qui n'ont vocation qu'à «*fixer des orientations fondamentales*» (alinéa 2, 1ère et 2ème phrases) ;

- d'ouvrir assez largement leur champ géographique d'intervention puisque celui-ci peut concerner, sans autre précision, «*certaines parties du territoire national*» (alinéa 2, 1ère phrase) ;

- d'attribuer à l'Etat la responsabilité de leur élaboration tout en prévoyant une consultation des plus importantes collectivités locales concernées (alinéa 3) ;

- de réorganiser la hiérarchie des différents documents (alinéa 4 et 5 du texte initial) d'urbanisme, selon le principe préconisé par le Conseil d'Etat en vertu duquel un document d'urbanisme ne

devra désormais être compatible qu'avec le document ou la norme de niveau supérieur.

Ainsi les schémas directeurs et les schémas de secteur devront être compatibles d'abord avec les directives territoriales d'aménagement, et, en leur absence seulement, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme. De même, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu devront être compatibles avec les schémas directeurs et les schémas de secteur. En leur absence, ils devront être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, seulement en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.

Les directives territoriales d'aménagement ne seront donc pas toujours directement opposables aux autorisations d'occupation des sols.

Dans sa rédaction initiale, le dernier alinéa de l'article prévoyait que les directives territoriales concernant les territoires couverts par les lois « montagne » et « littoral » doivent être conformes à ces dispositions législatives particulières.

4. Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a accepté le principe des directives territoriales d'aménagement ainsi que celui de leur élaboration sous la responsabilité de l'Etat. Elle a adopté, à une modification rédactionnelle près, la simplification des règles régissant la compatibilité des normes d'urbanisme, telle que proposée par les alinéas 4 et 5 du projet de loi initial (alinéas 5 et 6 du texte transmis au Sénat).

Elle a introduit un certain nombre d'amendements qui doivent être mentionnés.

① Elle a complété le premier alinéa du texte proposé pour l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, par un membre de phrase exigeant que les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme s'inscrivent « dans le cadre des orientations définies par le schéma national de développement du territoire ».

② Au deuxième alinéa du texte précité, il a été explicitement indiqué que ce sont les orientations et les objectifs de l'Etat que fixent les directives territoriales (1ère et 2ème phrase).

③ Par ailleurs, dans la dernière phrase de ce deuxième alinéa un amendement accepté par le Gouvernement a prévu que les directives territoriales peuvent introduire des dispositions «*prévoyant des adaptations mineures aux lois d'aménagement et d'urbanisme*».

Cette règle peut apparaître quelque peu surprenante puisqu'elle permet à une norme juridique devant, en application du principe de légalité, respecter ces lois non seulement d'y déroger mais qui plus est d'en modifier la portée. En outre, d'aucuns pourraient craindre -et cette inquiétude a été exprimée lors des débats à l'Assemblée nationale- que de telles dispositions permettent de porter atteinte à des sites protégés par les lois «littoral» et «montagne».

Par coordination, une modification de même sens a été parallèlement apportée au dernier alinéa de l'article 4.

④ L'Assemblée nationale a assez sensiblement renforcé l'intervention des collectivités locales dans l'élaboration des directives territoriales en imposant que ces dernières soient établies en association avec les autorités locales «*directement intéressées*» et non pas seulement soumises à leur avis. Elle a élargi le champ de la concertation en l'étendant aux chefs-lieux d'arrondissement, à l'ensemble des groupements de communes *directement intéressées* et aux comités de massif.

5. La position de la commission

Votre commission n'est pas opposée à l'institution des directives territoriales d'aménagement. Certes, des doutes ont pu être émis par certains sur la mise en oeuvre de ces nouvelles normes mais votre commission partage le souci de remise en ordre du droit de l'urbanisme qui a inspiré l'initiative gouvernementale.

Elle est, en outre, favorable au principe instauré par le texte selon lequel un document d'urbanisme devra être compatible avec le document ou la norme de même nature qui est de niveau immédiatement supérieur. Ceci devrait simplifier la tâche des maires lors de l'élaboration des plans d'occupation des sols.

● Cependant, l'Assemblée nationale a imposé que les lois d'aménagement et d'urbanisme interviennent «*dans le cadre des orientations définies par le schéma national de développement du territoire*». Or, plusieurs lois de ce type sont d'ores et déjà intervenues. Il apparaît donc quelque peu excessif d'exiger qu'elles respectent les dispositions d'un document à publier. C'est pourquoi, l'amendement qui vous est soumis à l'alinéa premier tend à supprimer cette exigence.

● Votre commission rejoint, en revanche, l'Assemblée nationale dans son souci de clarifier les liens entre le schéma national d'aménagement et de développement du territoire et les directives territoriales. Tel est l'objet de l'amendement proposant une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article, qui précise que ces directives prennent en compte les orientations du schéma.

Cet amendement vise aussi à éviter que les directives puissent porter atteinte aux compétences d'urbanisme reconnues aux autorités locales, en spécifiant qu'elles ne peuvent fixer que les «*principaux*» objectifs de l'Etat en matière de localisation d'infrastructures et de grands équipements. De cette manière, sera interdite toute dérive qui conduirait à introduire dans ces documents un luxe de précisions tel qu'ils finiraient, en quelque sorte, par se substituer à des normes de niveau inférieur qui relèvent de la compétence des autorités locales.

Enfin, à la fin de ce deuxième alinéa, il n'a pas semblé souhaitable à votre commission que des actes pris dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire dit autonome soient habilités à comporter «*des dispositions prévoyant des adaptations mineures*» à des lois votées par le Parlement. Si le Gouvernement souhaite prendre des mesures dans le domaine de la loi, la Constitution ne lui ouvre qu'une procédure et une seule : celle des ordonnances instituées par l'article 38. Aussi est-il proposé de remplacer la disposition en question par la simple indication que les directives territoriales peuvent préciser les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme.

● Par cohérence avec sa position sur ce dernier point, votre commission vous soumettra également un amendement de conséquence au dernier alinéa.

● Aux quatrième et sixième alinéas, les deux modifications présentées ont un caractère purement rédactionnel.

La commission vous demande, en conséquence, d'adopter l'article 4 sous réserve des amendements qu'elle propose.

Article 5

Coordination

L'article 5 tire les conséquences des modifications opérées à l'article 4 et procède à la mise en harmonie d'une vingtaine de dispositions législatives qui sont, pour la plupart, regroupées dans le code de l'urbanisme.

Ces harmonisations concernent les régimes juridiques relatifs à la constructibilité limitée, aux schémas directeurs et de secteur, aux plans d'occupation des sols, aux espaces naturels sensibles des départements, au schéma d'aménagement de la Corse, aux zones de montagne, aux zones littorales, aux zones d'action foncière, aux schémas d'aménagement des régions d'outre mer et aux schémas de mise en valeur de la mer.

● Le paragraphe 1 concerne l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme, qui pose le principe de la constructibilité limitée du sol en l'absence d'un document local de planification urbaine et définit le champ d'application de ce principe.

Actuellement, le 4° dudit article prévoit que, dans le cadre des exceptions à cette règle, le conseil municipal peut, par délibération motivée, s'il considère que l'intérêt de la commune le justifie, autoriser, en dehors des parties urbanisées de la commune, les constructions et installations qui ne sont pas contraires, entre autres, aux lois d'aménagement et d'urbanisme mentionnées à l'article L.111-1-1.

La nouvelle rédaction proposée supprime la référence générale aux lois d'aménagement et d'urbanisme et la remplace par

une référence plus précise aux dispositions du titre IV du livre 1er du code de l'urbanisme qui traitent des zones de montagne (chapitre V) ainsi que des zones littorales (chapitre VI) et où il est prévu d'inscrire les directives territoriales d'aménagement. L'équilibre du dispositif existant n'est donc pas modifié. Il ne s'agit que de tirer les conséquences du fait que seules les lois d'aménagement et d'urbanisme n° 85-30 du 9 janvier 1985 sur la protection et l'aménagement de la montagne et n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral sont directement applicables aux autorisations d'occupation du sol.

L'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification rédactionnelle à ce paragraphe.

Votre commission vous propose de l'adopter en l'état sous réserve **d'un amendement** rédactionnel de coordination avec les amendements qu'elles vous a présentés aux troisième et huitième alinéas de l'article 4.

● **Le paragraphe I bis** a été ajouté par l'Assemblée nationale.

Il apporte à l'article L.111-1-3 du code de l'urbanisme une modification identique à celle proposée par le paragraphe I.

Votre commission est favorable à l'adoption de ce paragraphe I bis sous réserve **d'un amendement** de coordination de même portée que celui présenté au I.

Les paragraphes II et III s'appliquent aux dispositions relatives aux dispositions relatives aux schémas directeurs et aux schémas de secteur.

Le paragraphe II tend à améliorer la coordination des documents d'urbanisme en précisant (à l'article L.122-1-1 du code de l'urbanisme) que le préfet doit, également, porter à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma directeur, soit les directives territoriales d'aménagement, soit, en leur absence, les lois d'aménagement et d'urbanisme applicables.

Le paragraphe III substitue (à l'article L.122-1-3 du code de l'urbanisme) une référence aux directives territoriales et aux lois d'aménagement et d'urbanisme à une référence aux prescriptions que remplacent les directives territoriales. Il applique le principe selon

lequel le schéma directeur et le schéma de secteur doivent être conformes à la norme qui leur est immédiatement supérieure.

● **Le paragraphe III bis**, inséré par l'Assemblée nationale, opère une modification de même nature à l'article L.122-1-4 du code de l'urbanisme.

● **Le paragraphe III ter**, lui aussi introduit par l'Assemblée nationale, opère à l'article L.122-6 du même code le remplacement d'une référence aux lois d'aménagement et d'urbanisme par une formule calquée sur celle employée aux trois paragraphes précédents.

● **Les paragraphes IV, V, Vbis et VI** traitent des dispositions applicables aux plans d'occupation des sols.

Le paragraphe IV (art. L.123-1 du code de l'urbanisme) impose aux plans d'occupation des sols d'être compatibles avec les orientations des schémas directeurs ou des schémas de secteur, et, en leur absence, avec les directives territoriales d'aménagement ou les lois d'aménagement et d'urbanisme, et non plus -comme tel était le cas jusqu'à présent- avec les orientations des schémas directeurs et les prescriptions d'urbanisme.

Le paragraphe V (art. L.123-3 du code de l'urbanisme) prévoit que le préfet porte à la connaissance de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunal chargé de l'élaboration du POS non plus les seules prescriptions d'urbanisme, mais les directives territoriales d'aménagement et, en leur absence, les lois d'aménagement et d'urbanisme.

Le paragraphe V bis, inséré par l'Assemblée nationale, procède à un changement identique à l'article L.123-4 du code de l'urbanisme.

Le paragraphe VI (art. L.123-7-1 du code de l'urbanisme) prévoit que les POS devront être révisés ou modifiés pour être mis en compatibilité avec les orientations des schémas directeurs ou de secteur ultérieurs, ou avec les directives territoriales d'aménagement ou les lois d'aménagement et d'urbanisme, et non plus seulement avec les prescriptions nouvelles en matière d'urbanisme ou avec les orientations d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur ultérieur.

● **Le paragraphe VII** modifie l'article L.142-1 du code de l'urbanisme qui énumère les règles que doit respecter la politique urbanistique du département. Il précise que cette dernière devra être compatible avec les schémas directeurs ou avec les directives territoriales d'aménagement et, en leur absence, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme, et non plus avec les schémas directeurs et les prescriptions nationales ou particulières.

● **Le paragraphe VIII** simplifie la rédaction de la disposition de l'article L.144-2 du code de l'urbanisme qui définit les règles que doit respecter le schéma d'aménagement de la Corse, à savoir : les règles générales d'urbanisme prévues au livre Ier de ce code, celles prévues aux articles L.111-1 à L.112-3 du code rural sur la politique d'aménagement rural, ainsi que celles relatives à l'élaboration des documents d'urbanisme en zone rurale et la carte des terres agricoles.

● **Le paragraphe IX** substitue -à l'article L.144-5 du code de l'urbanisme, relatif au schéma d'aménagement de la Corse- une référence aux directives territoriales d'aménagement à une référence aux prescriptions.

● **Les paragraphes X, XI et XII** modifient les articles L.145-2, L.145-5 et L.145-7 du code de l'urbanisme tandis que les **paragraphes XIII et XIV** concernent l'article L.146-1 du même code. Ils emportent une nouvelle rédaction de ces dispositions, relatives aux zones de montagnes et aux espaces littoraux, qui précise que sur ces territoires les directives territoriales seront applicables aux autorisations d'occupation des sols.

Votre commission vous soumet au paragraphe X un **amendement** de coordination identique à ceux présentés aux paragraphes I et I bis.

● **Les paragraphes X bis, XII bis et XIII bis** ont été introduits par l'Assemblée nationale.

Le paragraphe X bis (article L.145-3 du code de l'urbanisme) a été introduit par l'Assemblée nationale au motif qu'il

avait «pour objet d'harmoniser sur l'ensemble du territoire français la règle dite de constructibilité limitée déjà en vigueur aussi bien sur le littoral que dans l'espace rural». Il apparaît, toutefois, que la disposition adoptée entraîne des effets dépassant largement la motivation de l'amendement puisqu'elle affaiblit très sensiblement la protection des zones de montagne contre les risques d'une urbanisation désordonnée. Ainsi, contrairement à l'objectif annoncé, le nouveau texte proposé pour l'article L.145-3 ne ramène pas les règles de constructibilité en montagne au niveau applicable sur le littoral, il les abaisse à un niveau bien inférieur.

Aussi, considérant qu'il résulte d'une erreur matérielle d'appréciation, votre commission vous proposera-t-elle **un amendement de suppression de ce paragraphe X bis.**

Les paragraphes XII bis et XIII bis tirent les conséquences, aux articles L.145-7 et L.146-1 du code de l'urbanisme, des amendements retenus par l'Assemblée nationale aux alinéas 2 et 7 de l'article 4. Votre commission proposant, à l'article 4, la modification des mêmes alinéas vous soumet, par cohérence, **une nouvelle rédaction des paragraphes XII bis et XIII bis.**

● **Le paragraphe XV** (article L.311-4 du code de l'urbanisme) prévoit que les plans d'aménagement des zones d'aménagement concertées seront compatibles avec les schémas directeurs ou les directives territoriales, dans les mêmes conditions que les plans d'occupation des sols.

● **Le paragraphe XVI** modifie la rédaction de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Les schémas d'aménagement régionaux devront respecter les directives territoriales d'aménagement ou, en leur absence, les lois d'aménagement et d'urbanisme (et non plus les prescriptions) et ils auront les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement.

● **Le paragraphe XVII** modifie la rédaction de l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Cet article concerne les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM). Ceux-ci auront dorénavant les mêmes effets que les

directives territoriales d'aménagement alors qu'actuellement ils ont mêmes effets que les prescriptions d'urbanisme.

● **L'avant-dernier paragraphe (B) de l'article 5, ajouté par l'Assemblée nationale, porte de un an à deux ans le délai dans lequel le schéma d'aménagement de la Corse est approuvé (article 58 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse).**

● **L'Assemblée nationale a également introduit le dernier paragraphe (C) de l'article 5. Ce paragraphe a pour objet de remplacer les termes «prescriptions particulières» par ceux de «directives territoriales d'aménagement» dans la loi du 29 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages. Cependant, la formulation retenue par les députés pour l'alinéa premier entraîne une ambiguïté rédactionnelle au deuxième alinéa.**

C'est pourquoi, il vous est soumis un amendement visant à dissiper cette ambiguïté.

Votre commission vous propose d'adopter cet article 5 sous réserve des amendements qu'elle vous soumet.

CHAPITRE III

(nouveau)

Des documents de portée régionale et de la conférence régionale

Poursuivant dans la voie d'une structuration plus explicite du texte du projet de loi, votre commission vous propose un amendement créant un chapitre consacré aux documents et organismes de dimension régionale (articles 6 et 7).

Article 6

(art. 34, 34 bis et 34 bis A de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983)

Charte régionale d'aménagement et de développement du territoire, conditions d'application dans les départements d'outre-mer et conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire

L'article 6 propose d'ajouter trois dispositions relatives à l'aménagement du territoire dans la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

● **La première de ces dispositions (article 34) vise à instituer un document exprimant, dans chaque région, les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de localisation des équipements et des services.**

Le texte initial a été modifié, lors de son examen par l'Assemblée nationale, sans pour autant que les principes fondamentaux sur lesquels il reposait aient été remis en cause.

Ainsi, le texte du Gouvernement ne conférait qu'une valeur indicative ce document -intitulé «*charte régionale*»- et excluait qu'il puisse être opposable aux tiers et puisse emporter des conséquences juridiques. Après un débat approfondi, suscité par un amendement rejeté tendant à donner le caractère d'une norme d'urbanisme à la charte régionale, l'Assemblée nationale a retenu le choix défendu par le Gouvernement.

Elle a également approuvé le principe d'une élaboration et d'une adoption de ce document par le conseil régional après avis du conseil économique et des principales collectivités territoriales intéressées.

Elle a enfin reconnu la nécessité d'assurer la traduction concrète des orientations ainsi arrêtées, à travers le plan régional prévu à l'article 14 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Outre plusieurs modifications d'ordre rédactionnel ayant conduit à remplacer le mot «*charte*» par le mot «*schéma*»- les députés ont :

- souligné que le schéma régional de développement du territoire avait, d'une part, pour vocation d'assurer la cohérence entre les projets d'équipements de l'Etat et des collectivités territoriales et qu'il devait, d'autre part, prendre en compte leurs projets d'investissement ainsi que les projets d'investissement des établissements ou organismes publics, dès lors que ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région (seconde phrase de l'alinéa premier et deuxième alinéa de l'article 34) ;

- élargi le nombre des collectivités territoriales associées à l'élaboration du schéma en prévoyant que puissent être consultés tous les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme (et non plus seulement ceux de plus de 20.000 habitants) ainsi que les communes chefs-lieux d'arrondissement (et non plus seulement celles qui sont chefs-lieux de département) (troisième alinéa) ;

- imposé qu'avant son adoption par le conseil régional, le schéma régional soit soumis au public, pour consultation, pendant deux mois (quatrième alinéa) ;

- et prévu que ce schéma fasse l'objet d'une évaluation et d'un réexamen tous les cinq ans (cinquième alinéa).

Votre commission approuve les orientations du dispositif résultant des travaux de l'Assemblée nationale avec une seule réserve.

Celle-ci concerne la préférence donnée au mot «schéma» sur le mot «charte». Le terme «schéma» est, en effet, fréquemment utilisé en droit de l'urbanisme (schémas directeurs, schémas de secteur, schéma directeur de la région d'Ile-de-France, schémas d'aménagement régional dans les régions d'outre-mer, schéma d'aménagement de collectivité territoriale de Corse, schémas de mise en valeur de la mer...). En la circonstance, son emploi ne permet pas d'identifier de manière très marquée le nouveau document qu'il s'agit d'instituer.

En outre, la notion de schéma a, par elle-même, des connotations contraignantes assez prononcées. C'est particulièrement vrai en droit de l'urbanisme : les schémas directeurs ou de secteur édictent des normes juridiques qui s'imposent aux tiers. C'est vrai aussi en matière de programmation des investissements de l'Etat : le schéma directeur national routier dessine des tracés qui, une fois fixés, sont difficiles à modifier.

Or, le document régional qu'il est proposé de mettre en place n'a nullement cette valeur. Les députés ont clairement refusé de lui conférer un caractère normatif, ce dont votre rapporteur se félicite. Bien plus, ils ont accentué son caractère conventionnel puisqu'ils ont étendu le nombre des collectivités locales associées à son élaboration.

Le mot charte apparaît donc, pour votre commission, mieux traduire ce caractère conventionnel qui est un des aspects essentiels de l'instrument juridique que l'on souhaite créer. C'est pourquoi, elle vous proposera de le retenir.

L'amendement emportant une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 qui vous est soumis intègre cette modification. Il tend aussi :

① à harmoniser l'intitulé de la charte régionale avec celui du projet de loi et du schéma national ;

② à renforcer la cohérence de la terminologie employée à cet article avec celle utilisée dans d'autres articles du projet ;

③ à imposer que la charte prenne en compte les orientations du schéma national ;

④ à exiger qu'elle soit élaborée et approuvée par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et non après le seul avis du conseil économique et régional, étant entendu que les départements restent associés à son élaboration et que, seules, les deux instances précitées donnent leur avis avant adoption ;

⑤ à poser le principe selon lequel le contrat de plan entre l'Etat et la région prend en compte les orientations de la charte (par parallélisme avec la relation instituée entre plan et schéma national à l'article 2), ainsi que les directives territoriales prévues à l'article 4.

Cette dernière mesure permet d'assurer une cohérence minimale entre les différents documents de programmation du développement régional.

● La deuxième disposition du présent article ajoute un article 34 bis A à la loi du 7 janvier 1983.

Ce dernier a été introduit à l'Assemblée nationale par un amendement pour lequel, à titre personnel, le rapporteur s'en était remis à la sagesse -suivi en cela par le Gouvernement-, alors que la commission spéciale avait opposé un avis défavorable.

Ce texte propose que le schéma régional ne soit élaboré, dans les départements d'outre-mer, qu'en l'absence du schéma d'aménagement prévu par la loi de 1984 pour les régions d'Outre-mer.

Une telle solution apparaît cohérente avec la logique du projet de loi qui, dans son article 7, prévoit que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France -qui est de même nature que les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer- vaut schéma régional.

Aussi votre commission y est-elle favorable, sous réserve d'une modification d'ordre rédactionnel.

Elle estime, en outre, que cette solution doit être étendue, par amendement, à la collectivité territoriale de Corse qui, tout comme les régions d'outre-mer, est habilitée à élaborer un schéma d'aménagement.

Tels sont les objets respectifs des deux amendements que votre commission vous soumet à l'article 34 bis A.

• L'article 34 bis introduit dans la loi du 7 janvier 1983 par le présent article 6, crée une conférence régionale d'aménagement du territoire.

Celle-ci serait une instance collégiale où se trouvent représentés l'Etat, les exécutifs des collectivités territoriales, ainsi que le conseil économique et social régional. Elle serait co-présidée par le préfet de région et le président du conseil régional. Elle aurait pour mission d'examiner les conditions de mise en oeuvre du schéma régional de développement du territoire.

Sur ce point, il doit être signalé que des instances de même nature ont déjà été réunies à l'initiative des élus locaux dans certaines régions comme la Basse-Normandie ou Rhône-Alpes. De ce fait, d'aucuns ont pu se demander si l'instauration de la conférence régionale par voie législative n'était pas superflue.

Votre commission, quant à elle, considère qu'il convient de légiférer pour les régions où la concertation ne s'établit pas spontanément et, par conséquent, d'assurer dans chaque région un parallélisme avec le conseil national d'aménagement et de développement du territoire.

L'Assemblée nationale a adopté le même point de vue. Elle a approuvé le dispositif présenté par le Gouvernement en lui apportant, pour l'essentiel, quatre modifications.

Dans le but de faciliter le fonctionnement de la conférence, elle a précisé -au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 34 bis- que celle-ci serait composée de représentants de l'Etat, de représentants des exécutifs des collectivités territoriales (et non, ainsi que prévu par le projet de loi initial de représentants de ces collectivités) et du président du conseil économique régional (et non de représentants de ce conseil, comme le prévoyait le texte du Gouvernement).

Elle a limité aux seuls groupements de communes compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme les groupements ayant vocation à y être représentés (deuxième alinéa).

Au troisième alinéa, l'Assemblée nationale a réduit de deux à un le nombre minimum de fois où la conférence doit se réunir au cours de l'année. Elle a également recentré les compétences de ladite conférence en la cantonnant à l'examen des conditions de mise en oeuvre du schéma régional, formule moins extensive mais plus précise que celle employée par le ~~le~~ gouvernement (*«échanger des informations et formuler des avis sur les actions menées par l'Etat, la région, les communes et leurs groupements en faveur du développement du territoire»*).

L'Assemblée nationale a enfin ajouté deux alinéas au texte présenté par le Gouvernement. L'un, le cinquième alinéa, rend publics les avis formulés par la conférence. Surtout, l'autre (quatrième alinéa) précise son rôle en exigeant qu'elle soit consultée sur les schémas régionaux ou interdépartementaux qui, dans la région, concernent *«de manière directe ou indirecte, les services publics ainsi que les services privés participant à l'exercice d'une mission de service public»*. Cette dernière disposition donne notamment compétence à la nouvelle instance sur les schémas régionaux d'organisation des services de santé et sur les questions liées aux lignes ferroviaires conventionnées.

Votre commission partage entièrement les positions arrêtées par l'Assemblée nationale en ce qui concerne la conférence régionale. Elle vous soumettra donc qu'une modification de nature rédactionnelle au texte de l'article 34 bis.

Elle vous demande, en conséquence, d'adopter l'article 6 avec les amendements qu'elle vous a présentés.

Article 7

(art. L.141-1 du code de l'urbanisme)

Schéma directeur de la région d'Ile-de-France

L'article 7 modifie les règles d'élaboration et d'adoption du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, telles qu'elles sont établies par l'article L.141-1 du code de l'urbanisme.

1. Le contexte juridique

a) Les règles générales applicables aux schémas directeurs

Les prévisions et règles d'urbanisme s'expriment par des schémas directeurs et par des plans d'occupation des sols. Schémas et plans peuvent concerner des communes ou des parties ou ensembles de communes.

Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient d'assurer entre les différentes activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains. Ils déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et des activités les plus importants.

Les orientations des schémas directeurs s'imposent aux plans d'occupation des sols (art. L.123-1 du code de l'urbanisme).

Lien logique entre l'aménagement du territoire et les prescriptions d'urbanisme, un schéma directeur est donc un instrument permettant de réserver le sol à certaines destinations. Son contenu traduit une philosophie de développement local.

De manière générale, la procédure d'établissement d'un schéma directeur est engagée à l'initiative de communes présentant une communauté d'intérêt. Puis, le document est élaboré et approuvé par un établissement public de coopération intercommunale, par un syndicat d'études et de programmation créé à cet effet ou par un syndicat mixte.

Pour l'Ile-de-France, la Corse et les quatre régions d'outre-mer, a été instauré un schéma directeur au niveau régional, dont les orientations s'imposent aux schémas directeurs locaux et aux plans d'occupation des sols. Pour la Corse en 1983 (article L.144-3 du code de l'urbanisme) et les DOM en 1988 (loi n° 84-747 du 2 août 1984 et décret n° 88-899 du 29 août 1988) ces documents spécifiques sont élaborés et adoptés par le conseil régional suivant une procédure conduite par son président et ont, ensuite, à être approuvés par décret en Conseil d'Etat. Pour l'Ile-de-France, la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a institué un régime particulier qui a été maintenu lors de la décentralisation des compétences d'urbanisme.

b) Les règles propres à la région d'Ile-de-France

En application de l'article L.141-1 et R.141-2 du code de l'urbanisme, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) est actuellement établi sous la responsabilité du préfet de région, avec la participation de représentants du conseil régional du comité économique et social et des préfets des départements. La procédure est conduite par le directeur régional de l'équipement, avec le concours des chefs des services régionaux de l'Etat.

Le schéma ainsi élaboré est ensuite soumis pour avis au conseil de Paris, aux sept conseils généraux et au conseil régional. L'avis doit être rendu dans un délai de trois mois. Au-delà, il est réputé favorable.

A la suite de cet avis, le SDRIF est approuvé par un décret. Ce décret doit être pris en Conseil d'Etat lorsqu'un avis défavorable a été donné par le conseil régional ou par un ou plusieurs conseils généraux représentant un quart au moins de la population.

Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France qui a été approuvé par décret le 26 avril dernier (JO Lois et décrets : 28 avril 1994 ; p. 6230) a été établi selon cette procédure.

La préparation du schéma directeur a été décidée en 1989 afin de remodeler en fonction de la nouvelle situation régionale le schéma « Delouvrier » de 1965 modifié par décret en 1976.

Le projet définitif a été présenté aux élus locaux concernés le 30 octobre 1992. Le 28 janvier 1993, il se trouvait repoussé par les conseils généraux des huit départements qui forment la région et par le conseil régional, ce dernier l'ayant d'ailleurs rejeté à l'unanimité des votants. Le document approuvé par décret a pris en compte certaines des critiques ayant motivé ce refus ainsi que plusieurs

des nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire arrêtées par le Gouvernement.

La procédure qui précède fait figure d'exception depuis l'intervention des différentes mesures de décentralisation des compétences d'urbanisme. L'article 7 propose de la modifier.

2. La réforme présentée

La réforme portée par l'article 7 tend à aligner le régime d'établissement du SDRIF sur celui actuellement appliqué aux schémas d'aménagement de la Corse et des régions d'outre-mer. Il institue une procédure décentralisée au profit de la région d'Ile-de-France tout en prévoyant un contrôle de l'Etat destiné à assurer le respect de l'intérêt général et l'application du principe selon lequel -le SDRIF ayant valeur contraignante à l'égard des documents d'urbanisme locaux- aucune collectivité locale ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Il est ainsi posé (à l'alinéa premier du texte proposé pour l'article L.141-1 du code de l'urbanisme) la règle que le SDRIF est élaboré par la région «*en association avec l'Etat*». Il en découle (2ème phrase du sixième alinéa) que l'initiative de l'élaboration et de la révision du schéma directeur appartient soit à la région, soit à l'Etat.

Une fois la procédure engagée le schéma est élaboré par le conseil régional. Celui-ci doit recueillir les propositions des conseils généraux intéressés, du conseil économique régional et des chambres consulaires (quatrième alinéa). Puis le projet préparé sur cette base est soumis pour avis à ces mêmes instances (quatrième alinéa). Il est alors mis à la disposition du public pendant deux mois (cinquième alinéa) et c'est seulement au terme de l'ensemble de cette procédure qu'il peut être approuvé par le conseil régional (cinquième alinéa).

Pour ce qui concerne son contenu, le SDRIF se trouve soumis à deux exigences posées aux deuxième et troisième alinéas du nouveau texte proposé pour l'article L.141-1.

D'une part, il doit respecter les règles générales d'urbanisme à caractère obligatoire ce qui inclut notamment les lois d'aménagement et d'urbanisme. Il doit également respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, les projets d'intérêt national et les opérations d'intérêt

national, ce dernier terme désignant notamment le site de la Défense et les cinq villes nouvelles implantées en Ile-de-France.

D'autre part, à la différence de la rédaction actuelle de l'article L.141-1, le troisième alinéa du texte adopté par l'Assemblée nationale impose au schéma directeur de déterminer la destination générale des différentes parties du territoire régional, ainsi que les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement. Cet alinéa édicte aussi une obligation de même nature pour ce qui concerne tant l'implantation des grands équipements d'infrastructure que la localisation des extensions urbaines et des différentes activités économiques.

L'approbation du schéma directeur et de ses éventuelles révisions est effectuée par décret en Conseil d'Etat (sixième alinéa).

Dans le souci de permettre à l'Etat de préserver l'intérêt général, deux procédures d'exception sont instituées (septième alinéa). En premier lieu, le préfet de région pourra demander au président du conseil régional de procéder à une révision du SDRIF. Si à l'expiration d'un délai d'un an, la procédure de révision n'a pas abouti, il y sera alors procédé par décret en Conseil d'Etat. En cas d'urgence constatée par décret en Conseil des ministres, la révision sera effectuée, sans délai, par décret en Conseil d'Etat.

Ces différentes dispositions attribuent à l'Etat des prérogatives juridiques non négligeables puisqu'elles lui donnent les moyens de faire valoir ses vues en refusant d'approuver un nouveau schéma directeur ou une modification de l'actuel schéma qui, soit n'auraient pas respecté les règles instituées, soit comporteraient des orientations jugées inacceptables. Ces dispositions permettent aussi à l'Etat d'imposer son point de vue en cas d'inertie du conseil régional ou d'urgence.

Le dernier alinéa du présent article précise la valeur juridique du SDRIF. Pour l'instant, ce document a les mêmes effets que les prescriptions particulières mentionnées à l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme. Les directives territoriales d'aménagement instaurées à l'article 4 se substituant à ces prescriptions, il est précisé que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France aura désormais les mêmes effets que ces directives. Par voie de conséquence, les documents d'urbanisme des collectivités territoriales continueront à devoir être compatibles avec ses dispositions.

Enfin, pour éviter la coexistence de deux documents dont les objets seraient voisins, il est prévu que le SDRIF tiende lieu de charte régionale pour la région d'Ile-de-France.

L'Assemblée nationale a accepté sans aucune modification de fond le dispositif proposé par le Gouvernement.

3. La position de la commission

Les choix arrêtés par l'article 7 ont suscité un débat au sein de la commission.

D'aucuns se sont étonnés que l'on étendit à la région la plus peuplée, la plus prospère et la plus puissante de France, une procédure réservée à des collectivités territoriales extérieures à la métropole (Corse et DOM). Ils ont vu dans cette orientation une **inversion de la tendance séculaire** qui, en France, a amené l'État républicain à exercer un contrôle très strict des actes d'administration de la région parisienne.

Plusieurs des commissaires se sont, en conséquence, déclarés surpris que le régime organisé par l'article 7 ne fût pas appliqué à l'ensemble des régions métropolitaines ou, tout au moins, que chacune de ces régions n'ait pas la possibilité de choisir entre, d'une part, le régime de l'article 7 (schéma directeur régional ayant valeur contraignante) et, d'autre part, la procédure instituée à l'article 6 (charte régionale de portée indicative et prospective, sans valeur normative).

Le rapporteur a alors fait valoir que l'une et l'autre de ces solutions entraîneraient un effet similaire, à savoir permettre à la collectivité régionale d'exercer une tutelle sur les autres collectivités locales situées dans l'aire d'application du schéma directeur. Il a souligné, à ce propos, qu'une telle décision irait à l'encontre de l'un des principes fondateurs de la décentralisation : la prohibition de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Selon lui, ce qui peut s'envisager en Ile-de-France du fait qu'un schéma régional d'urbanisme -jusqu'à présent initié par l'Etat- y existe depuis une trentaine d'années, pourrait se révéler très difficilement acceptable ailleurs.

Le rapporteur a attiré l'attention sur le fait que si la circonscription régionale pouvait apparaître un niveau pertinent pour l'élaboration d'un schéma d'urbanisme dans une zone aussi fortement agglomérée que l'Ile-de-France, il n'en allait sans doute pas de même dans nombre d'autres régions métropolitaines.

En réponse à ces objections, il a été envisagé la possibilité de soumettre le schéma régional d'urbanisme à l'accord des départements, préalablement à son adoption.

Reconnaissant que cette proposition permettait d'éviter une tutelle des régions sur les départements, le rapporteur a toutefois tenu à souligner qu'elle n'interdisait pas une tutelle de la région et des départements sur les communes, notamment les grandes villes qui sont souvent dotées de schéma directeur d'urbanisme.

Il a, en outre, estimé que sa mise en oeuvre risquait d'entraîner deux types d'inconvénients.

En effet, si c'est un accord unanime des départements qui est demandé, la procédure risque d'être paralysée dans un certain nombre de régions en raison, notamment, d'oppositions entre les majorités politiques des différents conseils généraux. Ce pourrait, entre autres, être le cas en Ile-de-France. Un tel blocage conduirait à y interdire tout schéma directeur régional alors que c'est vraisemblablement la région où il est le plus nécessaire, tant au plan régional que du point de vue de la politique nationale d'aménagement du territoire.

A l'inverse, si c'est seulement un accord majoritaire des conseils généraux qui est exigé, on pourrait craindre que l'accord soit passé au détriment des départements minoritaires.

Aussi, pour répondre aux préoccupations exprimées sans pour autant s'engager dans une voie semée d'embûches, le rapporteur a-t-il proposé non pas d'étendre à d'autres régions l'actuel dispositif de l'article 7 mais, au contraire, de limiter les prérogatives reconnues à la région d'Ile-de-France par cet article.

Pour ce faire, il a présenté quatre amendements :

- **Le premier** impose que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) respecte le schéma national d'aménagement et de développement du territoire ainsi que les schémas directeurs sectoriels que la commission vous proposera d'instituer plus loin.

- **Le deuxième**, par coordination avec un amendement présenté à l'article 4 précise que le SDRIF précise la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, afin d'éviter les ambiguïtés résultant de l'emploi, dans le seul article 4, de la formule «frands équipements d'infrastructures».

L'implantation des grandes infrastructures de transport doit demeurer de la compétence de l'Etat, à travers notamment du

schéma national. Il ne faut pas que la région d'Ile-de-France puisse, au nom de préoccupations particulières, porter atteinte aux exigences d'une desserte harmonieuse du territoire par les différents types de transports terrestres.

● **Le troisième amendement** constitue l'élément central du dispositif en opérant une distinction entre élaboration et révision du SDRIF.

- Pour l'élaboration, procédure peu fréquente qui vient d'ailleurs d'être achevée, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale est maintenu. L'initiative appartient soit à la région, soit à l'Etat. Ce dernier est associé à la fabrication du document mais ne dispose du pouvoir de s'opposer à ce qu'il devienne exécutoire qu'en fin de procédure.

- En revanche, pour ce qui concerne la révision, les règles posées par le texte actuel sont profondément modifiées. La révision est, en effet, une procédure possédant un caractère de périodicité plus marquée qui pourrait être engagée plusieurs fois avant l'échéance de l'actuel SDRIF, en 2015. Le texte actuel prévoit qu'elle s'effectue dans les mêmes conditions que l'élaboration. **Le troisième amendement propose, quant à lui, qu'elle ne puisse être ouverte que par un décret en Conseil d'Etat qui en déterminera l'objet, étant entendu que, tout comme la procédure d'élaboration, elle sera également fermée par un décret en Conseil d'Etat.**

L'Etat disposer ainsi des moyens juridiques de s'opposer à tout projet de révision intempestive qui pourrait porter atteinte à la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire.

● **Le quatrième amendement** s'inscrit dans la logique des précédents. Il exige sans ambiguïté que le SDRIF soit compatible avec les directives territoriales qui s'appliquent sur tout ou partie du territoire régional. Il précise, en outre, que c'est seulement sur les territoires où elles ne s'appliquent pas que le SDRIF a les mêmes effets que ces directives. L'actuelle rédaction de l'article 7 n'est pas sans présenter une certaine équivoque sur ce point et celle-ci se doit d'être dissipée.

Votre commission ayant approuvé ces quatre amendements, elle vous demande d'adopter le présent article avec les modifications qu'ils entraînent.

CHAPITRE IV

(art. L. 141.1 du code de l'urbanisme)

(nouveau)

De l'observatoire national de l'aménagement et du développement du territoire

Ce chapitre additionnel (nouveau) que votre commission vous propose de créer par un **amendement**, tend à instituer un observatoire national de l'aménagement et du développement du territoire dont la mission serait de recueillir des informations statistiques sur l'espace urbain et sur l'espace rural ainsi que les expériences de développement local afin de les restituer aux utilisateurs publics et privés.

Votre commission spéciale n'ignore pas la qualité des travaux que réalisent différents organismes tels que le groupe d'études et de réflexion inter-régional (GERI), l'INSEE, la DATAR -chacun dans son domaine- mènent des études, recensent des données très utiles pour éclairer les décisions en matière d'aménagement du territoire. Au niveau européen, la Commission -à travers sa Direction générale des politiques régionales (DG XVI)- a développé depuis quelques années une fonction de documentation et de recensement des actions menées dans les Etats membres en matière d'aménagement du territoire.

Les Assemblées parlementaires -dans leur double mission législative et de contrôle- joueront un rôle éminent dans l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire. Le Sénat -représentant des collectivités territoriales aux termes de l'article 24 de la Constitution- est en particulier appelé à suivre avec vigilance ces questions qui conditionnent directement l'existence de nos collectivités locales.

Le Conseil économique et social, dans sa fonction consultative, est, pour sa part, amené à présenter aux pouvoirs publics certaines suggestions qui peuvent concerner l'aménagement du territoire et accomplir, à ce titre, une mission d'information et d'évaluation. Il comprend une section de l'aménagement du territoire

et des économies régionales dont les travaux sont unanimement salués pour leur qualité.

Pour autant, votre commission spéciale juge nécessaire l'existence d'un organisme qui rassemblerait les informations aujourd'hui dispersées et assurerait ainsi une synergie entre les différentes institutions ou organismes.

Cette proposition -déjà émise par la Mission d'information sur l'aménagement du territoire et qui élargit la proposition avancée en 1991 par la Mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français de créer un observatoire de l'espace rural- permettrait de mieux répondre à l'exigence de prospective sans laquelle la détermination puis la conduite d'une politique d'aménagement du territoire efficace ne peuvent être envisagées.

Elle peut être rapprochée d'autres initiatives qui -quoique de nature différente ou de portée plus limitée- ont poursuivi le même objectif d'information.

Ainsi, le comité interministériel de développement et d'aménagement rural du 18 février 1993 avait décidé la création d'un **observatoire permanent du monde rural** présenté comme la préfiguration d'un institut du développement rural devant répondre à un besoin de connaissances plus approfondies sur le monde rural afin d'en affirmer l'identité. Cette décision n'a pas été suivie d'effet.

Plus récemment, notre collègue député M. Thierry Cornillet a proposé la création d'un Haut Conseil à l'aménagement du territoire, présidé par le Premier ministre et rassemblant les acteurs concernés, ayant pour mission de concevoir et coordonner l'action de l'Etat dans ce domaine (proposition de loi n° 1325 du 1er juin 1994) ainsi que celle d'un **office parlementaire** assurant la liaison entre planification et aménagement du territoire et qui serait chargé de recueillir des informations, de mettre en oeuvre des programmes d'études et de procéder à des évaluations (proposition de loi n° 1028 du 2 mars 1994).

Le Gouvernement a, pour sa part, annoncé devant l'Assemblée nationale la création d'un **observatoire des finances locales** qui prolongerait les travaux de la Commission d'études sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, présidée par M. François Delafosse, conseiller maître à la Cour des comptes. Cet observatoire serait composé de parlementaires, d'élus locaux et de représentants des administrations.

Votre rapporteur relèvera, enfin, que cette notion d'observatoire national figurait à l'article 2 du projet de loi soumis au Conseil économique et social. Mais la notion de Conseil national -plus

conforme d'ailleurs à la fonction d'avis et de proposition confiée à cet organisme- a été, en définitive, retenue.

Votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Création et missions de l'observatoire national de l'aménagement et du développement du territoire

Cet article additionnel (nouveau) -que votre commission spéciale vous propose d'insérer par un amendement- crée l'observatoire national et précise ses missions.

Pour être efficace, ce nouvel organisme ne devrait pas se consacrer à réaliser des études déjà prises en charge par des structures existantes. Il devrait se situer au centre d'un réseau lui permettant de recueillir et de diffuser les informations intéressant l'aménagement du territoire.

Il se verrait confier une double mission.

En premier lieu, il lui reviendrait de rassembler et de traiter des informations et des données nationales ou internationales ainsi que les expériences de développement local afin de les diffuser aux utilisateurs publics et privés.

L'observatoire national devrait identifier les territoires et mener une réflexion sur leur vocation respective, en intégrant les initiatives menées au plan local -en particulier par les collectivités territoriales- et les perspectives de développement global du territoire inscrites au schéma national.

Il serait appelé à étudier les nouvelles fonctions déjà exercées ou qui pourraient être exercées par l'espace rural et contribuer ainsi à la recherche d'un nouvel équilibre pour les territoires concernés.

Il apprécierait chaque année la situation et l'évolution des finances locales.

Cette première mission devrait conduire l'observatoire national à faire connaître les expériences réussies en France et en Europe et à étudier les conditions dans lesquelles elles pourraient être développées sur le territoire. L'observatoire devrait développer des relations régulières avec les services de la Commission européenne (DG XVI) qui recensent les expériences des différents Etats membres en matière d'aménagement de l'espace.

En second lieu, l'observatoire national devrait exercer une mission de prospective et d'évaluation des politiques de développement du territoire. Cette fonction -trop négligée dans le passé- apparaît essentielle.

L'évaluation devrait également porter sur le coût d'une égale répartition territoriale du service public.

L'observatoire pourrait conduire ses travaux de prospective, soit de sa propre initiative, soit pour répondre à une demande qui lui serait faite par le Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat.

Dans sa mission d'évaluation des politiques de développement du territoire, il devrait examiner la mise en oeuvre des orientations définies par le schéma national.

Cette mission pourrait le conduire à évaluer les politiques régionales d'aménagement, à la demande des conseils régionaux intéressés.

Pour avoir toute leur portée, les travaux de l'observatoire national devraient faire l'objet d'une large diffusion. C'est pourquoi les résultats de ces travaux devraient donner lieu à une publication annuelle.

La commission souhaite vous voir adopter l'article additionnel qu'elle vous présente.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

**Statut et organisation de l'observatoire national
de l'aménagement et du développement du territoire**

Votre commission spéciale vous soumet un **amendement** qui insère un **article additionnel** (nouveau) précisant le statut et l'organisation de l'observatoire national.

Pour disposer d'une autorité incontestable, le nouvel organisme doit être indépendant. C'est pourquoi, le présent article précise que l'observatoire national constituerait une autorité indépendante dotée de la personnalité morale de droit public.

En outre, il serait dirigé par un conseil d'administration dont la composition assurerait la représentation, d'un part, des assemblées parlementaires, d'autre part, des collectivités territoriales et des groupements de communes ainsi que du comité des Finances locales et, enfin, des universités, du CNRS et de l'INSEE.

Le président de l'observatoire national serait élu par le conseil d'administration.

Enfin, le présent article prévoit les moyens de fonctionnement de l'observatoire national. Ses ressources seraient définies par la loi de finances. Il serait doté d'un personnel propre placé sous l'autorité de son président. Ses comptes et sa gestion seraient soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

Il vous est demandé d'adopter en la forme l'article additionnel qui vous est soumis.

CHAPITRE V

(nouveau)

Des schémas directeurs sectoriels nationaux

La suppression par l'Assemblée nationale du schéma initialement annexé au projet de loi a, par certains aspects, privé

d'une partie de sa « substance » la définition de la politique de développement du territoire, portée par le projet de loi.

Il apparaît indispensable à votre commission de préciser plus avant le contenu de cette politique. Pour ce faire, elle vous propose d'instituer des schémas directeurs « sectoriels » nationaux, dont les objectifs fondamentaux seraient fixés dans la loi. Ces schémas sectoriels ont vocation à préciser le schéma national dans des domaines particuliers.

Cette solution présente le triple avantage :

- de dessiner plus nettement le cadre législatif dans lequel s'inscrira le schéma national ;

- d'inciter à un approfondissement des réflexions devant présider à la conception et à la mise en oeuvre du schéma national ;

- de fournir des documents d'application du schéma national directement utilisables par les grandes administrations d'Etat concernées.

Votre commission n'a pas pour autant jugé opportun d'imposer la rédaction d'un schéma directeur dans chacun des grands secteurs de l'action publique.

En revanche, elle considère qu'il est essentiel d'indiquer dans la loi les objectifs à atteindre dans quatre domaines dont la Mission d'information du Sénat avait, à juste titre, mis en évidence le caractère stratégique.

① L'enseignement supérieur et la recherche car sans nouvelle répartition de la « matière grise », les conditions permettant un véritable « décollage » des économies locales ne seront pas assurées ;

② Les équipements culturels car ils sont une source majeure d'enrichissement de la vie quotidienne et, par là même, une composante essentielle du but attribuée, par l'article premier, à la politique de développement du territoire à savoir assurer l'égalité des chances entre les citoyens ;

③ Les infrastructures de transports car elles constituent le moyen le plus concret d'organiser l'espace ;

④ Les télécommunications car elles abolissent les distances.

Aussi, après son amendement créant un chapitre additionnel après l'article 7, votre commission vous proposera-t-elle d'inscrire, répartis en trois sections nouvelles, 12 articles additionnels tendant à traduire ces objectifs dans la loi.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Création des schémas directeurs sectoriels nationaux

L'objet de cet article additionnel est double. D'une part, il précise la portée des schémas directeurs sectoriels nationaux en rappelant -conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 2 -qu'ils précisent les orientations du schéma national selon des modalités propres à chacun d'entre eux. D'autre part, l'article fixe les conditions de leur élaboration en indiquant qu'ils sont établis par décret dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la loi d'orientation.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel tel qu'il vous est soumis.

SECTION I

(nouvelle)

Du schéma directeur national de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'amendement après l'article 7 que vous soumet la commission crée, à l'intérieur du chapitre V (nouveau), une subdivision destinée à accueillir l'ensemble des articles additionnels traitant de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Etablissement d'un schéma directeur national de l'enseignement supérieur et de la recherche

La commission vous propose la mise en place, dans les dix-huit mois de la publication de la présente loi, d'un nouveau schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le schéma «université 2000» qui, actuellement, organise le développement universitaire doit, en effet, expirer en 1995. Or, les travaux du Sénat ont largement contribué à démontrer que sans meilleure répartition des infrastructures «intellectuelles» que constituent les universités et les laboratoires de recherche, l'aménagement du territoire demeurerait un rêve sans réalité. Il convient donc de tracer un cadre précis à «l'ensemencement du territoire par la matière grise».

Arrêté dans son principe par le Conseil des ministres du 23 mai 1990, le schéma «Université 2000» a fait l'objet de concertations au niveau régional, puis national. Il a été consacré par les CIAT des 3 octobre et 28 novembre 1991, qui avaient entériné les schémas de développement universitaire de vingt régions, ainsi que par celui du 29 janvier 1992. L'ambition de ses auteurs était d'accueillir 300.000 étudiants supplémentaires, d'adapter l'enseignement supérieur aux besoins de l'économie, d'abaisser de 50.000 le nombre d'étudiants parisiens et de préparer l'entrée de la France dans l'«Europe de l'intelligence».

La démarche de ce plan restait quantitative puisque le schéma prévoyait la construction de 1,5 million de m² nouveaux de locaux universitaires, de 30.000 logements et de 50.000 places de restaurants universitaires.

Pour la période 1991-1995, il aura disposé de 32 milliards de francs d'investissements, partagés pour moitié entre l'État et les collectivités locales.

Le schéma n'a pas eu d'effet significatif en matière d'aménagement du territoire. Il a même parfois renforcé les disparités existantes en matière d'équipements universitaires au profit de la région parisienne, des régions riches et des métropoles universitaires traditionnelles. Il a, en définitive, joué au détriment des régions défavorisées et des villes moyennes. Ces dernières n'ont bénéficié que de l'implantation de filières courtes ou professionnelles, privant leurs étudiants de perspectives de poursuite d'études.

Votre commission spéciale vous propose de substituer au schéma « Université 2000 » un nouveau schéma directeur de l'enseignement supérieur qui fixerait également les grandes orientations de la politique de recherche.

Dans le cadre ainsi défini, votre commission vous propose également que, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixe la liste des sites de développement technologique. Les entreprises installées ou s'installant sur ces sites pourront bénéficier d'une assiette élargie du crédit d'impôt recherche en vertu d'une disposition qui vous sera proposée plus avant.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

SOUS-SECTION I

(nouvelle)

Des principes applicables à l'enseignement supérieur et des modalités de leur mise en oeuvre

Une subdivision consacrée à l'article additionnel relatif à l'enseignement supérieur vous est proposée par le cinquième amendement que votre commission présente après l'article 7.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

**Objectif et contenu du schéma directeur national
de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Le présent article additionnel après l'article 7 a pour objet de préciser l'objectif et le contenu du nouveau schéma directeur prévu à l'article précédent.

Le schéma directeur national de l'enseignement supérieur et de la recherche organise une répartition équilibrée des universités sur le territoire national.

Afin d'accueillir les effectifs supplémentaires d'étudiants, il prévoit ainsi de transformer certaines antennes universitaires installées dans des villes moyennes en universités de plein exercice.

Au cours des dernières années, le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'a reconnu d'implantation de ces antennes que dans la mesure où elles satisfaisaient aux critères suivants :

- masse critique d'étudiants ;
- enseignements diversifiés mais limités aux premiers cycles ;
- encadrement par une université tutrice ;
- environnement universitaire favorable (bibliothèques, équipements sportifs, services aux étudiants).

La reconnaissance des implantations entraînait l'attribution des crédits de fonctionnement et des emplois d'enseignants-chercheurs selon les normes appliquées aux universités, les surcoûts restant à la charge des collectivités.

La transformation apparaît comme une nécessité pour sortir de la logique actuelle qui réserve les universités aux grandes métropoles alors qu'à l'étranger, des universités prestigieuses prospèrent dans des villes de moyenne importance.

Une telle rupture permettrait d'aboutir à la transformation d'antennes délocalisées en universités de plein

exercice de 3.000 à 5.000 étudiants disposant de filières de formation créées en fonction des perspectives de recherche et de sortie professionnelle. Les pôles implantés dans des villes moyennes pourront ainsi bénéficier, pour le premier cycle, d'universitaires de bon niveau grâce notamment au développement de l'enseignement à distance.

L'article additionnel proposé par votre commission précise ainsi qu'une antenne universitaire installée dans une ville moyenne, éventuellement insérée dans un réseau de villes, pourra être transformée en université de plein exercice à condition d'être appelée à se développer autour d'une spécialisation thématique fondée sur les deuxième et troisième cycles.

Ces universités devront être dotées de contrats de recherche correspondants.

Dans ces conditions, une université petite et moyenne sera en mesure d'accéder à l'excellence dans des domaines très ciblés et de constituer une référence pédagogique originale susceptible d'attirer des étudiants et des chercheurs de qualité.

Votre commission vous propose, par ailleurs, que les structures universitaires, qui ne seraient pas érigées en universités de plein exercice, puissent accueillir certaines des composantes délocalisées de leur université-mère (unités de formation et de recherche, départements, laboratoires et centres de recherche), conformément aux orientations définies par le schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces composantes universitaires pourront également être délocalisées dans des villes moyennes dépourvues actuellement d'équipements universitaires.

L'article additionnel prévoit, en outre, afin de satisfaire les besoins universitaires les plus immédiats de régions déficitaires et de répondre à l'augmentation prévue des effectifs d'étudiants, que deux universités répondant aux conditions mentionnées plus haut, seront créées dans l'attente de la publication du schéma directeur institué à l'article précédent.

Enfin, l'article additionnel dispose que le schéma directeur devra fixer les orientations permettant d'assurer le rayonnement international des pôles universitaires d'excellence.

Sous réserve des observations qui précèdent, votre commission vous demande d'adopter cet article.

SOUS-SECTION II

(nouvelle)

Des principes applicables à la recherche et des modalités de leur mise en oeuvre

La commission vous propose de créer, par un **amendement**, une subdivision particulière au sein du chapitre V afin d'y regrouper les cinq articles additionnels relatifs à la recherche qu'elle prévoit de soumettre à votre approbation.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Développement de la recherche publique en région et orientations générales de la politique de la recherche

Le présent amendement, portant **article additionnel** après l'article 7, tend à dessiner le cadre de la politique de recherche qu'il conviendra de mener, en faveur du développement du territoire, au cours des prochaines années.

● **Le premier alinéa** de cet article impose la poursuite de la politique de développement de la recherche publique en région, qui a été engagée depuis plusieurs années.

Tant la répartition territoriale des crédits affectés aux laboratoires publics que celle des effectifs de chercheurs lato sensu ⁽¹⁾ révèlent, en effet, des déséquilibres prononcés.

(1) Cette notion englobant, d'une manière générale, l'ensemble des personnes possédant soit le statut de chercheur proprement dit, soit le statut d'enseignant-chercheur, soit le statut d'ingénieur de recherche.

Les dernières statistiques publiées par l'Observatoire des sciences et techniques (OST) ⁽¹⁾ soulignent cette très forte concentration de la recherche publique française.

En 1990, dernière année étudiée, la région Ile de France, qui accueille rappelons-le moins de 20 % de la population, concentre plus de 40 % des crédits civils alloués aux laboratoires publics (universités, CNRS, établissements spécialisés). Les autres régions bien dotées Rhône Alpes, Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon se classent nettement derrière avec chacune de 10 à 6 % du total. Les 17 régions les moins nanties (y compris les DOM) se partagent à elles toutes, 15 % de l'enveloppe globale. Aucune n'en mobilise plus de 2 %.

La répartition entre régions des 57.000 chercheurs, enseignants-chercheurs et ingénieurs participant à la recherche publique civile française se révèle le reflet assez fidèle de la répartition des ressources financières. Près de 40 % des chercheurs publics (22.500) travaillent dans les laboratoires d'Ile-de-France. Seule Rhône-Alpes en compte plus de 5.000 et pas plus de quatre régions (PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Bretagne) en totalise entre 2.000 et 4.000. En rapportant le nombre de chercheurs à la population régionale, l'avantage francilien ressort encore plus nettement. La densité du personnel de recherche est près de trois fois plus importante que la moyenne nationale et pas loin de deux fois plus forte dans la région capitale que dans les suivantes : 21 chercheurs pour 1.000 habitants, contre 13,8 en Midi Pyrénées et 13,1 en Languedoc Roussillon. Outre ces deux dernières, seules les régions PACA et Rhône Alpes ont une densité supérieure à la moyenne nationale (7,3).

Votre commission propose de réduire ces disparités en fixant un objectif de localisation en province de 65 % des chercheurs publics, à atteindre en 2005. En agissant sur les effectifs, l'expérience le prouve, on agit sur les crédits. Le rééquilibrage de la répartition des personnes entraînera donc un effet similaire dans la répartition des dotations. L'objectif ainsi défini apparaît raisonnable au regard des évolutions enregistrées dans le passé.

Ainsi, entre 1986 et 1990, toujours selon l'OST, la répartition des effectifs de la recherche publique non universitaire a enregistré des modifications très prononcées. Le pourcentage de chercheurs et ingénieurs de recherche employés, en Ile-de-France, par les établissements publics exerçant des missions de recherche est passée de 52,6 à 48,4, soit une diminution de plus de 4 points en 5 ans.

A titre d'exemple plus ponctuel, le schéma de développement régional du CNRS a déjà permis de porter de 46,5 % en 1989 à 50 % fin 1992, le taux de chercheurs employés hors Ile-de-France par cet organisme.

(1) *Science & Technologie - Indicateurs 1994 - Edition Economica & OST : 1993*

Certes, les efforts déjà effectués rendent plus difficiles ceux restant à accomplir.

Ainsi, la proportion d'enseignant-chercheur travaillant en Ile de-France (beaucoup moins déséquilibrée que celle des chercheurs non universitaires) est passée de 28 % à 27,8 % de 1986 à 1992.

Mais le but à atteindre n'apparaît pas hors de portée au regard des chiffres cités puisqu'il s'agit simplement de faire baisser de 4,6 points (de 39,6 % à 35 %) en 15 ans (1990-2005) la part des personnels de recherche publique installés en Ile de-France.

Signalons à ce propos que le CNRS a, dès à présent, décidé de poursuivre dans la voie dans laquelle il s'est engagé et d'accroître la part de ses effectifs installés en Province à 53,4 % fin 1994 et de tendre vers 60 % à l'horizon 2000.

En outre, pour exclure toute interprétation de nature à laisser supposer que le dispositif présenté pourrait, au nom de l'aménagement du territoire, être de nature à porter atteinte à la qualité ou à l'efficacité de la recherche française, il est clairement indiqué que la politique souhaitée doit être mise en oeuvre selon des modalités adaptées à la recherche scientifique.

Enfin, pour que le mouvement de renforcement de la recherche en région concerne à la fois les personnels d'encadrement supérieur et les jeunes chercheurs, il est exigé que le pourcentage inscrit dans la loi soit appliqué non seulement à l'ensemble de la communauté des chercheurs mais également, de manière spécifique, à la partie de ses membres qui ont rang de directeur de recherche ou un grade équivalent.

● **Le second alinéa** indique que les modalités de réalisation de cet objectif seront fixées par le schéma directeur national de l'enseignement supérieur et de la recherche institué précédemment.

● **Le troisième alinéa** précise les principes auxquels devra obéir la politique de la recherche pour oeuvrer dans le sens du développement du territoire. Ces principes devront être déclinés dans le schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le dispositif confirme d'abord que la poursuite du développement de la recherche en région devra être poursuivi jusqu'en 2015.

Ensuite et surtout, il vise à établir le principe -essentiel- d'une coordination des politiques universitaires et de recherche avec le développement économique local.

Cette exigence fondamentale avait été soulignée par la Mission du Sénat sur l'aménagement du territoire.

Celle-ci soutenait (1) en effet que : «Ce n'est pas en dispersant, à l'aveugle, des laboratoires aux quatre coins du territoire que l'on fera naître des entreprises et des emplois dans les endroits où ils seront «plaques». Bien au contraire, une vision purement institutionnelle des choses pourrait conduire à respecter les ambitions quantitatives annoncées, sans leur faire produire les effets souhaités en termes qualitatifs. Ainsi, l'implantation d'un centre de recherche sur la physique des matériaux dans une région viticole sans aucune tradition industrielle a, sans conteste, beaucoup moins de chances de «fertiliser» le «terreau» productif local que l'installation d'un laboratoire d'œnologie.

C'est le plus grand effet d'entraînement possible sur le développement local qui doit constituer la première priorité d'une répartition plus équilibrée des moyens de recherche (...) Pour la Mission, la clef du succès de l'effort de relocalisation repose sur la construction de projets intégrés combinant de façon cohérente «matière grise» et production. L'élément déterminant est, en définitive, la capacité à construire, sur le terrain, des actions participant d'un projet global fondé sur une vision stratégique de l'avenir. Si cette capacité existe et est inscrite dans la durée, il est possible d'aboutir à une modification radicale du tissu économique local».

La Mission préconisait qu'en raison de la complexité du système français, la mise en oeuvre de ce principe conduise à une redistribution différenciée en fonction des différents types de recherche (de base, finalisée, industrielle) et en fonction de leur aptitude respective à se «greffer» sur un tissu économique local donné et à le valoriser. La loi ne saurait, bien entendu, se complaire dans ce degré de précision, mais il conviendrait que le Gouvernement s'inspire d'une telle règle pour les décisions qu'il aura à prendre en ce domaine.

Enfin, la dernière phrase de l'alinéa examiné impose au schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche de «définir les orientations permettant de favoriser l'accès des petites et

(1) Rapport d'information n° 343 précité, p. 260 et 261.

moyennes entreprises aux infrastructures et aux programmes de recherche».

Les PME représentent en effet un enjeu majeur en termes d'aménagement du territoire puisque, présentes partout, elles sont souvent les derniers atouts économiques des régions industrielles en déclin et des zones rurales. Par ailleurs, cela est prouvé, les investissements dans le domaine de la recherche-développement entraînent d'importantes retombées positives pour de telles entreprises, tant au plan de la compétitivité que de l'aptitude à développer de nouveaux produits. Or, l'effort consenti par les PME françaises en ce domaine est encore relativement limité, notamment en raison du jeu quelque peu discriminatoire des soutiens publics à la recherche.

La relocalisation des organismes de recherche, exigée par les alinéas précédents, devrait contribuer à familiariser les petites et moyennes industries avec les activités de recherche-développement. Mais cela ne saurait suffire. Il convient de rééquilibrer le système de recherche publique français dans un sens favorisant davantage les PME. Ces entreprises ont des besoins spécifiques qui font que les procédures taillées sur mesure pour les grands groupes ne leur sont pas adaptées.

Tel est l'objet de la dernière disposition qui vous est soumise par le présent article additionnel.

Votre commission vous demande en conséquence, d'adopter cet article dans la rédaction qui vous est présentée.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Principes applicables à la recherche privée

Le retard de la province en ce qui concerne la recherche privée -qualifiée le plus souvent d'industrielle- est encore plus net que pour la recherche publique.

Toujours en 1990 et selon les publications précitées de l'OST, 55 % des dépenses de recherche-développement (R-D) industrielle réalisée en France l'étaient dans la région capitale, le département des Hauts-de-Seine en assurant à lui seul 22,7 %, soit trois fois plus que la région Rhône-Alpes la deuxième du classement. Parallèlement et en toute logique, la répartition territoriale des postes d'ingénieur et de chercheur de R-D industrielle rappelle celle des dépenses : 57 % en région Ile-

de France dont 24,2 % dans les Hauts-de-Seine et 11,2 % dans les Yvelines, ces deux départements devançant Rhône Alpes (9,4 %) et PACA (7,4 %).

Du point de vue du développement du territoire, il apparaît tout à fait nécessaire d'infléchir cette situation.

Cependant, l'Etat ne dispose pas à l'égard des laboratoires privés de la même capacité d'influence qu'envers les laboratoires publics. En outre, pour votre commission, il est absolument exclu d'envisager des mesures pouvant avoir pour effet de porter atteinte à la liberté de décision des entreprises privées.

C'est pourquoi, le présent **article additionnel** pose, pour les laboratoires privés, le principe d'une politique incitative.

La commission vous demande d'adopter en l'état cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Mesures à mettre en oeuvre à l'égard des laboratoires publics et privés

Cet **article additionnel** tend à formuler, sous une forme législative, plusieurs des propositions avancées, en matière de recherche, par la Mission d'information sur l'aménagement du territoire. Elles ont toutes pour objet de favoriser la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire assignés à la politique de recherche par les deux articles additionnels qui viennent d'être commentés.

Le présent article est organisé en trois parties distinctes énonçant, successivement, quelques unes des mesures devant être prévues et les regroupant selon leur objet. Celles pouvant s'appliquer à la fois aux laboratoires publics et aux laboratoires privés sont regroupées au premier et deuxième alinéas, celles visant exclusivement les laboratoires privés font l'objet des trois derniers alinéas.

Le premier alinéa prévoit la passation de contrats de localisation entre laboratoires et collectivités locales, afin de favoriser la nouvelle répartition souhaitée.

Le deuxième alinéa tend à encourager, par des soutiens financiers ou sociaux, la mobilité des chercheurs employés par les laboratoires qui, en souscrivant les contrats mentionnés ci-dessus, envisagent une nouvelle localisation.

Les trois derniers alinéas prévoient l'intervention de deux types de mesures pour les laboratoires privés qui répondent aux orientations définies en matière de recherche par le schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- une modulation des aides de l'Agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR) ;

- des exonérations fiscales dont les modalités seront fixées dans la loi de finances pour 1996 ;

La commission souhaite voir adopter cet article additionnel tel qu'il vous est soumis.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Modalités d'application particulières du crédit d'impôt-recherche sur les sites de développement technologique

L'élargissement de l'assiette du crédit d'impôt recherche instituée par le présent **article additionnel** tend à traduire l'orientation souhaitée par la Mission d'information du Sénat en ce qui concerne la définition d'une politique nationale des technopoles.

La Mission avait constaté que :

« (...) l'Etat n'a pas encore élaboré de philosophie globale ni fixe un cadre à son intervention lorsque la naissance d'un pôle technologique résulte d'une initiative locale. Or, la dispersion des initiatives particulières peut être préjudiciable au développement harmonieux de l'ensemble. Déjà plusieurs projets à l'étude apparaissent concurrencer directement des réalisations existantes. Symbole de

modernité, les zones de haute technologie sont parfois souhaitées sans véritable étude de faisabilité.

Il ne faut pas perdre de vue qu'à terme la prospérité des parcs scientifiques -et par delà celle du pays- dépendra de leur niveau d'excellence internationale et que, dans un secteur donné, il ne sera guère possible de prétendre à cette excellence si les moyens financiers, humains et techniques permettant de la construire sont éparpillés sur plusieurs points du territoire. Il est d'autant plus important d'avoir conscience de cette limite que, exemple type d'une greffe de modernité sur un tissu traditionnel, les technopoles restent fragiles, longtemps après leur création. Même les plus anciennes et les plus prestigieuses peuvent être menacées (...)

La Mission en concluait que :

«pour éviter que le mouvement technopolitain ne prenne l'allure d'une compétition et s'enlise dans les surenchères à la subvention ou à l'avantage fiscal, il convient que l'Etat en harmonise le développement sans entraver son dynamisme. Il s'agit de refuser la confusion pour accroître la cohésion territoriale.»

Aussi, avait-elle estimé que si «l'imagination et la liberté d'action des élus locaux sont essentiels à la réussite du lancement d'une technopole» et si l'implication de ces élus doit «être constante et ne pas se limiter aux décisions initiales», il était néanmoins «indispensable que l'Etat s'attache à organiser la hiérarchisation et la complémentarité des technopoles, les plus petites ayant à s'appuyer sur les plus grandes et celles intervenant dans un même secteur étant incitées à se coordonner».

Pour la commission, une telle politique pourrait notamment servir à orienter les programmes de délocalisation des laboratoires publics de recherche et les inflexions de la carte universitaire qu'elle préconise par ailleurs.

Le présent article additionnel n'a d'autre but que de fournir un instrument incitatif à la mise en oeuvre de cette politique. Il propose que les **dépenses de participation au capital** à des entreprises installées ou s'installant sur des sites définis par décret soient admises dans l'assiette du crédit d'impôt-recherche.

Actuellement, la législation fiscale ne retient pas ce type de dépenses dans l'assiette de calcul dudit crédit d'impôt. Aussi, en limitant cet avantage à certains sites, l'Etat disposera d'un moyen d'influer sur le développement des technopoles sans entraver pour autant la liberté créatrice des élus locaux.

C'est pourquoi la commission vous demande d'adopter le présent article additionnel dans la rédaction qui vous est soumise.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Modalités d'application particulières du crédit d'impôt-recherche aux zones prioritaires d'aménagement du territoire

Son souci de favoriser un redéploiement significatif des infrastructures de recherche conduit votre commission à vous proposer, au moyen du présent article additionnel, de permettre à l'Etat d'orienter, sur la localisation des laboratoires de recherche privée en faisant de cette localisation un élément de modulation du crédit d'impôt-recherche.

Institué par l'article 67 de la loi n° 82 1126 du 29 décembre 1982 (codifié à l'article 244 quater du code général des impôts), le crédit d'impôt-recherche est un mécanisme d'incitation fiscale en faveur du développement de l'effort de recherche scientifique et technique des entreprises. Ce crédit d'impôt consiste soit en une réduction de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu dû par les entreprises, soit en une restitution.

Cette réduction ou cette restitution égale 50 % de l'accroissement de l'effort de recherche et développement. Elle est calculée sur l'excédent des dépenses de recherche de l'année par rapport à celles, revalorisées en fonction de l'érosion monétaire, de l'année précédente.

Pour 1992, compte tenu de l'accroissement de l'effort de recherche-développement dans les entreprises en 1990 et en 1991, le montant du crédit d'impôt-recherche a été évalué à 4 milliards de francs.

Le dispositif présenté propose de majorer d'un tiers, les dépenses de personnel d'ores et déjà éligibles au titre de ce crédit d'impôt à condition qu'elles soient effectuées dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire. La rédaction retenue permet l'application de l'avantage à l'ensemble des emplois exercés dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire.

La majoration ainsi proposée aurait en quelque sorte, pour effet de compenser le poids des charges sociales supportées par les entreprises concernées au titre de l'emploi de personnels de recherche dans ces zones. Un tel mécanisme est donc sans conteste, un puissant

levier d'incitation à la localisation d'équipement de recherche industrielle dans les zones défavorisées. Il constituera de ce fait un instrument important de la politique d'aménagement du territoire.

Il vous est demandé de l'adopter dans la rédaction qui vous est soumise.

SECTION II

(nouvelle)

Du schéma directeur national des équipements culturels et des contrats régionaux d'action culturelle

La division qu'il est proposé d'insérer ici, par un amendement, vise à permettre le regroupement des dispositions relatives au domaine de la culture.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Etablissement d'un schéma directeur national des équipements culturels

Le présent article additionnel tend à instituer un nouveau schéma directeur national des équipements culturels dont l'objectif est de développer et de promouvoir les équipements culturels d'intérêt national, régional et local afin de parvenir, à un terme de dix ans, à un nouvel équilibre de l'action culturelle de l'Etat entre la région d'Ile-de-France et les autres régions. Au terme de la loi, celles-ci devraient bénéficier des deux tiers de l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat à cette action, soit une inversion de la proportion actuelle.

Dans cette perspective, le schéma devra définir les principes qui régiront les contrats régionaux d'action culturelle dont la procédure d'élaboration est précisée dans l'article additionnel ci-après.

Votre commission souhaite vous voir adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Etablissement des contrats d'action culturelle

Cet article additionnel a pour objet de préciser les modalités de mise en oeuvre du schéma d'orientation des équipements culturels prévu à l'article précédent.

A cet effet il dispose que, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, des contrats d'action culturelle définiront l'ensemble des aspects de la vie culturelle dans l'espace régional.

Il précise que ces contrats seront établis en concertation avec les collectivités territoriales et intégrés dans les contrats de plan passés entre l'Etat et les régions.

Ces contrats permettront de définir précisément l'implantation des équipements culturels, leur vocation, leur rayonnement et les stratégies à mettre en oeuvre.

Ils s'efforceront, en particulier, de valoriser les spécificités régionales par le développement des musées, des enseignements artistiques et du patrimoine, monumental, rural et vivant des régions.

Ils permettront ainsi d'affirmer et de faire connaître la richesse et les potentialités culturelles des régions, tant sur le plan humain qu'en matière de patrimoine, lesquelles constitueront autant de références culturelles pour l'ensemble du pays.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter cet article.

SECTION III

(nouvelle)

Des schémas directeurs nationaux relatifs aux communications

La division additionnelle qu'il est proposé de créer, par un amendement, a vocation à regrouper l'ensemble des articles relatifs aux infrastructures de transport et aux télécommunications.

Sous-section I

(nouvelle)

Schémas directeurs nationaux des infrastructures de transport

L'amendement présenté ici introduit une sous-section où figureront les trois articles additionnels traitant des infrastructures de transport.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Révision et établissement de schémas directeurs nationaux dans le domaine des transports

Aucune politique de l'aménagement du territoire ne vaut si elle ne s'appuie sur une programmation des investissements en matière d'infrastructures de transport à terme et aucune programmation territoriale ne vaut si elle ne s'appuie sur une cartographie.

Un tel effort cartographique a déjà été mené, dans le passé s'agissant du réseau autoroutier, des voies navigables et du TGV.

Ainsi, le schéma directeur national routier, lancé par M. Pierre MÉHAIGNERIE en 1987, puis complété par MM. Maurice FAURE et Michel DELEBARRE, a-t-il été publié par le décret n° 92.379 du 2 avril 1992.

De même, le schéma directeur des voies navigables a été publié par le décret du 17 avril 1985 (JO L et D 22, 23.04.85).

Enfin, un schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse a été approuvé au comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 14 mai 1991.

La Mission sénatoriale d'information avait jugé (cf. rapport n° 343 Sénat (1992-1993), p. 205) « *indispensable (...) de revoir et surtout de compléter le schéma directeur routier national ainsi que le schéma de la grande vitesse ferroviaire....* ».

Quant au schéma national de développement du territoire, annexé initialement au projet de loi qui vous est soumis, il prévoyait la révision du schéma directeur routier national pour traduire les nouvelles orientations (cf. projet n° 1382 AN 1994, p. 22).

Le schéma restait, en revanche, assez vague s'agissant de la desserte aérienne, des marchandises et des voies navigables -dont il n'évoquait que le réseau à grand gabarit (ibidem p. 24)- des ports -dont il n'évoquait que la nécessaire « *structuration de l'armateur (...) en fonction de ses vocations* » (ibidem p. 25).

De telles déclarations de principe ne sauraient suffire et il importe de transcrire dans le droit positif quelques engagements clairs.

Une des premières actions à mener dans le domaine des infrastructures de transport consiste à reprendre l'effort de planification cartographique :

- en actualisant et complétant les schémas existants. Il a toutefois semblé nécessaire de préciser que les compléments à apporter aux schémas ne devraient pas uniquement être liés à l'augmentation constatée des trafics mais que certaines liaisons pourraient être établies, dans des zones moins fréquentées, permettant, par leur présence même, d'engendrer des trafics nouveaux ;

- en rendant publics de tels schémas nationaux dans les domaines où cela n'a pu être fait, c'est-à-dire principalement

pour les ports maritimes; enfin, pour les plates-formes multimodales, qui permettent le transport combiné des marchandises;

- en leur fixant un terme commun, l'année 2015.

C'est sur la base de ce terme que pourra, ensuite, être définie la programmation pluriannuelle du financement des investissements. Deux précautions doivent toutefois être prises pour que cette procédure soit couronnée de succès :

- d'une part, il faut donner du temps aux ministères compétents pour élaborer ces schémas. A la réflexion, il a semblé raisonnable de prévoir, à cette fin, un délai de réalisation de dix-huit mois;

- d'autre part, il convient que ces schémas soient en harmonie avec les schémas directeurs européens et avec le réseau européen de transport actuellement en élaboration à l'échelon communautaire.

Il a enfin paru souhaitable d'assigner un objectif clair et compréhensible par tous les Français à la politique des infrastructures. Il est donc proposé d'inscrire dans la loi le principe selon lequel, en 2015, nul Français ne pourra habiter à moins d'une demi-heure d'une autoroute ou d'une gare desservie par le train à grande vitesse.

Il vous est demandé d'adopter le présent article additionnel dans la rédaction présentée par votre commission

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

**Contenu des schémas directeurs nationaux
des transports terrestres**

A la faveur de ses consultations qu'elle a menées, votre commission spéciale a acquis la conviction que la seule fixation des objectifs de disparition en vingt ans des zones d'enclavement et de mise en chantier des schémas directeurs d'infrastructures ne suffisait pas.

Se référant au contenu du schéma national initialement annexé au projet de loi, elle a jugé qu'il convenait -dans le but de guider les services de l'Etat qui seront chargés, dans les mois à venir, d'élaborer les schémas directeurs d'infrastructures- de préciser les grandes lignes du contenu de ces schémas.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'entrer dans un luxe de détails qui retirerait toute signification à une loi voulue d'orientation.

Le schéma du transport aérien pouvant faire l'objet de l'article additionnel suivant, il a paru souhaitable d'apporter ces précisions concernant le schéma routier, celui des voies navigables, celui du réseau ferroviaire, celui des ports maritimes et, enfin, celui des plates-formes logistiques.

Quatre idées devraient encadrer l'établissement du **schéma national routier** (autoroutes et grandes liaisons d'aménagement du territoire, ainsi que leurs raccordements de continuité) :

- la desserte **équilibrée** de l'ensemble du territoire ;
- la desserte des zones de faible densité ;
- la nécessité d'assurer les liaisons internationales ;
- la gestion optimale des trafics.

Trois idées encadrent l'établissement du **schéma national des voies navigables**, qui ne saurait se limiter au seul schéma des voies à gabarit européen ou à grand gabarit :

- la mise en réseau des voies à grand gabarit ;
- la liaison entre les différents bassins économiques ;
- le raccordement avec les grands sites portuaires, non seulement français (Marseille, Dunkerque), mais aussi européens (Anvers, Rotterdam).

Un schéma national des **ports maritimes** devrait répondre aux principes de repartition des fonctions et des activités. Une des questions, en effet, que ne peut éluder l'établissement d'un tel schéma est celle du nombre des ports, dont la vocation nationale serait reconnue, que peut compter chaque façade maritime.

L'Etat ne peut indéfiniment financer des aménagements de quais (grues, etc.) entraînant une concurrence meurtrière entre ports. Il faudra bien choisir et en avoir le courage.

Enfin, un schéma national des plates-formes logistiques est prévu. Reprenant la logique de l'intermodalité développée par le récent rapport «CARRÈRE», ce schéma devra permettre une complémentarité non seulement entre rail et route, mais aussi avec le réseau fluvial et les transports aériens intérieurs.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission spéciale vous propose d'adopter.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Schéma directeur national des transports aériens

L'article additionnel relatif au schéma directeur national du transport aérien, qui vous est soumis, a pour objet de traduire les deux recommandations faites en ce domaine par la Mission d'information du Sénat, à savoir :

① développer les dessertes internationales directes à partir des grands aéroports de province (rapport précité, p. 215) ;

② ne pas s'opposer au développement de l'aéroport de Roissy qui, dans la logique de la vocation européenne de Paris, doit pouvoir soutenir la compétition de ses rivaux européens (ibidem, p. 294).

Cette double orientation conduit à refuser la création, ex nihilo, d'une troisième plate-forme aéroportuaire internationale et, parallèlement, à orienter les flux internationaux vers les aéroports de province déjà équipés.

Le présent article traduit cette position.

Il prévoit également que le schéma directeur national des transports aériens serve de fondement à la politique de soutien à certaines dessertes aériennes intérieures, en déterminant les

caractéristiques de celles qui sont réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous demande d'adopter en la forme cet article additionnel.

Sous-section II

(nouvelle)

Du schéma directeur national des télécommunications

La sous-section créée par l'amendement présenté ici accueille l'article additionnel précisant les orientations du schéma directeur national des télécommunications.

Article additionnel après l'article 7

(nouveau)

Schéma directeur national des télécommunications

Cet article additionnel fixe le cadre d'élaboration d'un schéma directeur national des télécommunications.

Etabli à l'horizon 2015 comme les autres schémas directeurs sectoriels nationaux instaurés aux articles précédents, celui-ci aura à définir les modalités de réalisation de deux objectifs prioritaires :

- organiser le développement des réseaux interactifs à haut débit de manière à ce qu'ils couvrent la totalité du territoire et qu'ils soient accessibles à l'ensemble de la population et des acteurs économiques ;

- fixer le cadre des politiques industrielle et de recherche à engager à cet effet.

Toutes les analyses menées actuellement dans le domaine des télécommunications tendent, en effet, à démontrer que les réseaux à haut débit -dits aussi «autoroutes de l'information»- constituent un enjeu fondamental, tant au plan économique qu'au plan de l'aménagement du territoire. Si demain, dans l'espace rural, l'information circule sur des «chemins vicinaux» et non sur des «autoroutes», les problèmes auxquels sont confrontés ces territoires auront, peut-être, changés de forme mais ils ne seront pas résolus.

Aussi, votre commission est convaincue que, pour relever un tel défi, la France ne peut se contenter de s'en remettre aux forces du marché. Il faut que l'Etat prenne ses responsabilités pour que les moyens industriels et de recherche soit mobilisés à la hauteur des ambitions du pays dans le secteur des télécommunications.

Il faut aussi que l'Etat prenne ses responsabilités dans l'affirmation des valeurs du service public, notamment celle -fondamentale- de l'égalité des conditions d'accès au service, en assurant l'égalité des conditions de concurrence entre opérateurs.

Pour ce faire, le schéma directeur des télécommunications aura à définir les principes que devraient respecter les tarifs du ou des opérateurs autorisés, afin que ceux-ci respectent ces impératifs.

La logique de service public, à laquelle est aujourd'hui, encore soumis le secteur des prestations de télécommunications, risque en effet d'être quelque peu perturbée par l'évolution technologique, le processus de libéralisation engagée par l'Union européenne ⁽¹⁾ et les négociations internationales menées au sein du GATT. Il convient donc qu'un document prospectif officiel puisse préciser les conditions économiques, juridiques et techniques que la France estime indispensable de voir respecter pour garantir la préservation du rôle primordial que les télécommunications doivent jouer en matière d'aménagement du territoire.

Votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel dans la rédaction présentée.

(1) Voir à ce sujet, le rapport d'information sur l'avenir des télécommunications en Europe présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan par notre collègue Gerard Larcher en 1993 (Rapport Sénat n° 129, 1993-1994).

TITRE I BIS

(nouveau)

DES COMPÉTENCES

Avant le titre II, votre commission spéciale vous propose, par un amendement, d'insérer un titre additionnel (nouveau) relatif aux compétences.

Parmi les grands choix stratégiques qu'elle a définis dans son rapport, la mission d'information du Sénat a en particulier souligné que la clarification des compétences était une condition essentielle de réussite d'une politique nouvelle d'aménagement du territoire.

Le constat qu'elle a pu faire met, en effet, en évidence que la situation actuelle est source de dysfonctionnements, de chevauchements de compétences et de lenteurs dans les prises de décision.

Examinant le présent projet de loi, en première lecture, l'Assemblée nationale a également considéré qu'il était nécessaire de rechercher une plus grande simplicité et de clarifier les compétences.

Tel est l'objet de l'article 20 A (nouveau) qui prévoit que, dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, une loi ultérieure portera révision des lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-623 du 22 juillet 1983 qui sont relatives à la répartition des compétences.

Cette loi ultérieure reposerait sur trois principes de répartition des compétences :

- faire en sorte que chaque catégorie de collectivité territoriale dispose de compétences homogènes ;
- permettre à plusieurs collectivités, si elles en constatent l'utilité, de confier à l'une d'entre elles une fonction de responsabilité pour la réalisation d'un objectif déterminé ;
- accompagner tout transfert de compétences du transfert des personnels et des ressources correspondantes.

Tout en partageant le même objectif que l'Assemblée nationale, votre commission spéciale a considéré qu'il était souhaitable que cette clarification s'opère à partir de la notion de **collectivité chef de file** dont la mission d'information du Sénat avait souligné tout l'intérêt.

Cette notion aurait pour effet de reconnaître à une collectivité territoriale une mission de coordination, dans la programmation et l'exécution d'une compétence ou d'un groupe de compétences qui relèvent de plusieurs collectivités territoriales. Il reviendrait à une loi ultérieure de désigner par compétence ou groupe de compétences la collectivité chef de file.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, le partenariat entre collectivités serait développé dans un cadre conventionnel qui désignera la collectivité chef de file chargée d'assurer la coordination de la programmation et de l'exécution des compétences.

Outre cette reconnaissance de la notion de collectivité chef de file, votre commission spéciale vous soumet –dans le cadre du présent titre– plusieurs **articles additionnels** qui tendent au même objectif de clarification et de renforcement de l'action locale.

Article additionnel avant le titre II

(nouveau)

Compétences de l'Etat

L'Etat a, dans la conduite de la politique de la Nation, une compétence générale qui pourrait dispenser de préciser ses compétences spécifiques en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Néanmoins, le législateur peut difficilement énoncer des principes de mise en oeuvre des compétences sans mentionner le rôle éminent de l'Etat dans sa fonction de garant de la cohésion sociale.

Les auteurs du projet de loi ont eux-mêmes pris soin de préciser à l'article premier qu'il revenait à l'Etat de mettre en oeuvre les moyens destinés à favoriser la cohésion territoriale et l'égal accès de chacun aux services publics. L'Assemblée nationale a, pour sa part,

souhaité rappelé au même article que l'Etat était garant de l'unité et de la solidarité nationale.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (article 5) affirme, quant à elle, déjà, la responsabilité de l'Etat dans la conduite de la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** insérant un **article additionnel** (nouveau) qui complète l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 afin de spécifier la responsabilité de l'Etat pour la définition et la cohérence de la politique d'aménagement et de développement du territoire.

Est, en outre, pris en compte le rôle de l'Etat pour assurer la coordination de cette politique avec la politique européenne de cohésion sociale.

Il vous est demandé d'adopter cet article additionnel en la forme.

Article additionnel avant le titre II

(nouveau)

Désignation d'un chef de file

• L'article additionnel (nouveau) que votre commission spéciale vous propose d'insérer –par un **amendement**– fixe tout d'abord le principe de la désignation d'une collectivité chef de file pour la mise en oeuvre des compétences.

L'exercice de la fonction de chef de file par une collectivité territoriale concernerait les cas où une compétence ou un groupe de compétences relèvent de plusieurs collectivités.

La collectivité chef de file exercerait une mission de coordination dans la programmation et l'exécution de ces compétences.

En aucun cas, la qualité de chef de file ne conférerait à la collectivité concernée un quelconque pouvoir de contrainte à l'égard

des autres collectivités, qui serait incompatible avec le principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Chaque collectivité resterait entièrement libre de les exercer dans le cadre d'un partenariat avec d'autres collectivités et autour d'une communauté d'objectifs ou sous une autre forme qui lui paraîtrait plus appropriée.

De même, le partenariat se développerait autour des engagements que chaque collectivité aurait librement pris.

La fonction de chef de file est donc une fonction d'animation et de coordination dans un cadre volontaire destiné à favoriser une plus grande cohérence de l'action des collectivités territoriales.

En outre, le partenariat qu'elle est susceptible de favoriser se développerait sans préjudice des compétences normalement exercées par l'Etat dans la fonction de garant de la cohésion sociale.

Votre commission spéciale a néanmoins considéré que la désignation de collectivités chefs de file par la loi impliquerait un examen préalable destiné, d'une part, à clairement définir les compétences pour lesquelles une telle notion trouverait utilement à s'appliquer et, d'autre part, à identifier, par groupe de compétences, la collectivité territoriale la mieux placée pour exercer la fonction de chef de file.

Toutefois, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, le partenariat entre collectivités, qui est en pratique déjà mis en oeuvre par voie de convention, pourra continuer à s'exercer.

● Votre commission spéciale vous propose, en outre, d'introduire une plus grande souplesse dans la répartition des compétences en permettant aux collectivités territoriales d'expérimenter entre elles l'exercice de compétences pour le compte d'une autre collectivité territoriale.

Cette faculté de délégation de compétences existe déjà, dans certains cas, entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 permet ainsi à l'Etat de confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la maîtrise d'ouvrage de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement supérieur. Cette faculté - qui ne peut être assimilée à un transfert pur et simple de compétences - est mise en oeuvre dans le cadre d'une convention qui doit mentionner le lieu

d'implantation des bâtiments, à modifier, le programme technique de construction et les engagements financiers des parties. Les collectivités territoriales versent une contribution financière -qui peut inclure leurs apports immobiliers- qui doit être égale au minimum aux deux-tiers du montant de l'opération. L'État, pour sa part, attribue des subventions au délégataire de la maîtrise d'ouvrage.

Cependant, les relations entre l'État et les collectivités territoriales se sont souvent traduites, en pratique, par des **transferts de charges** qui ont été -suivant la typologie retenue, en 1991, par la mission d'information du Sénat sur la décentralisation- soit implicite (voirie nationale notamment), soit explicite mais non compensés financièrement (revenu minimum d'insertion par exemple), soit enfin le résultat de l'insuffisance de la compensation financière (constructions scolaires en particulier).

Entre collectivités territoriales, la faculté de délégation de compétences est déjà prévue par certaines dispositions légales.

Dans le cas des « cités mixtes » -c'est-à-dire les ensembles immobiliers comprenant à la fois un collège et un lycée- l'article 14 (§ VII) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 prévoit la conclusion d'une convention entre le département et la région pour déterminer celle des deux collectivités qui assurera l'ensemble immobilier (grosses réparations, équipement et fonctionnement). La convention doit préciser la répartition des charges entre les deux collectivités.

L'extension de cette faculté à d'autres domaines pourrait permettre aux collectivités territoriales de rechercher librement, entre elles, et sur une base conventionnelle le niveau d'administration le mieux adapté à l'exercice de telle ou telle compétence. Elle permettrait également d'adapter la gestion publique à la diversité des situations locales.

La loi ultérieure précisera les conditions de mise en oeuvre de cette nouvelle faculté.

Votre commission vous demande en conséquence d'adopter le présent article additionnel.

Article additionnel avant le titre II

(nouveau)

Pays et projets locaux

Par un **amendement**, votre commission spéciale vous propose d'insérer dans le titre nouveau relatif aux compétences un **article additionnel** (nouveau) qui définit la notion de pays.

Cette notion a été prise en compte par l'article 9 du projet de loi (cf le commentaire de l'article 9, infra) dans le titre relatif à l'action territoriale de l'Etat.

Quoique l'Assemblée nationale ait opportunément cherché à mettre en évidence que le pays est d'abord une réalité locale avant d'être un cadre pour la réorganisation administrative des services de l'Etat, il demeure que l'emplacement de l'article 9 dans le projet de loi est source de confusion et ne permet pas de donner à cette notion toute sa portée.

Votre commission spéciale vous propose, en conséquence, de bien distinguer, en les hiérarchisant, les deux aspects qui s'attachent à la promotion du pays :

- en premier lieu, le pays est une réalité géographique et sociologique dans le cadre de laquelle les **projets locaux** doivent se développer, en particulier à travers la coopération intercommunale ;

- en second lieu, il constitue un cadre pour l'adaptation de l'organisation administrative de l'Etat à cette réalité.

Le présent article traite du premier aspect. L'article 9 - dans la nouvelle rédaction que vous propose votre commission spéciale - sera consacré exclusivement à l'organisation administrative de l'Etat.

Votre commission spéciale vous suggère, au présent article, de retenir la définition du pays issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Un pays est constitué d'un territoire qui présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.

Afin de souligner qu'il ne s'agit pas d'une construction administrative mais au contraire d'une réalité sociologique, l'existence du pays sera **constatée** par les commissions départementales de la coopération intercommunale.

Instituées par l'article 66 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, ces commissions, présidées par le préfet, sont composées d'élus locaux (cf commentaire de l'article 9). Elles seront donc garantes du caractère authentique du pays.

En outre, afin que celui-ci soit effectivement un cadre pour le développement de projets locaux, les commissions départementales de la coopération intercommunale devront consulter les représentants des activités socio-professionnelles avant de constater qu'un territoire peut former un pays.

Le pays ne doit pas être considéré comme une notion qui ne trouverait à s'appliquer que dans l'espace rural.

Notre société est, en effet, de plus en plus caractérisée par la mobilité réciproque entre l'espace rural et la ville-centre, ou entre deux ou trois cantons, ainsi que par la mise en place de réseaux d'échanges et de complémentarités.

L'aménagement du territoire ne peut donc pas se concevoir à partir de villes repliées sur elles-mêmes et d'un espace rural isolé.

C'est au contraire la communauté d'intérêts économiques et sociaux entre la ville et l'espace rural ainsi que leurs solidarités réciproques que le pays doit permettre de prendre en compte.

Votre commission spéciale vous suggère de le préciser expressément.

Le pays doit, par ailleurs, dès lors qu'il exprime la réalité géographique et sociologique locale, être le cadre privilégié pour la coopération intercommunale.

A cette fin, le présent article précise que le pays constitue un périmètre de solidarité au sens de l'article 66 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Cette précision, qui figurait dans la rédaction initiale de l'article 9 du projet de loi, n'a pas été maintenue par l'Assemblée nationale.

Rappelons que l'article 66 de la loi du 6 février 1992 dispose que «*le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité*».

Comme l'a déjà prévu l'Assemblée nationale, la liste et le périmètre des pays -tels que constatés par les commissions départementales de la coopération intercommunale- seront publiés par l'autorité administrative.

Enfin, dans le but d'inciter à la création de pays, les commissions départementales de la coopération intercommunale formuleront des propositions dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

Ce délai ne sera, bien entendu, pas exclusif des initiatives qui pourront être prises ultérieurement en vue de la délimitation du pays.

La commission vous propose d'adopter le présent article additionnel dans la rédaction qui vous est soumise.

Article additionnel avant le titre II

(nouveau)

Compétence en matière de transports régionaux

Cet article additionnel tend à traduire le souci exprimé par votre commission de voir attribué compétence aux régions en matière d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional.

Cette prise de position se fonde sur deux éléments :

① Le rapport au Gouvernement de notre collègue Hubert Haenel qui avait été chargé par le ministre des transports de formuler des propositions pour un nouveau cadre de relations entre la SNCF et les régions.

② Les propositions avancées par la Mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire, pour ce qui concerne les responsabilités de la région d'Ile-de-France en matière de transports collectifs régionaux (rapport n° 343 précité, p. 309 à 315).

La Mission se prononçait en faveur d'une prise en charge progressive du fonctionnement des transports collectifs parisiens par la région et souhaitait que celle-ci se voit, parallèlement, attribuer une place centrale dans l'organisation des transports en Ile-de-France.

Le sénateur Hubert Haenel, quant à lui, proposait, dans son rapport rendu public le 31 mars 1994, de «moderniser les services régionaux» de la SNCF et militait en faveur d'un «renforcement du rôle de la région». Ses propositions étaient articulées autour de trois points :

- établissement d'un schéma régional des transports ;
- création d'un comité consultatif régional ;
- transfert à la région de la compétence en matière d'organisation des transports régionaux.

Ces suggestions ont été formalisées dans une proposition de loi (n° 595 Sénat 1993-1994) déposée le 7 juillet 1994.

Les recommandations de la Mission et du sénateur Hubert Haenel, convergentes sur plusieurs points, ont rencontré un large écho au sein de la commission. Elle les a examinés avec une grande attention et beaucoup d'intérêt.

Son rapporteur a toutefois fait observer que, d'une part, maints aspects de ces dossiers nécessitaient encore un approfondissement de la réflexion et que, d'autre part, le bon aboutissement de réformes de cette ampleur ne pouvait s'envisager sans la réunion d'un certain nombre de conditions.

Ces conditions ne paraissant pas actuellement réunies, il a proposé que la commission apporte son soutien aux orientations venant d'être rappelées sans pour autant s'engager dans la voie de leur mise en oeuvre.

Cette solution ayant été retenue, elle se trouve formalisée par le présent article additionnel qui exige qu'une loi intervienne dans ces domaines à l'horizon de 1996.

La commission vous demande en conséquence de l'adopter sans modification.

TITRE II

DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ETAT

Article additionnel avant l'article 8

(nouveau)

Relocalisation

Votre commission spéciale vous propose d'insérer, avant l'article 8 du projet de loi, un **article additionnel** qui fixe le principe d'une relocalisation sur le territoire des services de l'Etat ainsi que des organismes, établissements ou entreprises nationales qui en dépendent.

Cette relocalisation doit, en effet, constituer un objectif prioritaire dans la nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Comme le soulignait le schéma national annexé au projet de loi : *«la répartition des administrations et organismes de l'Etat participera au nouveau dessin de la France de 2015. L'Etat jouera ainsi un rôle moteur dans le rééquilibrage territorial que le schéma préconise.»*

Cette politique de relocalisation, lancée en 1990, a été relancée par le Comité interministériel (CIAT) qui s'est tenu à Mende le 12 juillet 1993.

Le récent CIAT qui s'est déroulé à Troyes, le 20 septembre dernier, a confirmé le transfert de la région parisienne vers la province d'environ 10.000 emplois publics au cours des prochaines années.

Le schéma national annexé au projet de loi envisageait la relocalisation en ces termes :

«L'effet d'entraînement et la valeur symbolique de la localisation de ses services le conduiront à donner l'exemple à double niveau : la relocalisation d'une partie des activités centrales et le redéploiement territorial partiel des services déconcentrés de l'Etat.»

La localisation en province des activités centrales s'effectuera dans chacun des espaces interrégionaux en fonction d'une organisation fondée sur une spécialisation des thématiques administratives. Elle sera l'occasion du transfert de certains ministères, marquant un véritable redéploiement des services publics de la République.

D'une manière plus générale, les administrations centrales de l'Etat et services à compétence nationale dont les fonctions n'impliquent pas une liaison directe avec l'activité gouvernementale ou des relations interministérielles fréquentes et étroites ont vocation à être localisés en province. A terme, la moitié des effectifs actuellement en poste dans la capitale pourrait participer à la reconquête des territoires.

Pour garantir l'efficacité de leur nouvelle localisation, les transferts sont réalisés dans un environnement favorable : complémentarité des fonctions implantées avec le tissu local d'activités publiques et privées, accès aux réseaux de communication de niveau national voire international, ressources humaines qualifiées. Ces conditions amèneront à privilégier les réseaux métropolitains comme lieux d'accueil des administrations et organismes nationaux, en conférant à chacun une ou plusieurs thématiques propres à valoriser les complémentarités.

Parallèlement, l'Etat déconcentré participera à l'effort d'irrigation de l'espace : sa réorganisation ne sera plus nécessairement synonyme de regroupement physique. Le développement des moyens de communication (...) permettra une répartition partielle des fonctions d'administrations régionales ou départementales hors de leurs chefs-lieux, afin de conforter le rôle des villes moyennes.»

Le présent article fixe, pour sa part, le principe de la contribution aux objectifs d'aménagement du territoire, de la répartition équilibrée sur le territoire des services de l'Etat, des établissements et organismes publics ainsi que des entreprises nationales placés sous sa tutelle et chargés d'un service public.

Néanmoins, ces relocalisations doivent être conduites en prenant en compte, d'une part, les caractéristiques propres à chacune des structures concernées et, d'autre part, les intérêts légitimes de leur personnel.

C'est ce que traduit le deuxième alinéa du présent article qui précise que tout projet de modification du lieu d'implantation devra évaluer les conséquences qui en résulteraient pour lesdites structures et pour leur personnel.

Le projet devra, en outre, prévoir les mesures de nature à faciliter la nouvelle installation, notamment pour le personnel.

Votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel.

Article 8

(art. 6 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992
et art. 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982)

Organisation des services déconcentrés de l'Etat

L'article 8 a pour objet, d'une part, de fixer un délai pour la réalisation des transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés, d'autre part de prévoir une réorganisation des services déconcentrés et, enfin, de renforcer le rôle du délégué dans l'arrondissement du représentant de l'Etat.

● **Le paragraphe premier** fixe un délai de *deux ans*, à compter de la publication de la loi, pour la mise en oeuvre des transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

Rappelons que ces transferts ont été prévus par l'article 6 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Suivant l'article 2 de la même loi, en effet, *«sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution (...) ne peut être déléguée à un échelon territorial»*.

Chargés de toutes les autres missions -notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales- les services déconcentrés doivent devenir le mode d'intervention de droit commun de l'Etat.

Ce principe de répartition des compétences entre administrations centrales et services déconcentrés est précisé par le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration dont l'article premier établit que *«la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat»*.

Les administrations centrales sont chargées d'assurer, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'orientation et de contrôle. Les autres missions sont exercées par les services déconcentrés dans le cadre des circonscriptions régionales ou départementales et des arrondissements.

La circonscription régionale est l'échelon territorial de la mise en oeuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, de l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural, de la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région. Elle constitue, en outre, un échelon de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluri-annuels entre l'Etat et les collectivités locales.

Sous réserve des attributions de la circonscription régionale et de celles des arrondissements, la circonscription départementale est l'échelon territorial de mise en oeuvre des politiques nationale et communautaire.

L'arrondissement, enfin, est le cadre territorial de l'animation et du développement local et de l'action administrative locale.

La déconcentration des services de l'Etat apparaît comme le complément indispensable de la décentralisation. Les collectivités territoriales, dotées de pouvoirs élargis, doivent en effet pouvoir dialoguer avec des interlocuteurs responsables capables d'engager l'Etat. De même, l'existence de structures territoriales de l'Etat ayant une réelle capacité de décision doit permettre de raccourcir les circuits de décision et de développer des actions répondant précisément aux besoins locaux.

Condition d'une meilleure efficacité de l'action de l'Etat, la déconcentration revêt une importance cruciale dans l'aménagement du territoire dans la mesure où elle doit permettre à l'Etat de jouer pleinement son rôle de garant de la cohésion nationale.

Or, force est de constater que les efforts entrepris depuis 1964 pour réaliser cette nécessaire déconcentration, bien que non négligeables, n'ont abouti qu'à des résultats modestes.

Les obstacles à la déconcentration sont nombreux : volonté des administrations centrales de préserver leurs prérogatives ; inertie des structures empêchant des regroupements de services de l'Etat autour du préfet ; souci d'assurer un contrôle étroit de la mise en oeuvre de priorités nationales ; hésitations sur le choix du niveau optimal de déconcentration...

La fixation d'un *délai de deux ans* pour la réalisation des transferts d'attributions aux services déconcentrés doit constituer une nouvelle affirmation de la volonté du Législateur que soient

surmontées les différentes résistances auxquelles se heurte la mise en oeuvre d'une déconcentration effective.

● Le **paragraphe II** de l'article 8 prévoit la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat à partir de regroupements fonctionnels décidés dans le cadre d'un schéma de réorganisation.

De tels regroupements fonctionnels apparaissent comme une garantie d'efficacité de l'action de l'Etat et une condition de l'affirmation du rôle du préfet à l'égard des services déconcentrés.

L'efficacité des services de l'Etat au niveau local implique, en effet, que les cloisonnements traditionnels entre ministères soient surmontés et qu'en conséquence une recomposition fonctionnelle de certains services ou leur rapprochement en fonction des compétences exercées soit opéré.

Un tel effort de rationalisation de l'action de l'Etat au niveau local apparaît également nécessaire pour assurer l'unité des services de l'Etat autour du préfet.

Chargés d'animer et de coordonner les services extérieurs civils par le décret n° 64-250 du 14 mars 1964, les préfets se sont vus confié un véritable pouvoir de direction sur ces services par les lois de décentralisation (article 34-I de la loi du 2 mars 1982 pour le préfet de département et article 12-1 de la loi du 5 juillet 1972 modifiée pour le préfet de région). Ce pouvoir de direction a été précisé par le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 qui institue notamment les préfets comme uniques ordonnateurs secondaires des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département et prévoit qu'ils ont seuls qualité pour recevoir des délégations de compétence de la part des ministres.

Le regroupement fonctionnel de certains services déconcentrés permettra au préfet de mieux assurer l'unité de direction de ces services et de veiller à la cohérence de leur action.

Le décret du 1er juillet 1992 précité portant charte de la déconcentration a d'ores et déjà prévu certaines mesures destinées à renforcer la coordination des services de l'Etat.

D'une part, le préfet peut fixer, après consultation des chefs de services déconcentrés concernés, les moyens affectés à des actions communes à ces services. D'autre part, le préfet de région ou le préfet de département, selon le cas, peut désigner un chef de projet chargé d'animer et de coordonner l'action de plusieurs services relevant d'un même échelon territorial qui concourent à la mise

en oeuvre d'une même politique. Enfin, des pôles de compétences peuvent être constitués pour l'exercice d'actions communes. Les pôles de compétences peuvent regrouper non seulement des services de l'Etat mais aussi des organismes assurant une mission de service public.

Le décret du 1er juillet 1992 a, par ailleurs, institué un collège des chefs de service qui doit se réunir à l'initiative du préfet afin d'examiner les conditions de mise en oeuvre des politiques de l'Etat dans le département et notamment les conditions d'organisation et de fonctionnement des services de l'Etat en vue de l'harmonisation de la gestion des moyens ou de la mise en oeuvre d'actions communes. Il a également renforcé le rôle de la conférence administrative régionale qui est composée, sous la présidence du préfet de région, des préfets de département, du secrétaire général de la préfecture de la région, du trésorier payeur général de la région et, pour les affaires relevant de leurs compétences, des chefs ou responsables des services déconcentrés de l'Etat dans la région.

Expressément qualifiée d'instance de consultation, de prospective et d'évaluation, la conférence administrative régionale doit se prononcer sur les orientations de l'action de l'Etat dans la région notamment en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Elle est également consultée sur la préparation des contrats de plan entre l'Etat et la région ainsi que sur les programmes nationaux ou communautaires concernant la région. Elle en suit l'exécution. Elle se prononce par ailleurs sur les crédits nécessaires à la mise en oeuvre des politiques de l'Etat.

L'article 8 du projet de loi entend dépasser cette logique de coordination afin d'envisager une véritable réorganisation des services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité du préfet de département ou de la région.

Cette réorganisation s'effectuera dans le cadre d'un schéma national qui devra préciser les niveaux d'exercice des compétences de l'Etat et les adaptations de leur implantation territoriale. Ce schéma prévoira également des regroupements fonctionnels de services de l'Etat.

L'Assemblée nationale a fixé un délai de *deux ans* -soit un délai identique à celui déjà prévu pour les transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés- pour la mise en oeuvre de la réorganisation de ces services.

Elle a, par ailleurs, précisé que cette réorganisation aurait pour finalité de favoriser l'efficacité, la polyvalence et la présence sur le terrain des services concernés.

A ce paragraphe, votre commission spéciale vous soumet un **amendement d'ordre formel**.

• Le paragraphe III de l'article 8, enfin, complète l'article 34-I de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 afin de préciser le rôle dévolu aux sous-préfets.

Ceux-ci, délégués dans l'arrondissement du représentant de l'Etat, seront chargés d'animer et de coordonner l'action des services de l'Etat dans l'arrondissement. La vocation interministérielle des sous-préfets est ainsi nettement affirmée.

Ce rôle d'animation des services de l'Etat au plan local, reconnu aux sous-préfets, pourra revêtir une importance cruciale dans les zones défavorisées ou dévitalisées.

Cette disposition doit être rapprochée de l'article 9 ci-dessous qui prévoit la reconnaissance des pays comme lieu d'exercice du développement local et de l'action menée par l'Etat. La prise en compte du périmètre des pays entraînera une adaptation des limites territoriales des arrondissements.

L'Assemblée nationale a précisé que le sous-préfet exercera ses attributions par délégation du préfet.

L'objet même de cet article –l'organisation des services de l'Etat– peut susciter de légitimes interrogations quant à sa nature législative, sauf à considérer le lien étroit qui unifie l'organisation territoriale de l'Etat aux conditions d'administration des collectivités territoriales.

Néanmoins, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, rien n'interdit au législateur, dès lors que le Gouvernement non seulement ne s'y oppose pas –et, en l'espèce, il l'y invite– d'intervenir dans une matière réglementaire.

En outre, le présent article a pour objet de préciser et d'amplifier un dispositif de déconcentration que le législateur de 1992 a souhaité inscrire dans la loi.

C'est pourquoi, sous réserve de l'amendement de forme qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article.

Article 9

Définition des pays

Cet article tend à permettre la définition des pays et à en faire le lieu de l'action de l'État en faveur du développement économique et de l'organisation des services publics.

Issus des *pagus* carolingiens ou gallo romains, les pays de l'Ancien régime correspondaient essentiellement à des réalités humaines et géographiques qu'unissaient une même histoire politique, un dialecte commun, des habitudes de production et d'échanges, ayant forgé leur identité.

La notion de pays a pu avoir également une signification dans l'organisation du royaume puisque, au XVIII^{ème} siècle, trois sortes de pays étaient nettement distingués : les pays d'élections qui n'avaient pas d'États ou assemblées régionales et dont les affaires fiscales étaient réglées par des officiers qui portaient le nom d'élus, leur origine remontant à l'époque où les États généraux étaient associés à la levée de l'impôt ; les pays d'États qui avaient conservé leurs assemblées régulières et le droit de s'administrer eux-mêmes ; les pays d'impositions gouvernés directement par l'intendant royal et ses subordonnés.

La nouvelle division territoriale opérée depuis la Révolution pas plus que les progrès enregistrés dans le domaine des transports et des télécommunications n'ont supprimé la réalité économique, sociale et culturelle que peuvent constituer les pays par delà les frontières administratives.

Comme le relève l'historien Fernand Braudel (in «L'identité de la France, Espace et Histoire») : *«Ces originalités pénètrent la masse de notre population (...). C'est la surprise que révèle encore une géographie actuelle : car le progrès qui, partout, s'est instauré à pas de géant, a plus modifié tel «pays» que tel autre, son voisin, ou l'a modifié de façon particulière, créant une différence nouvelle qui a valeur de clivage. Le morcellement, finalement, se sera maintenu, reconnaissable (ou peu s'en faut) depuis notre plus lointain passé. (...) Car le spectacle signale, à livre ouvert, une vie présente, forcément globale, où toutes les activités confluent, où l'horizon est assez proche pour que je puisse en faire aisément le tour ; tout voir ou presque, tout comprendre ou presque (...)*»

Cette notion de pays a également pu être utilisée dans la mise en oeuvre de certaines actions d'aménagement. Les contrats de pays, lancés au milieu des années 70, en particulier, constituaient des programmes d'action coordonnés portant sur la création, le développement de services publics et privés ou encore l'animation sociale et culturelle, qui concernaient des zones géographiques regroupant deux ou trois cantons. De même la politique des pays d'accueil, lancée

en 1976, tendait à promouvoir des sites attractifs pour le tourisme. Enfin, de nombreux projets locaux s'appuient sur cette référence aux pays.

En proposant la délimitation de pays, l'article 9 du projet de loi tend à donner à l'action territoriale de l'État et à l'organisation des services publics un cadre plus adapté aux réalités socio-économiques que ne le sont les actuels arrondissements.

Les pays ne constitueront pas un échelon administratif supplémentaire. Ils forment –suivant la rédaction initiale de l'article 9– un cadre géographique et socio-économique fondé sur une réalité spatiale et humaine représentée par des bassins de vie où existent des solidarités en matière d'emploi et d'équipements publics et privés.

Les pays deviendront le cadre de mise en oeuvre des politiques de développement local et de l'action menée par l'État en faveur d'une politique de développement économique et d'organisation des services publics, en concertation avec les collectivités territoriales et les représentants des activités socio-professionnelles. Ils favoriseront les synergies entre les différents acteurs de l'aménagement du territoire.

Pour la délimitation des pays, les commissions départementales de coopération intercommunale –prévues à l'article L.160-1 du code des communes– devaient, dans la rédaction initiale de l'article 9, formuler des propositions dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi.

Créées par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration de la République, ces commissions départementales sont présidées par le préfet, lequel est assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus par les maires. Elles comprennent des représentants des maires des établissements de coopération intercommunale, du conseil général et du conseil régional. Elles sont notamment chargées d'établir et de tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans le département et de formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale (article L. 160-2 du code des communes).

La loi du 6 février 1992 (article 68) leur a, par ailleurs, confié la mission d'élaborer des schémas départementaux de la coopération intercommunale qui doivent concerner la création ou la modification de communautés de communes, de communautés de villes, de communautés urbaines, de districts ou de syndicat.

L'article 9 du projet de loi initial précisait que les pays constituaient un périmètre de solidarité au sens de l'article 66 de la loi du 6 février 1992. Selon cet article, le progrès de la coopération intercommunale doit se fonder sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets de développement au sein de périmètres de solidarité. En affirmant que le pays constitue un périmètre de

solidarité au sens de l'article 66, l'article 9 du projet de loi lui donnait donc vocation à devenir un cadre pour la coopération intercommunale. Les périmètres de solidarité visent des réalités économiques et sociales qui peuvent dépasser les limites territoriales de nature purement administrative.

L'article 9 du projet de loi, dans sa rédaction initiale, tirait les conséquences de cette reconnaissance des pays en ce qui concerne l'organisation administrative de l'Etat en prévoyant que les limites territoriales des arrondissements seraient adaptées pour tenir compte du périmètre des pays. Cette adaptation ne devait pas porter atteinte aux limites départementales. Un délai d'un an était fixé pour cette adaptation à compter des propositions que devaient formuler les commissions départementales de coopération intercommunale.

L'Assemblée nationale a sensiblement modifié le projet de loi en inversant l'ordre des alinéas de l'article 9 afin de donner la définition du pays avant de fixer les modalités de sa délimitation qui ne serait plus que constatée par la commission départementale de la coopération intercommunale.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale précise que la commission départementale constatera que peut former un pays un territoire présentant une cohésion géographique culturelle ou sociale.

L'Assemblée nationale a souhaité mettre l'accent sur le fait que le pays devra être un cadre dans lequel l'Etat devra coordonner son action en faveur du développement local avec celle des collectivités territoriales.

L'autorité administrative, par ailleurs, ne fixera plus le périmètre des pays mais se bornera à publier leur liste et leur périmètre.

Enfin, au dispositif initial qui prévoyait un délai d'un an pour l'adaptation des limites territoriales des arrondissements au périmètre des pays, l'Assemblée nationale a préféré une formulation plus souple et plus générale qui prévoit qu'il sera tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services de l'Etat et la délimitation des arrondissements, la réserve relative au respect des limites départementales étant par ailleurs supprimée.

Approuvant la volonté de l'Assemblée nationale de mettre en évidence que le pays était d'abord une réalité locale avant de constituer un cadre pour l'organisation administrative de l'Etat, votre commission spéciale vous a suggéré de mieux affirmer cette orientation en définissant le pays dans un article additionnel

(nouveau) qui serait inséré dans un titre additionnel (nouveau) relatif aux compétences.

En conséquence, elle vous propose à l'article 9 de préciser les conséquences de la constitution de pays pour l'organisation administrative de l'Etat.

Comme l'Assemblée nationale l'a déjà spécifié, l'Etat coordonnera, dans le cadre du pays, son action en faveur du développement local avec celle des collectivités territoriales. Soucieuse de faire du pays le lieu d'expression des complémentarités entre la ville et l'espace rural, votre commission spéciale vous propose d'ajouter la référence à l'action de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur du développement urbain.

Il sera tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services de l'Etat. En outre, **sans porter atteinte aux limites départementales** -réserve qui a été supprimée par l'Assemblée nationale mais que votre commission spéciale vous propose de rétablir - les limites territoriales des arrondissements seront adaptées en fonction du périmètre des pays.

Comme l'avait prévu la rédaction initiale de l'article 9, cette adaptation devra intervenir dans le délai d'*un an* à compter des propositions formulées par les commissions départementales de la coopération intercommunale.

Rappelons que l'article additionnel (nouveau) -que votre commission spéciale vous propose d'insérer dans le titre additionnel (nouveau) relatif aux compétences- donne *dix-huit mois* aux commissions départementales de la coopération intercommunale pour formuler des propositions de délimitation des pays.

L'expiration de ces délais n'exclura pas, bien entendu, la prise en compte des initiatives qui pourront apparaître ultérieurement. Il constitue une simple incitation à l'émergence des pays.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 9 dans cette nouvelle rédaction.

Article 10

(art. 3 et 46 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ;
art. 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972)

Effet suspensif de la demande de sursis à exécution présentée par le préfet

L'article 10 a pour objet de conférer un effet suspensif à la demande de sursis à exécution présentée par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités locales intéressant l'urbanisme, les marchés et délégations de service public.

Depuis les lois de décentralisation, les actes des autorités communales, départementales ou régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission aux préfets pour les plus importants d'entre eux.

Lorsqu'il estime un acte d'une autorité locale contraire à la légalité, le préfet doit le déférer au tribunal administratif. Il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si elle est fondée sur un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Le tribunal administratif doit statuer dans un délai d'un mois sur cette demande.

Votre rapporteur rappellera qu'en pratique les déférées préfectoraux sont en nombre limité puisqu'ils ne représentent que 3 % du contentieux de la légalité. Si le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission a doublé entre 1982 et 1990, passant de 2.720.000 à 5.500.000, la proportion d'actes faisant l'objet d'un déferé est restée limitée (0,28 pour mille en 1990 ; 0,44 pour mille en 1991).

Quoi qu'il en soit, la procédure de sursis telle que décrite ci dessus peut présenter des lacunes dans certains domaines tels que l'urbanisme, les marchés ou les délégations de service public dans la mesure où l'exécution totale ou partielle de l'acte avant son annulation peut entraîner un préjudice grave et difficilement réparable.

Le Législateur a cherché, au cours des années récentes, à améliorer l'exercice du contrôle des décisions locales dans ces domaines.

En premier lieu, l'article 43 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a introduit dans le code des communes un article L.314-1 qui fait obligation à l'autorité territoriale de joindre dans un délai de quinze jours, l'ensemble des pièces dont la

liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, aux conventions de marchés des communes, des départements et des régions et de leurs établissements, transmises au préfet.

Cette disposition a été étendue, par la suite, aux conventions de délégations de service public par l'article 46 de la loi 93 122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

L'article 50 de la loi du 29 janvier 1993 a, par ailleurs, étendu à tous les marchés ou délégations de services publics, quels qu'en soient la nature et le montant, la procédure dite du « référé précontractuel » institué, à l'origine, par la loi n° 92-10 du 4 janvier 1992 pour assurer le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence d'origine communautaire dans les marchés les plus importants.

Ainsi, suivant cette procédure, codifiée à l'article L.22 du code des tribunaux administratifs, le président du tribunal administratif, saisi par une personne habilitée à agir ou par le préfet, peut ordonner, en statuant en la forme des référés, à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre la passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Il peut également annuler ces décisions et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent les obligations de publicité et de mise en concurrence.

L'article 82 de la loi du 29 janvier 1993, enfin, a soumis au contrôle de légalité, dans les mêmes conditions que les actes des collectivités locales, les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique qui sont prises par les sociétés d'économie mixte locale ou d'un établissement de coopération intercommunale, interdépartementale ou interrégionale.

Pour l'urbanisme, la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction a prévu plusieurs mesures destinées à améliorer le contentieux de l'urbanisme.

En particulier, l'article L. 600-5 du code l'urbanisme – issu de cette loi – dispose désormais que dans toutes les instances en matière d'urbanisme, le sursis à exécution d'une décision peut être octroyé ou refusé par un juge unique par une ordonnance prise après une procédure contradictoire. Cette disposition est de nature à réduire les délais de procédure.

En outre, à la suite d'une initiative du Sénat, la motivation des décisions octroyant un sursis à exécution a été prévue par la loi du 9 février 1994, ce qui doit contribuer à l'information des collectivités et des personnes concernées par la procédure. L'article L. 600-4 du code de l'urbanisme dispose, en effet, que dans toutes les instances en matière d'urbanisme, la décision juridictionnelle octroyant le sursis à exécution doit indiquer le ou les moyens sérieux de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée.

Les auteurs du projet de loi ont jugé nécessaire de renforcer ces différentes dispositions en permettant au préfet, de suspendre, sous certaines conditions, l'exécution d'un acte d'une collectivité locale intéressant l'urbanisme ainsi que les marchés et délégations de service public.

Une disposition comparable avait été prévue par l'article 83 de la loi du 29 janvier 1993 précitée qui prévoyait que, dans les trois domaines sus-mentionnés, la demande de sursis à exécution présentée par le préfet au tribunal administratif entraînerait la suspension de l'acte jusqu'à ce que le tribunal ait statué sur cette demande dans un délai fixé à trois mois.

Or, cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993.

La Haute instance a, en effet, considéré qu'elle aurait pour effet de permettre au représentant de l'Etat *«de provoquer à tout moment jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué définitivement sur le recours en annulation, la suspension, pendant un délai de trois mois, des actes des collectivités locales dans des domaines importants relevant de leurs compétences en interrompant, le cas échéant, leur mise en oeuvre»* ; qu'elles priveraient ainsi *«de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration des collectivités locales prévu par l'article 72 de la Constitution»*.

Le Conseil constitutionnel avait néanmoins rappelé au préalable que *«le fait que les dispositions nouvelles soient pour l'exercice du contrôle administratif des collectivités locales plus rigoureuses que les dispositions présentement en vigueur ne saurait par lui-même être constitutif d'une inconstitutionnalité, dès lors qu'elles n'aboutissent pas à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel»*.

Le dispositif prévu par l'article 10 du projet de loi tend à satisfaire ces exigences de caractère constitutionnel en encadrant le pouvoir ainsi dévolu au préfet.

D'une part, seules les demandes de sursis à exécution formulées par le préfet dans un délai de dix jours à compter de la réception de l'acte pourraient entraîner la suspension de celui-ci.

D'autre part, passé le délai d'un mois, l'acte suspendu redeviendrait exécutoire.

Cependant, l'Assemblée nationale –craignant que le dispositif proposé mette en cause le caractère exécutoire des actes des collectivités locales et souhaitant maintenir la compétence du juge pour l'octroi du sursis à exécution– a adopté une nouvelle rédaction de

l'article, étendant aux domaines de l'urbanisme, des marchés et délégations de service public les modalités particulières prévues pour les actes qui sont de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

Pour de tels actes, le président du tribunal administratif doit se prononcer dans les *quarante-huit heures*. La décision relative au sursis est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la *quinzaine* de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat doit statuer dans un délai de *quarante huit heures*.

Après avoir examiné avec la plus grande attention les arguments développés à l'Assemblée nationale, votre commission spéciale a considéré que le dispositif actuellement applicable au domaine des libertés publiques serait difficilement transposable aux domaines de l'urbanisme, des marchés ou délégations de service public. En effet, en raison de la complexité des actes concernant ces trois domaines, il serait, en pratique, très difficile pour le président du tribunal administratif de se prononcer dans un délai aussi bref.

C'est pourquoi, votre commission spéciale vous propose, par un **amendement**, de rétablir le dispositif initial, non sans que les observations et précisions suivantes aient été, au préalable, présentées:

- en premier lieu, à la différence de la disposition censurée en 1993, l'article 10 du projet de loi dans sa rédaction initiale satisfait aux exigences constitutionnelles telles qu'elles ont été précisées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993.

Il prévoit, en effet, des garanties légales à l'exercice de la libre administration des collectivités locales prévue par l'article 72 de la Constitution.

D'une part, seules les demandes de sursis présentées par le préfet dans un délai de dix jours à compter de la réception de l'acte pourront avoir un effet suspensif. D'autre part, passé le délai d'un mois, si le tribunal n'a pas statué, l'acte redeviendra exécutoire.

Rappelons que la disposition censurée avait, au contraire, pour effet de permettre, suivant les termes de la décision du Conseil constitutionnel «*au représentant de l'Etat de provoquer à tout moment, jusqu'à ce que le juge administratif ait statué définitivement sur le recours en annulation, la suspension, pendant un délai de trois mois, des actes des collectivités locales dans des domaines importants*

relevant de leurs compétences en interrompant le cas échéant leur mise en oeuvre.»

- En second lieu, le champ d'application de l'article 10 est strictement limité puisque la demande de sursis à exécution ne pourra avoir d'effet suspensif qu'à l'encontre des actes intervenant en matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public.

Dans ces trois domaines, le commencement d'exécution d'un acte illégal peut avoir des conséquences particulièrement graves et, dans certains cas, difficilement réparables.

- Enfin, votre commission spéciale vous propose de mieux préciser le délai au terme duquel l'acte redeviendra exécutoire, la rédaction initiale de l'article 10 laissant subsister une incertitude sur ce point.

A compter d'un délai d'un mois à compter de la réception de l'acte, celui-ci redeviendra exécutoire si le tribunal administratif n'a pas statué.

Ainsi, le délai d'un mois constituera le délai maximum pendant lequel l'acte pourra être suspendu.

Cette précision incitera le préfet comme le président du tribunal administratif à la diligence dans l'examen des motifs d'illégalité qui pourraient entâcher l'acte de la collectivité territoriale.

Ainsi, strictement encadré, ce dispositif paraît répondre à l'objectif d'un équilibre entre la préservation du caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales et la nécessité de prévenir les conséquences graves qui peuvent résulter de la mise en oeuvre d'actes manifestement illégaux dans les domaines de l'urbanisme, des marchés et délégations de services publics.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 10 dans cette nouvelle rédaction.

Article 10 bis

Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics

L'article 10 bis, adopté par l'Assemblée nationale sur une initiative de sa commission spéciale, confie, dans chaque département, à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics le soin de proposer au président du conseil général et au préfet des dispositions de nature à améliorer l'organisation des services publics et leur présence sur le territoire.

Cette commission départementale a été instituée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation –qui a modifié à cet effet l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne –dans les départements comprenant une zone de montagne.

Elle est chargée de proposer au président du Conseil général et au préfet des dispositions de nature à améliorer l'organisation des services publics en montagne, notamment en facilitant et en développant leur polyvalence.

Sa composition, fixée par le décret n° 88-222 du 9 mars 1988 associe, outre le préfet et le président du conseil général, des conseillers généraux, des maires, des représentants des professions du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture ainsi que deux personnalités qualifiées et les chefs des services déconcentrés de l'Etat concernés.

La commission est présidée par le préfet ou –lorsqu'elle traite de l'amélioration des services publics relevant du département– par le président du conseil général.

Le décret du 9 mars 1988 précise que la commission est consultée, à la demande d'un ou plusieurs de ses membres, sur toutes les questions qui concernent la qualité et la densité des services publics en zone de montagne, quelle que soit l'autorité responsable de ces services.

Initialement conçues pour les départements de montagne, les commissions départementales ont été étendues progressivement à d'autres départements. Elles sont appelées à donner leur avis sur les schémas départementaux d'amélioration et d'organisation des services publics qui, depuis 1993, doivent être élaborés dans tous les départements comprenant des zones rurales.

L'article 10 bis donne un fondement légal à cette extension.

Dans chaque département, la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics formulera des propositions concernant l'organisation et l'amélioration de la présence sur le territoire des services publics qui relèvent de la compétence respective du département ou de l'État.

Elle sera consultée sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics.

Précisons qu'à l'article 11 du projet de loi, l'Assemblée nationale a également prévu que la commission départementale serait consultée par le préfet sur l'étude d'impact qui devra précéder toute décision de suppression d'un service aux usagers lorsque cette décision ne sera pas conforme aux objectifs fixés dans les contrats de plan ou des conventions spéciales.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article 10 bis sans modification.

Article 11

Maintien des services publics sur le territoire

La Mission d'information du Sénat sur l'avenir de l'espace rural avait souligné le rôle décisif que les services publics jouent dans les zones rurales, notamment en termes de qualité de vie des habitants, d'emplois et de développement tant résidentiel qu'économique. Elle avait, de ce fait, vigoureusement dénoncé leur recul dans ces zones estimant que : *« moins nombreux ou plus médiocres qu'en milieu urbain, ils contribuent à dissuader individus et entreprises à s'installer en milieu rural, ou à motiver leurs départs »*.

Le rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur la politique de la ville ⁽¹⁾ relevait, parallèlement, que les services publics ont *« un rôle de solidarité essentiel »* à tenir dans les pôles urbains en déshérence. Il

⁽¹⁾ Rapport n° 107 (1992-1993) présenté par M. Gérard Larcher.

déplorait, en conséquence, que *« non seulement ils n'y soient pas assez présents mais en plus ils n'y soient pas suffisamment maintenus »*.

La Mission d'information sur l'aménagement du territoire a repris l'essentiel de ces conclusions. Lors de l'examen de son rapport, elle avait d'ailleurs estimé qu'il convenait d'adopter à l'égard des quartiers urbains en difficulté la même attitude qu'envers les cantons ruraux en voie de dévitalisation, car si ces derniers connaissent une *« désertification d'hommes »*, les premiers sont victimes d'une *« désertification d'âme »*.

Toutes les analyses menées au Sénat sur la dérive de certaines parties du territoire convergent vers un même constat : **le cercle vicieux du développement inégal ne sera pas brisé si la rentabilité devient le seul horizon du service public.**

Cette appréciation a conduit le Gouvernement à imposer, dans les jours qui ont suivi sa formation, un moratoire suspendant la fermeture ou la réduction des services publics en milieu rural. Initialement limité au 31 octobre 1993, ce moratoire a été prolongé *sine die*, dans l'attente de l'élaboration d'un régime juridique adapté.

● L'article 11 a pour objet d'instaurer un tel régime. Il organise une procédure spécifique applicable à toute décision de suppression d'un service public, qui ne serait pas conforme aux objectifs d'aménagement du territoire établis par l'Etat.

Ce dispositif se révèle d'un champ d'application beaucoup plus étendu que ceux institués antérieurement. Il a vocation à couvrir l'ensemble du territoire alors que les mesures prises dans le passé concernaient essentiellement les zones rurales.

Si, dès 1974, une circulaire en date du 17 juillet demandait aux préfets de suivre la question du maintien des services publics, elle ne visait que les zones rurales. De même, le groupe interministériel créé en 1978 pour traiter de ce dossier n'avait compétence que pour les services publics en milieu rural. Parallèlement, le décret n° 79 889 du 16 octobre 1979 relatif à l'organisation administrative et à la création des services postaux polyvalents, qui instituait un dispositif de maintien des services publics, s'appliquait uniquement à l'espace rural.

A ce propos, on peut rappeler qu'actuellement la présence des services publics dans les zones rurales en difficulté repose sur deux éléments : les commissions départementales des services publics et les schémas départementaux des services publics en milieu rural.

Initialement conçue pour les départements de montagne dans le cadre de l'article 2 de la loi n° 88 13 du 5 janvier 1988 sur l'amélioration de la

décentralisation, les attributions des commissions départementales des services publics et la portée des schémas départementaux d'organisation et d'implantation des services publics ont été progressivement étendues. Les comités interministériels de l'aménagement du territoire (CIAT) des 5 novembre 1990 et 28 novembre 1991 ont décidé que des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics seraient créés dans les 25 départements éligibles à la dotation générale de fonctionnement des départements. Puis, en mai 1993, ces schémas ont été généralisés à l'ensemble des départements comprenant des zones rurales.

Lesdits schémas ont vocation à favoriser la signature de conventions entre les collectivités territoriales, les établissements publics et les personnes physiques morales publiques ou privées concernées par leur mise en oeuvre (services publics de proximité relevant de l'Etat mais aussi services des établissements ou entreprises publics sous tutelle : la Poste, France Télécom, EDF, services de santé...). L'ensemble des schémas est supervisé par un comité national de pilotage des schémas des services publics.

● La nouvelle procédure proposée ⁽¹⁾ par l'article 11 institue un contrôle déconcentré- avec possibilité d'appel ministériel- de la suppression de services des entreprises publiques. Elle s'articule autour de quatre principes :

① la fixation par l'Etat des objectifs d'aménagement du territoire qui auront à être pris en compte par les organismes placés sous sa tutelle, ces objectifs étant définis dans les contrats de plan ou par des contrats de service public ;

② la réalisation d'une étude d'impact comprenant, entre autres, des propositions de mesures compensatrices en cas de projet de suppression d'un service ;

③ la soumission de l'étude d'impact au préfet, celui-ci pouvant demander de nouvelles mesures compensatoires pour réduire les conséquences dommageables du projet ;

④ l'appel au ministre de tutelle en cas de désaccord entre le préfet et l'entreprise.

Ce dispositif ne s'applique toutefois qu'aux seules relations de l'Etat avec les entreprises ou établissements publics

(1) Le dispositif est inspiré à la fois, par les orientations envisagées par le CIAT du 12 juillet 1993 pour la période suivant l'application du moratoire et par certaines des conclusions du rapport présenté par M. Bernard Stasi sur le rôle des entreprises publiques dans l'aménagement du territoire

nationaux. Les services publics locaux et les relations qu'ils entretiennent avec leurs autorités de tutelle ne sont pas inscrits dans son champ d'application. Soulignons également que ledit dispositif vise le service rendu aux usagers et, en aucune façon, les redéploiements d'effectifs ou les réorganisations internes sans incidences sur ce service.

● L'examen détaillé des cinq alinéas de l'article permet d'apprécier les modifications que les travaux de l'Assemblée nationale ont apporté au texte initial.

L'alinéa premier précise le champ d'application du dispositif et le cadre juridique de sa mise en oeuvre. Il impose à l'Etat de définir les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers, que devront respecter les entreprises nationales.

Dans le texte présenté initialement par le Gouvernement, son application n'était envisagée que pour certains des «*établissements et organismes publics et des entreprises nationales*» placés sous la tutelle de l'Etat et chargés d'un service public ⁽¹⁾.

Les députés ont refusé de limiter les dispositions de l'article 11 à une partie seulement des organismes répondant à cette définition. En dépit de l'avis défavorable du Gouvernement, ils ont étendu ces mesures à tous les organismes satisfaisant aux critères posés. La commission spéciale, à l'origine de cet amendement, a en effet estimé que, dès qu'un établissement national disposait d'une antenne locale, la fermeture de cette antenne et la suppression des services qu'elle assurait posaient un problème pour tous les établissements nationaux et non seulement pour certains d'entre eux.

L'Assemblée nationale, toujours à l'initiative de sa commission spéciale, a également précisé que les obligations ainsi instituées avaient pour objet «*d'assurer l'égal accès de tous au service public*».

Outre une modification rédactionnelle, elle a adopté un amendement indiquant que les contrats qui fixent les objectifs des organismes publics en matière territoriale mentionnent les conditions dans lesquelles l'Etat compense les charges qui résultent, pour ces organismes, de l'application de l'article 11. Une telle mesure apparaît pleinement justifiée car il ne serait pas logique que des entreprises

(1) D'après les explications fournies lors des débats au Palais Bourbon, se trouvaient ainsi visées : la Poste, France Télécom, la SNCM, EDF, GDF et TDF.

soumises à une contrainte d'équilibre financier pussent se voir imposer des sujétions, pouvant être lourdes, qui ne seraient pas compensées.

Votre commission spéciale partage les préoccupations ainsi exprimées. Sous réserve d'un **amendement rédactionnel**, elle ne vous proposera donc aucun changement à ce premier alinéa.

Le deuxième alinéa tend à introduire le principe d'une maîtrise des conséquences que peut entraîner la réorganisation ou la suppression d'un service aux usagers ⁽¹⁾.

Dès lors qu'un projet en ce sens entre en contradiction avec les objectifs énoncés à l'alinéa précédent, il doit faire l'objet d'une étude d'impact qui devra apprécier ses conséquences sur les conditions d'accès au service et sur l'économie locale. Cette étude comprend également la présentation des mesures pouvant être envisagées pour compenser les dommages que créerait la mise à exécution du projet.

L'Assemblée nationale a sensiblement étendu la portée de ce dispositif.

Elle a, tout d'abord, au vu des arguments présentés par sa commission spéciale, considéré que la réorganisation de services publics pouvait avoir des conséquences aussi nuisibles que leur suppression. Elle a, en conséquence, décidé de soumettre les deux types de décision au même régime juridique. Elle a, parallèlement, choisi, malgré l'opposition de sa commission spéciale, d'appliquer ce régime aux administrations de l'Etat et non pas seulement aux personnes morales de droit public soumises à sa tutelle.

Dans le même esprit et en dépit de l'avis défavorable de la commission spéciale et du Gouvernement, les Députés ont imposé que même les suppressions de service conformes à un accord contractuel soient soumises à une étude d'impact préalable.

Par ailleurs, outre l'étude d'impact, a été instituée l'obligation de réaliser une étude des «*possibilités de maintien du niveau d'activité par le télétravail*». Enfin, pour ce qui concerne la réalisation de cette étude d'impact, la consultation des «*conseils*

(1) D'après les informations fournies à l'Assemblée nationale, cette notion a un champ d'application très large puisque dans le domaine des transports ferroviaires, la suppression d'un train correspond à la suppression d'un service ; la suppression d'une ligne équivaudrait, quant à elle, à la suppression du service.

municipaux des communes concernées» et des /conseillers généraux des cantons concernés» a été prévue.

Votre commission tend à juger quelque peu excessifs certains de ces ajouts.

Il apparaît, d'abord, un peu paradoxal de soumettre à l'arbitrage du préfet une décision de suppression de service intervenant dans les administrations placées sous son autorité puisque, en vertu des règles en vigueur, c'est lui qui aura pris cette décision. Sans compter que les questions spécifiques posées par les services déconcentrés de l'Etat sont déjà traitées dans l'article 8. II du projet de loi.

Il se révèle, également, que la soumission à étude préalable des projets qui seraient conformes aux objectifs arrêtés contractuellement tend à vider de tout contenu la politique conventionnelle instituée à l'alinéa premier. A interdire sans limites, on prend le risque de condamner nos entreprises publiques à l'immobilisme.

Par ailleurs, si la prise en compte des perspectives offertes par le télétravail présente un intérêt évident, imposer une étude spécifique sur ce point semble, pour le moins, exagéré.

C'est pourquoi, afin de remédier à tous ces inconvénients, votre commission vous présentera **une nouvelle rédaction** de ce deuxième alinéa. Cette rédaction, soucieuse de concilier aménagement du territoire et réalisme économique, tend à se rapprocher de celle proposée par le projet de loi initial.

Le troisième alinéa du présent article confie aux préfets le soin de contrôler le respect par les entreprises publiques nationales de leurs obligations en matière d'aménagement du territoire. Il est, en effet, prévu que l'étude d'impact réalisée par l'entreprise soit transmise au préfet du département et que celui-ci apprécie, sur la base de cette étude, la portée de la suppression du service envisagée et des mesures compensatoires proposées. Le préfet disposera de deux mois pour faire part de ses observations et demander, le cas échéant, des mesures de compensation supplémentaires, lesquelles devront lui être proposées dans un délai de deux mois également.

Pendant toute la durée de la procédure, le service est maintenu et ne peut faire l'objet d'aucune suppression. A l'issue de cette procédure, le préfet peut soit accepter les propositions de l'entreprise, soit les rejeter.

Tout en retenant l'ensemble de ce dispositif, les députés ont souhaité que soit consultée la commission départementale

d'organisation et de modernisation des services publics visée à l'article 10 bis. Ils ont prévu que l'étude d'impact serait transmise à la commune d'implantation du service public concerné ainsi qu'à toute commune qui en ferait la demande.

Votre commission approuve l'ensemble du dispositif ainsi amendé et ne proposera, en conséquence, qu'une **modification rédactionnelle** du troisième alinéa.

Le quatrième alinéa de l'article 11 prévoit qu'en cas de désaccord persistant entre le préfet et l'entreprise publique, le ministre de tutelle de l'entreprise concerné statue en dernier ressort. Dans une telle hypothèse, c'est le préfet qui saisit le ministre.

C'est la même règle qui est appliquée lorsqu'une décision de suppression d'un service, contraire aux objectifs d'aménagement du territoire, est prise sans respecter l'obligation de consultation préalable du préfet. Dans ce cas, le préfet saisit directement le ministre.

La saisine du ministre a un effet suspensif sur la décision envisagée. Si le ministre n'a pas répondu à l'issue d'un délai de deux mois, le projet de suppression est définitivement suspendu.

Le ministre est ainsi tenu d'assumer publiquement une décision de suppression.

Votre commission spéciale y est favorable. Il lui apparaît toutefois qu'un délai de deux mois offre un laps de temps trop bref pour prendre des décisions qui peuvent se révéler techniquement complexes et politiquement délicates. Il ne conviendrait pas que, par manque de temps, des décisions de modernisation indispensables ne puissent pas être prises ou qu'à l'inverse des fermetures soient prononcées dans la précipitation, au motif principal que si la décision n'est pas prise rapidement elle ne pourra plus intervenir.

C'est pourquoi, votre commission vous propose un **amendement portant le délai de deux à quatre mois.**

Le cinquième alinéa a été introduit par l'Assemblée nationale en dépit de l'avis défavorable du Gouvernement. Il dispose que les obligations s'imposant aux entreprises publiques en matière d'aménagement du territoire seront maintenues en cas de privatisation.

Votre commission comprend les préoccupations qui ont conduit à l'adoption de ce dispositif. Elle considère toutefois que, dans certains cas, une telle mesure aboutit à imposer un handicap

concurrentiel aux entreprises nouvellement privatisées, et, par voie de conséquence, à peser sur la valeur qu'elles pourraient avoir lors de leur introduction en Bourse.

En outre, l'adoption de ce texte, en forme de loi ordinaire, aura pour principale conséquence d'obliger au dépôt d'un projet de loi à chaque fois qu'il sera nécessaire de procéder à une privatisation dans des conditions dérogatoires.

Il reste, en revanche, utile de disposer d'une base légale permettant, lors d'une privatisation, de maintenir tout ou partie des obligations de service d'une entreprise publique. C'est la raison pour laquelle, votre commission vous propose de maintenir le principe arrêté par l'Assemblée nationale, mais de confier aux lois de privatisation le soin de définir l'étendue exacte des obligations de service public que devront respecter les entreprises quittant le secteur public pour entrer dans le secteur privé.

Enfin, il apparaîtrait judicieux à votre commission que les règles posées par l'article 11 puissent être précisées plus avant. Il lui semblerait regrettable que la manière dont les obligations d'aménagement du territoire pesant, de manière distincte, sur deux entreprises publiques puissent être compensées différemment par l'Etat selon que le ministre de tutelle de l'une pèsera d'un poids plus important que le ministre de tutelle de l'autre. La définition d'un cadre général assurant une équité de traitement est donc indispensable.

Aussi votre commission vous soumet-elle un amendement créant un sixième alinéa et prévoyant l'intervention d'un décret qui aura pour objet de définir les modalités d'application de l'article 11. Ce décret précisera notamment les principes assurant l'équilibre des obligations et des compensations des entreprises publiques concernées.

Ce décret aura également à fixer les critères spécifiques que devra respecter la décision du préfet ou celle du ministre lorsque le projet de suppression du ministre concerne une zone prioritaire de développement du territoire. Il ne conviendrait pas en effet que dans ces zones soient appliquées les mêmes règles d'appréciation que sur le reste du territoire.

Votre commission vous demande en conséquence d'adopter cet article avec les modifications qu'elle vous propose.

Article 11 bis

(art. L. 571 du code de la santé publique)

Extension des possibilités d'ouverture d'une officine de pharmacie dans les communes de moins de 2.000 habitants

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement et de la commission spéciale. Il modifie le dernier alinéa de l'article L. 571 du code de la santé publique relatif aux modalités de création d'officines de pharmacie. Il vise à permettre la création d'une officine dans toute commune de moins de 2.000 habitants à condition, toutefois, que celle-ci possède plus de 2.000 clients potentiels.

1. Le présent article tente d'apporter une solution à un problème réel

Cet article instaure une création de droit de pharmacies dans les petites communes où la population, souvent âgée, a besoin plus que d'autres d'un accès plus aisé aux services de santé. Les auteurs de l'amendement (1), MM. SAUVADET et GALIZI, ont souligné, dans leur argumentaire écrit, combien la situation actuelle était insatisfaisante dans la mesure où, selon eux, 80 % des créations d'officines étaient autorisées par voie dérogatoire. Si le chiffre apparaît trop élevé selon les statistiques de l'Ordre des pharmaciens dont dispose votre commission (cf. tableau ci-dessous), il n'en reflète pas moins un problème réel qui se conjugue avec l'accroissement des contentieux auxquels donnent lieu ces autorisations dérogatoires.

(1) Sous-amendé par M. Augustin Bonrepaux qui l'a soutenu en séance publique. L'amendement originel de MM. Sauvadet et Galizi instaurait une limite kilométrique. Il fallait que la distance entre deux officines soit au moins égale à 15 km. M. Bonrepaux, par son sous-amendement, a supprimé celle-ci, car, pour lui, une telle distance n'avait que peu de signification dans les zones de montagne.

<i>Années</i>	<i>1991</i>		<i>1992</i>		<i>1993</i>	
	<i>Chiffres absolus</i>	<i>%</i>	<i>Chiffres absolus</i>	<i>%</i>	<i>Chiffres absolus</i>	<i>%</i>
par la voie normale	53	34,9	50	46,3	31	40,8
par la voie dérogatoire	99	65,1	58	53,7	45	59,2

Les médias se font d'ailleurs assez souvent l'écho de fermetures de pharmacies, quelquefois deux ou trois ans après leur ouverture, dues à l'annulation par le juge administratif de l'autorisation donnée par le préfet. Les habitants des communes d'implantation s'insurgent contre ces décisions qui conduisent les pharmaciens concernés à une situation financière dramatique.

On peut ainsi citer les cas de Souilly dans la Meuse, de la Chapelle-Saint-Florent dans le Maine-et-Loire ou de Romagne dans la Vienne. Les maires de ces deux dernières communes sont d'ailleurs venus exposer leur point de vue de manière tout à fait vigoureuse au cours de l'atelier « espace rural » lors de la Convention de Poitiers des 3 et 4 février 1994 sur l'aménagement du territoire. De nombreuses affaires sont également pendantes dans des départements aussi divers que l'Ariège, la Charente-Maritime, le Finistère, l'Hérault ou l'Aveyron (1).

La multiplication des contentieux ces dernières années et le fait que, désormais, la voie dérogatoire l'emporte sur la voie normale démontrent bien que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Cela pose, de plus, de manière incidente la question de l'efficacité et de la rapidité de la justice administrative. La situation se doit, à l'évidence, d'être améliorée. Il n'est pas acceptable qu'une pharmacie qui fonctionne à la satisfaction de tous puisse voir sa création annulée plusieurs années après son ouverture.

Il faut ajouter que, sans être considérée comme un service public, l'officine en milieu rural peut jouer le rôle d'un service de proximité. Ceci est particulièrement vrai pour l'importante population âgée qui réside dans ces zones, et dont le gouvernement souhaite le maintien à domicile. N'oublions pas aussi que l'officine

(1) Ces départements ont été cités lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale le 9 juillet 1994 (JO. Débats AN p. 4531).

rurale peut servir de catalyseur à d'autres services, médecins, kinésithérapeutes, ou commerces.

Il convient, à cet égard, de rappeler les dispositions en ce domaine ainsi que la situation française au regard de celle de nos principaux partenaires.

2. La législation en ce domaine, a été récemment modifiée à l'instigation du Sénat

La loi initiale dans ce secteur est celle du 11 septembre 1941 relative à l'exercice de la pharmacie. Elle a très souvent été vilipendée et traitée de «texte corporatiste», notamment au cours de la Convention de Poitiers déjà citée. Toutefois, elle a été profondément et, à plusieurs reprises, modifiée depuis cette date.

Ce sont, principalement, les articles L. 570, L. 571 et L. 572 du code de la santé publique -ce dernier article concernant les trois départements d'Alsace-Moselle- qui définissent les conditions de création et de transfert des officines. Il faut préciser, à cet égard, que toute ouverture, ou transfert, d'une officine est subordonnée à l'octroi d'une licence délivrée par le préfet du département d'implantation au terme de l'article L. 570 précité. Et c'est l'article L. 571 qui précise les conditions démographiques de l'octroi de cette licence. Si ces conditions démographiques sont remplies, on se retrouve dans le cas de la procédure normale.

Ainsi, aucune création ne peut être accordée dans les communes où une licence a déjà été délivrée à :

- une officine pour 3.000 habitants dans les villes d'au moins 30.000 habitants,
- une officine pour 2.500 habitants pour les villes comprises entre 5.000 et 30.000 habitants.

De plus, pour les communes de moins de 5.000 habitants, une officine ne peut être créée que pour chaque tranche entière de 2.000 habitants.

Il faut préciser, enfin, que le préfet a la possibilité d'imposer une distance minimale entre deux officines.

Si ces conditions ne sont pas remplies, le préfet a toujours la possibilité d'accorder une dérogation. Si la commune a moins de 2.000 habitants, et ne possède pas d'officine, il faut justifier qu'elle

constitue pour la population des communes avoisinantes un centre d'approvisionnement. Toutefois, l'officine dont il est demandé l'ouverture et les officines voisines doivent être assurées, chacune, d'au moins 2.000 habitants à desservir. De plus, quelle que soit la population de la commune, le préfet, après avis des personnes qualifiées, peut également accorder des dérogations si les besoins réels de la population résidente et de la population saisonnière l'exigent. Les besoins pris en compte sont donc bien ceux de la population résidant pour une durée plus ou moins longue à l'exclusion de la clientèle de passage comme celle d'une gare par exemple.

La situation actuelle en matière de répartition des officines est celle qui résulte de l'application de cette législation, les modifications introduites par la loi du 18 janvier 1994, relative à la santé publique et à la protection sociale, entrant à peine en application.

Or, force est de constater que globalement la France bénéficie d'une desserte relativement correcte en matière de pharmacies si l'on compare avec ses principaux partenaires.

En effet, fin 1992, il y avait 22.377 officines. Celles-ci se répartissaient comme suit :

- communes de moins de 2.000 habitants	3.951
- communes de 2.000 à 5.000 habitants	3.890
- communes de 5.000 à 30.000 habitants	6.840
- communes de 30.000 à 50.000 habitants	2.085
- communes de 50.000 à 100.000 habitants	1.622
- communes de 100.000 à 200.000 habitants	1.468
- communes de plus de 200.000 habitants	2.469

En synthétisant ces données, on arrive à 35 % des officines dans les communes de moins de 5.000 habitants, 47 % dans les villes moyennes et 18 % dans les grandes villes de plus de 100.000 habitants.

Même si les chiffres sont un peu anciens (1), il peut être intéressant de comparer à la situation de la France qui compte une

(1) Ils sont contenus dans le rapport n° 257 (1990-1991) de M. Bernard SELLIER, sénateur, sur la pharmacie d'officine, p. 30.

pharmacie pour 2.566 habitants celles des autres pays européens. Or, on s'aperçoit que notre pays occupe la quatrième place en densité, ce qui semble convenable (cf. tableau ci-dessous).

Grèce	1 officine pour 1.400 habitants
Belgique	1 officine pour 1.900 habitants
Espagne	1 officine pour 2.250 habitants
France	1 officine pour 2.566 habitants
Irlande	1 officine pour 3.250 habitants
Allemagne	1 officine pour 3.430 habitants
Italie	1 officine pour 3.650 habitants
Portugal	1 officine pour 4.090 habitants
Luxembourg	1 officine pour 4.625 habitants
Royaume-Uni	1 officine pour 5.000 habitants
Pays-Bas	1 officine pour 10.500 habitants
Danemark	1 officine pour 16.700 habitants

Toutefois, cette situation globale relativement correcte cache des disparités profondes. Se fondant sur des chiffres de 1993, l'Union nationale des pharmacies de France démontre que d'un arrondissement à l'autre, on peut aller d'une pharmacie pour 1.139 habitants à une pour 3.585. L'écart constaté à l'intérieur de métropoles comme Paris, Lyon ou Marseille est encore plus significatif puisqu'il se situe entre une officine pour 850 habitants et une pour 3.748.

A cette législation, la loi relative à la santé publique et à la protection sociale du 18 janvier 1994 précitée a apporté des modifications substantielles. Celles-ci proviennent pour l'essentiel de la Haute Assemblée et en particulier de son vice-président, M. Etienne DAILLY. Celui-ci, en effet, a proposé que soient reprises, en grande partie, les dispositions adoptées par le Sénat lors du débat relatif au projet de loi sur la pharmacie d'officine, projet que le Gouvernement d'alors n'avait pas souhaité proposer au vote de l'Assemblée nationale. Une explication de ce refus gouvernemental pourrait d'ailleurs être que le Sénat n'avait pas suivi le Gouvernement dans son désir d'accroître le seuil de population pour la création par voie normale d'officine pharmaceutique. Dès cette

époque, la Haute Assemblée avait donc été soucieuse de préserver les pharmacies installées dans les communes rurales.

Ainsi, grâce à l'article 16 de la loi du 18 janvier 1994 qui modifie l'article 570 du code de la santé publique, les possibilités de transferts ont été assouplies. Ils sont désormais possibles entre communes limitrophes ou au sein de la même communauté urbaine. De plus, dans le cas de transfert entre communes, les besoins de la population nouvelle à desservir s'apprécient selon les critères déjà définis à l'article L. 571. Toutefois, il pourrait apparaître au regard de l'aménagement du territoire que ces possibilités de transfert ne vont pas assez loin et que l'on pourrait peut-être les élargir à l'ensemble du département. Enfin, pour une meilleure répartition des officines, sans entraîner une multiplication irraisonnée de celles-ci, les demandes de transfert ont désormais priorité par rapport aux demandes de création; ce qui ne fait, d'ailleurs, que reprendre la jurisprudence du Conseil d'Etat. En effet, ce n'est pas que globalement le nombre des officines soit insuffisant, mais leur répartition sur au moins certaines parties du territoire n'est pas harmonieuse.

De plus, en modifiant l'article L. 571 du code de la santé publique, par son article 18, la loi du 18 janvier 1994 tente de mieux prendre en compte les besoins réels des populations. Ainsi, en cas de création par la procédure normale ou de transfert d'une officine de commune à commune, le préfet, afin d'assurer une desserte satisfaisante de la population, peut désigner les secteurs de la commune dans lesquels l'officine doit être implantée.

De même, sont précisés les critères -importance de la population concernée, conditions d'accès aux officines les plus proches, et population que celles-ci devraient desservir- que le préfet devrait apprécier pour se prononcer sur les besoins réels de la population résidente et de la population saisonnière afin d'accorder une dérogation.

Enfin, par son article 22, qui modifie l'article L. 589 du code de la santé publique (1), cette loi permet désormais la dispensation des médicaments à domicile par les pharmaciens titulaires ainsi que les personnes qui sont légalement habilitées pour les remplacer, seconder ou assister, pour les patients dont la situation le requiert. Cette loi prend en compte le cas des personnes âgées, en particulier les personnes dépendantes, et celui des handicapés qui ne peuvent se rendre dans une pharmacie. Toutefois, selon votre

(1) C'est l'Assemblée nationale qui a introduit cette disposition.

commission, la proximité immédiate d'une pharmacie, quand cela est possible, est évidemment préférable.

Sous l'impulsion du Sénat, la législation en matière de pharmacie d'officine a donc été significativement améliorée sans aller toutefois aussi loin que votre commission l'aurait souhaité.

A cet égard, votre commission souscrit tout à fait à l'esprit qui a présidé à l'adoption du présent article, mais non véritablement à sa lettre dans la mesure où il pose nombre de problèmes et risque de provoquer l'effet inverse de ce qu'il souhaite instaurer.

3. Les modifications introduites par le présent article risquent de poser nombre de problèmes

Tout d'abord, étant donné que cet article se substitue au dernier alinéa de l'article L. 571 du code de la santé publique, il supprime la possibilité, pour le préfet, dans le cas d'une commune de moins de 2.000 habitants, mais aussi dans tous les autres cas, d'imposer une distance minimale entre deux officines. Il risque donc de provoquer l'effet inverse de celui recherché, puisque, dans les grandes agglomérations, des officines pourraient être créées à 20 mètres l'une de l'autre, en cas de besoins de la population dûment constatés. De plus, le préfet serait privé de cette prérogative, pour les transferts comme pour les créations d'officine, que ces dernières se fassent par voie normale ou par voie dérogatoire. La suppression de cette disposition ne paraît donc pas opportune.

Ensuite, cet article s'avère en contradiction avec le cinquième alinéa du même article L. 571 du code de la santé publique et qui n'a pas été modifié. En effet, celui-ci dispose qu'une officine peut être créée dans une commune qui en est dépourvue, même si celle-ci compte moins de 2.000 habitants, «lorsqu'il sera justifié que cette commune constitue, pour la population des localités avoisinantes, un centre d'approvisionnement, sous réserve que l'officine à créer et les officines voisines déjà existantes puissent être assurées chacune d'un minimum de 2.000 habitants à desservir». Les dispositions contenues dans le présent article sont beaucoup moins contraignantes que le cinquième alinéa mais elles ne le suppriment pas. Et la notion de «clients potentiels» qu'elles introduisent apparaît extrêmement vague alors que la législation en vigueur, récemment complétée par la loi du 18 janvier 1994, ainsi que la jurisprudence sont, semble-t-il, arrivées à un point d'équilibre en ajoutant à la notion de population résidente celle de population saisonnière pour les demandes dérogatoires à condition toutefois que cette dernière soit

significative et ne corresponde pas à une clientèle de passage. Il ne paraît donc pas non plus opportun d'introduire cette notion de « clients potentiels », insuffisamment précise et génératrice de contentieux.

De plus, l'application de cette notion risque d'avoir l'effet inverse de celui recherché. Elle provoquera la création d'officines dans de nombreux centres commerciaux qui sont souvent considérés comme responsables de la disparition des petits commerces ruraux, car il leur sera aisé de trouver 2.000 clients potentiels ce qui ne sera sûrement pas le cas des petites communes.

Certes, afin qu'aucune population ne puisse être considérée comme défavorisée au regard de la santé publique, les pharmacies, qui sont actuellement au nombre de 22.377, soit une moyenne d'une pour 2.566 habitants, selon les chiffres pour 1992, doivent être harmonieusement réparties sur l'ensemble du territoire. Mais ceci ne doit pas aboutir non plus à la multiplication des officines en milieu rural qui pourrait menacer la rentabilité des officines déjà en activité et ferait craindre un détournement de la clientèle des officines installées dans des villes de plus de 2.000 habitants et dont les modalités d'installation ne changent pas. Or, les dernières années ont vu la progression des fermetures d'officines insuffisamment rentables, de 9 contre 152 ouvertures en 1991, à 13 contre 86 ouvertures en 1993. Certains évoquent d'autres risques. Ainsi la multiplication d'officines pourrait engendrer une surconsommation médicale qui compromettrait la tentative de maîtrise des dépenses de santé courageusement entreprise par le Gouvernement et qui semble déjà porter ses fruits, dans la mesure où, pour atteindre le seuil de rentabilité, les pharmaciens seraient sans doute tentés d'inciter leurs clients à consommer davantage de médicaments. Il faut, à cet égard, noter que, selon une étude menée par l'Ordre des pharmaciens dans la région Centre, l'ouverture d'une officine coûte, dès la première année, 1,5 million de francs à la sécurité sociale.

Il est donc nécessaire de trouver un juste équilibre qui prenne mieux en compte les besoins des populations et l'impératif de santé publique à un moindre coût.

A cet égard, l'instauration d'une carte départementale des officines pourrait, éventuellement, constituer une piste intéressante. Une telle carte a, d'ailleurs, déjà été élaborée dans certains départements dont la Vienne.

Très consciente de la difficulté du problème et des conséquences que pourrait engendrer l'application de cet article ainsi rédigé, votre commission a choisi de ne pas vous proposer d'amendement, se réservant la possibilité d'intervenir en séance publique sur ce sujet controversé.

Article 11 ter

Polyvalence des services publics

L'article 11 ter prévoit la présentation, par le Gouvernement, d'un rapport sur les modalités de développement de la polyvalence des services publics.

Ce dispositif a été introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission spéciale.

Il vise, en définitive, à permettre d'identifier les facteurs qui s'opposent aujourd'hui au regroupement autour de l'antenne locale d'un seul service public (Poste, recette des impôts...) de l'ensemble des activités de services publics qui ne peuvent pas être assurées sur place, dans des conditions satisfaisantes, par les administrations ou les entreprises publiques qui en ont la charge.

Cette idée a notamment été défendue par notre collègue, Gérard Delfau, dans le rapport sur la présence postale en milieu rural qu'il a remis au Gouvernement en 1990.

Elle vise à opposer une solution novatrice à la tendance conduisant à la fermeture successive des antennes locales des différents services publics lorsque, notamment en zone rurale, le maintien de chacune de ces antennes ne peut plus être assuré. Il s'agit en effet de confier à une seule d'entre elle le soin d'exercer les compétences exercées par les autres. L'ensemble des tâches ainsi regroupées permettrait alors de justifier la permanence d'une présence publique sur les territoires menacés de dévitalisation.

Cependant, cette orientation largement soutenue par les élus des zones défavorisées connaît encore trop peu d'application en raison notamment des cloisonnements excessifs existant entre administrations, tant en ce qui concerne leurs modes de fonctionnement que les statuts de leurs personnels.

En conséquence, votre commission juge très intéressante l'initiative prise par les députés car elle permettra de cerner plus précisément les causes des blocages.

C'est pourquoi, elle vous propose d'adopter l'article 11 ter sans modification.

TITRE III

DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ETAT

Article 12

Lois de programmation quinquennales et information du Parlement

Cet article prévoit la mise en place de lois de programmation quinquennales pour la réalisation des équipements prévus au schéma national de développement du territoire.

Il vise, en outre, à renforcer l'information du Parlement sur le montant et la nature des flux financiers consacrés à l'aménagement du territoire par la publication de trois documents : le premier tendant à une présentation régionalisée du budget de l'Etat, le deuxième, retraçant l'effort d'investissement réalisé par les intervenants publics dans le cadre de la mise en oeuvre du schéma national d'aménagement du territoire, le dernier récapitulant les actions financées en France depuis 1989 à partir des fonds structurels communautaires.

1. Les lois de programmation quinquennales (paragraphe I)

L'article 2 du présent projet de loi précise que le schéma national de développement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable ainsi qu'en matière de grands équipements et de services collectifs d'intérêt national.

En conséquence, le présent paragraphe dispose que la réalisation des équipements prévus au schéma national de

développement du territoire fait l'objet de lois de programmation quinquennales.

Ces lois de programmation quinquennales s'analysent vraisemblablement comme **des lois de programme au sens de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959** relative aux lois de finances. L'article 2 (cinquième alinéa) de l'ordonnance précise que les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'État à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année. Autrement dit, le principe de l'annualité budgétaire s'imposera au contenu des engagements des lois de programmation quinquennales. En outre, celles-ci n'engageront que la parole de l'État et non celle des autres intervenants mentionnés dans la loi.

Les lois de programmation quinquennales préciseront, en effet, également **la nature des financements publics** correspondants. Il convient de s'interroger sur la portée, semble-t-il très large, conférée par le gouvernement à cette formulation.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les lois quinquennales devraient permettre de rassembler dans un même document l'ensemble des moyens financiers affectés à chaque catégorie d'équipement. Elles préciseront non seulement les crédits inscrits sur le budget de l'État, mais également la part de financement apportée par les différents maîtres d'ouvrage, établissements publics ou sociétés nationales, ainsi que les modalités de cet apport, autofinancement ou emprunt. Les lois quinquennales pourraient également faire figurer, en annexe, les « enveloppes » dégagées par les collectivités locales sur leur budget, par recours à l'emprunt ou par un procédé d'appel public à l'épargne.

Certains se sont interrogés sur la compatibilité des lois quinquennales de programmation avec la procédure des contrats de plan. Des craintes ont été exprimées sur la réalité de la négociation si le vote des lois devait intervenir avant la conclusion des contrats.

La réponse apportée à ce sujet devant l'Assemblée nationale par le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales peut s'interpréter comme plaçant chronologiquement les lois de programmation quinquennales dans la logique des contrats de plan : *« Les lois de programmation ne s'opposent évidemment pas aux contrats de plan, mais nous avons la volonté d'harmoniser leurs calendriers respectifs. Les lois de programmation préciseront aussi bien la nature des grands équipements et les dépenses que l'État financera seul que les montants consacrés aux contrats passés avec les régions. »*

Votre commission vous proposera, sur le présent paragraphe I, d'adopter un amendement de coordination tenant compte de son souhait de modifier l'intitulé du schéma national qui deviendrait «schéma national d'aménagement et de développement du territoire».

2. Une présentation régionale des efforts de l'État (paragraphe II - 1er alinéa)

Adopté à l'initiative des commissions des finances et des affaires économiques de notre Haute Assemblée, l'article 132 de la loi de finances pour 1992 dispose que le gouvernement doit publier chaque année, en annexe au projet de loi de finances, un état des crédits affectés par l'État à l'aménagement du territoire. Cet état, qui prend l'apparence d'un fascicule jaune, récapitule les dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours. En pratique, seuls sont retracés les crédits inscrits en loi de finances initiale de l'année et ceux projetés pour l'exercice suivant, informations qui ne permettent pas de suivre la réalité de la dépense.

Le premier alinéa du paragraphe II de l'article 12 du projet de loi prévoit que le «jaune» budgétaire sera dorénavant accompagné d'un document récapitulatif des dépenses du budget général de l'État, pour l'ensemble des titres et des ministères, effectuées dans chaque région, ainsi que des dépenses et des prélèvements sur recettes de l'État qui constituent des affectations aux collectivités territoriales.

La mention expresse des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités locales a été ajoutée par l'Assemblée nationale afin d'écartier les conséquences d'une interprétation trop restrictive de la notion de «dépenses de l'État» par le ministère du Budget. Elle permet de viser la dotation globale de fonctionnement, le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, le fonds de compensation pour la TVA, la compensation d'exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et de droits de mutation à titre onéreux de fonds de commerce, enfin la dotation élu local.

La mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire avait, elle-même, demandé le dépôt, à l'appui du projet de loi de finances, d'un document présentant la répartition de l'intégralité du budget de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire.

Ainsi que le note le rapport d'étape préparé par la Délégation à l'aménagement du territoire au mois d'avril 1994, la présentation régionalisée du budget de l'Etat constituera l'outil essentiel permettant de mesurer l'effort réel que l'Etat consacre à chaque région et d'apprécier les rééquilibrages nécessaires. La DATAR ajoutait : *« à charge pour l'Etat de définir les moyens qu'il consacrerait véritablement à chaque région en fonction de ses caractéristiques et besoins réels : taux de chômage, superficie, population, richesse, et d'établir une allocation modulable des ressources, pouvant aller jusqu'à des clés de financement différentes, pour rétablir l'égalité des chances »*.

Cette réflexion a déjà commencé à être mise en oeuvre dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Le rapport prévu à l'article 20 du présent projet de loi devrait également comporter des propositions à ce sujet (rapport définissant les modalités de la réduction des écarts de richesse entre les collectivités territoriales en fonction de la disparité de leurs ressources et de leurs charges).

L'intérêt du document institué par le présent paragraphe dépendra toutefois très largement de la bonne volonté du Gouvernement. L'article 3 de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du plan de développement économique et social (IVe plan) avait déjà prévu, en effet, le dépôt sur les bureaux des assemblées d'une annexe générale au projet de loi de finances comprenant notamment une récapitulation, par régions de programme, des crédits affectés à la réalisation du Plan. Or, cette dernière, éditée, dans un premier temps, en trois tomes, a été abandonnée au bout de quelques années. En outre, à côté des dépenses qui étaient effectivement localisées par région, l'Etat avait institué une catégorie intitulée *« dépenses non localisables »* et regroupant, en fait, plus de la moitié des crédits concernés, dont certains relatifs à de grandes infrastructures ou à des équipements réalisés dans la région parisienne.

On ne saurait mettre en cause, dans le cas présent, la bonne volonté du Gouvernement, puisque la note de présentation de l'état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire (réalisations en 1993 et prévisions pour 1994) affirme que *« la quasi-totalité des dépenses inscrites au budget de l'Etat, y compris les dépenses de personnel et de fonctionnement (titre III), ont un impact territorial »*. Il faut cependant admettre qu'il ne pourra y avoir, pour des raisons techniques évidentes, de répartition régionale des

dépenses du titre premier consacrées à la dette et aux garanties accordées par l'Etat non plus que des dépenses du titre II relatif aux pouvoirs publics.

En revanche, *les dépenses en atténuation de recettes* (cinquième partie du titre premier) qui comportent des lignes de dégrèvements et de remboursements d'impôt, après aboutissement de procédures contentieuses ou de remises gracieuses, devront impérativement faire l'objet de la récapitulation régionale.

Sur ce dernier point, il conviendrait sans doute d'harmoniser avec la rédaction du présent alinéa celle de *l'article 15* de la loi n° 93-948 du 24 juillet 1993 portant **règlement définitif du budget de 1991** qui prévoit qu'une annexe au projet de loi de règlement définitif précisera, à partir du projet de loi de règlement pour 1994, la ventilation des dégrèvements et remboursements de contributions directes entre impôts d'Etat et locaux, par nature d'impôt.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a finalement décidé de ne pas suivre la démarche qui aurait consisté à compléter la récapitulation régionale de l'effort budgétaire de l'Etat par un document retraçant les flux inverses, des collectivités locales vers l'Etat, soit sous la forme de fonds de concours soit sous celle de financements directs d'équipements relevant de la compétence exclusive de l'Etat.

L'amélioration de la connaissance des flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales est certes un impératif légitime rappelé avec constance par notre Haute Assemblée ainsi que par toutes les associations d'élus locaux. Il a ainsi été souligné avec force, dans le cadre des travaux de la mission Delafosse, qu'il était tout à fait anormal que les apports financiers ou en nature des collectivités locales à l'Etat n'apparaissent dans aucun document budgétaire. On notera d'ailleurs que le rapport ⁽¹⁾ remis au Premier ministre, le 8 juillet dernier, par M. DELAFOSSE n'apporte pas véritablement d'éclairage nouveau sur ce sujet et que la difficulté de l'exercice a justifié la prolongation des travaux de la commission qu'il préside ainsi que la mise en place d'un observatoire des finances locales dont les missions et les moyens devront être définis.

L'un des intervenants dans le débat à l'Assemblée nationale a toutefois rappelé, à juste titre, que *l'article 14* de la loi de règlement définitif du budget de 1990 prévoyait déjà qu'à compter de

(1) Rapport du groupe de travail, présidé par M. DELAFOSSE, sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

l'exercice 1994, le «jaune» budgétaire intitulé «Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales» serait complété par un état retraçant, pour les deux derniers exercices connus, les fonds de concours versés par les collectivités locales à l'Etat ainsi que les recettes fiscales versées par les contribuables locaux à l'Etat.

Il serait sans doute souhaitable de compléter ce dispositif en ajoutant à cette liste les financements apportés par les collectivités locales à la réalisation d'équipements dont la construction relève, en principe, de la compétence de l'Etat. De même, le coût des mises à disposition de personnel pourrait-il être comptabilisé. Ces suppléments d'information devraient en tout état de cause être rattachés au «jaune» relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales dont le libellé devra, en l'occurrence, être modifié, et non à l'état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire dont il est ici question.

3. Une mesure globale de l'effort public d'investissement (paragraphe II, deuxième alinéa).

Le document d'étape rédigé par la DATAR au mois d'avril 1994 prévoyait la présentation dans le cadre de la loi de finances, outre la répartition régionale du budget de l'Etat, d'un rapport retraçant l'effort d'investissement de l'Etat.

Celui-ci devait récapituler non seulement les dépenses d'investissement directes de l'Etat, et notamment les moyens consacrés à l'exécution des lois de programme, des contrats de plan et à l'aménagement du territoire, mais aussi les investissements financés sur leurs ressources propres par les établissements publics et les entreprises publiques placées sous son contrôle (SNCF, sociétés d'autoroutes, France Télécom...).

Cette présentation, complétant la description régionalisée des crédits de l'Etat, devait donner au Parlement une vision claire et exhaustive des crédits budgétaires ou des programmes d'équipement qui constituent l'un des aspects essentiels de la politique d'aménagement du territoire.

Le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 12 du projet qui nous est soumis a pour objet de traduire cet effort de lisibilité en prévoyant une récapitulation de tous les crédits d'équipement consacrés à la mise en oeuvre du schéma national d'aménagement du territoire, des contrats de plan et des lois de programme.

Sa rédaction apparaît toutefois entâchée d'approximations qui en obscurcissent la portée :

- Il est d'abord question d'un document annexe sans que l'on sache s'il devra s'agir d'un nouveau «jaune» budgétaire ou d'une agrégation de données destinées à être annexées à l'état récapitulatif des crédits affectés à l'aménagement du territoire établi en application de l'article 132 de la loi de finances pour 1992. Dans ce dernier cas, on peut se demander si le document ainsi prévu s'insérera ou non dans la répartition régionale instituée par le précédent alinéa.

- L'amendement rédactionnel adopté par l'Assemblée nationale pour améliorer la présentation de l'alinéa a été inséré de manière telle qu'il aboutit à une répétition fâcheuse : «*un document annexe, pour retracer l'effort d'aménagement public, récapitulera l'effort d'aménagement public...*». La seconde mention du groupe de mots "l'effort d'aménagement public" est certainement de trop.

- La notion de «services publics» utilisée ici semble aussi bien recouvrir les dépenses de l'Etat que celles de structures, autres que les établissements publics par ailleurs expressément mentionnés, accomplissant une mission de service public. Il s'agit notamment de La Poste et de France Télécom.

Peut-être serait-il plus clair d'adopter une rédaction permettant de viser «les dépenses d'investissement direct (titre V) et les subventions d'équipement (titre VI) de l'Etat ainsi que le montant des dépenses d'équipement réalisées par les organismes, quel que soit leur statut, accomplissant une mission de service public».

- Le présent alinéa mentionne le «*schéma national d'aménagement du territoire*» alors que l'Assemblée nationale lui a substitué, à l'article 2, le «*schéma national de développement du territoire*». En tout état de cause, votre commission a adopté quant à elle la formule du «*schéma national d'aménagement et de développement du territoire*» complété par des «*schémas directeurs sectoriels*».

- Enfin, on peut encore une fois se demander si le Gouvernement a fait un choix rédactionnel cohérent en parlant ici des lois de programme après avoir introduit, au paragraphe I du

présent article, la notion de lois de programmation quinquennales.

Un amendement vous sera ainsi proposé, afin de prévoir la publication d'un «jaune» budgétaire autonome et d'améliorer, pour le reste, la rédaction du deuxième alinéa du paragraphe II.

4. La création d'un nouveau jaune budgétaire retraçant l'état des actions conduites en France depuis 1989 avec le financement des fonds structurels communautaires (dernier alinéa du paragraphe II).

A l'initiative de sa commission spéciale, l'Assemblée nationale a complété le présent article par un alinéa prévoyant qu'un état des actions conduites en France depuis 1989 avec le financement des fonds structurels communautaires est annexé, chaque année, au projet de loi de finances. Cet état retracera, au moyen des état de rattachement de crédits et de dotation effective à chaque personne morale concernée, les flux financiers réels à destination de la France. Il distinguera les rattachements au budget de l'Etat pour chaque ministère, les délégations aux préfets le cas échéant, et les dotations aux destinataires finaux.

La rédaction, extrêmement précise, n'appelle aucun commentaire en elle-même.

Le document ainsi institué permettra -pour autant qu'il soit déposé en temps utile sur le bureau des Assemblées- d'enrichir encore le débat annuel que notre Haute Assemblée a décidé d'instaurer depuis 1993, dans le cadre de la discussion sur l'article du projet de budget évaluant le prélèvement sur recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés Européennes.

On notera toutefois qu'il existe déjà, à l'initiative du gouvernement, un «jaune» budgétaire intitulé «Relations financières avec la Communauté économique européenne» mais que ce document ne recèle, pour l'instant, que des informations générales sur les flux financiers réciproques entre la France et la Communauté européenne.

Il reviendra au Gouvernement de décider l'annexion à ce «jaune» de l'état récapitulatif créé à l'initiative de l'Assemblée nationale ou sa publication sous forme d'un document autonome.

* *

*

Malgré tout l'intérêt qui s'attache à la mise en place des divers documents parlementaires prévus par le paragraphe II du présent article, il n'est pas interdit de s'interroger sur sa constitutionnalité.

En effet, les documents susvisés sont incontestablement constitutifs «*d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement*» au sens de l'article 32, dernier alinéa, de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

Or, l'article premier, deuxième alinéa, de la loi organique dispose par ailleurs que «*les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (...) sont contenues dans les lois de finances*». **Autrement dit, de telles dispositions ne peuvent figurer ailleurs que dans des lois de finances.**

De fait, la quasi-intégralité des «jaunes» budgétaires ont été institués soit à l'initiative du Gouvernement, soit par des articles de lois de finances. Les seules exceptions concernent des textes qui n'ont pas été déférés au Conseil constitutionnel.

Il paraît donc prudent, afin de ne pas encourir la censure de ce dernier -mais qui s'aviserait de solliciter celle-ci dans le cas présent? -, de préciser que les documents susvisés seront établis dans les conditions prévues par la loi de finances pour 1995.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article sous réserve de deux amendements, l'un de coordination, l'autre portant nouvelle rédaction du deuxième alinéa du paragraphe II.

Article 13

Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

L'article 13 regroupe en une structure unique, le fonds national d'aménagement ⁽¹⁾ et de développement du territoire, différents fonds inscrits sur le budget de l'aménagement du territoire.

La moitié des crédits du fonds ainsi mis en place feront l'objet d'une gestion déconcentrée par les préfets.

L'article a été complété par l'Assemblée nationale afin de préciser qu'à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année un rapport sera fait au Parlement sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

1. Le contenu du fonds national d'aménagement et de développement du territoire

Les fonds que le projet de loi propose de regrouper en un fonds d'aménagement et de développement du territoire sont au nombre de six et sont tous inscrits au budget de l'Aménagement du territoire :

(1) Le terme « d'aménagement » a été rajouté par l'Assemblée nationale.

① Le F.I.A.T. (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire)

Il s'agit du plus important fonds d'aménagement du territoire en volume. Les dotations qui lui ont été affectées en loi de finances pour 1994 atteignent 863,9 millions de francs en autorisations de programme et 624 millions de francs en crédits de paiement (chapitre 65-01), auxquels s'ajoutent 70 millions de francs sur le chapitre 44-01 («Subventions diverses»).

Le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire consacre environ 50 % de ses dotations au financement des contrats de plan. Les autres opérations auxquelles contribue le FIAT s'inscrivent en complément des programmes inscrits dans ces contrats :

- poursuite des grands programmes d'équipements publics, en particulier, accompagnement des grands chantiers et création de lignes aériennes régionales ;

- aide à la reconversion et à la modernisation industrielle dans les zones de conversion et les zones de compétence des commissariats à l'industrialisation.

② Le G.I.R.Z.O.M. (Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières)

Le champ géographique d'action du GIRZOM recouvre les trois bassins d'activité du Nord-Pas-de Calais, de Lorraine et du Centre Midi, soit 13 départements et 6 régions.

Il a été créé en 1972 avec pour mission d'impulser et de suivre la rénovation des voiries et réseaux transférés des houillères aux communes, la réhabilitation des logements des cités minières, l'amélioration de l'environnement et l'entretien des équipements collectifs.

Les crédits du GIRZOM atteignent, en loi de finances pour 1994, 166 millions de francs en autorisations de programme et 163 millions de francs en crédits de paiement.

③ Le F.A.D. (Fonds d'aide à la décentralisation des entreprises privées)

Le comité interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990 avait visé une relance de la politique de délocalisation.

L'un des instruments de ce choix a été la réactivation du chapitre 65-02 («Actions en vue de faciliter l'implantation des activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne») qui n'avait plus été doté depuis 1987.

Dans le cadre de la loi de finances pour 1994, le fonds d'aide à la décentralisation des entreprises privées, qui correspond à ce chapitre budgétaire, a été doté pour un montant de 115 millions de francs en autorisations de programme et de 67,4 millions de francs en crédits de paiement.

La même loi de finances, a en outre, mis en place une « aide à la mobilité des salariés » (chapitre 44 03 nouveau), dotée de 60 millions de francs en 1994, dont les crédits sont rattachés à ceux du FAD.

④ Le F.R.I.L.E. (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi)

Le FRILE a pour vocation de soutenir des actions ou des projets économiques ayant une incidence directe sur l'emploi et le développement local.

Le loi de finances pour 1994 a doté ce fonds de 94 millions de francs sur le chapitre 44-02 du budget de l'aménagement du territoire et de 50 millions de francs sur les crédits du ministère du travail. Il ressort toutefois implicitement des propos tenus par le Ministre délégué devant l'Assemblée nationale que **seuls ont vocation à être regroupés au sein du futur fonds national d'aménagement de développement du territoire les crédits aujourd'hui inscrits sur le budget de l'aménagement du territoire.** « L'enveloppe Travail » n'est donc pas ici concernée.

Au regard des autres fonds interministériels gérés par la DATAR, le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi, créé en 1989 au moment de la préparation de la précédente génération de contrats de plan, présente la particularité d'être déconcentré auprès des préfets de région et, pour une part significative (75 %), d'avoir fait l'objet d'une contractualisation avec les conseils régionaux. A ce titre, les régions sont associées aux décisions concernant le FRILE, le plus souvent au sein de commissions mixtes.

Le FRILE est, par ailleurs, soumis à une évaluation annuelle.

⑤ Le F.I.A.M. (Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne)

Le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne a été créé par la loi de finances pour 1985 et doté d'environ 35 millions de francs tous les ans (37 millions de francs en loi de finances pour 1994).

Depuis 1986, les crédits du FIAM sont consacrés au subventionnement d'opérations :

- d'assistance technique de haut niveau ;
- d'amélioration de la connaissance socioéconomique des massifs ;
- de renforcement de l'information des populations montagnardes et des acteurs économiques locaux.

Ces crédits sont répartis par massif, selon une clé de répartition reposant sur les critères de superficie, de population et de dépopulation. Ils sont affectés par le préfet de région, coordonnateur de massif, après avis des comités de massif.

Les fonds alloués au FIAM n'apparaissent déjà plus en tant que tels dans le «bleu» budgétaire de l'aménagement du territoire (ancien chapitre 65 03). Ils sont, en effet, intégrés, depuis l'exercice 1993, dans le chapitre 44 01 («Subventions diverses»).

© Le F.I.D.A.R. (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural)

En vertu des dispositions de l'article premier du décret n° 79 533 du 3 juillet 1979, le FIDAR est *«destiné à soutenir le développement, la création et la diversification d'activités dans les secteurs ruraux où se posent des problèmes économiques et démographiques d'une particulière gravité»*.

La procédure d'attribution des crédits du fonds a été modifiée en 1989, tant en ce qui touche les zones éligibles, que les objectifs recherchés et le mécanisme même de l'attribution.

C'est ainsi que les zones d'intervention du FIDAR ont été strictement limitées aux zones définies dans les contrats Etat-régions du Xème Plan au titre des PACT ruraux.

Parallèlement, le fonds était recentré sur sa finalité originelle de développement économique des zones rurales en privilégiant trois objectifs prioritaires :

- diversifier les activités économiques en milieu rural ;
- permettre à l'agriculture et à la forêt de continuer à occuper l'espace ;
- assurer des services de qualité à la population et aux entreprises.

Enfin, la gestion elle-même du fonds a été simplifiée en distinguant, d'une part, la partie contractualisée pour laquelle les crédits sont délégués aux préfets de région en fonction des orientations d'actions inscrites dans les contrats de plan, et, d'autre part, la partie non contractualisée désormais réservée à des opérations significatives décidées au cas par cas, au vu des retombées économiques de celles-ci ou de leur caractère innovant ou exemplaire pour les secteurs ruraux fragiles.

La loi de finances pour 1994 a transféré une partie des crédits du FIDAR (50 millions de francs) sur le chapitre 44-01 («Subventions diverses»). 512,66 millions de francs et 353,66 millions de francs restent inscrits,

respectivement en autorisations de programme et en crédits de paiement, sur le chapitre 65-03.

Les fonds regroupés par l'article 13 représentaient ainsi, en loi de finances pour 1994, 1 657,56 millions de francs en autorisations de programme et 1 519,06 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (non compris donc 50 millions de francs inscrits sur le budget du Travail au titre du fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi). Leur poids, au sein des dotations du budget de l'aménagement du territoire atteignait, hors titre III (dépenses propres au fonctionnement de la DATAR), 62,4 % pour les autorisations de programme et 68,6 % pour les dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Le reliquat correspond, pour l'essentiel, à la prime pour l'aménagement du territoire (la PAT) qui n'a donc pas été rattachée au fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Selon les indications données par le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, le nouveau fonds ne sera plus réparti que sur deux chapitres concentrant les deux-tiers des crédits de son département ministériel : l'un pour les subventions de fonctionnement (titre IV), l'autre pour les subventions d'équipement (titre VI).

Dans l'esprit du Gouvernement, la mise en oeuvre d'un fonds unique regroupant la quasi-totalité des fonds existants vise un double objectif de rapidité et de plus grande souplesse d'utilisation.

Le Ministre délégué devait ajouter devant les députés : *«Je puis vous affirmer que le Gouvernement a l'intention de faire en sorte que la volonté incontestable qui s'exprime à travers cet article trouve sa traduction chiffrée dès 1995 (...). Nous veillerons, dans la loi de finances pour 1995, à abonder nettement les crédits par rapport à cette année».*

Le projet de budget pour l'aménagement du territoire prévoit effectivement, en 1995, la mise en place d'un fonds national d'aménagement et de développement doté de 2 milliards de francs en autorisations de programme et de 1,8 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (0,4 milliard sur le titre IV et 1,4 milliard sur le titre VI). A structure constante, la progression est respectivement de 20,7 % et de 18,5 % (1).

Le regroupement proposé est plus modeste que celui initialement suggéré par la DATAR dans son document d'étape du mois d'avril dernier. Celle-ci indiquait que *«le Comité interministériel d'aménagement du territoire, le Comité interministériel de développement et d'aménagement rural, le Comité interministériel de la ville et le Fonds de développement économique et social pourraient être fusionnés, au sein d'un comité unique réuni sous l'autorité du Premier ministre, pour décider des actions spécifiques de l'Etat ou arbitrer les principaux investissements à réaliser dans une perspective d'aménagement du territoire»*. Les fonds gérés par ces structures devaient parallèlement être fusionnés.

Dans le schéma proposé ici, les dotations du fonds social urbain (crédits de la ville) et celles du FDES restent en dehors du regroupement.

2. Le mode de gestion et les règles d'attribution des dotations du fonds national d'aménagement et de développement du territoire

La gestion du fonds national d'aménagement et de développement du territoire est organisée selon deux principes :

- « pilotage » par un comité interministériel unique ;
- répartition à parts égales des crédits entre une section générale et une section locale à gestion déconcentrée, conformément d'ailleurs à l'équilibre aujourd'hui constaté sur la moyenne des six fonds ici regroupés.

(1) Dans le même temps toutefois, la prime à l'aménagement du territoire subit une contraction importante : - 42 % en autorisations de programme et - 53 % en crédits de paiement.

L'articulation future entre le comité interministériel ainsi créé et les structures déjà existantes -CIAT et CIDAR en particulier- n'est toutefois pas précisée et n'a fait l'objet d'aucun éclaircissement lors du débat devant l'Assemblée nationale.

Pour le reste, le Gouvernement n'a que partiellement répondu aux interrogations sur deux problèmes majeurs :

- la pérennisation des règles déjà en vigueur tendant à associer les élus locaux aux décisions des préfets concernant les crédits déconcentrés ;

- le respect, dans les critères d'attribution du fonds, des objectifs, ainsi que des champs géographiques spécifiques, qui sous-tendaient, jusqu'à présent, les règles d'octroi de chacun des six fonds pris séparément.

Sur le premier point, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a indiqué que *« les crédits de la section déconcentrée du nouveau fonds national seront répartis entre les préfets de région. La répartition des crédits entre départements sera cependant décidée en conférence administrative régionale afin que les collectivités qui sont membres de cette région soient associées au dispositif de répartition, sans que cela porte atteinte au niveau régional. C'est, en effet, à ce niveau là que la décision sera prise en concertation »*.

On exprimera quelques doutes sur la réalité de ce schéma en faisant observer que la conférence administrative régionale (CAR) n'a pas vocation à accueillir en son sein les représentants des assemblées locales et qu'elle ne regroupe traditionnellement que le préfet de région et les préfets des départements concernés.

Plus loin toutefois, M. Hoeffel devait encore préciser : *« Pour la section locale à gestion déconcentrée, nous veillerons à ce qu'il y ait, au niveau départemental, un partenariat effectif entre le représentant de l'État et les représentants des élus »*.

Il ressort de ces deux interventions une volonté claire du Gouvernement d'associer les élus locaux tant à la répartition au niveau régional des enveloppes déconcentrées qu'à leur gestion au niveau départemental.

Le ministre est resté plus évasif sur le souhait des élus locaux de retrouver, dans les critères de répartition du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, les objectifs et les champs géographiques spécifiques d'action propres à chacun des six fonds actuellement existants. *« Le fonds -a-t-il précisé- doit intervenir à titre principal pour financer des mesures complémentaires à celles*

prévues au schéma national de développement du territoire et sera mobilisé prioritairement au profit des espaces sensibles (...) : montagne, territoires ruraux de développement prioritaire, littoral (...). Ce fonds interviendra (...) en fonction des projets qui seront présentés dans les différentes régions et les différents départements (...). Les zones éligibles aux fonds structurels européens représentent l'essentiel du zonage qui est retenu. Il convient toutefois d'en assouplir les limites, compte tenu des problèmes que nous avons connus quant à la définition de ces zones au cours de l'année écoulée».

Il n'existe aucune garantie, sous forme de clé de répartition, que les zones actuellement bénéficiaires de fonds géographiquement spécialisés (FIDAR, FIAM, GIRZOM) retrouvent à l'avenir des dotations comparables à celles dont elles ont bénéficié ces dernières années. Du moins peut-on créditer le gouvernement de l'important effort budgétaire consenti en 1995. En outre, le décloisonnement des six lignes actuellement existantes est un gage de plus grande efficacité dans les départements les plus défavorisés qui bénéficient de dotations provenant concomitamment de trois, quatre, voire cinq de ces lignes. Les projets relevant aujourd'hui de plusieurs fonds seront ainsi financés plus vite.

3. La position de votre commission

- La commission spéciale approuve le principe de la fongibilité des six lignes de crédit mentionnées par le présent article. Elle note que l'objectif du Gouvernement vise la mise en place d'une gestion plus rapide et plus souple de ces dotations sans pour autant remettre en cause les priorités jusqu'ici affirmées au travers des procédures du FIAT, du FIDAR, du FAD, du FRILE, du FIAM et du GIRZOM.

Elle émet des réserves sur la volonté explicite de déconcentrer la gestion de la fraction décentralisée du fonds au niveau départemental. Elle rappelle que la région a vocation à être le cadre normal de la planification des aides au développement économique. Elle souhaite, en outre, qu'il soit mis un terme au saupoudrage des enveloppes attribuées au cas par cas par les préfets des départements qui disposent ainsi d'un moyen non négligeable de pression sur les élus sans pour autant que l'efficacité du système puisse être démontrée.

Votre commission vous proposera d'adopter un amendement complétant le deuxième alinéa de l'article 13, afin de préciser que la section déconcentrée sera gérée par le préfet de

région en concertation avec les collectivités territoriales et réservée à des projets d'intérêt régional ou départemental.

• L'Assemblée nationale a, enfin, prévu la confection, par le Gouvernement, d'une nouvelle annexe au projet de loi de finances, sous forme d'un rapport relatif à l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

On se doit de rappeler ici les réserves, déjà exprimées dans le commentaire sous l'article 12, relatives à l'inconstitutionnalité de dispositions destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques lorsque celles-ci figurent ailleurs que dans une loi de finances. Ces réserves appellent donc les mêmes réponses : il conviendra de renvoyer au prochain projet de loi de finances la création du «jaune» budgétaire.

Sur le fond, il va de soi que ce document complètera utilement, par une analyse qualitative, l'état récapitulatif annuel des crédits affectés à l'aménagement du territoire qui n'est, pour l'instant, qu'une compilation de données budgétaires.

Les auteurs de cette adjonction rejoignent ainsi, au moins en partie, l'une des préoccupations exprimées par le Président Jean François-Poncet qui avait souhaité, lors du débat sur l'article 132 de la loi de finances pour 1992, que le «jaune» relatif à l'aménagement du territoire dépasse la simple présentation chiffrée et contienne une véritable étude d'impact de l'utilisation des crédits de l'aménagement du territoire.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 13 modifié par l'amendement dont elle vous a présenté la teneur ci-dessus.

Article 14

Fonds de péréquation des transports aériens - Taxe sur les passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale

L'article 14 institue, à la fois, un fonds de péréquation des transports aériens et une taxe due par les entreprises de transport public aérien. La taxe est assise sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale, quelle que soit leur destination.

Dans la rédaction actuelle de l'article, il n'y a pas, d'un point de vue juridique, de lien entre le fonds et la taxe qui est destinée à l'alimenter.

L'instauration de ce fonds et de cette taxe tend à traduire les suggestions du comité de réflexion et de proposition sur les dessertes intérieures aériennes françaises (1).

Composé de parlementaires et de fonctionnaires, celui-ci avait été constitué fin 1993, suite aux inquiétudes exprimées, à ce sujet, par la commission des affaires économiques et du plan lors du débat au Sénat sur le budget de l'aviation civile. Le comité «Abraham» avait pour mission principale de réfléchir «aux moyens de rendre compatibles les principes traditionnels d'organisation du transport aérien intérieur, et tout particulièrement le rôle que doit jouer le transport aérien dans la politique d'aménagement du territoire, avec les règlements européens».

L'évolution de la réglementation européenne a en effet rendue nécessaire une adaptation du dispositif français d'aménagement aérien du territoire.

(1) Dit aussi comité «Abraham», du nom de son président, ancien directeur général de l'aviation civile.

1. Les incidences internes de la réglementation aérienne communautaire

a) La situation actuelle

La convention passée entre l'Etat et Air Inter le 5 juillet 1985 -appelée à régir leurs relations mutuelles jusqu'en l'an 2000- confie une mission de service public à la compagnie aérienne.

Cette dernière a pour obligation d'offrir, sur certaines lignes touchant des régions enclavées, une qualité de desserte et des niveaux tarifaires qu'une attitude strictement commerciale n'autoriserait pas.

Pour lui permettre de mener à bien ces tâches, l'Etat ne lui accorde aucune subvention spécifique mais il lui a attribue une **exclusivité d'exploitation** sur les principales lignes intérieures françaises.

Ainsi, en 1992, les excédents dégagés sur vingt lignes bénéficiaires -dont pour l'essentiel 12 lignes à gros trafic- ont permis à Air Inter d'assurer l'exploitation de 61 liaisons métropolitaines tant entre Paris et la province qu'entre différentes villes de province.

Air Inter dispose d'un réseau composé de la plupart des liaisons les plus denses, tant pour les liaisons radiales Paris-Province que pour les liaisons transversales Province-Province. A ses côtés, se trouvent quelques compagnies, dont certaines exploitent un ensemble de lignes formant un petit réseau, tandis que d'autres n'exploitent qu'une ou deux liaisons. Ces compagnies, dites de troisième niveau, sont souvent l'émanation de volontés locales ou régionales. Elles ont, pour beaucoup d'entre elles, été créées pour offrir des services complémentaires au profit de bassins de populations mal desservis.

Il apparaît donc que si Air Inter, avec son réseau très ramifié, participe fortement à la desserte du territoire les compagnies régionales y contribuent également dans une proportion importante, quelle que soit leur taille.

Or, les dernières décisions prises dans le cadre du processus de libéralisation du transport aérien mis en oeuvre, depuis 1987, par la Communauté européenne conduisent, aujourd'hui, à une remise en cause de cette organisation du marché intérieur français. Elles prévoient qu'au terme d'une période transitoire, tout transporteur aérien communautaire en possession d'un ³ licence

pourra exploiter toute ligne intra-communautaire, pour tout type de service (régulier, charter et fret).

Ces décisions sont entrées en vigueur au 1er janvier 1993 pour le trafic international intra-communautaire et joueront, au plus tard à compter du 1er avril 1997, pour le trafic intérieur des Etats membres. A cette date, la Convention Etat/Air Inter qui réserve à la compagnie publique un certain nombre de lignes pouvant intéresser d'autres compagnies de la CEE se trouvera donc inapplicable.

Les textes adoptés à Bruxelles traitent d'ailleurs explicitement du cas des conventions d'exclusivité préexistant sur certains réseaux intérieurs et prévoient qu'elles ne peuvent être prorogées au-delà du 1er janvier 1996.

b) Les conséquences des décisions communautaires

Les lignes aériennes domestiques d'un Etat membre possédant la qualité de ligne intra-communautaire au sens du droit européen, force est donc de constater qu'il existe désormais une incompatibilité entre l'organisation du transport aérien intérieur et le nouveau contexte juridique applicable au transport aérien à l'intérieur de l'Union européenne.

Il en résulte qu'en raison des conséquences économiques de l'ouverture à la concurrence, il ne sera plus possible de pratiquer les péréquations internes entre liaisons ou activités rentables et liaisons ou activités non rentables, tant pour Air Inter que pour les compagnies régionales qui y recourent, du moins avec l'ampleur actuelle.

En effet, la concurrence va vraisemblablement se manifester en premier lieu sur les liaisons à fort trafic, a priori les plus rentables, et leurs titulaires devront réagir pour sauvegarder le maximum de leur marché antérieur. Sur ces liaisons, la multiplication du nombre de transporteurs va exercer une pression à la baisse, sinon nécessairement sur les tarifs de base, du moins sur les tarifs promotionnels, et par conséquent sur les recettes moyennes par passager, alors même que la taille moyenne des avions aura tendance à baisser, ce qui entraînera une hausse des coûts de production liés à l'avion. Les marges bénéficiaires dégagées sur ces liaisons diminueront donc, et les transporteurs ne pourront plus alimenter leurs transferts financiers antérieurs. Les transporteurs pourront alors de moins en moins se permettre d'exploiter à perte des liaisons déficitaires.

De plus, les liaisons aériennes actuellement aidées au moyen de subventions devront, elles aussi, progressivement être mises en concurrence pour se conformer aux règles communautaires. Lorsque ces règles seront appliquées, il sera

en effet nécessaire de tenir un appel d'offres préalable pour pouvoir, d'une part, réserver à un seul transporteur le droit d'exploiter un service aérien et, d'autre part, lui verser une compensation pour qu'il satisfasse aux obligations de service public. Dans ce cas, la concurrence s'exercera, non pas pendant l'exploitation du service aérien, mais à l'occasion des réponses à l'appel d'offres.

Les évolutions qui se sont produites, depuis 1991, sur la ligne Orly-Nice confirment les risques que les analyses ci-dessus mettent en évidence. En deux ans, l'ouverture à la concurrence de cette ligne, qui est une de celle connaissant l'une des plus fortes fréquentations en France et en Europe, n'a pas conduit à une augmentation significative du trafic total. Mais les marges d'Air Inter sur la liaison se sont dégradées à tel point que cette liaison est annoncée déficitaire en 1993 et son compétiteur (AOM) n'a, pour sa part, encore pas réalisé d'exercice bénéficiaire sur cette desserte.

L'exemple de la liaison Orly-Nice est vraisemblablement annonciateur de ce qui se passera sur les autres liaisons de fort trafic ou de bonne rentabilité. Il confirme le risque de tarissement des péréquations internes aux compagnies aériennes tant au sein d'Air Inter, qu'au sein des compagnies régionales.

De telles perspectives sont préoccupantes. Pour de nombreuses villes moyennes, l'existence de relations commodes et régulières avec les principaux centres économiques sont vitales pour le développement de l'emploi et du territoire. Si le terme d'aménagement du territoire doit avoir un sens, c'est bien dans le domaine des moyens de communication. **Relier, désenclaver, faire communiquer : autant d'impératifs et d'exigences que nul ne peut contester.**

2. Les adaptations proposées par le projet de loi

● Au terme d'une étude détaillée de la nouvelle situation créée par la réglementation européenne, le comité «Abraham» a estimé que :

① la généralisation de la concurrence conduirait inéluctablement à aligner les tarifs sur les coûts des entreprises les plus performantes, donc à supprimer les péréquations ;

② dans ce contexte, le soutien à certaines catégories de services ou de clients ne pourrait se faire que par des subventions directes de la collectivité, expression de la solidarité nationale.

La réglementation communautaire ayant explicitement prévu l'intervention d'un dispositif financier de ce type, la conclusion du comité de réflexion a été que : *« la seule solution pour garantir le service public de transport aérien dans le nouvel environnement concurrentiel reposera sur la mise en place d'un mécanisme systématique de soutien financier aux liaisons d'intérêt public qui le justifient ».*

Développant son argumentation en ce sens, le comité précisait que *« les collectivités locales et les chambres de commerce doivent garder l'initiative »* car ce sont elles qui sont en mesure *« de savoir de quelles liaisons, de quelle fréquence, de quels horaires, et de quel type d'avion, elles ont besoin »* et ce sont donc à elles *« qu'il appartient de définir les obligations de service public susceptibles d'être imposées à une liaison aérienne ».*

Le rapport « Abraham » poursuit en indiquant que :

« s'il existe au moins un transporteur prêt, sans aucune condition, ni aide d'aucune sorte, à desservir la liaison considérée dans les conditions indiquées, tout est bien.

Mais si tel n'est pas le cas, il devient alors nécessaire, pour que la liaison existe, qu'elle reçoive une aide financière. Et cette aide est subordonnée par les textes communautaires (mais ce n'est pas, tant s'en faut, la seule condition) à la mise en oeuvre d'un appel d'offres.

Il appartiendra aux collectivités locales de définir le cahier des charges d'un tel appel d'offres (...) et de retenir le mieux disant, c'est-à-dire en général, mais pas nécessairement, le transporteur demandant l'aide minimale.

Cet appel d'offres d'initiative locale a pour contrepartie, comme aujourd'hui, le fait que la subvention requise soit, en partie du moins, financée au plan local.

Toutefois, l'aggravation probable des distorsions entre grandes et petites liaisons, entre liaisons riches et liaisons pauvres, nous conduit à considérer que la solidarité nationale devrait s'exercer bien plus qu'aujourd'hui, et qu'une partie de l'aide devrait être fournie par un fonds national.».

• L'article 14 du projet de loi met en oeuvre cette orientation.

A travers le fonds de péréquation des transports aériens, il s'agit :

- d'une part, d'effectuer à la place d'Air Inter la péréquation, que cette compagnie ne sera plus en mesure de faire lorsque la concurrence des compagnies communautaires se généralisera sur les lignes intérieures à fort trafic ;

- et, d'autre part, d'étendre la péréquation jusque là limitée au réseau d'Air Inter à toute les dessertes régionales, c'est-à-dire aux lignes exploitées par les compagnies aériennes régionales.

Ainsi, la solidarité nationale permettra-t-elle de mettre un terme à la situation anormale qui prévalait jusqu'ici : certaines collectivités -souvent les plus faibles- étant obligées de financer de lourdes subventions sur leurs budgets, alors que d'autres -fréquemment plus prospères- bénéficiaient de dessertes aériennes ne réclamant aucun soutien, grâce à la péréquation interne d'Air Inter.

Le mécanisme institué permet d'ailleurs, dans la rédaction actuelle de l'article 14, d'aller au-delà de ce que permettait l'ancien système. En effet, les lignes Province-Europe pourraient bénéficier des ressources du fonds étant entendu que, selon les informations communiquées à votre rapporteur, la désignation des lignes éligibles serait opérée par le comité interministériel d'aménagement du territoire.

Lors de son audition par votre commission spéciale, M. Bernard BOSSON, ministre des transports, a considéré que, au vu des trafics enregistrés et avec un montant de 4 francs, le produit de la taxe -destinée à alimenter le fonds et créée à l'article 302 bis 2 du code général des impôts- pourrait atteindre 168 millions de francs en 1995.

Il doit toutefois être précisé que si la rédaction de l'article 14 laisse supposer une relation logique entre le fonds de péréquation et la taxe, cette relation n'a, en réalité, aucune consistance juridique. En effet l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit que l'affectation d'une recette budgétaire à une dépense «*ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances, d'initiative gouvernementale*».

Rappelons, à ce propos, que le Conseil constitutionnel est particulièrement vigilant sur cette question d'affectation de recettes. Sa jurisprudence -réaffirmée par sa décision n° 93-328 DC du

16 décembre 1993 rendue sur la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle- prohibe les affectations de recettes au sein du budget de l'État à travers des lois ordinaires. Sa sévérité sur ce point le conduit à soulever d'office l'inconstitutionnalité des dispositions allant en ce sens.

En l'espèce, et dans le respect des dispositions de l'ordonnance précitée, l'article 29 de la loi de finances pour 1995 ouvre dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé «*Fonds de péréquation des transports aériens*», dont le ministre chargé de l'aviation civile est l'ordonnateur principal.

Il n'est pas sans intérêt, sur ce point, de souligner que **cet article du projet de loi de finances autorise, en dépense du compte, des versements au budget général**. Ceci ouvre une faille dans le dispositif. Une part des ressources que l'article 14 du présent projet de loi prévoit d'affecter au transport aérien pourrait se trouver employée à **d'autres usages**.

● L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, l'ensemble des dispositions présentées par le Gouvernement. Elle les a toutefois complétées par un alinéa précisant que la taxe instituée s'ajoutait aux prix demandés.

Cet ajout vise à assurer que sur le billet, acquitté par l'usager, apparaisse nettement que l'augmentation du prix résultant de l'application de la taxe ne découle pas d'une hausse des tarifs des compagnies.

La commission est favorable à cette précision qui répond à une demande exprimées par lesdites compagnies.

3. Position de la commission

La commission se félicite de la création du fond de péréquation des transports aériens qui répond à une préoccupation maintes fois exprimée au Sénat.

Elle est favorable à la taxe destinée à assurer les ressources nécessaires au financement de ses vocations.

Elle vous proposera toutefois un amendement opérant une nouvelle rédaction de cet article dans le but :

① d'ériger le fonds en établissement public national ;

② de limiter ses compétences aux seules dessertes aériennes intérieures.

● La transformation du fond en établissement public présente le triple avantage :

- d'éviter une «évasion» de ses ressources vers le budget général en raison du principe d'autonomie financière qui régit le fonctionnement de tels établissements ;

- d'associer, à travers son conseil d'administration, des parlementaires et des élus locaux à sa gestion ;

- de permettre éventuellement la constitution de réserves financières permettant de faire face, sans modification conjoncturelle de la taxe, à l'évolution des besoins et, le cas échéant, au soutien d'opérations exceptionnelles.

Dans un souci de cohérence, la commission a d'ailleurs souhaité préciser que la gestion du fonds devra tenir compte des orientations des schémas directeurs nationaux des infrastructures de transport, à compter de leur publication.

● L'exclusion du soutien du fonds aux lignes internationales répond, quant à elle, au souci d'assurer l'avenir de l'industrie française du transport aérien et la cohérence des politiques publiques mises en oeuvre en ce domaine.

Dans la concurrence avivée que se livre les compagnies aériennes, le drainage des passagers des lignes moyen courrier vers les noeuds aéroportuaires («hub») où convergent leurs lignes internationales long courrier constitue un enjeu commercial essentiel. Ceci s'explique aisément : les lignes long courrier offrent des sources de profit beaucoup plus importantes que des lignes court et moyen courrier. Il est donc souvent fructueux, pour une grande compagnie, de proposer des billets à prix coûtant sur des liaisons court courriers à destination de son «hub», dès lors que cela permet de vendre un billet long courrier avec une marge confortable.

American Airlines a fondé sa suprématie internationale sur l'atout que lui a procuré, au moment de la déréglementation américaine, son important marché domestique. Un des arguments centraux avancé par Air France pour justifier le rachat d'Air Inter en 1990 n'a t-il pas été qu'elle se trouverait ainsi en position d'attirer vers Roissy -au départ de ses lignes internationales- une plus grande partie des passagers transportés par Air Inter ?

Il ne fait aucun doute que les compagnies communautaires vont profiter de l'ouverture du ciel français demandée par les instances européennes pour tenter d'accroître le nombre de passagers transitant par leur «hub».

Dans ces conditions, elles répondront en nombre, et dans les conditions financières les plus attrayantes, aux appels d'offre lancés pour assurer des dessertes Province-Europe, tout spécialement quand la ville d'arrivée ou de départ sera celle de leur «hub».

A maintenir la possibilité de subventionnement de telles lignes par un fonds national, on aboutirait à accepter que les citoyens financent des lignes de nature à affaiblir les positions commerciales de la compagnie nationale au moment où, en tant que contribuables, ils assument le poids financier de son redressement. Un tel paradoxe apparaîtrait d'autant plus inacceptable que rien n'interdira aux collectivités locales désireuses de disposer de dessertes internationales directes de soutenir financièrement de telles dessertes, même lorsqu'elles sont proposées par les compagnies aériennes étrangères les mieux disantes. Bien plus, cela leur sera sans doute plus facile qu'aujourd'hui puisque, pour toutes celles qui n'étaient pas intégrées au réseau d'Air Inter, elles n'auront plus à supporter seules le poids des subventions destinées à leur desserte par des vols intérieurs.

Mais, à suivre la direction tracée par la nouvelle formulation de l'article, la collecte nationale de ressources n'ira soutenir que les seules lignes intérieures.

Compte tenu des observations qui précèdent, votre commission vous demande d'adopter l'article 14 dans la rédaction qu'elle vous présente.

Article 15

Fonds d'investissement des transports terrestres - Taxe sur les sociétés d'autoroute. Taxe sur la distribution d'électricité.

L'article 15 crée un fonds d'investissement des transports terrestres ainsi qu'un fonds d'investissement fluvial.

Il institue, à cette occasion, une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes ainsi qu'une taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés.

Selon les indications fournies par le Gouvernement lors du débat à l'Assemblée nationale, ces deux taxes ont vocation à alimenter un compte d'affectation spéciale dont les emplois seront ceux des deux fonds. Le dispositif ainsi proposé implique donc l'inscription d'un dispositif complémentaire dans la loi de finances (article 30 du projet de loi de finances initiale pour 1995).

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le projet initial du Gouvernement prévoyait la création d'un seul fonds d'investissement des transports terrestres. Le champ d'intervention de ce fonds était étendu :

- à la réalisation des voies navigables à grand gabarit figurant au schéma directeur des voies navigables ;

- au financement du réseau TGV inscrit au schéma directeur national ;

- aux investissements nécessaires au développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs ;

- aux investissements nécessaires au développement des transports combinés ;

- aux investissements routiers.

Son montant s'élevait à environ 2,1 milliards de francs par an, apportés par les deux taxes sur les concessionnaires d'autoroutes et les concessionnaires d'ouvrages hydroélectriques.

Au cours du débat devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté la mise en place de deux fonds, l'un conservant le titre de fonds d'investissement des transports terrestres, l'autre revêtant la dénomination de fonds d'investissement fluvial. Cette concession n'est toutefois que de forme puisque le projet de loi de finances initiale pour 1995 n'institue qu'un seul compte spécial du trésor intitulé «Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables». (1)

a) Le fonds d'investissement des transports terrestres et la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes (Paragraphe I)

• Le fonds d'investissement des transports terrestres a vocation à participer aux financements et investissements visés ci-dessus, à l'exclusion de ceux afférents aux voies navigables.

Deux précisions ont été apportées au contenu de ces actions :

- seuls sont dorénavant mentionnés les investissements routiers nationaux ;

- en outre, les financements d'investissements iront en priorité au désenclavement des zones d'accès difficile, qu'il s'agisse des transferts ferroviaires régionaux de voyageurs ou des investissements routiers nationaux.

Par ailleurs, le recours à la formule générale de «financement du réseau TGV» permet de viser aussi bien le coût des infrastructures que celui du matériel roulant.

La commission s'interroge sur la cohérence de la rédaction proposée en juillet dernier par le gouvernement et celle retenue par l'article 30 du projet de loi de finances initiale pour 1995

(1) Lire le c) de la deuxième partie du commentaire sur le présent article

qui ignore l'objectif de désenclavement des zones d'accès difficile et n'isole pas, au sein du réseau ferré, le TGV et les transports ferroviaires régionaux de voyageurs.

Le compte d'affectation spéciale n° 902-26 «Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables» retracerait, en effet, en recettes, en particulier :

- «*les investissements sur le réseau routier national*» ;
- «*les subventions d'investissement en matière de transports ferroviaires et de transport combiné*».

• Le paragraphe I de l'article 15 insère, en outre, un article 302 bis ZB dans le code général des impôts. Il s'agit d'instituer, à compter du 1er janvier 1995, une taxe due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers.

Le tarif de la taxe est fixé à **2 centimes** par kilomètre parcouru et son rendement prévisible est de **1 150 millions de francs par an**.

En l'absence de toute autre précision, cette taxe, dont le caractère fiscal ne fait aucun doute, puisqu'elle est inscrite dans le code général des impôts, serait reversée dans le budget général de l'Etat. **Seule une procédure expresse d'affectation permettrait que son produit finance directement les emplois du fonds d'investissement des transports terrestres.** Or, en vertu des dispositions du dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, l'affectation à un compte spécial du Trésor ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale. Tel est l'objet de l'article 30 du projet de loi de finances initiale pour 1995 qui prévoit que la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes est une recette du compte d'affectation spéciale intitulé «Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables».

L'article 12 du même projet de loi procède lui aussi à la création de ladite taxe : l'article 302 bis ZB nouveau du code général des impôts figure donc à l'heure actuelle dans deux textes en cours de discussion devant le Parlement.

Votre commission souhaite vivement que l'institution de la taxe sur les concessionnaires d'autouroutes reste inscrite dans le présent projet de loi d'orientation. A défaut, elle serait conduite à penser que le gouvernement n'a pas l'intention d'achever avant le début du prochain exercice l'examen de ce texte.

Pour le reste, la taxe, comme le prélèvement sur les ouvrages hydroélectriques concédés, sera constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations seront présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

Au cours du débat à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a indiqué que la taxe ainsi créée ne pourrait pas être répercutée sur le prix des péages. Elle constitue, en effet, une nouvelle charge d'exploitation, exclusivement imputable aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le texte de l'article 15 a été complété afin de préciser qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait la durée des concessions en tenant compte des incidences de la taxe susvisée sur l'équilibre des sociétés concessionnaires. En pratique, les concessions des sociétés d'autoroutes seront prolongées afin de leur permettre d'accroître leurs ressources d'emprunts, celles-ci étant destinées à absorber l'excédent de charges d'exploitation engendré par la taxe.

Le rythme de réalisation du programme autoroutier décennal annoncé à la fin de l'année dernière (14 milliards de francs par an d'investissements pendant dix ans, soit 140 milliards de francs pour la période) ne serait donc pas remis en cause. Du moins, un engagement très précis a-t-il été pris en ce sens par le gouvernement devant nos collègues députés.

b) Le fonds d'investissement fluvial et la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés (Paragraphe II)

• L'institution d'un fonds spécifique d'investissement fluvial, prévue dans une première version du projet du Gouvernement, apparaît justifiée par les spécificités du réseau français de voies navigables.

A la fin du siècle dernier en effet, la France, grâce au réseau «Freycinet», disposait du premier réseau européen. Depuis, les progrès de la route et du rail ont permis à ces deux modes de conquérir la quasi-totalité du marché de la navigation à petit gabarit. Seule la navigation à grand gabarit reste susceptible d'être compétitive. Toutefois, alors que l'Allemagne, la Belgique et les Pays Bas s'équipaient d'un véritable réseau à grand gabarit, la France prenait un retard considérable.

ETENDUE COMPARÉE DES RESEAUX DE VOIES NAVIGABLES DANS L'EUROPE DU NORD-OUEST

	France	R.F.A.	Pays-Bas	Belgique
Population (millions d'habitants)	56,3	62,7	14,9	9,9
Surface (10 ³ X km ²)	544	249	42	31
Densité - Chiffres 1989 (habitants X km ²)	101	247	358	325
Longueur voies navigables à grand gabarit - Chiffres 1987 (km)	1988	3599	2391	830
Longueur de voies à grand gabarit pour 1 000 km ² (km)	3,6	14,4	56,9	26,7
Longueur de voies à grand gabarit pour 1 000 habitants (m)	35	57	160	84

Pour présenter la même densité par habitant qu'en Allemagne, il faudrait ainsi que le réseau à grand gabarit français atteigne 3 200 kilomètres, c'est-à-dire qu'il augmente de 1 200 kilomètres. La réalisation du schéma directeur français des voies navigables prévoit d'ailleurs une croissance de notre réseau d'un ordre de grandeur comparable (930 kilomètres).

Bien plus que la faible longueur de nos voies à grand gabarit, c'est l'insuffisance de leur maillage qui explique l'écart considérable entre les performances de la navigation fluviale allemande et française.

TRAFIC FLUVIAL COMPARE FRANCE - ALLEMAGNE

	France	Allemagne Ex-RFA
Longueur de voies à grand gabarit (km)	2000	3600
Trafic fluvial en 1991 (milliards de t x km)	6,8	54
Part du fluvial dans le trafic marchandise (%)	3	19,9
Longueur moyenne du transport fluvial (km)	112	214
Productivité du transport fluvial (millions de t x km par bateau)	1,3	14

La fragmentation du réseau français en quatre bassins non raccordés entre eux (Rhône, Seine, Rhin et Moselle) est une faiblesse que nos partenaires ont su corriger, notamment l'Allemagne en opérant le raccordement Rhin Main-Danube, qui relie la Mer du Nord à la Mer Adriatique.

L'aménagement du territoire exige un système cohérent de transport multimodal (routes, fer et voies navigables), ce qui suppose la réalisation accélérée des liaisons fluviales interbassin.

Il était donc temps qu'une volonté politique de relance du transport fluvial se manifeste clairement.

De ce point de vue, la mise en place d'un fonds d'investissement fluvial complèterait judicieusement la loi n° 94-576 du 12 juillet 1994, relative à l'exploitation commerciale des voies navigables récemment adoptée par le Parlement.

Le champ couvert par le fonds d'investissement fluvial institué par le paragraphe II du présent article est celui des voies navigables figurant au schéma directeur des voies navigables (décret du 17 avril 1985).

La précision selon laquelle les voies navigables susceptibles de recevoir un financement du fonds doivent être prévues à « grand gabarit » a été supprimée à l'Assemblée nationale.

On rappellera, sur ce point, que la réalisation d'une liaison à grand gabarit entre la Saône et la Moselle, envisagée comme alternative à la liaison Saône-Rhin pour terminer la mise à grand gabarit de l'axe Mer du Nord-Méditerranée, n'avait, elle, pas été retenue. Le projet Saône-Moselle figure, en revanche, dans le schéma européen de 1992. Pour autant, le présent article qui ne vise que le schéma directeur national des voies navigables l'exclut de son champ.

Là encore, votre commission s'interroge sur la cohérence entre la rédaction proposée en juillet dernier par le gouvernement et celle retenue par l'article 30 du projet de loi de finances initiale pour 1995 qui vise, sans plus de précision, « les investissements destinés aux voies navigables ».

• Le paragraphe II de l'article 15 adopté par l'Assemblée nationale insère un article 302 bis ZA dans le code général des impôts afin d'instituer, à compter du 1er janvier 1995 une taxe acquittée par les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés, assise sur le nombre de kilowattheures produits.

Cette taxe fiscale, insérée à ce titre dans le code général des impôts, devrait, en l'absence de toute autre précision, venir en recette du budget général de l'État, seule une procédure expresse d'affectation inscrite en loi de finances permettant éventuellement que son produit finance directement les emplois du fonds d'investissement fluvial. L'article 30 du projet de loi de finances initiale pour 1995 érige effectivement le produit de la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés en recette du compte

d'affectation spéciale «Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables».

La taxe est de 1,4 centime par kilowattheure produit. Assise sur une production d'un peu moins de 70 milliards de kilowattheures, le prélèvement permettrait ainsi un gain annuel de 950 millions de francs.

La base d'imposition retenue appelle trois remarques :

- Ne sont ici visés que les titulaires d'ouvrages hydroélectriques *concedés* à l'exclusion des ouvrages hydroélectriques *autorisés*, c'est-à-dire en principe ceux dont la puissance est inférieure à 4 500 kilowatts. Sont tenues, en clair, hors du champ de la taxe les microcentrales.

L'article 302 *bis* ZA du code général des impôts tel qu'il est ici rédigé aurait toutefois pour effet d'assujettir à la taxe projetée les titulaires de toutes les centrales hydroélectriques *concedées*, y compris celles disposant d'une puissance maximale brute comprise entre 500 et 4 500 kilowatts et qui ont été *concedées* antérieurement à la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur. C'est, en effet, ce dernier texte qui a modifié l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, en portant de 500 à 4 500 kilowatts le seuil de *concessibilité*.

Il serait souhaitable, si l'assiette prévue était confirmée, que les petites centrales hydroélectriques de puissance comprise entre 500 et 4 500 kilowatts se trouvant actuellement exploitées sous le régime de la concession soient exonérées de la taxe projetée.

Une telle requête apparaît opportune dans la mesure où ces aménagements, qui intéressent principalement la production autonome d'électricité, **ne demeureront *concedés* que pendant le temps de validité de leur titre actuel** ; leur exploitation ultérieure relèvera, en effet, du régime de l'autorisation qui les exonérera de droit de la taxe projetée.

- L'ensemble du domaine public fluvial est concerné, et non seulement celui confié en gestion à l'établissement public des Voies navigables de France (VNF). Est notamment inclus dans le champ du présent article le domaine public fluvial *concedé* à la Compagnie nationale du Rhône.

- Enfin, s'agissant des ouvrages *concedés* à la Compagnie nationale du Rhône (CNR), le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a confirmé, devant l'Assemblée nationale, que celle-ci ne supporterait pas *«le poids de la taxe*

hydroélectrique qui sera incluse dans les prix de vente à EDF de l'électricité».

En effet, au terme des accords conclus entre la CNR et EDF, ce dernier supporte directement la plupart des charges d'exploitation des ouvrages, certes concédés à la Compagnie nationale du Rhône mais gérés, en pratique, par Electricité de France pour le compte de la CNR.

Si quelques ouvrages hydroélectriques ont été concédés par l'Etat à la SNCF ainsi qu'à Péchiney, l'essentiel est toutefois exploité par Electricité de France qui devrait ainsi acquitter la presque totalité de la taxe.

L'article 12 du projet de loi de finances initiale pour 1995 procède également à la création de la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés sous les conditions décrites ci-dessus.

A ce sujet, votre commission ne peut que réitérer les remarques suscitées par la «répétition» de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes dans le projet de loi d'orientation et le projet de loi de finances : à défaut de suppression dans le projet de budget pour 1995, elle devra considérer que le gouvernement n'a pas l'intention de conduire jusqu'à son terme la discussion sur le présent texte.

2. La portée du dispositif : des incertitudes à lever

Les sommes dégagées par le constitution des deux fonds d'investissement fluvial et des transports terrestres (2,1 milliards de francs environ par an) peuvent paraître modestes au regard du coût prévisionnel des infrastructures au financement desquelles ils sont appelés à participer :

- Le coût total de réalisation du schéma directeur national du train à grande vitesse était évalué à 210 milliards de francs de 1989 dont 180 milliards de francs au titre des infrastructures et 30 milliards de francs pour le matériel roulant. Depuis, environ 11 milliards de francs de surcoûts probables ont dû toutefois être constatés pour les TGV Méditerranée, Est et Lyon-Montmélian (Savoie).

Parmi les mises en chantier déjà décidées, le TGV Méditerranée aurait ainsi un coût de 27,5 milliards de francs (dont 24,6 milliards de francs d'infrastructures) et le TGV-Est un coût

-actualisé à fin mai 1994- de 21 milliards de francs pour les seules infrastructures.

S'agissant du TGV Lyon-Turin actuellement à l'étude, la mise en oeuvre de la liaison Lyon-Montmélián nécessite à elle seule un financement de 9,6 milliards de francs, cependant que le Livre Blanc de la Commission européenne, élaboré au mois d'avril 1994, estime à environ 50 milliards de francs le coût total des travaux (7,7 milliards d'Écus).

Au total, ce sont quelque 450 milliards de francs qui pourraient être nécessaires pour l'achèvement de la totalité du réseau ferroviaire français à grande vitesse.

• En matière d'investissements pour le développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs particulièrement dans les zones d'accès difficile, il est impossible de connaître le montant des financements nécessaires sur les prochaines années en l'absence du schéma national portant sur l'ensemble des lignes structurant le territoire national réclamé par notre collègue Hubert Haenel dans son rapport récent sur les relations entre les régions et la SNCF⁽¹⁾.

A une échelle plus large, le montant des investissements que la SNCF devrait effectuer, en 1994, sur son réseau «classique», hors région d'Ile-de-France, est évalué à 7,6 milliards de francs. Par ailleurs, la part des contrats de plan État-régions consacrée aux transports ferroviaires pour la période 1994-1998 a atteint à peu près 3,5 milliards de francs.

• S'agissant des investissements nécessaires au développement des transports combinés, il est là encore difficile d'avancer un chiffre en l'absence de schéma directeur national.

On se référera toutefois, sur ce sujet, aux travaux récents de la mission ministérielle conduite par notre collègue, le député Marc-Philippe Daubresse, qui estime à 1 milliard de francs par an le volume total des aides annuelles pour engager une politique significative en matière de transport combiné et de schéma d'implantation des plates-formes multimodales⁽²⁾.

⁽¹⁾ «Régions - SNCF : vers un renouveau du Service public», par Hubert Haenel, mai 1994 - 48 p.

⁽²⁾ «L'Intermodalité, un outil privilégié d'aménagement du territoire» - Mission ministérielle de Marc-Philippe Daubresse, député du Nord - 30 juin 1994.

Par ailleurs, le projet d'«autoroute ferroviaire» est évalué à quelque 40 milliards de francs par les commentateurs.

• En matière de routes, le financement des autoroutes concédées, assuré par le recours au marché, est en principe exclu du champ d'intervention du fonds (14 milliards de francs d'emprunts annuels sur dix ans).

La seule masse significative est constituée par le volet routier des contrats de plan État-régions pour la période 1994-1998 auquel doivent être agglomérés les programmes d'accélération (rocade des Estuaires, route Centre-Europe-Atlantique, RN 88...) ainsi que les grands programmes spécifiques (A 20, A 75 et RN 7) entièrement financés par l'État : soit un total de 74 555,7 millions de francs de 1994.

• Pour les trois liaisons fluviales interbassins prévues au schéma directeur des voies navigables, le coût prévisionnel était évalués en 1992 :

- entre 8 et 10 milliards de francs pour la liaison Seine-Escault (durée de réalisation : sept ans) ;

- 17,25 milliards de francs pour la liaison Saône-Rhin (durée de réalisation : dix ans) ;

- environ 15 milliards de francs pour la liaison Seine-Moselle (durée de réalisation : dix ans).

Le coût de réalisation de l'ensemble du schéma directeur des voies navigables est, lui, estimé à 55 milliards de francs, ce qui n'a rien d'irréalisable.

Il semble que le Gouvernement a voulu, par la création des deux fonds d'investissement, se réserver le secours d'une enveloppe supplémentaire lui permettant de «boucler» plus facilement des dossiers de financement faisant appel à plusieurs contributeurs (État, collectivités locales, établissements publics, entreprises nationales).

Ce choix appelle lui-même quatre remarques :

a) Les deux fonds mis en place par l'article 15 seront gérés par l'État seul.

Au cours du débat devant l'Assemblée nationale, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a bien précisé que «*les ressources de ces fonds, issues de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes et de la taxe sur les ouvrages*

hydroélectriques concédés, alimenteront un compte d'affectation spéciale» (1).

Telle est effectivement la solution proposée par l'article 30 du projet de loi de finances pour 1995.

Est donc clairement écartée toute solution, de type fonds spécial des grands travaux (FSGT), tendant à instituer un établissement public auquel est affecté une taxe spécifique (2). De même, les Voies navigables de France ou la Compagnie nationale du Rhône n'ont-elles pas vocation à être les bénéficiaires directs de la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés.

Comme tous les comptes spéciaux du Trésor, les comptes d'affectation spéciale sont ouverts dans la loi de finances. La nature des ressources et des emplois qui les composent font certes l'objet d'un examen et d'une approbation du Parlement, mais la marge de manoeuvre de celui-ci est contrainte par l'interdiction faite à ses membres de proposer eux-mêmes une affectation de ressources ou la création de nouveaux attributaires même compensée par un relèvement des recettes existantes.

Ultérieurement, les parlementaires désignés par leurs commissions peuvent suivre et contrôler de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale en vertu du pouvoir général de contrôle des finances publiques dévolu à la représentation nationale par l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.

(1) Article 25 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 :

«Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'État ne peut compléter les ressources d'un compte special que si elle est au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses.

«Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois mois de la création de celui-ci. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année. Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cette excédent de recettes.»

(2) On rappellera ici que la création d'une Agence nationale du transport intermodal financée par les ressources prévues par le présent article, fait partie des propositions du rapport précité de M. Marc-Philippe Daubresse.

En revanche, le Gouvernement seul décide, par voie réglementaire, de la mise en place éventuelle d'un comité de gestion du compte d'affectation spéciale. Il est également seul, par voie de conséquence, à en fixer la composition. Or, aucun engagement n'a été pris à ce sujet à l'Assemblée nationale.

b) En dépit des déclarations contraires du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, la création d'un compte d'affectation spéciale regroupant les deux fonds d'investissement fluvial et des transports terrestres se traduit par une débudgétisation partielle en 1995.

Après avoir parlé devant nos collègues députés de la nécessité de trouver des ressources supplémentaires, le Ministre délégué avait de nouveau précisé : « *le fonds est destiné à apporter des ressources en plus de celles qui existent dans le budget de l'Etat ou des autres sources de financement des investissements de transport* ».

Tel n'est pas le cas puisque le ministère du budget a obtenu de M. le Premier ministre l'amputation, dans le projet de loi de finances pour 1995, des mesures nouvelles inscrites sur le budget des transports terrestres à hauteur d'un milliard de francs, soit la moitié environ du montant de recettes attendu sur le compte d'affectation spéciale pour le prochain exercice (1). Les recettes réellement nouvelles que permettrait de dégager le mécanisme mis en place par le présent article ne s'élèveraient ainsi qu'à un milliard de francs au lieu des deux milliards initialement annoncés.

La commission s'inquiète également de voir parmi les postes d'affectation possibles du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables telles qu'elles sont énumérées par l'article 30 du projet de loi de finances initiale pour 1995 « *les reversements au budget général* ».

En clair, le gouvernement souhaite créer un « branchement » direct, à due concurrence du montant des autorisations de programme qui n'auront pu être engagées dans l'année, du produit des taxes sur les concessionnaires d'autoroutes et sur les concessionnaires d'ouvrages hydroélectriques vers le budget général. Il sera souhaitable de prévoir la suppression de cette ligne de

(1) Soit une amputation de 650 millions de francs sur le budget des routes et de 350 millions de francs sur celui des transports terrestres (240 millions de francs pour le rail et 110 millions de francs pour les voies navigables).

reversement lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour l'année prochaine.

c) La mise en place de deux fonds d'investissement, l'un pour les transports terrestres, l'autre pour le transport fluvial n'emporte pas affectation exclusive au premier de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes et au second de la taxe sur les concessionnaires d'ouvrages hydroélectriques

Conformément aux déclarations du ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, le compte d'affectation spéciale n° 902-26 «Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables» a vocation à recevoir, en ressources, les deux taxes sur les concessionnaires d'autoroutes et sur les ouvrages hydroélectriques concédés. Or, ces recettes, en l'absence de toute autre précision, auront un caractère fongible.

Parallèlement, le gouvernement ne fait pas mystère de sa volonté d'assurer le financement du TGV Est grâce aux ressources nouvelles dégagées par le nouveau compte d'affectation spéciale. C'est également lui qui a proposé de supprimer la restriction initiale de l'objet du fonds d'investissement fluvial aux voies navigables à grand gabarit figurant au schéma directeur des voies navigables. Le risque est donc que le train à grande vitesse n'absorbe une part déterminante du produit des deux taxes, laissant la portion congrue aux autres affectations.

Un tel schéma, qui sacrifierait une nouvelle fois le développement de la voie d'eau à grand gabarit, serait tout simplement inadmissible et viderait d'une grande partie de son contenu le projet de loi lui-même.

Deux réponses peuvent être envisagées :

- soit contraindre le gouvernement à isoler les deux ressources en les affectant à deux comptes spéciaux du trésor distincts ;

- soit accroître en des termes substantiels la taxe assise sur l'électricité afin d'assurer le financement des liaisons Rhin-Rhône, Seine-Nord et Seine-Est.

d) De ce point de vue, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, le texte n'apporte aucune réponse à la question des relations futures entre Electricité de France et la Compagnie nationale du Rhône ni à celle du partage de la «rente du Rhône» pour le financement du développement de la voie d'eau.

Le Ministre délégué a précisé devant l'Assemblée nationale : *«Les textes constitutifs de la CNR -loi de 1921, loi de 1980- qui ont organisé son statut et ses relations avec EDF devront probablement être revus le moment venu. Mais de nombreuses difficultés techniques et juridiques doivent être surmontées. C'est pourquoi le Gouvernement a chargé Mme Hélène Blanc, ancien préfet, de présenter un rapport. Nous ne pouvons nous engager avant que ce rapport ait été remis et qu'ait été engagée une concertation avec toutes les parties concernées, notamment les collectivités participant à la CNR. Mais nous prenons clairement l'engagement que des décisions interviendront dans des délais rapprochés ; elles seront soumises au Parlement au cas où des modifications législatives apparaîtraient nécessaires. Cet engagement devrait répondre à vos légitimes préoccupations au sujet de l'évolution de la CNR, dont chacun mesure le rôle et l'importance».*

Plus haut dans son intervention, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales avait parlé de «prix de vente» à EDF de l'électricité produite par les ouvrages concédés à la Compagnie nationale du Rhône. Il s'agit là d'une formule dont on sait qu'elle est rejetée par Electricité de France (lire l'encadré ci-dessous). En l'utilisant, le ministre a donc laissé suggérer que la «rente du Rhône» pourrait être dégagée à des fins extérieures à celles d'EDF, notamment pour le financement de la liaison Rhin-Rhône, ce que prévoit implicitement la loi de 1980.

La « Rente du Rhône »

En 1992, les usines hydroélectriques de la CNR ont produit 16,21 milliards de kilowattheures, soit 4 % de la production EDF, lui procurant une recette de 1 600,7 millions de francs.

Aux termes des accords conclus entre EDF et la CNR, l'énergie fournie par les aménagements de la CNR n'a pas pour contrepartie le **paiement d'un prix de vente** mais le **versement d'une redevance** représentant le remboursement de frais dont le poste le plus important est constitué par les charges financières des emprunts contractés par la CNR pour la construction des ouvrages du Rhône.

Ces charges financières sont en décroissance rapide : de 8,67 centimes le kilowattheure en 1991, elles sont passées à 7,34 centimes en 1992 et seront inférieures à 1 centime après 1998.

La redevance s'est élevée, en 1991, à 1 817,8 millions de francs, soit 11,2 centimes par kilowattheure, alors que le coût moyen de la production d'EDF s'établissait pour la même période, à 23,6 centimes par kilowattheure. (1)

Cet écart doit être corrigé, compte tenu de l'existence de charges d'exploitation des centrales de la CNR supportées directement par EDF (certaines dépenses de personnel, de travaux et certaines cotisations fiscales notamment), et de provisions pour renouvellement qui, incombant normalement au concessionnaire, sont constituées par EDF dans son bilan « pour compte de la CNR » et correspondent à des actifs figurant dans le bilan de cette dernière.

(1) Les chiffres 1992 d'EDF n'étant pas encore disponibles, ce sont ceux de 1991 qui ont été retenus comme base de comparaison.

Après la prise en compte de ces éléments, le coût total net de production pour EDF des usines de la CNR, exprimé en francs constants, valeur 1992 (soit + 2,8 % par rapport à 1991), s'établit ainsi :

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 à 2003
Coût en centimes par kwh	14,2	13,3	12,2	14,9	10,1	10,7	13,5	de 8,6 à 9,3

Les variations tiennent à des échéances d'emprunt remboursés in fine.

En comparaison, le coût de l'énergie EDF haute tension, toutes centrales et tous modes de production confondus, qui a été de 23,6 centimes du kilowattheure en 1991, devrait, conformément au contrat de plan, baisser de 1,5 % par an jusqu'en 2000, puis rester constant en raison des charges de renouvellement du parc. Il devait donc s'établir, en valeur moyenne, à 23,89 centimes par kilowattheure en 1992 et à 21,21 centimes en l'an 2000.

Il apparaît ainsi un important écart de coût (la «rente du Rhône») entre les deux entreprises qui de 9,7 centimes par kilowattheure, en 1992, s'élève à 12,6 centimes en 2000 puis reste relativement constant jusqu'en 2023, date d'échéance de la concession de la CNR.

Au total, compte tenu d'une capacité de production de 16,29 milliards de kilowattheures, cet écart correspond à un avantage financier au profit d'EDF de **1,586 milliard de francs** pour 1992 et de 2,06 milliards de francs pour 2000. De **1992 à 2023, cet avantage cumulé se chiffre à 60 milliards de francs.**

Considérant les coûts moyens de production d'EDF depuis 1955 (date à partir de laquelle ces chiffres figurent dans ses rapports annuels) et ceux de la CNR, on constate un écart du même ordre que celui déterminé ci-dessus : EDF a bénéficié, au cours des 28 dernières années d'un avantage cumulé de 50,1 milliards de francs valeur 1992.

12/11/95
Voté

Votre commission n'a toutefois pas voulu interférer avec les décisions que les pouvoirs publics seront amenés à prendre, dans un très proche avenir, s'agissant de l'affectation de la «rente du Rhône». Après en avoir débattu, elle a ainsi écarté la solution qui aurait consisté à déposer un amendement contraignant Electricité de France à acheter sa production à la Compagnie nationale du Rhône au prix fixé pour l'achat de leur production aux producteurs indépendants.

3. Les propositions de votre commission

Les propositions de votre commission s'articulent autour de deux principes :

- mise en place, à compter du 1er janvier 1995, d'un **établissement public**, intitulé «fonds d'investissement des transports terrestres»,

- accroissement significatif des ressources du fonds par la **substitution à la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés d'une taxe sur les distributeurs d'électricité.**

a) La mise en place d'un établissement public intitulé «fonds d'investissement des transports terrestres» (paragraphe I)

Cette solution :

- permettrait l'association des élus locaux et du Parlement à la gestion du fonds,

- interdirait d'utiliser le fonds comme «variable d'ajustement» du budget général.

Etablissement public national placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de l'aménagement du territoire et du ministre chargé des transports, le fonds d'investissement des transports terrestres aurait pour mission de contribuer :

- au financement du réseau ferroviaire à grande vitesse inscrit au schéma directeur national ;

- aux investissements nécessaires au développement des transports combinés ;

- aux investissements routiers nationaux, particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficile ;

- à la réalisation des voies navigables figurant au schéma directeur de voies navigables.

Le fonds serait géré, dans des conditions fixées par décret, par un conseil d'administration comprenant quatre représentants du Parlement, trois représentants des collectivités territoriales et sept représentants des ministres concernés. Ainsi serait respectée la parité entre les élus et l'administration. Le président du conseil d'administration serait toutefois nommé par arrêté conjoint des ministres concernés. En cas de partage des votes, il aurait voix prépondérante (1).

b) La mise en oeuvre d'une taxe sur les distributeurs d'électricité dont le produit serait triple de la taxe prévue par le projet de loi sur les ouvrages hydroélectriques concédés (paragraphe II).

Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'établissement public percevrait :

- la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, dans les conditions d'assiette et de tarif prévues par le texte voté par l'Assemblée nationale (2 centimes par kilomètre parcouru, soit 950 millions de francs en 1995) ;

- une taxe due par les personnes morales assurant les services de distribution d'électricité mentionnées par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz à raison du nombre de kilowattheures distribués en France.

(1) Le mode de composition du conseil d'administration est identique à celui proposé par votre commission pour l'établissement public qu'elle suggère d'instituer à l'article 14 (Fonds de péreçuation des transports aériens).

La distribution d'électricité est aujourd'hui assurée en France :

- à 95 % par Electricité de France ;

- pour le vingtième restant, par des régies municipales, des sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électrification rurale (SICAE), ainsi que par Charbonnages de France et certains producteurs du secteur sidérurgique pour leur compte propre.

L'assiette ainsi définie est en fait égale à la consommation intérieure d'électricité dont sont retranchées les «pertes de transport et de transformation». Elle représentait, en 1992, dernière année pour laquelle nous disposions de chiffres définitifs, un montant de 355 milliards de kilowattheures.

Le tarif de la taxe sur les personnes morales assurant les services de distribution d'électricité serait fixé à 0,9 centime par kilowattheure distribué, ce qui porterait la ressource, en 1995, à près de 3,5 milliards de francs (au lieu de 1 150 millions de francs pour la taxe sur les concessionnaires d'ouvrages hydroélectriques).

La somme ainsi dégagée permettrait d'envisager, dès l'année prochaine, l'engagement des autorisations de programme pour deux au moins des trois liaisons fluviales à grand gabarit inscrites au schéma directeur des voies navigables.

La mise en oeuvre de cette taxe ferait, en outre, l'objet de conventions entre l'Etat et les personnes morales assurant la distribution d'électricité.

Votre Commission spéciale vous propose d'adopter le présent article dans la nouvelle rédaction qu'elle vous a présentée.

Article 16

(article L.112-16 et L.112-17)

Fonds de gestion de l'espace rural

L'article 16 institue un fonds de gestion de l'espace rural (FGER) dont les crédits, inscrits sur le budget du ministère de l'Agriculture, seront déconcentrés et répartis par les préfets des départements selon des critères fixés localement après consultation des acteurs politiques et économiques locaux. La marge de manoeuvre ainsi dégagée doit bénéficier prioritairement aux zones rurales en cours de désertification caractérisées par la dégradation de leurs paysages.

Le présent article crée une nouvelle section intitulée «Fonds de gestion de l'espace rural» au sein du chapitre II («L'aménagement rural») du titre premier («Le développement et l'aménagement de l'espace rural») du livre premier («L'aménagement et l'équipement de l'espace rural») du code rural.

Le nouveau fonds constituera un chapitre spécifique du budget de l'Agriculture et sera doté de 500 millions de francs en mesures nouvelles dans le projet de loi de finances initiale pour 1995 (*Chapitre 44-83*).

Il est proposé d'insérer deux articles au sein de la nouvelle section du code rural consacrée au fonds de gestion de l'espace rural, le premier relatif aux objectifs auxquels répond la création du fonds et aux modalités de mise en oeuvre de ses financements, le second fixant la clé de répartition de l'enveloppe budgétaire entre les départements bénéficiaires.

1. Les objectifs et les modalités de mise en oeuvre des financements du FGER (Article L. 112-16 du code rural)

• Selon le *premier alinéa* du nouvel article L. 112-16 du code rural, le fonds de gestion de l'espace rural contribue au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural.

D'après les indications fournies à votre rapporteur, les types d'intervention susceptibles de recevoir un financement du fonds de gestion de l'espace rural se rattachent à la notion de sauvegarde des paysages dans les zones rurales en voie de désertification :

- façonnage et entretien de l'espace rural et des paysages par l'entretien ou la rénovation de chemins ou de haies, la gestion des abords de rivières ou de plans d'eau, l'entretien de zones en attente d'urbanisation... ;

- prévention de risques naturels par l'institution de coupe-feu, le développement de la production extensive en sous-bois et d'actions contre l'érosion... ;

- extensification et gestion de zones en déprise grâce à la «réouverture» de paysages, la réintroduction d'activités, l'expérimentation, le portage de foncier...

L'Assemblée nationale, sans modifier le contenu du projet initial du Gouvernement, en a toutefois remanié la rédaction qui pouvait laisser croire que les dotations du FGER seraient attribuées à des structures permanentes. Il était, en effet, originellement fait référence au «*financement de services d'entretien des espaces ruraux et d'actions visant à leur réhabilitation*».

Les crédits prélevés sur le fonds seront accordés au cas par cas, sur la base de projets précis, selon le principe déjà en vigueur pour la deuxième part de la dotation globale d'équipement des communes ou pour la dotation de développement rural.

Selon les termes utilisés par le ministère de l'Agriculture pour expliquer les règles de fonctionnement du fonds, les actions seront menées au niveau local et dans le cadre d'un espace territorial suffisamment vaste, par exemple le bassin de vie, pour assurer un projet global cohérent et planifié par un (ou plusieurs) maître d'ouvrage clairement identifié. Ces actions feront l'objet d'un contrat entre l'Etat et le maître d'ouvrage local. Ces contrats pourront être

annuels ou pluriannuels. Le maître d'ouvrage mettra en oeuvre les contrats particuliers pour chaque action et chaque intervenant.

La mention d'un «intérêt collectif» de ces projets vise à exclure du bénéfice du fonds ceux qui ne répondraient qu'à la poursuite d'objectifs privés.

• Le *second alinéa* de l'article L. 112-16 du code rural précise les modalités de décision d'affectation des financements du fonds de gestion de l'espace rural.

Deux niveaux de décision doivent être distingués : la définition des orientations générales pluriannuelles d'une part, l'octroi des aides à chaque projet pris individuellement d'autre part.

En l'absence de toute mention explicite du deuxième point, c'est le préfet du département seul qui décidera la liste des projets appelés à recevoir une aide prélevée sur le fonds de gestion de l'espace rural.

En revanche, la définition des orientations générales pluriannuelles relatives à chaque enveloppe départementale devra faire l'objet d'une concertation préalable. Ces orientations seront, en effet, arrêtées localement après consultation d'une commission associant, dans des conditions définies par décret, des représentants des services de l'Etat, du département, des communes et de leurs groupements, de la profession agricole, des autres partenaires économiques et du milieu associatif.

Cette commission émettra un avis que le préfet du département ne sera toutefois pas tenu de suivre.

En premier lieu, on conviendra qu'il serait plus logique de ne viser, pour la commission consultative sus-mentionnée, que les communes et leurs groupements concernés par les problèmes de dégradation de leurs paysages par défaut d'entretien du territoire et non l'ensemble des communes du département, y compris notamment les municipalités situées en zone urbaine. Un amendement vous sera d'ailleurs proposé en ce sens.

Le schéma proposé est, en outre, très en retrait par rapport aux deux précédents déjà connus :

- les commissions consultatives instituées dans chaque département pour fixer annuellement, dans le cadre de la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes, les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'elles (article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983) ;

- les commissions consultatives placées auprès des préfets des départements, chargées d'émettre un avis sur chaque projet candidat à une attribution de la dotation de développement rural (article 1648 B, paragraphe I, du code général des impôts).

Enfin, l'institution d'un fonds de gestion de l'espace rural exclusivement géré par l'Etat apparaît comme une entorse au principe fixé par la loi précitée du 7 janvier 1983 conférant au département les compétences relatives à l'aide à l'équipement rural. Ce principe est d'ailleurs illustré par l'article 106 ter de la même loi qui prévoit que la seconde part de la dotation globale d'équipement des départements leur est versée au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural par chaque département.

Contestant ce qui peut effectivement apparaître comme une tentative de « recentralisation » d'une compétence dévolue à l'échelon départemental depuis les lois de décentralisation, plusieurs députés ont proposé de transférer la gestion du FGER au conseil général. Leur amendement ayant été rejeté, ils sont parvenus à en faire adopter un second, de repli, tendant à préciser que le préfet fixera les orientations générales pluriannuelles des crédits déconcentrés du fonds, après consultation de la commission susdite, **en association avec le président du conseil général.**

Cet ajout n'a toutefois aucune portée normative véritable puisqu'en dépit des apparences il n'établit pas une « double clé » obligatoire pour la prise de décision. « L'association » ne saurait, en effet, être assimilée à l'avis conforme et s'apparente plutôt à un « échange d'idées » entre les deux autorités.

2. Les règles de répartition du fonds de gestion de l'espace rural entre les départements (Article L. 112-17 du code rural)

Selon le nouvel article L. 112-17 du code rural, les crédits du fonds de gestion de l'espace rural devraient être répartis entre les départements dans des conditions fixées par décret et sur la base de critères prenant en compte les superficies des territoires concernées, y compris les surfaces toujours en herbe mais à l'exclusion de celles qui sont consacrées à un autre usage agricole, à un usage forestier essentiellement productif, au bâti ou à des infrastructures.

Selon le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, *« il y avait deux possibilités : donner une*

définition positive de l'espace considéré : superficies toujours en herbe, territoires agricoles non cultivés, bois et forêts non productifs ; donner une définition négative, qui est celle que nous avons retenue : superficie totale du département, d'où l'on défalque les territoires non agricoles, les surfaces agricoles utilisées, à l'exception des surfaces herbagées, et les bois et forêts productifs.»

Si telle est effectivement l'interprétation à donner de l'article L. 112-17, il convient de remarquer :

- que la mention des «*superficies de territoires concernées*» est imprécise et qu'il serait préférable d'adopter l'une ou l'autre des formules utilisées par le ministre devant l'Assemblée nationale ;

- que l'usage de la conjonction «*mais*» introduit un élément de lourdeur et qu'il suffirait d'écrire «*les surfaces toujours en herbe, à l'exclusion des surfaces qui sont consacrées à un autre usage agricole...*» si l'on devait élire une définition positive des espaces concernés.

Ce choix rédactionnel, qui appelle un amendement de votre commission, appelle deux autres remarques :

① Le critère invoqué ici est exclusivement superficiaire. D'autres clés de répartition viennent pourtant à l'esprit : population, indice de dépopulation, productivité agricole du département, état de dégradation des paysages, surcoûts liés aux reliefs montagneux, revenu moyen par habitant ou par foyer fiscal...

② La notion «*d'usage forestier essentiellement productif*» demanderait à être précisée. Il serait souhaitable de savoir si le Gouvernement a voulu exclure les bois et forêts dont l'entretien est essentiellement orienté vers le développement des activités de chasse.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements rédactionnels.

Article additionnel après l'article 16

(nouveau)

**Relèvement du plafond d'imputation des déficits fonciers
sur le revenu des personnes physiques**

L'article 23 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 a autorisé les propriétaires d'immeubles donnés en location à déduire de leur revenu global, dans la limite de 50 000 francs, leurs déficits fonciers qui résultent de dépenses déductibles autres que les intérêts d'emprunts à condition que l'immeuble soit loué pendant une durée minimale de trois ans.

Afin de conforter la reprise de l'investissement dans l'immobilier locatif et favoriser les dépenses de réparation, d'entretien et d'amélioration des immeubles donnés à bail, l'article 45 du projet de loi de finances initiale pour 1995 propose de porter le montant de cette limite à 70.000 francs pour les déficits résultant de dépenses payées à compter du 1er janvier 1995.

Votre commission, qui salue cette avancée, a adopté un article additionnel après l'article 19 *bis* prévoyant qu'afin de favoriser la diversité de l'habitat, la loi de finances pour 1996 déterminera les règles de majoration, sous condition de location à des ménages dont les ressources n'excèdent pas un montant fixé par décret, du plafond de 70 000 francs appliqué à l'imputation des déficits fonciers sur le revenu des personnes physiques.

La disposition qu'il est suggéré d'insérer dans la loi vient en complément de celle que votre commission vous soumettra dans un article additionnel avant le titre V (« Répartition des concours financiers de l'Etat en faveur du logement social »).

Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

TITRE IV

Dispositions spécifiques à certaines parties du territoire

(intitulé nouveau)

Trois territoires essentiels pour l'avenir de notre pays exigent des actions fortes de correction et de développement :

- la région d'Ile-de-France,
- les espaces ruraux en retard de développement,
- les zones urbaines défavorisées.

L'amendement visant à modifier l'intitulé du titre IV du projet de loi a pour objet de permettre de regrouper toutes les dispositions traitant de ces territoires à l'intérieur de ce titre, où figurent déjà un certain nombre de mesures relatives aux zones défavorisées.

Le titre IV ainsi modifié s'articulera autour de deux chapitres, l'un relatif à la région d'Ile-de-France, l'autre aux zones prioritaires d'aménagement du territoire, que sont les espaces ruraux et urbains défavorisés.

CHAPITRE PREMIER

(nouveau)

De la région d'Ile-de-France

La commission considère que, dans toute la mesure, zones rurales en voie de désertification et banlieues en dérive doivent être traitées de manière identique. En revanche, s'agissant de la région d'Ile-de-France, elle estime nécessaire la mise en oeuvre de mesures spécifiques.

Le premier **amendement** qu'elle présente avant l'article 17 tend donc à créer un chapitre additionnel au sein duquel seront inscrites ces mesures spécifiques.

Article additionnel avant l'article 17

(nouveau)

Orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire pour la région d'Ile-de-France

Cet article additionnel tend à compléter l'article 2 du projet de loi. Il précise les orientations du schéma national d'aménagement et de développement du territoire pour la région d'Ile-de-France.

La Mission d'information du Sénat pour l'aménagement du territoire l'avait, en effet, exposé en des termes très nets : le rayonnement international de Paris et de sa région est un atout pour la France.

Il n'en demeure pas moins que, dans une Europe où la concurrence inter-régionale ignore les frontières, la renommée présente n'est pas une garantie d'avenir. Aussi, convient-il de conforter la position de la région capitale dans sa compétition avec les autres métropoles européennes.

D'autre part, la concentration administrative et économique parisienne, qui caractérise l'organisation territoriale de la France apparaît de moins en moins adaptée aux exigences de notre temps. Elle induit des coûts de fonctionnement très élevés et des nuisances qui ternissent l'image de la région et portent atteinte à son éclat international.

Elle est aussi une source de déséquilibres qui fragilisent l'ensemble du territoire.

C'est pourquoi, le développement de la région d'Ile-de-France doit être rendu étroitement solidaire de celui des autres régions.

Partant de cette appréciation largement partagée, votre commission recommande donc que la croissance «quantitative», tant

démographique qu'urbaine, de l'Ile-de-France, et que sa croissance « qualitative », gage d'une vie quotidienne plus facile et d'un rayonnement mondial renforcé, soit soutenue.

C'est cette orientation que le présent article additionnel tend à traduire dans la loi.

A cette fin, il impose que non seulement le schéma national d'aménagement et de développement du territoire mais aussi le schéma directeur de la région d'Ile-de-France précisent les moyens nécessaires à sa mise en oeuvre.

Votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel dans la forme où il vous est proposé.

Article additionnel avant l'article 17

(nouveau)

Agrément administratif dans la région d'Ile-de-France

Le présent article additionnel a pour objet de moderniser et d'adapter aux réalités locales le régime de l'agrément administratif institué, en Ile-de-France, sur le fondement de l'article L.510-1 du code de l'urbanisme.

Ce régime mis en place en 1955 -et plusieurs fois modifié depuis- a fait la preuve qu'il pouvait concourir, de manière efficace, à la maîtrise de la croissance quantitative de la région capitale. Cependant, il ne peut plus prétendre jouer ce rôle car, sous l'effet des restrictions qui lui ont été apportées progressivement au cours des dix dernières années, il est aujourd'hui d'une portée très limitée.

Un bref rappel du caractère et de l'évolution des règles de l'agrément permet de s'en convaincre.

CARACTÈRE ET ÉVOLUTION DU RÉGIME DE L'AGRÈMENT

Caractère : Les procédures d'agrément d'installation, qui ne valent plus que pour l'Ile de France, étaient applicables à toutes les grandes agglomérations lorsqu'elles ont été instaurées par le décret n° 55 36 du 5 janvier 1955.

Elles conduisent, en matière d'immobilier d'entreprise, à inscrire Paris et sa région dans une sorte d'enclave juridique.

Ailleurs, si un projet d'immeuble industriel ou commercial respecte les règles générales d'urbanisme (schéma directeur d'aménagement, plan d'occupation des sols, réglementation sur les immeubles de grande hauteur, permis de construire...), il peut être réalisé et occupé sans autre formalité. Tel n'est pas le cas en Ile de France. Les projets de création et d'extension de locaux ou installations d'importance y sont soumis au contrôle du comité de décentralisation et ne peuvent être mis en œuvre qu'avec son autorisation.

A l'origine, cette autorisation concernait toute opération entreprise par toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé tendant à la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension de tous locaux ou installations servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement ainsi qu'à tout changement d'utilisateur ou d'utilisation desdits locaux. La seule limite résultait des seuils de surface à partir desquels l'agrément jouait : 1 000 m² pour les bureaux ; 1 500 m² pour les locaux industriels ; 3 000 m² pour les entrepôts.

En Ile-de-France, l'instruction des dossiers est assurée par la DATAR et la demande d'agrément est examinée par le comité de décentralisation. La décision d'agrément est prise par ce comité, lorsque l'opération doit être réalisée par une personne publique ou par un organisme contrôlé par une personne publique. Lorsque la demande émane d'une entreprise du secteur privé, la décision est prise par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après avis du comité.

Le dispositif de 1955 a, pendant longtemps, conduit à un double système d'agrément. D'un côté, existait l'**agrément promoteur**, pour les constructions. De l'autre l'**agrément utilisateur**, pour les changements d'occupant ou d'affectation des locaux.

Evolution : Le champ d'application de ce dispositif s'est trouvé sensiblement réduit au cours des dix dernières années

Les seuils de surface déclenchant le jeu de l'agrément ont été relevés. De plus, le décret n° 85 47 du 14 janvier 1985 a écarté du champ de l'**agrément promoteur** les opérations de construction de bureaux non affectés destinés à la vente ou à la location, lorsque ces opérations sont réalisées par des personnes privées ou par des établissements publics à caractère industriel et commercial (l'Etat et les établissements publics administratifs y restent soumis). Une restriction a cependant été apportée à cette exemption générale en 1990 : l'agrément a été rétabli pour les superficies importantes (2 000 m² pour les bureaux lorsqu'il s'agit des arrondissements de Paris, ainsi que d'un certain nombre de communes périphériques déjà largement pourvues en équipements professionnels.

Il n'en est pas moins indéniable que la reprise de la croissance francilienne, révélée par le dernier recensement, a été favorisée par ladite exemption.

La perpétuation des mesures d'allègement qui viennent d'être rappelées pourrait donc laisser craindre une expansion immaîtrisée de l'immobilier d'entreprise en Ile-de-France. Or, non seulement une telle expansion apparaîtrait contraire aux objectifs de rééquilibrage du territoire défendus par votre commission mais, en outre, pourrait se révéler contraire à l'intérêt bien compris de la région. N'oublions pas qu'actuellement, la surface de bureaux vacants y est estimée à environ 4 millions de m². Sans compter que les déséquilibres internes que connaît la région rendent souhaitables une politique volontariste d'orientation des constructions.

C'est pourquoi le présent article additionnel prévoit de rétablir par décret un contrôle effectif des constructions de locaux professionnels.

Ne se trouvent ici visées que celles de ces installations «ne relevant pas de l'Etat ou de son contrôle». Ce n'est pas que votre commission a l'intention d'exclure de ce contrôle rénové les installations relevant de l'Etat ou de son contrôle. C'est tout simplement qu'en vertu des articles 34 et 37 de la Constitution, la réglementation de ces dernières incombe au pouvoir réglementaire ⁽¹⁾.

En revanche, le deuxième alinéa du dispositif présenté vise, explicitement, à exclure du champ de l'agrément les quartiers en difficulté de la région capitale. Il s'agit en effet de favoriser la revitalisation de ces quartiers et si elle ne saurait à elle seule suffire à atteindre ce but, l'absence d'agrément peut y contribuer.

Enfin, le troisième alinéa de l'article a pour objet de fournir une base légale aux orientations arrêtées, au mois de septembre dernier, au comité interministériel de l'aménagement du territoire qui s'est tenu à Troyes. Il a, en effet, été prévu que la procédure d'agrément puisse être déconcentrée. La compétence en ce domaine serait dévolue au préfet dès lors qu'il aurait signé avec les autorités locales concernées une convention assurant notamment le respect d'un équilibre entre les constructions destinées au logement et celles destinées aux activités professionnelles.

Votre commission est tout à fait favorable à de telles modalités de mise en oeuvre qui ne font pas obstacle aux mesures qu'elle préconise. Il devrait ainsi être possible de répondre aux reproches qui avaient été adressés à l'ancienne procédure et

(1) Conseil d'Etat, 7 janvier 1987, SCI Etoile Neuilly : Rec, CE, p. 1027

dénonçaient son caractère centralisé et quelque peu «bureaucratique».

Il vous est en conséquence demandé d'adopter le présent article additionnel en la forme.

Article additionnel avant l'article 17

(nouveau)

Péages autoroutiers dans la région d'Ile-de-France

Le dernier article additionnel que vous soumet la commission au chapitre premier (nouveau) du titre IV a pour objet d'imposer la perception de péages sur les autoroutes construites dans la région d'Ile-de-France à partir du 1er juillet 1995.

Ces péages n'auraient à être perçus qu'à compter du 1er janvier 1996 afin de laisser aux administrations compétentes le soin de mettre en place les équipements adéquats. Ils ne s'appliqueraient qu'aux extensions du réseau autoroutier existant, et non à sa partie déjà ouverte à la circulation. Ils ne concerneraient enfin que les seules autoroutes pouvant être concédées par l'État.

Il semble, en effet, souhaitable à votre commission spéciale de corriger l'anomalie que constitue le fait, pour la région d'Ile-de-France, d'être à la fois la plus riche et celle dont le réseau autoroutier ne comporte aucun péage. La Mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire avait ainsi estimé que le péage autoroutier devait être banalisé en Ile-de-France⁽¹⁾.

Les nouvelles sections autoroutières à péage qu'il est proposé d'ouvrir dans la région capitale devraient permettre de développer, à travers les différentes sociétés -publiques et privées- concessionnaires d'autoroutes, la péréquation tarifaire en faveur des régions en difficulté, ce qui permettrait l'ouverture des liaisons autoroutières indispensables au désenclavement.

Pour atteindre cet objectif, l'article additionnel présenté introduit un article L.122-4 bis dans le code de la voirie routière. Ce

⁽¹⁾ Rapport Sénat n° 343 (1993-1994), page 316.

dispositif précise qu'à défaut d'application du régime de concession autoroutière de droit commun, l'Etat se doit de concéder l'exploitation des nouvelles autoroutes franciliennes. Le fait de viser la seule concession de l'exploitation permet de couvrir les cas d'autoroutes financées directement par les budgets publics sans concession de construction.

Toutefois pour éviter que les collectivités publiques ayant porté des projets autoroutiers puissent se trouver spoliées par cette disposition, il est expressément prévu que la péréquation instituée n'intervienne qu'après déduction des charges d'exploitation et amortissement des investissements.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter le présent article additionnel dans la forme où il est soumis.

CHAPITRE II

(nouveau)

Des zones prioritaires d'aménagement du territoire

Votre commission vous propose d'insérer dans le titre IV du présent projet de loi un chapitre II consacré aux zones prioritaires d'aménagement du territoire, composé de deux sections :

- la première, relative au développement économique des zones prioritaires, reprenant l'ensemble des dispositifs des articles 17 à 19 bis complétés par des articles additionnels, fruits des travaux de la commission ;
- la seconde, contenant des mesures spécifiques à certaines zones prioritaires procédant toutes d'amendements de la commission.

Section I

Du développement économique des zones prioritaires

Article 17

Fonds national de développement des entreprises

L'article 17 prévoit la mise en place d'un fonds national de développement des entreprises dont la vocation réside dans la distribution de prêts personnels aux entrepreneurs ainsi que dans l'octroi de garanties d'emprunts et de garanties d'engagements au bénéfice de certains établissements de prêt et de cautionnement. Le fonds doit être alimenté tant par le budget de l'État que par l'emprunt et l'appel public à l'épargne.

La faiblesse structurelle des fonds propres des petites et moyennes entreprises françaises a été de nouveau souligné dans le rapport du Conseil national du crédit sur l'épargne et le financement de l'investissement de janvier 1994. Alors que la contribution des actionnaires représente 70 % des ressources externes collectées par les grandes entreprises industrielles au cours des dix dernières années, cet apport n'a été que de 35 % dans les petites et moyennes entreprises du même secteur.

La faiblesse de ces apports traduit l'importance des obstacles que rencontrent les PME pour accéder aux marchés financiers, comme le constate le Conseil National du Crédit :

« Ces derniers sont des marchés de gros et de notoriété qui nécessitent des capacités humaines et techniques qui dépassent les moyens des PME, mis à part les plus grosses d'entre elles. »

« Potentiellement, l'accès des PME au marché financier ne pourrait toucher plus de 1 500 entreprises. Le capital risque, dont le potentiel est estimé à 35 000 PME, n'a apporté qu'une solution de portée très limitée (1). »

(1) MM. Cortel et Ullmo : *« La nouvelle intermédiation », revue d'économie financière, printemps 1991.*

La mise en place d'un fonds national de développement des entreprises vise à pallier cette carence, notamment par l'institution d'une procédure de contre-garantie des engagements des sociétés de capital-risque. Elle constitue une étape supplémentaire après les mesures de mobilisation de l'épargne de proximité contenues dans la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

Votre commission vous proposera, en préambule, de solenniser le contenu des objectifs poursuivis par la mise en place du fonds de développement en étoffant la rédaction du premier alinéa du présent article. Il serait ainsi écrit : *« Afin de développer l'emploi et de favoriser le maintien, la croissance et la création des entreprises petites et moyennes dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (...), un fonds national pour le développement des entreprises a pour objet de renforcer les fonds propres et de favoriser l'accès au crédit de ces entreprises. Il concourt à la mobilisation en leur faveur de l'épargne de proximité. »*

Le présent article :

- délimite le champ géographique à l'intérieur duquel le fonds national de développement des entreprises est habilité à intervenir,
- précise le contenu des interventions du fonds,
- organise le mode de prélèvement et de distribution de la ressource.

1. Le champ géographique d'intervention du fonds national de développement des entreprises.

Il s'agit des zones prioritaires d'aménagement du territoire définies par décret en Conseil d'État.

D'après les indications fournies par le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales lors du débat à l'Assemblée nationale, ce concept recouvre, en premier lieu, les zones en retard de développement, les zones de reconversion industrielle et les zones rurales défavorisées, c'est-à-dire les espaces éligibles aux versements des fonds structurels européens au titre des objectifs 1, 2 et 5 b. La même démarcation est explicitement proposée, plus loin dans le projet de loi, pour définir les champs d'application, d'une part, de l'exonération d'impôt sur les bénéfices

pour les entreprises nouvelles (*article 44 sexies* du code général des impôts dans son texte proposé par le I de l'article 18 présent projet de loi), d'autre part, de l'exonération facultative de taxe professionnelle dans le cadre de l'aménagement du territoire (*article 1465* du code général des impôts dans son texte proposé par le 1° de l'article 18 ter du présent projet de loi).

A ce premier ensemble s'ajoutent les **zones urbaines défavorisées**. Le ministre délégué n'a toutefois pas expressément indiqué si la définition de cette notion serait identique à celle retenue pour le dispositif d'exonération de la taxe professionnelle prévu par l'*article 1466 A* du code général des impôts : parties de territoires communaux caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés ainsi que par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Il est toutefois vraisemblable que tel sera le cas.

Au total, le périmètre défini par le premier alinéa du présent article recouvrirait une population d'environ **trente millions d'habitants**.

2. Le contenu des interventions du fonds national de développement des entreprises

Les modalités d'intervention du fonds sont limitativement énumérées : il s'agit de prêts personnels, de garanties dont le montant est encadré ainsi que de contre-garanties.

• Dans le projet de loi initial, les **prêts personnels** ne devaient être octroyés qu'à des créateurs d'entreprise. Sollicité par la commission spéciale qui avait proposé de requalifier le fonds national d'aide à la création d'entreprises en fonds national de développement des entreprises, le Gouvernement a déposé un amendement étendant l'accord de prêts aux « *personnes qui créent, développent ou reprennent une entreprise* ».

Selon les informations fournies aux députés par le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, le volume des dotations du fonds national d'aide à la création d'entreprises devrait permettre d'attribuer, en moyenne, **80 000 prêts** par an, d'un montant moyen de **50 000 francs**, soit un engagement annuel de l'ordre de **4 milliards de francs** pour les prêts personnels.

Le souhait du ministre d'Etat serait que les prêts fussent **sans intérêts et remboursables avec un différé d'amortissement**.

Votre commission vous proposera de reprendre le schéma adopté par l'Assemblée nationale tout en précisant toutefois, afin de respecter l'esprit du dispositif, que les prêts seront accordés **dans la limite d'un montant équivalent à l'apport en fonds propres de l'emprunteur au capital.**

• S'agissant des **garanties directes ou indirectes** d'emprunts, celles-ci devaient être réservées, dans la logique initiale du texte, aux entreprises créées ou reprises depuis moins de cinq ans. Par coordination avec l'élargissement du champ d'octroi des prêts personnels et conformément aux vœux de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, les garanties directes ou indirectes d'emprunts ont été ouvertes à toutes les entreprises, sans exception, par l'amendement du Gouvernement.

La garantie apportée par le fonds sera toutefois limitée à **50 %** du montant de l'emprunt.

Ce pourcentage, fruit d'arbitrages interministériels, est jugé insuffisant. Répondant, en effet, aux auteurs d'amendements visant à majorer le taux de garantie, le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, a ainsi indiqué devant l'Assemblée nationale que *«l'intention du Gouvernement n'est pas de descendre en-dessous de 50 %. Il se réserve en revanche la faculté d'aller au-delà s'il le juge souhaitable dans certaines zones bien déterminées»*. On notera simplement que cette dernière phrase, si elle devait exprimer l'intention du Gouvernement, n'est pourtant pas corroborée par le texte adopté par les députés.

Pour sa part, votre commission vous proposera d'accroître l'efficacité du dispositif en prévoyant que le fonds pourra également apporter une garantie directe ou indirecte aux **engagements de crédit-bail immobilier** contractés par les entreprises dans la limite de 50 % de leur montant. Il ne serait pas légitime, en effet, d'exclure du champ de couverture du fonds de développement cette technique d'équipement fréquemment utilisée par les entreprises.

• Pour ce qui touche enfin aux **contre-garanties**, le projet de loi prévoyait initialement qu'elles ne porteraient que sur les engagements pris par les sociétés de caution mutuelle professionnelle ainsi que par les fonds de garantie créés par les communes, les départements ou les régions. L'amendement du Gouvernement a étendu la portée de l'article aux sociétés de capital risque ainsi qu'aux fonds communs de placement à risque.

Sont en revanche ici exclues les **sociétés de développement régional (SDR)**. La commission n'a pas souhaité aller à l'encontre de ce choix délibéré du gouvernement, constatant

que celui-ci avait décidé de recourir à d'autres instruments ⁽¹⁾ pour mener à bien l'opération de restructuration des réseaux des SDR.

Elle estime toutefois que l'octroi de garanties d'engagements aux sociétés de développement régional serait précisément de nature à accroître les possibilités d'action de celles, nombreuses, qui ont enregistré des résultats tout à fait honorables ces dernières années. Il convient, en effet, de ne pas oublier que sur longue période, les SDR ont été, prises globalement, **le second apporteur de fonds propres aux entreprises** et ce alors même qu'elles développaient des fonctions de crédit à moyen et long terme, pour des encours dix fois plus élevés que les montants investis en capitaux propres.

En matière de contre-garanties accordées par les sociétés de garantie au capital desquelles participent des collectivités locales, seules sont ici visées les garanties accordées par un fonds de garantie créé auprès de ces sociétés, à l'exclusion de celles qui pourraient être octroyées sur leurs fonds propres.

En effet, les collectivités locales actionnaires peuvent constituer auprès de l'établissement de crédit dont elles sont actionnaires un ou plusieurs **fonds de garantie**. Dans ce cas, la loi impose à l'établissement de crédit de conclure une convention avec la collectivité locale actionnaire. Cette convention doit comprendre les clauses suivantes :

- objet du fonds : ce sont les parties qui déterminent librement la nature du ou des fonds qu'il convient de créer :

- montant du fonds ;

- conditions de restitution des apports au fonds en cas de modification ou de cessation d'activités du fonds. La convention doit impérativement prévoir les conditions de restitution de leurs fonds aux associés, afin que les subventions ne soient pas traitées sur le plan fiscal comme un produit taxable pour les établissements de crédit gestionnaires du fonds.

Dans sa réponse aux députés sur l'objet du présent article, le Ministre délégué a indiqué que, par la mise en oeuvre d'une section de contre-garantie au sein du fonds national de développement de

(1) Notamment, le versement d'une allocation de 2,5 milliards de francs de ressources CIDEVI pour chacune des deux années 1994 et 1995.

entreprises, le Gouvernement avait souhaité que les collectivités locales se lançassent dans une politique de développement des fonds de garanties locaux institués par la loi «Galland» du 5 janvier 1988. On relèvera, à ce sujet, le caractère extrêmement modeste de l'usage fait, à l'heure actuelle, de cet instrument par les collectivités locales : les flux garantis par ces fonds se sont, en effet, élevés, toutes collectivités confondues, à 69,4 millions de francs en 1992 alors que, pour la même année, les garanties directes d'emprunts et les cautionnements dépassaient 23 milliards de francs ⁽¹⁾.

3. Le mode de prélèvement et de distribution des ressources du fonds national de développement des entreprises.

Les ressources du fonds national des entreprises seront constituées par des dotations de l'Etat, des ressources d'emprunt et l'appel public à l'épargne.

Votre commission vous proposera à ce sujet, compte tenu des informations qu'elle a obtenues du gouvernement, d'ajouter à cette liste **les apports de la Caisse des dépôts et consignations** ainsi que **les concours de l'Union européenne**.

Le fonds n'aura pas la personnalité morale. Les amendements tendant à lui conférer une autonomie de gestion ont ainsi tous été écartés par le gouvernement à l'Assemblée nationale.

Dans le cadre de son intervention initiale devant l'Assemblée nationale sur le présent article, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a indiqué que le premier volet de l'activité du fonds, les prêts personnels aux entrepreneurs, serait déployé avec **le relais du crédit d'équipement aux petites et moyennes entreprises (CEPME)**.

Quant aux garanties d'emprunts et contre-garanties, celles-ci devaient être gérées par la **Société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises (SOFARIS)**, organisme spécialisé pour ce type d'actions.

(1) D'après les données fournies par le ministère du budget - «Les aides des collectivités locales en matière économique en 1992» - Les notes bleues de Bercy n° 45 du 16 au 31 août 1994.

Article 18

Réduction du champ de l'allègement d'impôt sur les bénéfices en faveur d'entreprises nouvelles et diminution des droits sur les cessions de fonds de commerce.

L'article 18, le premier d'une série visant à instituer une fiscalité dérogatoire dans certaines zones fragiles, comprend deux parties. Le premier paragraphe restreint le régime en vigueur d'exonération des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles à celles de ces entreprises qui se créent à l'intérieur de zones de développement du territoire. Le second paragraphe institue une réduction des droits de mutation perçus par l'État sur les cessions de fonds de commerce dans une partie prioritaire de ces zones.

1. La réduction du champ territorial d'application du régime d'exonération des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles (paragraphe I).

a) Le régime actuel de l'article 44 sexies du code général des impôts

En vue d'encourager la création d'entreprises, l'article 44 *sexies* du code général des impôts a institué, pour les entreprises créées à compter du 1er octobre 1988, un régime national permanent d'allègement des bénéfices réalisés pendant leurs cinq premières années d'activité (impôt sur les sociétés ou impôt sur le revenu selon le cas).

Sont ainsi totalement exonérés :

- les bénéfices réalisés à compter de la date de création de l'entreprise jusqu'au terme du vingt-troisième mois suivant celui au cours duquel cette création est intervenue ;

- par la suite un abattement de 75 %, de 50 % et de 25 % est appliqué sur les bénéfices réalisés respectivement au cours de chacune des trois périodes de douze mois suivantes.

Les entreprises nouvelles, quelle que soit leur forme, doivent être soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats (régime réel normal ou régime simplifié).

Ces entreprises doivent exercer une activité commerciale, industrielle ou artisanale à l'exclusion de toute autre catégorie d'activité.

Enfin, l'entreprise doit être réellement nouvelle. Sont donc exclues du dispositif les entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou qui reprennent une activité préexistante.

Parallèlement, lorsqu'elle est constituée sous forme de société, le capital de l'entreprise ne doit pas être détenu directement ou indirectement pour plus de 50 % par d'autres sociétés (droits de vote et droits à dividende).

b) Le régime proposé par le présent article

Le Gouvernement n'a pas voulu à proprement parler instituer une nouvelle incitation à la création d'entreprises dans les zones fragiles de notre territoire : celle-ci existe déjà, ainsi que nous venons de le voir, et s'applique en outre sur tous les points du pays. La technique utilisée consiste ni plus ni moins, à quelques détails près, à cibler géographiquement une mesure existante en « l'habillant » d'un manteau « aménagement du territoire ». Il sera donc permis de douter fortement de son efficacité et surtout de s'étonner que les auteurs du projet de loi aient cru devoir lui conférer le caractère d'instrument du développement économique des zones défavorisées.

Ainsi, le 1^{er} du 1^{er} du présent article fixe au 31 décembre 1994 la limite d'effet du régime national actuellement en vigueur.

Le 2 du même paragraphe aménage le dispositif de l'article 44 *sexies* autour des lignes forces suivants :

① L'exonération est recentrée sur un objectif d'aménagement du territoire.

A compter du 1er janvier 1995, en effet, le bénéfice des dispositions de l'article 44 *sexies* est réservé aux entreprises qui se créent dans *les zones en retard de développement, les zones de reconversion industrielle, les zones rurales défavorisées*, définies par décret ainsi que dans *les zones urbaines défavorisées* (1).

Les trois premières catégories de zones reprennent la terminologie appliquée par la Commission de Bruxelles pour définir les bénéficiaires des fonds structurels européens au titre des objectifs 1, 2 et 5 b.

La dernière catégorie est celle délimitée pour l'application de l'article 1406 A du code général des impôts (portions de territoires communaux caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et apparition d'un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi).

D'après les renseignements fournis à votre rapporteur, les zones concernées comprendraient environ **30 millions d'habitants** et couvriraient un territoire identique à celui placé sous le terme de « zones prioritaires d'aménagement du territoire » visé au premier alinéa de l'article 17. A ce titre, votre commission rappelle que les zones éligibles en France au titre des objectifs 1, 2 et 5b des fonds structurels européens recouvrent à peu près 26 millions d'habitants.

On notera enfin, que la nouvelle rédaction de l'article 44 *sexies* du code général des impôts prévoit que l'exonération d'imposition des bénéfices est, en outre, soumise à la condition que **l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation de l'entreprise nouvelle soient implantées dans les zones susmentionnées.**

Au cours du débat à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a demandé le rejet d'un amendement qui visait à assouplir les critères de localisation des entreprises au motif que la mise en place d'un cadre juridique moins strict rendrait plus complexe l'application du dispositif mais surtout conduirait à exonérer des

(1) Lire le commentaire sous l'article 19.

bénéfices réalisés pour partie dans des zones non désignées par le Législateur, ce qui irait à l'encontre du but visé.

② Le dispositif revêt dorénavant un caractère temporaire et doit bénéficier aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 1999.

③ A l'intérieur d'un espace géographique d'intervention plus précisément ciblé, les dispositions de l'article 44 *sexies* du code général des impôts sont étendues, sous certaines conditions, aux sociétés nouvelles titulaires de bénéfices non commerciaux soumises à l'impôt sur les sociétés.

Aux termes du 1 de l'article 92 du code général des impôts sont considérés comme provenant de l'exercice d'une profession non commerciale ou comme revenus assimilés aux bénéfices non commerciaux, les bénéfices des professions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profit ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus.

L'objectif poursuivi à travers cet élargissement de la notion d'entreprise nouvelle au sens de l'article 44 *sexies* est double :

- accroître la portée de l'objectif de revitalisation des zones les plus fragiles du territoire national,

- contribuer à la lutte contre le chômage dans ces zones ainsi qu'à l'émergence d'emplois stables.

Le bénéfice de l'extension du dispositif d'exonération aux sociétés exerçant une activité professionnelle non commerciale est, en effet, soumis au respect de conditions tenant à l'embauche durable de plusieurs salariés. Dans la société, l'effectif de salariés bénéficiant d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée de six mois au moins doit être supérieur ou égal à trois à la clôture du premier exercice et au cours de chaque exercice de la période d'application du dispositif. En cas de variation de l'effectif en cours d'exercice, celui-ci sera calculé compte tenu de la durée de présence des salariés en cause pendant l'exercice.

En pratique, toute semaine commencée sera comptée pour une semaine entière, l'année civile étant décomptée pour 53 semaines. Les suspensions légales (congrés payés, maladies,...) ne seront pas considérées comme des absences.

Pour satisfaire la condition d'effectif, l'entreprise devra donc justifier d'un nombre cumulé de semaines de présence des salariés au moins égal à 159 semaines.

Exemple :

Soit une entreprise comprenant au début de son deuxième exercice :

- 1 salarié titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée et présent pendant toute la durée de l'exercice ;
- 2 salariés titulaires d'un contrat de six mois dont le terme expiré à la fin de la vingtième semaine, les contrats n'étant pas renouvelés

Elle embauche en cours d'exercice trois salariés, dont la durée de présence est respectivement de trente, vingt cinq et quinze semaines. Son exercice coïncide avec l'année civile (53 semaines).

La durée de présence des salariés étant égale à :

$$53 + 20 + 20 + 30 + 25 + 15 = 163 \text{ semaines,}$$

la condition sera remplie.

Si le temps de présence des trois salariés embauchés en cours d'exercice était respectivement de dix, cinq et cinq semaines, la durée de présence des salariés serait égale à :

$$53 + 20 + 20 + 10 + 5 + 5 = 113 \text{ semaines,}$$

la condition ne serait alors plus remplie, bien que trois salariés fussent présents à la clôture de l'exercice.

Pour une analyse complète de la portée du nouveau ciblage des dispositions de l'article 44 *sexies* prévue par le présent article, il convient enfin de se rappeler que plusieurs avantages fiscaux ne sont expressément ouverts qu'aux entreprises bénéficiant de l'exonération prévue à l'article 44 *sexies* (1) ou aux personnes morales et physiques investissant dans ces entreprises :

- la possibilité de constituer une provision spéciale en franchise d'impôt pour les entreprises qui consentent des prêts à taux privilégiés à des entreprises nouvelles fondées par les membres de leur personnel (article 39 *quinquies* H du code général des impôts) ;

(1) Ainsi qu'à l'article 44 *septies*.

- la déduction du revenu net global des souscriptions en numéraire effectuées par les personnes physiques au capital des sociétés, créées depuis le 1er janvier 1994, qui se trouvent en cessation de paiement dans les cinq ans qui suivent leur constitution (article 163 *octodecies* A du code général des impôts) ; ce dispositif est issu de la loi du 11 janvier 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle ;

- le caractère immédiatement restituable de l'excédent de crédit d'impôt recherche pour les entreprises nouvelles (article 199 *ter* B du code général des impôts) ;

- l'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle pour les sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés au titre du dispositif en faveur des entreprises nouvelles (article 223 *nonies* du code général des impôts) ;

- l'exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises nouvelles (articles 1383 A et 1464 C du code général des impôts) ;

- l'exonération facultative de taxe professionnelle pour les entreprises nouvelles (articles 1464 B et 1464 C du code général des impôts).

- l'exonération facultative de deux ans des taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambres de métiers au bénéfice des entreprises nouvelles (article 1602 A du code général des impôts).

La dépense fiscale pour l'Etat, liée à l'application de l'article 44 *sexies* du code général des impôts s'est élevée à 3,7 milliards de francs en 1992 et à 4 milliards de francs en 1993. Elle devrait atteindre, selon les estimations du ministère du budget, 4,3 milliards de francs en 1994.

L'extension du dispositif aux sociétés titulaires de bénéfiques non commerciaux acquittant l'impôt sur les sociétés ne semble pas de nature à compenser le gain que devrait réaliser l'Etat grâce à la réduction du champ territorial d'application du régime d'exonération aux zones de développement du territoire.

2. L'allègement des droits sur les cessions de fonds de commerce (paragraphe II).

a) Le régime actuel des mutations à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèles

Les mutations à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèles et les conventions assimilées sont soumises à un droit d'enregistrement perçu au profit de l'Etat ainsi qu'à des taxes locales additionnelles selon un barème progressif ainsi établi.

Tarif applicable en pourcentage

Fraction de la valeur taxable	Etat (art. 719 CGI)	Département (art. 1595 CGI)	Commune et fonds de péréquation départemental (art. 1584 et 1595 bis CGI)	Cumul
N'excédant pas 150 000 francs	0	0	0	0
Comprise entre 150 000 francs et 700 000 francs	6	0,60	0,40	7
Supérieure à 700 000 francs	11,80	1,40	1	14,20

b) le dispositif proposé

Le texte initial prévoyait un abaissement de 6 % à 2 % du taux d'imposition appliqué par l'Etat en cas de cession de fonds de commerce sur la fraction du prix comprise entre 150 000 et 700 000 francs.

Cette mesure était réservée aux acquisitions de fonds de commerce et de clientèles dans les communes :

- dont la population est inférieure à 5 000 habitants,
- situées dans les **territoires ruraux de développement prioritaire** délimités par décret,
- **autres que celles classées** comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme et de sports d'hiver.

La réduction de taux était également applicable aux acquisitions de même nature réalisées dans les parties du territoire des communes caractérisées par la présence de grands ensembles ou

de quartiers d'habitat dégradés, telles que définies par l'article 1466 A du code général des impôts.

Lors de la discussion devant l'Assemblée nationale, la commission spéciale a toutefois défendu avec succès un amendement prévoyant la suppression pure et simple de la tranche d'imposition pour la fraction du prix comprise entre 150 000 et 700 000 francs.

Dans son rapport, la commission spéciale de l'Assemblée nationale avait rappelé à juste titre que l'article 721 du code général des impôts prévoit d'ores et déjà la possibilité d'une réduction à 2 %, sur agrément de l'administration, des droits de mutation dus au titre des acquisitions de fonds de commerce et de clientèles réalisées par les entreprises exploitantes dans le cadre des opérations définies à l'article 1465 du même code (reconversions d'activité industrielle ou reprises d'établissements industriels en difficulté exonérés à ce titre de taxe professionnelle sur décision des collectivités locales et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre dans les zones dites d'aménagement du territoire). Il convenait donc d'aller plus loin pour conférer au dispositif une réelle efficacité.

Après l'entrée en vigueur des dispositions du paragraphe II, les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles pourront être assujetties à 3 régimes différents, selon la situation géographique du bien concerné et/ou la nature de l'opération :

1) Le régime général défini ci-dessus (article 719 du code général des impôts).

2) Le régime applicable aux entreprises exploitantes dans le cadre des opérations définies à l'article 1465 du code général des impôts (article 721 du code général des impôts).

Les taux définis ci-dessus ne sont mis en oeuvre que dans les zones en retard de développement, les zones de reconversion industrielle et les zones rurales défavorisées.

(en pourcentage)

Fraction de la valeur taxable	Tarif applicable			
	Droit budgétaire	Taxe départementale (CGI art. 1595)	Taxe communale (CGI arts 1584 et 1595 bis)	Cumul
N'excédant pas 150 000 francs	0	0	0	0
Comprise entre 150 000 francs et 700 000 francs	2	0,60	0,40	3
Supérieure à 700 000 francs	2	1,40	1	4,40

3) Le régime applicable dans les communes de moins de 5 000 habitants (autres que les communes classées) situées dans les territoires ruraux de développement prioritaire et dans les parties des communes caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés (projet d'article 722 bis du code général des impôts).

(en pourcentage)

Fraction de la valeur taxable	Tarif applicable			
	Droit budgétaire	Taxe départementale (CGI art. 1595)	Taxe communale (CGI arts 1584 et 1595 bis)	Cumul
N'excédant pas 150 000 francs	0	0	0	0
Comprise entre 150 000 francs et 700 000 francs	0	0,60	0,40	1
Supérieure à 700 000 francs	11,80	1,40	1	14,20

Le nouveau dispositif s'applique, dans un champ géographique délimité, sans référence à la nature de l'opération (amélioration des structures des entreprises, développement de la recherche,...).

En définitive, dans les zones éligibles à la fois aux dispositifs des articles 721 et 722 bis du code général des impôts,

certain acquéreurs de fonds auront le choix entre deux régimes en fonction de la valeur du fonds acquis.

Les acquéreurs de fonds importants auront intérêt à assujettir leur acquisition au tarif prévu par l'article 721 (4,40 % pour la fraction supérieure à 700 000 francs) alors que les acquéreurs de fonds de faible valeur pourront opter pour le 722 bis (1 % pour la fraction de valeur taxable comprise entre 150 000 francs et 700 000 francs).

*

* *

La commission spéciale de l'Assemblée nationale avait également adopté un amendement supprimant la condition inscrite dans le texte du Gouvernement visant à exclure du bénéfice de la mesure les cessions d'établissements situés dans des communes autres que celles classées comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme et de sports d'hiver.

En dépit de l'accord du Gouvernement, qui avait ainsi levé le «gage» de l'amendement, celui-ci n'a pas été adopté. Pour tenter de favoriser quelques stations de sports d'hiver en difficulté, l'amendement aurait toutefois conféré l'avantage consenti à toutes les stations y compris celles dont la situation économique ne justifiait pas nécessairement une telle mesure.

S'agissant des conditions d'octroi tenant au bénéficiaire de l'avantage fiscal, le texte initial du Gouvernement disposait que l'acquéreur devait prendre, lors de la mutation, l'engagement d'exploiter personnellement le bien acquis pendant une période minimale de cinq ans à compter de cette date.

Le Gouvernement a toutefois accepté de desserrer ce corset de contraintes et a lui-même proposé de renoncer, par voie d'amendement, à la condition d'exploitation personnelle par l'acquéreur du fonds. Seule importe, en effet, dans la démarche proposée, la poursuite de l'activité que celle-ci soit exercée par le repreneur ou par un tiers, locataire ou repreneur. L'acquéreur ne prendra ainsi qu'un engagement de maintenir l'exploitation du bien acquis pendant une période minimale de cinq ans.

Un dispositif similaire existe, à savoir l'exonération de droits de mutation en contrepartie de l'engagement pris par l'acquéreur d'un terrain à bâtir de construire dans un délai de quatre

ans, y compris en cas de revente du bien acquis à l'intérieur de ce délai (article 691 du code général des impôts).

Exemple :

M. X acquiert un fonds de commerce dans une commune non classée de moins de 5 000 habitants située dans un territoire rural de développement prioritaire par un acte en date du 15 mars 1995 ; il prend l'engagement de maintenir l'exploitation du bien acquis pendant une période minimale de cinq années.

En février 1997, il cède le fonds de commerce à M. Y qui lui-même prend dans l'acte un engagement similaire de cinq ans.

L'exploitation doit être maintenue par M. Y ou un successeur de celui-ci jusqu'en mars 2000 pour que l'engagement pris initialement par M. X soit respecté et que celui-ci ne soit pas tenu d'acquitter, à la première réquisition, le complément d'imposition dont il avait été dispensé.

Le non-respect de l'engagement entraîne la déchéance du régime de faveur. L'acquéreur sera alors tenu d'acquitter le complément d'imposition dont il avait été dispensé.

* *

*

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les zones concernées par la réduction des droits de mutation sur fonds de commerce recouvreraient environ **10 millions d'habitants**.

Les «territoires ruraux de développement prioritaire» comprennent l'ensemble des zones éligibles à l'objectif européen 5b ainsi que **certains cantons exclus de ce découpage**.

Le coût, pour l'Etat, de la mesure proposée par le paragraphe II du présent article devrait osciller annuellement entre quelques dizaines de millions et 200 millions de francs.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Article 18 bis

(nouveau)

Champ des exonérations temporaires de taxe professionnelle accordées dans le cadre de l'aménagement du territoire aux entreprises procédant à des reconversions ou à des reprises d'établissements en difficulté.

L'article 18 bis, adopté par voie d'amendement d'origine gouvernementale, a pour objet d'étendre le champ des exonérations temporaires de taxe professionnelle accordées dans le cadre de l'aménagement du territoire en supprimant la mention selon laquelle les entreprises, lorsqu'elles procèdent à des reconversions ou à des reprises d'établissements en difficulté, ne peuvent le faire que dans le cadre du secteur industriel si elles souhaitent bénéficier de l'exonération.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, la commission spéciale a proposé l'adoption d'un amendement ouvrant le régime d'exonération temporaire de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire ⁽¹⁾ à divers secteurs d'activité. L'article 1465 du code général des impôts, qui fixe les règles de ce régime d'exonération, ne vise, en effet, actuellement que le secteur industriel. La commission spéciale proposait ainsi de mentionner également dans cet article les transports et les services de formation de haut niveau.

La solution proposée par le Gouvernement a abouti au retrait de l'amendement de la Commission.

La rédaction gouvernementale apparaît, d'un côté, moins généreuse puisque les décentralisations, extensions ou créations d'établissements continuent de n'être éligibles au régime d'exonération que si elles concernent des activités industrielles ou de

(1) Article 1465 du code général des impôts. Ce dispositif est plus précisément analysé dans le commentaire sous l'article 19.

recherche scientifique et technique ou encore des services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique.

Elle présente, en revanche, un aspect plus large que la proposition de la commission spéciale puisque toutes les entreprises, quelle que soit leur branche d'activité, situées dans une zone d'aménagement du territoire ⁽¹⁾, pourront dorénavant bénéficier du régime institué par l'article 1465 du code général des impôts lorsqu'elles souhaiteront procéder à une reconversion dans le type d'activités qu'elles exercent ou à la reprise d'un ou plusieurs établissements en difficulté exerçant le même type d'activités qu'elles.

Selon les informations fournies à votre rapporteur « *les types d'activités* », notion limitative proposée par le gouvernement dans son amendement, devraient avoir un contenu très large afin de permettre une certaine souplesse d'interprétation. L'ajout de ce concept vise simplement à éviter certains dérapages. A titre d'exemple, les membres d'une profession libérale regroupés en société ne pourront pas bénéficier du régime d'exonération s'ils rachètent une entreprise industrielle en difficulté dont l'activité a peu de chance d'avoir un lien quelconque avec la leur.

Le dispositif ainsi modifié doit s'appliquer aux opérations de reconversion ou de reprise réalisées à compter du 1er janvier 1995 (paragraphe II).

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article sans modification.

(1) Cette notion est redéfinie par l'article 18 ter ci-dessous.

Article 18 ter**(nouveau)****Modification du champ géographique d'application de l'exonération temporaire de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire**

L'article 18 ter, adopté par voie d'amendement d'origine gouvernementale, vise à homogénéiser les champs géographiques respectifs d'application, d'une part, de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles (article 44 sexies du code général des impôts dans son texte proposé par le I de l'article 18 du présent projet de loi) et, d'autre part, de l'exonération temporaire de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire (article 1465 du code général des impôts).

Le régime de l'exonération temporaire de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire est résumé dans le commentaire sous l'article 19. Il est donc proposé au lecteur de s'y reporter.

On rappellera simplement que la nouvelle terminologie faisant référence aux zones en retard de développement, aux zones de reconversion industrielle ainsi qu'aux zones rurales défavorisées est exactement reprise du mécanisme des fonds structurels européens (zones 1, 2 et 5b).

Le zonage ainsi proposé n'a vocation à s'appliquer que pour les opérations réalisées à compter du 1er janvier 1995. En d'autres termes, si une entreprise est située dans le champ géographique actuel d'application de l'article 1465 du code général des impôts et bénéficie d'une période d'exonération se prolongeant, dans le régime en vigueur, au-delà du 31 décembre 1994, elle garde le bénéfice de cette exonération jusqu'à son terme normal, y compris dans le cas où la commune où elle se trouve ne serait plus comprise dans l'une des trois catégories de zones définies plus haut (1^o du présent article).

Le 2° de l'article 18 *ter* tend, en outre, à compléter l'article 1465 du code général des impôts par la mention selon laquelle les délibérations instituant l'exonération prises en 1995 par les collectivités locales et leurs groupements dotées d'une fiscalité propre s'appliquent aux opérations réalisés à compter du 1er janvier 1995.

Cette disposition vise tout particulièrement les communes qui devraient être comprises, à compter du 1er janvier 1995, dans le périmètre géographique d'application de l'exonération de taxe professionnelle et qui ne l'étaient pas jusqu'à présent. A supposer, en effet, que ces collectivités instituent, dès l'année prochaine, le régime facultatif prévu par l'article 1465 du code général des impôts, celui-ci ne prendrait toutefois effet qu'à compter du 1er janvier 1996. Autrement dit, les opérations de création, d'extension, de décentralisation, de reconversion ou de rachat intervenues en 1995 resteraient inéligibles en dépit de la volonté du gouvernement d'étendre le dispositif précité à ces communes.

L'adjonction proposée par le 2° du présent article vise ainsi à rendre éligibles à l'exonération de taxe professionnelle les entreprises qui procéderont, dès 1995, aux opérations mentionnées dans le code général des impôts et qui seraient situées dans des communes qui ne pourraient prendre une délibération visant à les exonérer qu'à compter de cette même année 1995. Toutefois, si les opérations réalisées en 1995 sont bien éligibles alors même que les assemblées délibérantes ne prendraient leur décision qu'à cette date, l'exonération, elle, ne sera bien sûr effective qu'à compter de 1996 pour les créations et de 1997 pour les extensions.

A compter de 1996, le droit commun devrait s'appliquer de nouveau : les opérations réalisées dans les collectivités ayant adopté une décision d'exonération cette année-là ne seront éligibles que si elles sont menées à partir du 1er janvier 1997.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 18 quater

(nouveau)

**Rapport au Parlement sur la mobilité économique
des personnes**

L'article 18 quater prévoit la présentation par le Gouvernement au Parlement, dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, d'un rapport sur la mobilité économique des personnes.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, le Gouvernement, tenu par les contraintes budgétaires qu'il s'était fixées, a dû s'opposer à l'adoption de plusieurs amendements qui instituaient des mesures fiscales destinées à faciliter la mobilité économique des personnes dans une optique d'aménagement du territoire.

Pour gage de sa bonne volonté, il a offert de remettre aux deux assemblées, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, un rapport qui devra aborder les points suivants :

- l'aide à la réhabilitation des logements anciens ;
- la taxation des revenus liés au logement principal mis en location à cause d'une mobilité géographique de nature professionnelle ;
- l'allègement des conditions de résiliation des prêts liés à la revente du logement principal pour cause de mobilité professionnelle ;
- les aides spécifiques à la famille pour les charges supplémentaires liées à la mobilité professionnelle dans les zones en difficulté.

Il est toutefois regrettable que le texte ainsi adopté ne mentionne pas explicitement l'obligation, pour le Gouvernement, d'avancer, dans le cadre de ce rapport, des propositions concrètes.

La commission estime ainsi qu'il serait préférable de prévoir que le Gouvernement présentera au Parlement des

propositions visant à réduire les entraves à la mobilité économique des personnes dans les domaines susmentionnés.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article ainsi amendé.

Article 19

Exonération de plein droit de la taxe professionnelle pour les créations et les extensions d'entreprises dans les zones rurales, les zones de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés

L'article 19 confère le caractère d'exonérations de plein droit aux allègements de taxe professionnelle déjà consentis aux entreprises :

- procédant à des créations ainsi qu'à des extensions d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique ou à des créations et des extensions de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique dans les zones rurales fragiles ;

- procédant à des créations ou à des extensions d'établissements dans les espaces caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés ainsi que par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

La mutation de ces régimes facultatifs en exonérations de plein droit justifie le versement par l'État d'une compensation aux collectivités locales concernées.

1. L'exonération de taxe professionnelle au titre des créations et extensions d'entreprises industrielles dans les zones rurales fragiles (paragraphe I).

a) Le régime actuel des exonérations temporaires de taxe professionnelle accordées dans le cadre de l'aménagement du territoire (article 1465 du code général des impôts).

Le régime actuel d'exonération temporaire de taxe professionnelle dans le cadre de l'aménagement du territoire offre la **possibilité** aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre d'exonérer totalement ou partiellement, par une délibération de portée générale, dans des zones délimitées par arrêté, les entreprises qui procèdent :

- soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités industrielles, de recherche scientifique et technique, de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique ;

- soit à une reconversion d'activité industrielle ;

- soit à la reprise d'établissements industriels en difficulté.

L'exonération est acquise sans autre démarche s'il s'agit de créations, de décentralisations ou d'extensions d'établissements industriels ou de recherche scientifique et technique répondant à des conditions de volume d'investissements et de nombre d'emplois créés fixées par décret (décret n° 80-922 du 21 novembre 1980).

L'exonération est soumise à agrément s'il s'agit de créations, de décentralisations ou d'extensions de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, ou encore de reconversions d'activité industrielle ou de reprises d'établissements industriels en difficulté. Cette exonération est également accordée en fonction des investissements réalisés et des emplois créés.

L'exonération est de cinq années au maximum.

Toute entreprise qui cesse volontairement son activité pendant une période d'exonération ou dans les cinq années suivant la fin de celle-ci est tenue de verser les cotisations de taxe professionnelle qu'elle n'a pas acquittées en raison de l'exonération temporaire.

b) L'institution d'une exonération de plein droit dans les zones rurales

Le paragraphe I de l'article 19 insère un nouvel article après l'article 1465 du code général des impôts en vue d'instituer une **exonération de plein droit de taxe professionnelle**, sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

Le champ d'application de ce régime particulier est toutefois doublement limité, tant en ce qui touche son espace géographique de mise en oeuvre, qu'en ce qui concerne les opérations éligibles.

① *Le champ d'application géographique*

Il s'agit des **zones rurales fragiles**. Cette notion recouvre un territoire beaucoup plus ciblé que celui compris sous les deux notions utilisées dans les articles 17 et 18 du projet de loi : celle de *zone rurale défavorisée*, reprise de la terminologie européenne pour délimiter le nouveau champ des exonérations d'impôt sur les bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles (article 44 *sexies* du code général des impôts) ; celle de *territoire rural de développement prioritaire*, un peu plus large que le champ couvert par l'objectif européen 5b, utilisée pour préciser les espaces dans lesquels les cessions de fonds de commerce et de clientèles jouissent d'un allègement des droits de mutation (nouvel article 722 *bis* du code général des impôts).

Le gouvernement souhaite, en effet, couvrir avec ce nouveau critère environ 2 millions d'habitants, c'est-à-dire les **cantons ruraux « en crise »**.

Au cours du débat à l'Assemblée nationale, le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale devait préciser qu'il était prévu « *d'accorder des exonérations sur une base géographique : dans certaines zones, ce sera une exonération de taxe professionnelle ; dans d'autres une exonération de droits de mutation ; dans d'autres encore une exonération d'impôt sur les sociétés. A ce jour (...), les parties du territoire qui bénéficieront de ces diverses exonérations ne sont pas encore délimitées...* ».

Dans le cadre du texte adopté par l'Assemblée nationale, la portée de la notion de zone rurale fragile est toutefois assez bien

précisée. Il s'agit d'une zone caractérisée notamment (les deux critères suivants ne sont pas exclusifs) :

- par la faible densité démographique,
- et par une décroissance de la population constatée entre les deux derniers recensements.

Sur ce dernier point, des inquiétudes ont été exprimées par les députés. La commission spéciale, notamment, a proposé de substituer le critère de *solde naturel de population négatif* à celui de *décroissance de la population*. Toutefois, ainsi que devait le faire remarquer le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, dans la plupart des communes rurales, le solde naturel de la population enregistrée à l'état-civil ne reflète pas la réalité des naissances et des décès des résidents de la commune, puisque ceux-ci ont, le plus souvent, lieu à l'établissement hospitalier le plus proche. En outre, le solde naturel ne tient aucun compte des arrivées et des départs de résidents qui ne sont pas liés à une naissance ou à un décès, c'est-à-dire des flux de population engendrés par les déménagements.

L'Assemblée nationale a rejeté le texte de la commission spéciale puis adopté un amendement par lequel la décroissance de la population aurait été constatée, non plus à partir des résultats des deux derniers recensements mais depuis le recensement de 1962.

Lors de l'examen du projet de loi en seconde délibération, M. Charles Pasqua devait toutefois obtenir la suppression de ce point de référence et le retour au texte du gouvernement en arguant de l'extrême sévérité du critère proposé, «*de nature à limiter les zones éligibles à quelques cantons*».

Pour sa part, votre commission estime que les mesures attachées à ce zonage n'auront de véritable impact sur l'aménagement du territoire que si l'espace délimité :

- forme un ensemble cohérent sur la carte de France, ce qui implique l'inclusion des petites villes qui exercent une fonction d'animation du territoire concerné ;

- couvre un territoire dans lequel il soit possible d'enregistrer un nombre significatif de créations d'entreprises et d'emplois.

Le premier point milite pour le choix de l'arrondissement comme niveau d'application des critères, étant entendu qu'autour du noyau dur formé par les arrondissements les

plus fragiles il est souhaitable d'ouvrir la possibilité de classement de cantons répondant à des conditions similaires.

Le deuxième point incline à penser que le seuil de 2 millions d'habitants déjà évoqué est insuffisant. En effet, les zones concernées sont caractérisées par un taux de créativité de nouveaux établissements très en-dessous de la moyenne nationale perdent, en général, de la population active et concentrent donc peu de nouveaux emplois. Il faudrait ainsi qu'elles recouvrent au moins **3 millions d'habitants** pour leur adjoindre les territoires menacés par la désertification mais disposant encore des moyens de réagir.

La densité est un critère très important, notamment parce qu'il désigne les territoires les plus ruraux. Votre commission ne le remet donc pas en cause.

La variation de population est également un critère à retenir, mais il ne lui semble pas souhaitable de donner une importance trop forte à la valeur zéro en exigeant la dépopulation de la zone. En effet, certains aléas président aux évolutions démographiques des zones faiblement peuplées, surtout si on les considère sur une courte période et sur un petit territoire. Dans les zones fragiles, une faible croissance n'est pas toujours significative d'un développement en cours car elle repose souvent sur des apports de population âgée.

Enfin, un **taux de population agricole -ou active agricole- élevé** traduit en général le manque de diversification économique, et induit un risque de baisse à terme du niveau de l'emploi. Ces deux tendances justifient des mesures en faveur de la création d'activités et d'emplois non agricoles. Ce critère économique manquait dans la définition des zones rurales fragiles et votre commission vous propose donc de l'ajouter.

Dans l'amendement qu'elle vous soumet, les zones rurales fragiles comprendraient ainsi les communes situées dans les arrondissements ou dans les cantons caractérisés par deux au moins des critères suivants :

- une faible densité démographique ;
- un taux de croissance de la population constaté entre les deux derniers recensements égal ou inférieur à la moitié du taux moyen national de croissance de la population pour la même période ;
- un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

② *Le champ des opérations éligibles*

Dans le texte initial du gouvernement, le champ d'application de la mesure était limité à la création :

- d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou à la création de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique ;

- réalisée à compter du 1er janvier 1995.

Par amendement, le Gouvernement a de lui-même ajouté les cas d'extension d'activités ou de services à la liste des opérations éligibles.

Restent donc exclues du dispositif :

- les *décentralisations* d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique ;

- les *reconversions* d'activité industrielle ;

- les *reprises* d'établissements industriels en difficulté.

Les autres dispositions de l'article 1465 du code général des impôts s'appliquent, notamment celles relatives à l'agrément ainsi que la règle générale selon laquelle l'exonération ne peut avoir pour effet de reporter de plus de cinq ans l'application du régime d'imposition de droit commun.

Toutefois, par exception au principe fixé au neuvième alinéa de l'article 1465 du code général des impôts, les groupements de communes qui perçoivent tout ou partie de la taxe professionnelle aux lieux et places des communes en application de l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 ne sont pas substitués aux communes membres pour la prise de décision touchant l'octroi ou non de l'exonération de taxe professionnelle instituée par le présent article. En ce cas, seules les communes peuvent refuser, par délibération, la mise en oeuvre de cet avantage fiscal.

*

* *

Le dispositif tel qu'il vient d'être analysé avait été complété, en première délibération à l'Assemblée nationale, par un amendement de M. Georges Chavanes, député, précisant que dans les zones rurales fragiles susdites, les entreprises éligibles à l'exonération de taxe professionnelle bénéficiaient également, pendant une période de dix ans, de l'exonération de l'impôt sur les sociétés ainsi que de l'exonération des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale qui sont à leur charge.

Les salaires et rémunérations ouvraient droit à l'exonération dans la limite du salaire minimum de croissance.

En compensation, il était institué une majoration de taxe sur la valeur ajoutée ainsi qu'une taxe additionnelle à la TVA, dont les produits devaient être affectés respectivement au budget de l'État et aux régimes de sécurité sociale.

Rappelant l'opposition du Premier ministre à l'instauration d'une TVA sociale, le Gouvernement a toutefois obtenu la suppression du dispositif proposé par M. Chavanes à la faveur d'une seconde délibération.

Votre commission vous proposera toutefois un dispositif d'inspiration proche de celui souhaité par M. Chavanes et l'Assemblée nationale dans l'un des articles additionnels après l'article 19 qu'elle a décidé de vous soumettre (**Mesures d'exonération des cotisations sociales en faveur d'entreprises situées dans certaines zones**).

2. L'exonération de taxe professionnelle au titre des créations et extensions d'entreprises dans les zones urbaines défavorisées (paragraphe II).

a) Le régime actuel des exonérations de taxe professionnelle propres aux grands ensembles et aux quartiers d'habitat dégradés (Article 1466 A du code général des impôts).

En vue d'encourager l'implantation d'activités économiques dans les quartiers défavorisés, le Législateur a autorisé les collectivités locales, dans le cadre de la loi d'orientation sur la ville ⁽¹⁾, à prendre des délibérations en vue d'exonérer

⁽¹⁾ Article 26 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, dite loi « LOV ».

temporairement de taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissements (quel que soit leur type d'activité) de moins de 150 salariés, réalisées dans des communes caractérisées :

- par la présence de grands ensembles et de quartiers d'habitat dégradés ;
- et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

La liste des communes concernées par cette exonération a été fixée par le décret n° 93-203 du 5 février 1993. Les territoires concernés concentrent 3 millions d'habitants.

L'exonération n'est accordée que dans la limite d'un montant de base nette imposable, fixé pour 1992 à un million de francs et actualisé chaque année en fonction de la variation des prix constatée par l'INSEE pour l'avant-dernier exercice, année de référence pour le calcul de la taxe professionnelle.

Dans sa délibération, la commune doit fixer, dans le respect du zonage établi par l'autorité réglementaire, le périmètre à l'intérieur duquel l'exonération est applicable.

Les autres collectivités territoriales sont tenues par la définition de ce périmètre lorsqu'elles souhaitent elles-mêmes instituer une exonération de taxe professionnelle.

Pour chaque collectivité concernée, la délibération précise en outre :

- le taux de l'exonération ;
- la durée d'application de l'exonération qui ne peut, en tout état de cause, excéder cinq ans.

Enfin, l'exonération temporaire de taxe professionnelle prévue en faveur des créations ou extensions d'établissements dans des communes comportant des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradés, ne peut, en aucun cas, se cumuler avec les exonérations temporaires concernant :

- les entreprises nouvelles (article 1464 du code général des impôts) ;
- les entreprises créées dans les zones d'aménagement du territoire (article 1465 du code général des impôts) ;

- les médecins et auxiliaires médicaux (article 1464 D du code général des impôts) ;

- les entreprises de spectacle (article 1464 A du code général des impôts).

A l'heure actuelle, le dispositif prévu par l'article 1466 A n'a été adopté que par un département, 42 communes, 3 communautés urbaines, une communauté de communes et un district. Il ne trouve toutefois pas à s'appliquer dans la plupart des communes : seules **12 entreprises** sont, en effet, exonérées pour un montant de bases de 869 920 francs et un produit correspondant de 117 185 francs.

b) L'institution d'une exonération de plein droit dans les zones urbaines défavorisées

Dans la version initiale du projet de loi déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, était prévue l'institution d'une exonération de plein droit de la taxe professionnelle, sauf décision contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales, pour les seules créations d'établissement intervenues à compter du 1er janvier 1995.

En cohérence avec le dispositif finalement proposé pour les exonérations dans les zones rurales fragiles, le Gouvernement a suggéré de procéder à une réécriture de l'article 1466 A du code général des impôts afin de mettre en place **une exonération de taxe professionnelle bénéficiant tant aux créations qu'aux extensions d'établissements** réalisées, à compter du 1er janvier 1995, dans les zones urbaines caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés ainsi que par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

Les autres éléments du dispositif actuel de l'article 1466 A ont, pour l'essentiel, été maintenus. Il s'agit, d'une part, des conditions relatives au montant de base nette imposable (un million de francs, somme indexée sur l'inflation) ainsi qu'au nombre plafond de salariés (150 salariés au maximum) et, d'autre part, de la portée même de l'exonération. Celle-ci continue de s'appliquer à la totalité de la part revenant à chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales et ne peut avoir pour effet de reporter de plus de cinq ans l'application du régime d'imposition de droit commun.

En outre, lorsque l'établissement remplira les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de plein droit applicable dans les zones rurales fragiles, le contribuable devra opter,

de manière irrévocable, pour l'un ou l'autre de ces deux régimes (2° du présent paragraphe II).

La rédaction proposée par le Gouvernement et adoptée par l'Assemblée nationale appelle trois remarques :

① Les collectivités concernées n'ont désormais de pouvoir que négatif : elles peuvent s'opposer à l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle mais elles ne sont plus sollicitées pour fixer le périmètre d'application, le taux et la durée de l'exonération. Les périmètres d'exonération recouvriront dorénavant exactement les parties de territoires communaux définis par l'autorité réglementaire alors que jusqu'à présent, les conseils municipaux pouvaient leur conférer une surface plus réduite.

② Dans le texte actuel de l'article 1466 A du code général des impôts, les délibérations des conseils municipaux s'appliquent à la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle. Or, dans le projet qui vient en discussion devant nous, il n'est plus prévu d'exonération concomitante de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle pour les contribuables bénéficiaires de l'exonération de taxe professionnelle.

③ Enfin, et surtout, la nouvelle rédaction proposée pour le paragraphe I de l'article 1466 A du code général des impôts a vocation à se substituer purement et simplement au texte actuel, ce qui a pour effet de priver de toute base juridique les exonérations facultatives actuellement en vigueur. Le nouveau paragraphe I ne vise, en effet, que les créations et extensions d'établissements intervenues à compter du 1er janvier 1995.

S'il est clair qu'à terme toutes les créations et extensions d'entreprises intervenues en zone urbaine défavorisée bénéficieront automatiquement d'une exonération de taxe professionnelle, rien ne peut justifier que celles ayant ouvert droit à exonération sur décision facultative des collectivités locales concernées disparaissent.

Il conviendrait donc, en toute rigueur, de séparer les deux dispositifs, l'actuel et le futur, et de placer le régime institué par le présent article dans un paragraphe I bis inséré après le I de l'article 1466 A.

3. La compensation par l'Etat des exonérations de taxe professionnelle accordées au titre de l'aménagement du territoire (paragraphe III).

Conformément à un principe constant, le paragraphe III prévoit la compensation par l'Etat des pertes de ressources engendrées pour les collectivités territoriales par une disposition qu'il leur a imposée. On se souvient qu'en revanche les exonérations à caractère facultatif ne donnent pas lieu à remboursement de la part de l'Etat puisque la décision de les instituer incombe à la collectivité locale seule.

Les modalités de la compensation ici prévue sont identiques pour toutes les catégories de collectivités territoriales. Celle-ci sera égale au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant chaque année et pour chaque collectivité des exonérations des articles 1465 A et 1466 A du code général des impôts par le taux de la taxe professionnelle de la collectivité ou du groupement pour 1994.

La compensation ainsi mise en place offre l'avantage, du point de vue de l'Etat, par rapport à la technique du dégrèvement, de ne pas faire dépendre la charge supportée à ce titre des politiques fiscales décidées localement. Pour l'avenir toutefois, les collectivités concernées ne subiront ou ne bénéficieront que des conséquences de l'évolution des bases d'imposition sauf si elles décident de remettre en cause les exonérations.

Ce mode de compensation est déjà utilisé :

- avec prélèvement d'un «ticket modérateur» à la charge de la collectivité, pour la compensation de la réduction de la taxe professionnelle pour embauche et investissement : le taux appliqué aux pertes de bases est celui de 1986 (article 6-II de la loi n° 86-1317 de finances pour 1987) ;

- pour les exonérations de taxe d'habitation prononcées au bénéfice de ménages à revenus modestes : le taux appliqué aux bases est, définitivement, celui de 1991 (article 21-I de la loi n° 91-1322 de finances pour 1992) ;

- avec prélèvement d'un «ticket modérateur» là aussi, pour les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties prononcées en matière de terres agricoles : le taux appliqué aux bases est celui de 1992 pour les régions et de 1993 pour les départements (article 9 de la loi n° 92-1376 de finances pour 1993).

Il est également prévu de l'utiliser dans le cadre des exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties inscrites dans le projet de loi relatif au statut fiscal de la Corse ⁽¹⁾.

L'imputation budgétaire de la compensation que l'Etat devra verser aux collectivités locales concernées diffère cependant selon qu'il s'agit de compenser les exonérations liées à des créations d'activités, de services ou d'établissements et celles liées à des extensions.

Dans la première hypothèse -la seule initialement prévue par le Gouvernement- la compensation apparaîtra au budget de l'Etat sous la forme d'un **prélèvement sur recettes**. Son montant sera donc inscrit, chaque année, en loi de finances initiale à l'état A annexé, les éléments de calcul retenus pour son évaluation étant précisés dans le fascicule des voies et moyens.

Telle est déjà la solution en vigueur pour les trois compensations d'exonération mentionnées ci dessus.

Dans la seconde hypothèse, la compensation des exonérations liées à des extensions d'activités, de services ou d'établissements, l'imputation sera effectuée sur le **fonds national de péréquation** institué par l'article 23 du présent projet de loi ⁽²⁾. Le Gouvernement n'a donc pas modifié, à cette occasion, le montant de «l'enveloppe» qu'il a prévu d'accorder aux collectivités locales dans le cadre du présent projet de loi. Tel semble, pour certains commentateurs, avoir dû être le prix à payer pour que le ministère du budget accepte l'extension des dispositifs d'exonération de taxe professionnelle dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Votre commission vous proposera toutefois plus loin de ne pas approuver la mise en place du fonds national de péréquation dans les termes prévus par le gouvernement au paragraphe II de l'article 23.

Elle vous demande en conséquence d'adopter un **second amendement** au présent article afin de préciser que la compensation des exonérations liées aux extensions sera également réalisée par prélèvement sur les recettes de l'Etat. Au passage, les mots «d'activités» seront supprimés afin d'éviter toute interprétation

⁽¹⁾ Texte adopté en première lecture par le Sénat au cours de sa séance du 11 juillet 1994.

⁽²⁾ Lire le commentaire sous cet article.

restrictive quant à la portée de la compensation d'exonération : les créations et extensions mentionnées aux articles 1465 A et 1466 A du code général des impôts visent tout aussi bien, on le rappelle, des «activités» que des «services» ou des «établissements».

Votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article modifié, d'une part afin de préciser la notion de «zone rurale fragile», d'autre part pour tenir compte de son souhait de supprimer le fonds national de péréquation prévu au paragraphe II de l'article 23.

Article 19 bis (nouveau)

Incitation à la location de logements vacants en milieu rural

L'article 19 bis, adopté par voie d'amendement parlementaire, tend à favoriser la location de logements vacants en milieu rural.

1. Le régime de l'article 15 ter du code général des impôts

L'article 15 ter du code général des impôts ⁽¹⁾ a prévu l'exonération d'impôt sur le revenu des produits des deux premières années de location d'un logement vacant depuis plus de deux ans, situé dans une commune de moins de 5 000 habitants, lorsque ce dernier a été loué non meublé entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 1992 pour une durée de neuf ans à usage d'habitation principale du locataire.

(1) Article 16 de la loi de finances rectificative pour 1992.

Le présent article additionnel, adopté avec l'accord du Gouvernement, reprend le même dispositif que celui adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1991 :

- il s'applique à nouveau à compter du 1er juillet 1994, (pour les baux entrant en vigueur au plus tôt à cette date) ;

- la location devra prendre effet avant le 1er juillet 1996 (au plus tard, le 30 juin 1996).

Pour le reste, les conditions et la portée de l'exonération prévues par l'article 15 *ter* ne sont pas modifiées.

a) Les conditions de l'exonération

• **Les conditions tenant à la location :**

Le propriétaire doit s'engager à affecter le logement à la location non meublée pendant **neuf ans** à compter de la prise d'effet du bail, à usage d'habitation principale du locataire.

La location, par bail écrit, doit prendre effet avant le 1er juillet 1996.

Pour l'application des dispositions de l'article 15 *ter* tel qu'adopté en 1991, les revenus imposables du locataire, nets de frais professionnels doivent être inférieurs, en 1994, à :

102 200 francs en région Ile-de-France et **93 400 francs** dans les autres régions pour une personne seule, célibataire, veuve ou divorcée ;

204 400 francs en région Ile-de-France et **186 800 francs** dans les autres régions pour un couple marié.

La condition de ressources du locataire est appréciée à la date de signature du bail. L'exonération n'est pas remise en cause en cas de dépassement du plafond de ressources au cours de la période couverte par le bail.

• **Les conditions tenant au montant des loyers :**

Le montant du loyer (charges non comprises) doit être inférieur, en 1994, à un plafond fixé pour l'application de l'article 15 *ter* dans son texte actuel à **552 francs au mètre carré** en Ile-de-France et **490 francs au mètre carré** dans les autres régions.

b) La portée de l'exonération

L'exonération, dont la durée est de deux ans (**délai calculé de date à date**), ne concerne que les personnes imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers.

Les charges afférentes au logement dont les revenus sont exonérés ne sont **ni déductibles ni imputables** sur les revenus fonciers tirés éventuellement d'autres immeubles. Le contribuable **ne peut constater un déficit** au titre du logement dont les produits sont exonérés (dispositif du 3° du I de l'article 156 du code général des impôts).

En outre, un même contribuable ne peut, pour un même logement, bénéficier de cette exonération et de la possibilité d'imputer le déficit sur le revenu global dans le cadre d'une **opération groupée de restauration immobilière** (dispositif du b du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts).

Enfin, le revenu global de l'année au cours de laquelle l'engagement ou les conditions de location ne sont pas respectées est majoré du revenu indûment exonéré.

2. La réactivation d'un mécanisme plus favorable par l'article 46 du projet de loi de finances pour 1995 : le régime de l'article 15 quater du code général des impôts.

L'article 15 *quater* du code général des impôts, institué par la loi de finances pour 1993, a mis en place un mécanisme plus favorable que celui de l'article 15 *ter* pour les locations intervenues en 1993 :

- la restriction du champ géographique d'application aux communes de moins de 5 000 habitants disparaissait ;

- la vacance devait être de plus d'un an au 31 décembre 1992 au lieu d'une vacance de deux ans à la date de prise d'effet de la location ;

- la durée de location était ramenée de neuf ans à six ans ;

- les conditions tenant au prix de la location et au montant annuel des ressources du locataire étaient supprimées.

L'article 46 du projet de loi de finances initiale pour 1995 propose de «réactiver» ce régime pour les logements vacants depuis plus d'un an au 31 décembre 1994 et mis en location avant la fin de l'année 1995.

L'adoption de cet article priverait pratiquement de tout attrait le dispositif adopté par l'Assemblée nationale à l'article 19 *bis* du présent projet de loi. Le seul avantage qu'il continuerait de présenter tiendrait à sa durée : le nouveau paragraphe II de l'article 15 *ter* vise, en effet, les locations jusqu'au 30 juin 1996.

Pour l'exercice 1995 toutefois, la totalité des contribuables concernés aura un intérêt certain à passer sous le régime de l'article 15 *quater* nettement plus favorable du point de vue du bailleur.

Votre commission tiendrait pour discourtois de vider ainsi d'emblée de son contenu un article du présent projet de loi.

Elle vous suggèrera donc de «rapatrier» dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire le contenu de l'article 46 du projet de loi de finances initiale pour 1995.

Votre commission vous propose une nouvelle rédaction de cet article afin d'insérer dans la loi d'orientation par l'aménagement et le développement du territoire les dispositions de l'article 46 du projet de loi de finances initiale pour 1995.

*Article additionnel après l'article 19 bis
(nouveau)*

**Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel
ou commercial acquis par des entreprises situées dans
les zones urbaines et rurales défavorisées**

L'article 39 *quinquies* D du code général des impôts prévoyait que les entreprises qui construisent ou font construire des immeubles à usage industriel ou commercial pouvaient être autorisées par agrément spécial du ministre de l'économie et des finances et après avis d'un organisme *ad hoc*, à pratiquer, dès l'achèvement de ces constructions, un amortissement exceptionnel égal à 25 % de leur prix de revient, la valeur résiduelle étant amortissable sur la durée normale d'utilisation.

Les entreprises susceptibles d'être exonérées de taxe professionnelle dans le cadre du régime de faveur accordé aux zones dites «d'aménagement du territoire» pouvaient toutefois bénéficier sans agrément préalable de l'amortissement exceptionnel de 25 %.

Les dispositions de l'article 39 *quinquies* D s'appliquaient aux constructions commencées avant le 31 décembre 1987 et pour les investissements agréés avant la même date. Elles sont donc aujourd'hui périmées.

Votre commission a adopté un article additionnel après l'article 19 *bis* afin de «réactiver» les mécanismes ci-dessus décrits dans les zones urbaines et rurales les plus fragiles correspondant au zonage défini par les articles 1465 A et 1466 A du code général des impôts (1).

Le taux de l'amortissement exceptionnel serait toutefois porté de 25 % à 50 % du prix de revient des immeubles à usage industriel ou commercial dès l'achèvement de ces constructions. Il n'y aurait aucune contrainte d'agrément préalable. En outre, le dispositif ainsi institué serait d'emblée conçu pour être pérenne.

Cet amendement portant article additionnel est le premier d'une série de trois tendant à compléter le volet fiscal des dispositions relatives aux zones les plus fragiles du territoire.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

1. Lire le commentaire sous l'article 19.

Article additionnel après l'article 19 bis

(nouveau)

Mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur d'entreprises situées dans les zones rurales et urbaines défavorisées

Cet article additionnel vise à introduire un article 6-5 dans la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social. Il ouvre à toutes les entreprises de moins de 250 salariés, installées dans certaines zones, la possibilité de bénéficier d'une exonération totale des cotisations sociales patronales, qu'il s'agisse de la vieillesse, de la maladie, des accidents du travail et des allocations familiales pour chaque nouvelle création d'emploi.

• Le premier alinéa de cet article précise les conditions d'effectifs, de délai et de localisation que doivent remplir les entreprises pour prétendre à l'exonération des cotisations patronales pour tout emploi créé.

Les effectifs de ces entreprises devront être inférieurs à 250 salariés. Le ou les emplois devront avoir été créés dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi.

Ensuite, les entreprises bénéficiaires devront être situées dans les zones rurales fragiles et dans les zones urbaines mentionnées, respectivement, à l'article 1465 A du code général des impôts, créé par l'article 19 du présent projet de loi et à l'article 1466 A du même code. Si l'on veut enrayer les processus de dévitalisation en cours, il est, en effet, indispensable de soutenir les entreprises qui font l'effort de se maintenir ou de s'installer dans ces zones, au fort taux de chômage ou à faible activité économique.

C'est pourquoi votre commission vous propose ce dispositif d'aide à la création d'emplois. Seules des dispositions ambitieuses sont capables, à son sens, de redynamiser le tissu économique et social de ces territoires en difficulté.

Il faut rappeler, à cet égard, que les zones considérées recouvrent une population d'environ 5 millions de personnes et que, même si cette mesure est d'un coût non négligeable, celui-ci sera le gage de sa réussite et de son impact sur le tissu socio-économique.

La voie de l'exonération des charges sociales et de l'abaissement du coût du travail, est, d'ailleurs, explorée depuis plusieurs années, quel que soit le Gouvernement. C'est la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social qui a institué ce type d'exonération pour l'embauche d'un premier salarié. Cette disposition a été étendue par la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 à l'embauche des deuxième et troisième salariés. La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a prolongé pour cinq ans, élargi ces mesures d'exonération aux contrats à durée déterminée de 24 mois et accru le nombre des zones considérées. Pour les sept premiers mois de 1994, l'exonération a concerné 55.122 salariés contre, seulement, 45.403 pour toute l'année 1993, soit une augmentation de 21,4 % en un an. Ceci prouve bien l'impact de ce type de disposition sur l'emploi et la nécessité d'abaisser le coût du travail, en particulier non qualifié, qui reste un obstacle à la création d'emploi.

A cet égard, la France souffre d'un désavantage par rapport à ces principaux partenaires puisque ses taux de cotisations y sont très supérieurs. Ils se sont, d'ailleurs, sensiblement accrus depuis le premier choc pétrolier. La différence entre le coût du travail pour l'employeur et la rémunération nette perçue par le salarié est, en effet, nettement plus importante en France que chez ses voisins comme on peut le constater sur le tableau ci-dessous.

COMPARAISON RÉMUNÉRATION BRUTE/REMUNÉRATION NETTE

	France	Allemagne	Royaume Uni	Italie	Etats Unis
Rémunération disponible pour le salarié	100	100	100	100	100
Coût salarial total pour l'employeur	176,1	144,7	119,4	165,9	116,6

Source : Direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances.

La poursuite de l'abaissement du coût du travail est donc nécessaire, surtout dans les zones particulièrement défavorisées dont les handicaps doivent être compensés conformément à l'article premier du présent texte. C'est pourquoi votre commission vous propose ces dispositions d'exonération de cotisations patronales.

• **Le deuxième alinéa** de cet article précise que ce dispositif d'exonération des charges patronales ne doit pas être cumulable avec les aides directes de l'Etat à l'emploi, ce qui est tout à fait logique. D'ailleurs, des dispositions voisines ont été instituées

pour les exonérations de cotisations sociales prévues par la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 précitée.

Votre commission estime, par ailleurs, que le problème de la compensation par l'Etat aux régimes de sécurité sociale, des exonérations totales ou partielles de cotisations patronales a été réglé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale créé par le paragraphe II de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale. En effet, cet article définit clairement que toutes les mesures d'exonération, qu'elles soient totales ou partielles, de cotisations de sécurité sociale seront compensées intégralement par le budget de l'Etat à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1994 précitée.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 19 bis

(nouveau)

Allègement supplémentaire des cotisations d'allocations familiales pour les entreprises installées dans les zones rurales et urbaines défavorisées

Cet article additionnel vise à approfondir les mesures d'allègement des cotisations familiales initiées, dès l'an passé, par le Gouvernement afin d'abaisser le coût du travail non qualifié, pour les zones rurales dévitalisées visées à l'article 1465 A du code général des impôts -que crée l'article 19 du présent projet de loi- et dans les zones urbaines en difficulté mentionnées à l'article 1466 A du même code. Il insère, à cet effet, un nouvel article après l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale.

La législation actuelle, telle qu'elle figure précisément à l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale, résulte de deux lois :

- la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage ;

- la loi quinquennale du 20 décembre 1993, relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Cette dernière définit, pour les bas salaires, les modalités et le calendrier du transfert du financement des allocations familiales à l'Etat jusqu'en 1998.

En effet, afin de pouvoir assumer le poids financier de cette réforme (1), le Gouvernement a choisi de procéder progressivement. Il a, également, souhaité cibler d'abord son action sur les bas salaires afin de réduire le coût du travail non qualifié et de favoriser l'embauche des personnes peu ou pas diplômées. Ces dispositions qui doivent coûter 10 milliards de francs en année pleine, concerneront environ 7 millions de personnes, en 1998. Selon les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), en octobre 1993, 3,57 millions de salariés bénéficiaient de l'exonération dont 74,7 % de l'exonération totale et 25,3 % de l'exonération partielle.

Ces mesures consistent, en prenant pour base de référence le SMIC mensuel conçu comme étant égal à 169 fois le SMIC horaire, à exonérer, totalement ou de moitié, selon le niveau du salaire, les rémunérations des salariés, des cotisations d'allocations familiales dont le taux est, actuellement, de 5,4 %. Il faut rappeler, à cet égard, que la référence au SMIC horaire est nécessaire pour intégrer dans le champ du dispositif d'allègement aussi bien les salariés sous contrat à durée déterminée que les salariés intérimaires.

Le calendrier d'application de ces dispositions est le suivant :

	01.07.1993	01.01.1995	01.01.1996	01.01.1997	01.01.1998
Exonération totale des cotisations d'allocations familiales pour les rémunérations inférieures à	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC
Réduction de moitié des cotisations d'allocations familiales pour les rémunérations comprises entre	1,1 SMIC < R ≤ 1,2 SMIC	1,2 SMIC < R ≤ 1,3 SMIC	1,3 SMIC < R ≤ 1,4 SMIC	1,4 SMIC < R ≤ 1,5 SMIC	1,5 SMIC < R ≤ 1,6 SMIC

R = Rémunérations

Il faut rappeler, par ailleurs, que l'article 7 de la loi du 20 décembre 1993 précitée prévoit, pour les entreprises nouvellement créées, un allègement de cotisations d'allocations familiales plus large puisque, au 1er janvier 1994, ce sont les salaires inférieurs ou égaux à 1,5 fois l'équivalent du SMIC mensuel qui sont exonérés. Quant aux salaires compris entre 1,5 et 1,6 fois ce montant, leur taux de cotisation est réduit de moitié.

(1) Qui devrait coûter, à terme, au budget de l'Etat, 150 milliards de francs.

Dans le même esprit, mais souhaitant aller plus vite, votre commission vous propose d'accorder le bénéfice des dispositions d'allègement des cotisations d'allocations familiales, qui seront applicables le 1er janvier 1998, dès le 1er janvier 1995, pour les entreprises qui font l'effort de situer leur activité soit dans les zones rurales fragiles, avec une faible densité démographique et une décroissance de la population, soit dans les communes comprenant des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé et souffrant d'un déséquilibre accentué entre habitat et emploi.

Au 1er janvier 1995, les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC seront donc exonérées des cotisations familiales, et celles comprises entre un 1,5 et 1,6 SMIC bénéficieront d'une réduction de moitié desdites cotisations.

Les entreprises situées dans ces zones, même si elles sont anciennes, bénéficieront donc des mêmes avantages dès le 1er janvier 1995 que les entreprises nouvellement créées dès le 1er janvier 1994, quel que soit leur lieu d'implantation.

Le dispositif retenu paraît à votre commission particulièrement adapté pour la revitalisation de ces zones qu'elles soient rurales ou urbaines, mais plus particulièrement urbaines, dans la mesure où la population de celles-ci connaît un important taux de chômage, un niveau de qualification insuffisant et une faible employabilité. Il est donc nécessaire d'encourager, en abaissant plus significativement et rapidement le coût du travail non qualifié, les entreprises qui ont fait ou font l'effort d'embaucher sur place dans un tel contexte socio-économique.

Il apparaît nécessaire et logique à votre commission de préciser que le bénéfice de ces dispositions ne peut être cumulé avec d'autres exonérations de cotisations patronales, qu'elles soient totales ou partielles, à l'exception des exonérations qui concernent le travail à temps partiel et qui figurent aux deux premiers alinéas de l'article L. 322-12 du code du travail. Ce sont, d'ailleurs, des dispositions qui figurent également à l'article L. 241 6 1 du code de la sécurité sociale qui institue le dispositif quinquennal d'allègement des cotisations d'allocations familiales.

Concernant la compensation par l'Etat de ces exonérations pour la Caisse nationale d'allocations familiales, qui connaît actuellement certaines difficultés financières, votre commission estime qu'elle s'inscrit dans le champ d'application du paragraphe II de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, qui crée l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. En effet, ce dernier précise très clairement que toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale

instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi précitée, donne lieu à une compensation intégrale par le budget de l'Etat.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article 19 ter

Schéma départemental d'urbanisme commercial

L'article 19 ter a été introduit par l'Assemblée nationale.

Il prévoit l'établissement d'un schéma départemental d'urbanisme commercial destiné à fixer « *les orientations fondamentales en matière d'équipement commercial* ». Il précise que ce schéma est élaboré par l'observatoire départemental d'équipement commercial après avis du conseil général.

Pour apprécier la portée de ce dispositif, il convient d'abord de rappeler le contexte juridique dans lequel il intervient.

● La loi n° 73-1193 du 27 décembre 1993 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi ROYER », a institué une autorisation d'urbanisme commercial préalable à l'ouverture ou à l'extension de surfaces de vente supérieures à 1.000 m² pour les villes de moins de 40.000 habitants et de 1.500 m² pour les villes de plus de 40.000 habitants.

● Les dispositions régissant les demandes d'autorisations et les modalités de l'octroi de ces dernières ont été révisées par le chapitre III de la loi du 30 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi SAPIN ».

Cette loi a, notamment, modifié la composition des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), présidées par le préfet et composées d'élus, de professionnels et de consommateurs. L'instruction des dossiers est effectuée par les services de la préfecture mais c'est la CDEC qui détient le pouvoir de décision en matière d'implantation de commerces. Parallèlement, la « loi SAPIN » a créé une instance de recours des décisions des CDEC au niveau national : la commission nationale d'équipement commercial.

Par ailleurs, le texte prévoit la création d'observatoires départementaux d'équipement commercial. Il précise également que la CDEC prend

en compte les travaux de l'observatoire départemental pour statuer sur les demandes d'ouverture ou d'extension des surfaces de vente.

Cet observatoire a un double rôle :

- d'établir l'inventaire des équipements commerciaux du département ;

- d'analyser l'évolution de l'appareil commercial départemental.

- Pour être complet, il convient d'ajouter que les modalités d'application la loi ROYER ont été modifiées une nouvelle fois par le décret n° 93-1237 du 16 novembre 1993 et l'arrêté du même jour.

Ce décret tend à mettre l'autorisation d'urbanisme commercial davantage au service de l'aménagement rural. En effet, outre l'institution d'un observatoire national d'équipement commercial qui devrait permettre d'établir un bilan national des décisions prises localement, le décret modifie le contenu de la demande d'autorisation.

Cette dernière doit être dorénavant accompagnée d'une étude destinée à permettre d'apprécier l'impact prévisible du projet sur les différentes formes de commerce. Ladite étude doit être soumise aux chambres de commerce et aux chambres de métiers, pour qu'elles formulent leurs observations. La nouvelle procédure a donc pour objet de permettre aux élus locaux et consulaires de mieux apprécier les conséquences des projets d'implantations commerciales.

Le demandeur est, de plus, incité à contribuer à l'aménagement du territoire rural. Il peut, en effet, proposer des mesures destinées à compenser, le cas échéant, l'impact de son installation sur le tissu économique local.

En vertu de ces différents textes, les observatoires départementaux d'équipement commercial peuvent, d'ores et déjà, élaborer des schémas indicatifs de l'évolution de l'urbanisme commercial, au niveau d'un département ou d'une grande agglomération. Ces schémas résultent de travaux qui sont menés en association avec les collectivités locales. Ils n'ont pas de caractère contraignants. Ils peuvent cependant permettre de définir les zones de développement des différents secteurs d'activité commerciale, en tenant compte des équilibres existants et de la nécessité de préserver le commerce de proximité.

L'article 19 ter aurait donc essentiellement pour effet de rendre obligatoire un dispositif aujourd'hui facultatif.

Or, il ne paraît pas souhaitable d'édicter une telle obligation.

On peut, en premier lieu, s'interroger sur la nature juridique des schémas départementaux obligatoires. Il faudrait alors préciser leur articulation avec les autres normes d'urbanisme (SDAU, POS).

A ce propos, il faut rappeler que le conseil général n'a pas compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement et qu'il serait difficilement acceptable qu'un pouvoir contraignant soit attribué à une autorité de caractère technique : l'observatoire départemental.

En outre, la définition des zones s'avère délicate. L'échelon régional serait trop grossier, mais l'échelon départemental pose le problème des secteurs frontaliers, dans la mesure où les zones de chalandise s'étendent fréquemment sur deux départements.

Enfin, il n'apparaît pas souhaitable de modifier une nouvelle fois les règles régissant l'urbanisme commercial, au détour d'une loi dont l'objet est beaucoup plus vaste, et ce avant même qu'on ait pu mesurer les effets des dernières dispositions adoptées dans ce domaine. Pour savoir s'il convient de modifier un dispositif légal, il est préférable de disposer du bilan de son application. Tel n'est pas le cas pour le texte qu'il est proposé de modifier. Il est intervenu il y a peu et son application a donné lieu à un moratoire qui n'a été levé que récemment.

C'est pourquoi, votre commission vous demandera d'adopter un amendement tendant à supprimer cet article.

SECTION II

(nouvelle)

Des mesures spécifiques à certaines zones prioritaires

Le premier amendement déposé par votre commission avant le titre V a pour objet de créer une division additionnelle dans laquelle seront regroupées les mesures qui sont relatives aux zones rurales et urbaines défavorisées.

A la différence des dispositions applicables aux mêmes zones dans la division précédente, celles dont il s'agit ne concernent pas uniquement le développement économique et ne peuvent pas toutes faire l'objet d'une déclinaison identique pour les deux types de zone.

Article additionnel avant le titre V

(nouveau)

Mesures à mettre en oeuvre dans les zones rurales défavorisées

Cet article additionnel a pour objet de dessiner les contours de la politique législative qu'il conviendra de mettre en oeuvre, à compter de la publication de la loi d'orientation dans les zones rurales fragiles.

Il tire son inspiration tant du diagnostic que des préconisations faites à ce sujet par la Mission commune sur l'aménagement du territoire, qui s'était elle-même appuyée sur les travaux de la Mission d'information du Sénat sur l'espace rural.

Votre commission spéciale ne juge pas utile de répéter ici le contenu de ces contributions et renvoie, pour une étude approfondie des motifs qui l'ont conduite à déposer cet article additionnel au

rapport de la Mission commune d'information (n° 343-1993-1994-T1, pages 323 à 389).

Sur le fond, le texte présenté prévoit que pour les territoires ruraux en retard de développement, une loi précisera, dans le délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi d'orientation, les mesures à mettre en oeuvre pour développer notamment :

- les activités industrielles, artisanales et commerciales;
- le logement locatif ;
- le tourisme rural ;
- les nouvelles technologies d'information et de communication, notamment le télé-enseignement et le télétravail ;
- la vie culturelle, familiale et associative.

Il est également précisé que cette loi aura à déterminer les principes de nature à favoriser l'exercice de la pluriactivité en milieu rural et définira aussi les règles qui devront être appliquées pour :

- valoriser le patrimoine rural ;
- promouvoir les activités pastorales, de chasse et de pêche ;
- favoriser l'incorporation d'additifs d'origine agricole dans les carburants pétroliers.

Cela apparaît à leur lecture, toutes ces mesures auront pour objectifs prioritaires de favoriser le développement économique et de l'emploi dans les zones rurales fragiles, ainsi que d'assurer à leurs habitants des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.

Votre commission a conscience que la portée normative de telles dispositions demeure quelque peu limitée mais il lui paraît indispensable d'indiquer la voie politique qu'il convient d'emprunter pour répondre aux attentes du monde rural.

Eile vous demande, en conséquence, d'adopter le présent article additionnel dans la forme présentée.

Article additionnel avant le titre V

(nouveau)

Mesures à mettre en oeuvre dans les zones urbaines défavorisées

Le présent **article additionnel** est le pendant du précédent pour ce qui concerne les zones urbaines déshéritées.

Il se fait l'écho des analyses et des propositions effectuées à travers, là encore, le rapport de la Mission commune d'information mais aussi du rapport d'information sur la politique de la ville (n° 107, 1992-1993), présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan par M. Gérard LARCHER.

Cet **article additionnel** vise à tracer le cadre d'une loi qui, dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi d'orientation, précisera les mesures à mettre en oeuvre pour notamment :

- améliorer les procédures d'insertion par l'économie, au moyen, notamment, d'un renforcement des soutiens apportés aux entreprises d'insertion et aux régies de quartier ;

- favoriser l'emploi des habitants lors d'opérations visant à la réhabilitation de leur quartier ;

- développer la mixité de l'habitat, ainsi que la vie culturelle, familiale et associative ;

- valoriser les emplois des agents publics assurant des fonctions difficiles dans ces zones ;

- assurer une meilleure desserte routière et ferroviaire de ces zones et y renforcer la présence des services publics.

Pour votre commission, les mesures prises dans le cadre de cette loi auront pour objectifs prioritaires de permettre l'insertion des zones urbaines défavorisées dans la ville et d'y soutenir la création d'emplois.

Elle a, tout comme à l'amendement précédent, conscience de la portée normative limitée de ce dispositif.

Il lui apparaît toutefois lui aussi indispensable pour exprimer les orientations qu'il lui semble indispensable de suivre résorber la crise des banlieues.

Elle vous demande, en conséquence, d'adopter le présent article additionnel en la forme.

Article additionnel avant le titre V

(nouveau)

Répartition des concours financiers de l'Etat en faveur du logement social

Par le dernier article additionnel qu'elle vous présente avant le titre V, votre commission a l'ambition d'introduire dans le droit positif une mesure de nature à assurer une meilleure mixité de l'habitat.

Elle est en effet convaincue que la mixité de l'habitat est une condition essentielle de l'harmonie sociale et que seule, une volonté politique forte, exprimée au niveau national et au niveau local, peut en favoriser la restauration.

Or, compte tenu des caractéristiques de la population accueillie dans le logement social, une commune devient difficile à gérer de façon équilibrée, passée une certaine proportion de logements de ce type, que l'on peut évaluer à 40 %. Dès lors, comment s'étonner que certaines communes, bénéficiant des procédures de contrat de ville, rencontrent de graves problèmes quand on sait qu'elles comptent, parfois, jusqu'à 90 % de logements sociaux par rapport au parc total de logements.

Quand, en outre, une logique absurde spécialise certains de ces quartiers dans l'accueil de populations étrangères déracinées, il faut bien avoir conscience de l'ampleur des problèmes sociaux entraînés : marginalisation des structures scolaires par départ des enfants des familles les plus favorisées, accroissement des difficultés d'intégration par l'école, tensions ethniques...

Pour critiquables qu'elles fussent dans leurs aspects pratiques, les initiatives prises, depuis 1991, en faveur d'une redistribution financière entre les communes dites « riches » et les

communes dites «pauvres» ont eu le mérite de souligner l'indispensable solidarité qui doit exister entre les municipalités. Mais les mécanismes mis en place (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité des communes d'Ile-de-France) n'ont traité que l'aspect purement financier de la solidarité et les programmes locaux de l'habitat créés par la loi d'orientation pour la ville souffrent de graves insuffisances (absence de régionalisation des taux et oubli du cas des communes surchargées où continuent de s'implanter des I.H.M.).

Sur ce dossier, le dialogue -engagé au plan intercommunal- entre tous les partenaires (Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux, réservataires) constitue vraisemblablement la solution à privilégier. Cela peut toutefois se révéler insuffisant. C'est pourquoi, votre commission considère que l'objectif de diversité de l'habitat ne pourra être réalisé que si l'Etat, par l'affectation des crédits consacrés au logement social (prêts locatifs aidés -PALULOS), favorise une répartition harmonieuse des logements sociaux.

Pour atteindre ce but, deux actions indissociables doivent être menées :

- d'une part, développer le logement social, sous toutes ses formes, là où il est insuffisant ;

- d'autre part, éviter une concentration excessive de logements sociaux dans les communes où le patrimoine social est déjà très important, afin d'éviter le renforcement des difficultés actuelles.

La diversité ne s'obtiendra pas en visant uniquement l'implantation de logements sociaux dans les communes où ils sont absents. Elle ne se réalisera que par un développement du parc privé dans les communes disposant d'un parc social important.

Votre commission considère que la répartition des concours financiers de l'Etat doit impérativement répondre à cette double exigence.

Elle vous propose donc, par le présent article additionnel, insérant un article L.301-3-1 dans le code de la construction et de l'habitation, de prévoir que pour une durée de cinq ans :

- les concours financiers de l'Etat pour la construction de logements sociaux neufs à usage locatif sont attribués en priorité dans les communes où le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 % du nombre des résidences principales, le conseil départemental l'habitat étant consulté sur ces attributions ;

- dans les communes où le nombre de logements sociaux représentent plus de 40 % des résidences principales, la surface de plancher des logements locatifs aidés par l'Etat ne peut excéder 80 % de celle des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'Etat.

Un tel mécanisme devrait permettre d'augmenter la part des logements dont les locataires bénéficient de l'aide personnalisée dans les communes qui en sont faiblement pourvues et de l'augmenter dans celles qui en ont déjà trop.

Cependant, pour éviter une application trop brutale pouvant entraîner des effets destabilisateurs le dernier alinéa de l'article prévoit que des dérogations peuvent être prises sur décision du préfet après avis du maire.

Votre commission vous demande d'adopter cet article tel qu'elle vous le présente.

TITRE V
DE LA PÉRÉQUATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

(intitulé nouveau)

L'amendement, tendant à modifier l'intitulé du titre V qui est proposé, a pour objet de préciser que ce titre comportera le dispositif relatif à la péréquation financière que vous soumettra votre commission.

Article 20 A

(nouveau)

Répartition des compétences

Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale tend à prévoir que -dans un délai d'un an à compter de la publication de la nouvelle loi- une loi ultérieure révisera les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-623 du 22 juillet 1983 afin de clarifier la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Vous ayant proposé, avant le titre II du projet de loi, de créer un titre nouveau consacré aux compétences, votre commission spéciale vous soumet un amendement de suppression de l'article 20 A.

CHAPITRE PREMIER

(nouveau)

De la péréquation et des finances locales

L'amendement, que votre commission vous propose avant l'article 20, insère une division additionnelle dont le libellé permet d'afficher clairement la volonté du législateur de fixer, dans le présent projet de loi d'orientation, un cadre à la **péréquation financière** entre les collectivités territoriales, « pilier » de l'aménagement du territoire. Cette notion en tant que telle est actuellement absente du texte voté par l'Assemblée nationale.

Le présent chapitre premier regrouperait, outre l'article 20 traitant de la péréquation, les articles 21 à 23 *bis* relatifs à divers aspects des finances locales.

Article 20

Réduction des écarts de richesse entre les collectivités locales et péréquation financière

L'article 20, qui apparaît, à bien des égards, comme le coeur du projet de loi, prévoit que les modalités de la réduction des écarts de richesses entre les collectivités territoriales feront l'objet d'un rapport du Gouvernement au Parlement. Les voies proposées devront tenir compte de la disparité des ressources et des charges des collectivités.

A ce titre, l'Assemblée nationale a précisé que le rapport déterminerait un indice synthétique permettant de mesurer les ressources et les charges des communes, départements et régions.

Le constat de l'inégalité des ressources des collectivités locales présente un caractère désormais classique. Les réponses avancées successivement par le Gouvernement et l'Assemblée

nationale sont toutefois restées prudentes dans un domaine où la Mission sénatoriale sur l'Aménagement du territoire avait fait des propositions concrètes et argumentées (1).

1. Un paysage financier local fractionné, marqué par de fortes inégalités

Dans son rapport, la Mission avait souligné le fait que la décentralisation était entrée en vigueur sans le complément d'une réforme financière d'envergure. La loi du 2 mars 1982 renvoie, en effet, dans son article premier, à des lois ultérieures qui détermineront «*la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits aux collectivités territoriales*».

Ces lois n'ont soit jamais vu le jour, soit, dans la mesure où elles ont été soumises au Parlement, n'ont pas substantiellement modifié la répartition des ressources entre collectivités territoriales, telle qu'elle existait avant 1982-1983.

Avant de fixer les lignes directrices de ce que pourrait être une politique de redistribution de la ressource, il paraît utile de caractériser le paysage financier local. Deux traits s'en dégagent en effet :

- **En premier lieu, le poids prédominant de la fiscalité dans la ressource** comparé à celui des transferts et notamment des transferts reçus de l'Etat.

- **Ensuite, la part majoritaire des communes et de leurs groupements** dans l'ensemble des dépenses et des ressources des collectivités locales, dans un contexte marqué par l'extrême morcellement de ces structures administratives.

La décentralisation a, en fait, accentué le premier constat sans remettre en cause le second. Ainsi, entre 1980 et 1992, la **part de la fiscalité dans les ressources** totales des collectivités locales est passée de moins de 34 % à 42 %, alors que celle des concours de l'Etat descendait de 35 % à 28 %. Les autres catégories de revenus - produits domaniaux et emprunts - sont, eux, restés stables et continuent de représenter environ 30 % des ressources des

(1) Rapport Sénat n° 343 (1993-1994), p. 139 à 199.

collectivités locales. Le phénomène est particulièrement remarquable pour les communes et leurs groupements ainsi que pour les départements. Il est inverse pour les régions, mais celles-ci ne pèsent encore que d'un poids limité dans l'ensemble des collectivités territoriales, quand bien même celui-ci tend à croître régulièrement (4,8 % en 1986, 6,7 % en 1992).

Il faut, en outre, noter que près de la moitié de la ressource fiscale directe locale provient de la seule taxe professionnelle.

A titre de comparaison, les Etats fédéraux, qui se sont fixés comme objectif une relative homogénéisation des conditions de vie sur leur territoire, sont des pays où les niveaux de levée et de redistribution de la recette fiscale sont nationaux ou régionaux : l'Allemagne pratique le partage d'impôts nationaux ainsi qu'une redistribution horizontale entre Länder ; la grande majorité des ressources des collectivités italiennes provient encore des concours de l'Etat.

Cette première caractérisation implique deux conséquences :

- la décentralisation et le morcellement de la ressource, ainsi que la prédominance de la taxe professionnelle dans les recettes fiscales, engendrent de très forts écarts de richesses entre collectivités ;

- les dotations versées par l'Etat visent essentiellement un objectif de compensation et la péréquation n'y joue qu'un rôle relativement mineur.

Sur le premier point, le constat selon lequel les disparités intercommunales de potentiel fiscal atteignent, en France, des proportions considérables, sans exemple équivalent à l'étranger, est illustré par le tableau ci-après :

Potentiel fiscal ⁽¹⁾ par habitant en francs

Strate de commune	Moyenne de la strate	Mediane (50 % des communes au-dessus, 50 % des communes en-dessous)
Inférieur à 2.000 habitants	2 281,20	1 534,03
Entre 2 000 et 5 000	2 311,87	1 933,63
Entre 5 000 et 10 000	2 723,11	2 269,78
Entre 10 000 et 20 000	2 787,75	2 500,30
Entre 20 000 et 50 000	3 047,69	2 503,69
Entre 50 000 et 100 000	3 252,44	2 752,67
Supérieur à 100 000	2 777,19	2 496,47
Ratio général	2 900,03	2 263,34

(1) Le potentiel fiscal d'une commune est égal au montant des bases pondérées des quatre taxes directes locales, les coefficients de pondération étant les taux moyens nationaux d'imposition. Le potentiel fiscal est ainsi une estimation des ressources de la fiscalité directe qu'une commune mobiliserait en s'alignant sur la moyenne de ses consœurs pour la pression fiscale.

L'existence d'une moyenne systématiquement et notablement supérieure à la médiane témoigne, en effet, d'écart et de situations exceptionnels de richesse.

Ces inégalités proviennent à 75 % environ de la **taxe professionnelle**. Additionnée de la **taxe foncière bâtie** sur les locaux industriels et commerciaux, la fiscalité des entreprises engendre ainsi approximativement 90 % des écarts de richesse fiscale locale.

Rien, en effet, n'est plus inégalement réparti sur le territoire que l'activité économique.

Les bases communales d'imposition à la **taxe professionnelle** exprimées par habitant connaissent ainsi des écarts d'une strate démographique à l'autre allant de 1 à 4,4. On ne saurait être surpris de voir que les bases auxquelles s'applique la **taxe professionnelle** sont les plus faibles dans les communes de moins de 700 habitants (3 419 francs en 1993) et les plus fortes dans les communes de plus de 300 000 habitants (14 935 francs en 1993).

Il existe également de très fortes disparités régionales comme le révèle le tableau ci-après :

Les bases d'imposition de la taxe professionnelle par habitant en 1993

(en francs par habitant)

Communes en nombre d'habitants	moins de 700 hab.	de 700 à 2 000 hab.	de 2 000 à 5 000 hab.	de 5 000 à 10 000 hab.	de 10 000 à 20 000 hab.	de 20 000 à 50 000 hab.	de 50 000 à 100 000 hab.	de 100 000 à 300 000 hab.	300 000 hab. et plus	Total
France entière	3 419	5 885	8 474	9 421	9 267	9 859	11 218	10 003	14 935	8 750
Metropole	3 417	5 895	8 537	9 652	9 651	10 016	11 539	10 195	14 935	8 867
Alsace	3 227	8 152	14 468	14 707	11 265	16 130	12 916	12 004	-	11 012
Aquitaine	2 744	4 492	6 269	9 600	9 300	7 014	9 474	11 805	-	6 713
Auvergne	2 650	4 211	7 955	8 828	11 629	7 091	-	14 748	-	7 140
Bourgogne	3 257	6 369	9 703	13 723	9 154	10 914	13 819	8 953	-	8 183
Bretagne	2 602	3 540	4 945	5 809	8 114	8 605	9 376	2 979	-	5 148
Centre	3 275	6 070	8 756	11 952	11 664	11 758	10 439	8 632	-	8 384
Champagne-Ardenne	4 009	9 362	10 267	10 092	12 083	10 475	8 308	10 160	-	8 409
Corse	2 943	4 867	7 280	6 733	-	4 601	6 829	-	-	5 563
Franche-Comte	4 360	8 078	12 146	9 482	9 668	15 310	10 136	8 830	-	8 529
Ile de France	6 505	7 195	12 710	8 487	7 471	11 140	13 946	38 288	22 495	13 413
Languedoc-Roussillon	2 511	2 889	5 583	4 933	7 316	7 098	7 383	7 857	-	5 565
Limousin	2 429	3 628	5 934	6 548	8 961	-	10 296	10 121	-	6 034
Lorraine	3 253	6 857	9 609	9 100	11 170	8 110	-	11 246	-	8 202
Midi-Pyrenees	2 838	5 154	5 667	6 519	8 050	10 259	7 951	-	12 745	6 861
Nord-Pas-de-Calais	3 296	5 099	7 734	8 735	8 135	9 089	10 810	12 919	-	8 196
Basse-Normandie	2 812	6 142	7 945	13 670	8 389	12 461	-	7 812	-	7 090
Haute-Normandie	3 333	8 407	10 571	16 595	14 620	9 554	15 698	10 343	-	10 025
Pays de la Loire	2 793	4 133	7 334	9 600	10 463	9 441	11 843	10 437	-	7 815
Picardie	3 635	8 253	10 428	11 669	12 457	9 844	10 643	11 657	-	8 583
Poitou-Charentes	2 377	4 424	7 989	7 268	9 924	10 402	6 165	-	-	6 015
Provence-Alpes-C.d'A.	5 172	4 739	5 489	6 549	10 170	7 632	7 776	6 449	2 123	5 859
Rhone-Alpes	5 371	8 274	12 147	13 731	12 783	10 103	15 244	10 520	12 885	10 910
Outre-mer	10 189	2 441	2 064	1 764	2 591	6 441	3 623	5 953	-	4 194

Source : Direction générale des collectivités locales

Selon une étude ⁽¹⁾ réalisée récemment par le groupe d'étude et de réflexion interrégional - le GERI - l'écart entre les bases de taxe professionnelle les plus faibles -141 millions de francs pour l'ensemble des communes de Lozère en 1991- et les bases les plus élevées -24 milliards de francs à Paris- n'a même cessé de se creuser en dix ans. En 1980, ces produits étaient, en effet, respectivement de 108 millions et de 20 milliards de francs.

(1) «Evolution de la taxe professionnelle de 1979 à 1991 par département». Sous la direction de Jacques Voisard, Pierre Debos, Françoise Lavallard.

S'agissant ensuite de la part revenant à la péréquation dans les transferts reçus par les collectivités locales, celle-ci est très faible : un peu plus de 6 milliards de francs en 1993 ⁽¹⁾ à comparer aux 250 milliards environ de transferts provenant pour l'essentiel du budget de l'Etat.

Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle n'a pas atteint 2,5 milliards de francs l'an dernier et l'on doit rappeler que la part du FNPTP consacrée à la compensation des pertes de bases, au détriment donc du financement de l'objectif de péréquation, peut représenter jusqu'à 30 % du total des versements ⁽²⁾.

Les sommes agglomérées autour des **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle** ont dépassé 2,1 milliards de francs en 1993. Toutefois l'écêtement qui les alimente n'est actuellement effectué que sur les bases des établissements dits « exceptionnels » et non sur celles de tous les contribuables des collectivités « riches » ⁽²⁾.

La péréquation horizontale des ressources est également assurée, « pour mémoire » pourrait-on presque dire, par de petites enveloppes contenant quelques centaines de millions de francs : le **fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France** pour un peu plus de 500 millions de francs, la **dotation particulière de solidarité urbaine** pour un peu moins de 160 millions de francs, la **majoration de la dotation de fonctionnement minimale** des départements les plus pauvres pour environ 270 millions de francs, le **fonds de correction des déséquilibres régionaux** pour à peine 290 millions de francs.

La **dotation de solidarité urbaine**, qui a atteint 1 milliard de francs en 1993, n'a été financée qu'à hauteur de 130 millions de francs par la minoration de la garantie minimale de progression des communes dites les plus riches.

Si l'on considère maintenant les deux plus importantes dotations de l'Etat aux collectivités locales en volume, c'est-à-dire la **dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)** et la **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, on doit remarquer que la **dotation de développement rural n'a pas pu être financée au**

(1) Les données pour 1994 n'existent pas encore pour toutes les masses concernées, notamment les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Seules les données 1993 ont donc été retenues pour obtenir un ensemble homogène.

(2) Lire le commentaire sous l'article 23.

cours du dernier exercice, pas plus qu'elle ne le sera au cours du présent exercice, par la **marge de progression de la dotation de compensation de la taxe professionnelle**, puisque le prélèvement sur recettes correspondant à la DCTP s'est contracté.

Quant à la **dotation globale de fonctionnement**, les moyens nouveaux consacrés en 1993 à la péréquation se sont élevés à quelque 220 millions de francs sur un total de 96,2 milliards de francs. La marge obtenue en 1994, égale à environ 1 milliard de francs et consacrée à une progression de 10 % de la DSU ainsi qu'à la mise en oeuvre d'une dotation de solidarité rurale, n'a pu, elle, être dégagée qu'au prix d'un gel, en francs courants, des autres composantes de la DGF pour tous ses bénéficiaires sans distinction ⁽¹⁾.

Certaines évaluations laissent craindre que dès 1995, compte tenu du faible taux prévisible de progression de la DGF, les moyens nouveaux consacrés à la solidarité soient à nouveau réduits à quelque 250 à 300 millions de francs.

Au terme d'un processus entamé avec la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale et avec les lois de décentralisation, le constat est donc celui d'un accroissement des inégalités et d'un très grand éparpillement des ressources dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire.

2. La nécessité de mettre en oeuvre une péréquation forte entre les collectivités locales

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur l'article 20 du projet de loi suggèrent la mise en oeuvre d'une péréquation forte entre les collectivités locales plus qu'ils n'en définissent le contenu. Il revient à la Haute Assemblée, dans la logique des travaux de la Mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire, de définir plus précisément les instruments d'une telle péréquation.

(1) Lire le commentaire sous l'article 22.

a) Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le projet de loi initial précisait que la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue **un objectif prioritaire** de la politique d'aménagement du territoire.

Le rapport déposé devant le Parlement par le Gouvernement dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi ne devait que formuler des propositions tendant à définir des **instruments** permettant de mesurer les ressources et les charges des collectivités locales.

L'apport, significatif, de l'Assemblée nationale à cette première rédaction a été double :

① Le rapport présenté par le Gouvernement au Parlement dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi devra, en effet, définir les **modalités** de la réduction des écarts de richesses entre les collectivités territoriales en fonction de la disparité de leurs ressources et de leurs charges.

Au cours du débat, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur a bien souligné l'injonction ainsi adressée au Gouvernement mais pour ajouter immédiatement que celui-ci se conformerait aux vœux du Parlement.

On notera en outre, au passage, que la commission spéciale a proposé d'inverser les places respectives des mots «richesses» et «ressources».

② Ensuite, le rapport devra déterminer **un indice synthétique** permettant de mesurer les ressources et les charges des communes, départements et régions.

Une référence explicite a ainsi été faite, par le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, à l'indice synthétique de ressources et de charges mis en oeuvre, depuis la réforme du 31 décembre 1993, pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine.

A titre indicatif, on rappellera que cet indice est constitué, pour 50 %, du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, pour 20 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans le total des logements de la commune et la part des logements sociaux des communes de 10 000 habitants et plus dans le total des logements de ces mêmes communes, pour 20 % également, du rapport entre la part des

logements dont un occupant bénéficie d'une aide personnelle au logement dans le nombre total de logements de la commune et la part du total des logements dont un occupant bénéficie des mêmes prestations dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus, pour 10 % enfin, du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune.

Les communes sont ensuite classées et reçoivent une attribution de DSU en fonction, notamment, de la valeur de l'indice synthétique.

Le Sénat ne peut toutefois que souligner, à la suite de l'Assemblée nationale, à quel point, l'obsolescence et l'hétérogénéité des valeurs locatives faussent les résultats du principal indicateur de richesse des collectivités locales, à savoir le potentiel fiscal.

Le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale a envisagé la mise en place, à terme, d'un système de péréquation inspiré des mécanismes en vigueur en Allemagne. Il est regrettable qu'il n'ait pas pu inscrire d'emblée un tel système dans le présent projet.

La Mission sénatoriale, pour sa part, avait insisté dans son rapport ⁽¹⁾ sur la nécessité d'inscrire dans la loi le droit à l'égalité des chances pour toutes les parties du territoire national, droit assuré par l'instauration d'un système général de péréquation des ressources des collectivités territoriales.

L'article 72 de la loi fondamentale allemande fait obligation à la Fédération d'assurer « l'homogénéité des conditions de vie » sur l'ensemble du territoire allemand et prévoit, à cette fin la compensation (article 107) par voie législative des différences de capacité financière existant entre Länder.

Ainsi, les ressources fiscales d'un Land, rapportées au nombre de ses habitants, ne peuvent-elles être inférieures à 95 % de la moyenne constatée en RFA. La compensation pour les Länder situés au-dessous de ce seuil est totale jusqu'à 92 % du même seuil et limitée à 37,5 % entre 92 % et 100 %. A l'inverse, les Länder à potentiel fiscal élevé redistribuent intégralement tout ce qui excède 110 % du seuil et 70 % de ce qui se situe entre 110 % et 102 %. La zone des 100-102 % est dite « zone neutre » où les excédents peuvent être conservés. Enfin, pour empêcher les phénomènes de surcompensation, il est stipulé qu'aucun Land contributeur ne peut, après péréquation, se trouver plus démuné qu'un Land bénéficiaire.

(1) Rapport Sénat n° 343 (1993-1994), pages 166 et suivantes.

Telle est la voie dans laquelle votre commission spéciale propose à son tour à la représentation nationale de s'engager, non sans quelques aménagements destinés à tenir compte de nos spécificités nationales.

b) Les propositions de votre commission

Dans la rédaction qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous proposera de rétablir le **principe** selon lequel la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif prioritaire de la politique d'aménagement du territoire.

Du régime allemand de péréquation entre les Länder, la commission vous propose de retenir la notion de «*fourchette*» à l'intérieur de laquelle devront, à l'expiration d'un certain délai, se situer les ressources financières des collectivités territoriales.

En revanche, la péréquation ne serait pas opérée au travers de nouveaux mécanismes de prélèvement direct mais plus simplement par une réforme préalable des régimes d'attribution de certaines dotations et subventions de l'État.

Ainsi, à compter du 1er janvier 1997, une péréquation financière serait opérée entre les espaces régionaux de métropole.

A cette fin, l'ensemble des ressources, hors emprunts, des collectivités territoriales et de leurs groupements, au sein d'un même espace régional, ferait l'objet d'un **calcul cumulé**. Ces ressources comprendraient les concours de toute nature reçus de l'État, les recettes de péréquation provenant de collectivités territoriales extérieures à la région considérée, les bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes, les produits domaniaux nets, de la région, des départements qui composent celle-ci, des communes situées dans ces départements et de leurs groupements. Ces dispositions ont, dans l'esprit de votre rapporteur, vocation à s'appliquer à la collectivité territoriale de Corse et aux départements, communes et groupements se trouvant sur son territoire.

Par la formule «*bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes*», votre commission a voulu étendre **la notion de potentiel fiscal** aux impôts indirects d'une part, aux autres

recettes fiscales locales (taxe d'usage des abattoirs publics, prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos, taxe de séjour...) d'autre part. Le montant unitaire moyen national d'imposition sera calculé par le rapport entre le produit de la taxe et son assiette. Cette rédaction permet précisément de viser les taxes pour lesquelles il n'existe que des tarifs et non des taux à proprement parler.

Les ressources ainsi calculées, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, seraient corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées. Elles ne pourraient être inférieures à 80 % ni excéder 120 % de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements calculées selon les mêmes règles au niveau de chaque région. Il serait bien sûr souhaitable que cette «fourchette» puisse être, si besoin était, ultérieurement révisée au terme de la «mise à plat» des financements et des péréquations déjà existantes qu'il conviendra de réaliser.

Les éléments de calcul et les résultats des évaluations de ressources et de charges seraient soumis chaque année, par le Gouvernement, à l'examen du comité des finances locales, en harmonie avec les dispositions de l'article L. 234-21 du code des communes qui dispose notamment : *«Le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement (...).*

«Le gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire.

«Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales lui sont présentés ainsi qu'aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.»

La péréquation financière serait opérée prioritairement par une réforme conjointe des règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement et des concours budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales; y compris ceux attribués au titre des contrats de plan et de la dotation globale d'équipement d'une part, des mécanismes de redistribution des ressources de la taxe professionnelle d'autre part. Les remboursements de l'Etat au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée seraient clairement écartés, par cette rédaction, de l'assiette de la péréquation.

L'institution de nouveaux mécanismes péréquateurs n'est bien sûr pas exclue par la suite si les aménagements de l'existant devaient se révéler insuffisants.

La mise en oeuvre de la péréquation serait établie progressivement. Elle devrait être effective en 2010.

Le Gouvernement déposera devant le Parlement, avant le 2 avril 1996, un rapport comportant :

- un calcul, pour 1995, des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements selon les modalités définies plus haut ainsi que des propositions pour la définition des critères de charges ;

- des propositions tendant à renforcer la contribution des concours, dotations et ressources fiscales visés ci-dessus à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges.

Le Gouvernement recueillera, pour l'élaboration de ces propositions, l'avis d'une **commission d'élus** composée de représentants du Parlement ainsi que de représentants des maires, des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux désignés dans des conditions définies par décret.

Un rapport rendant compte des résultats obtenus au titre de la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales sera ensuite annexé au projet de loi de finances de l'année.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article dans une rédaction nouvelle s'inspirant des observations qui précèdent.

Article 21

Globalisation et modulation des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales

L'article 21 dispose que dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, le Gouvernement soumettra au Parlement des propositions sur l'adaptation aux objectifs de développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales.

Le texte initial du projet de loi donnait un contenu beaucoup plus précis au rapport que le Gouvernement doit présenter au Parlement :

- les propositions présentées devaient tendre à **une modulation des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales** ;

- le rapport devait, en outre, examiner les conditions d'un **regroupement en une dotation unique de la dotation globale d'équipement des communes et des départements et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** ; il devait également étudier la possibilité, pour cette nouvelle dotation, **fonctionnant selon le mécanisme du taux de concours**, d'apporter une contribution modulée aux collectivités territoriales selon les objectifs de la politique de développement du territoire.

Avatar supplémentaire du bras de fer engagé par le gouvernement avec les élus locaux pour limiter la progression du FCTVA, cet article devait être supprimé à la demande de la commission spéciale. Le Gouvernement a réussi à imposer une nouvelle rédaction sans vouloir écartèr la menace d'une «banalisation» du FCTVA.

1. Les concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités locales

Les dotations et subventions d'équipement versées par l'Etat aux collectivités locales ont été inscrites pour un montant global de 33,2 milliards de francs dans la loi de finances pour 1994. Les cinq sixièmes de ce total sont représentés par le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (21,8 milliards de francs) et la dotation globale d'équipement (5,9 milliards de francs en autorisations de programme).

Les élus locaux contestent, à juste titre, l'assimilation par l'administration du FCTVA à une subvention ou une dotation d'équipement et insistent sur son caractère de compensation d'une charge indue.

a) Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)

Dès le début des années 1970, les élus locaux ont critiqué une situation dans laquelle ils estimaient que le montant des subventions spécifiques versées par l'Etat était annulé par les sommes que les collectivités territoriales lui acquittaient au titre de la TVA.

Aussi, la loi du 13 septembre 1975, portant loi de finances rectificative, a-t-elle mis en place un fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) afin d'amorcer un processus de remboursement, au moins partiel, de la TVA supportée par lesdites collectivités. Les sommes octroyées à ce titre n'étaient pas considérées comme un remboursement mais comme une subvention d'équipement indépendante des investissements préalablement réalisés.

Sous la pression des élus locaux, le FECL est devenu le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée à partir du 1er janvier 1978 et, l'année suivante, un lien était établi entre la dotation et les dépenses d'investissements réalisés.

Le FCTVA constitue, à l'heure actuelle, un prélèvement sur recettes de l'Etat, ce qui souligne encore un peu plus son caractère de compensation versée en contrepartie d'une charge induite qui le distingue d'une subvention.

Les collectivités éligibles au FCTVA sont les communes, les départements, les régions, les groupements, le CNFPT et divers établissements publics locaux tels les services départementaux d'incendie et de secours, les centres communaux d'action sociale ou les caisses des écoles. Cette liste exclut du fonds les autres établissements satellites des collectivités locales, tels les sociétés d'économie mixte, les offices HLM ou les hôpitaux et maisons de retraite.

En outre, l'article 42, paragraphe III, de la loi de finances rectificative pour 1988 a exclu du bénéfice du fonds les cessions et les mises à disposition au profit de tiers non éligibles au fonds. L'objectif ainsi poursuivi est d'éviter des processus de double récupération de la TVA, par la voie fiscale et par le remboursement de l'Etat (1).

Les opérations bénéficiaires sont les dépenses réelles d'investissement ayant supporté la TVA, que celles-ci aient été faites directement par les collectivités locales ou pour leur compte. Toutefois, le FCTVA compensant le non-assujettissement d'un certain nombre d'activités publiques à la TVA, et donc l'absence de récupération par la voie fiscale, une opération tendant à permettre la réalisation ultérieure d'activités imposables à la TVA ne peut faire l'objet d'un versement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Le taux de concours applicable aux équipements réalisés lors de la pénultième année est fixé en fonction du taux normal de TVA, soit 18,6 %. Ce taux est toutefois appliqué aux dépenses toutes taxes comprises et s'établit donc, à l'heure actuelle, à $18,6/118,6 = 15,682 \%$.

Les dépenses constatées par l'Etat au titre du FCTVA ont évolué comme suit depuis le milieu des années 1980 :

(dépense constatée en millions de francs)

Années	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
FCTVA	11 703	10 901	12 450	13 041	14 772	18 721	19 330	20 257	22 440

(1) Lire le commentaire sous l'article 21 bis.

Pour 1994, les dépenses inscrites en loi de finances ont été de 21,8 milliards de francs. En 1995, il est prévu 22,8 milliards de francs dans le projet de loi de finances initiale.

Dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances pour 1994, le Gouvernement a fait observer qu'entre 1986 et 1992, l'investissement des collectivités locales avait augmenté de 55 %, alors que les dépenses du FCTVA progressaient de 86 %.

L'article 53 de la loi de finances a ainsi porté de 15,682 % à 14,777 % le taux de compensation du FCTVA pour les remboursements effectués à compter du 1er janvier 1997 ⁽¹⁾. Le motif officiellement invoqué alors reposait sur la nécessité d'amputer le taux normal de TVA du prélèvement institué au bénéfice du budget de la Communauté européenne.

En outre, le ministère du budget a exigé des préfets, dès la fin de 1992, une application particulièrement stricte du principe de l'interdiction de mise à disposition au profit de tiers non éligibles au fonds ⁽²⁾.

Enfin, le Gouvernement a souligné à plusieurs reprises le caractère de subvention attaché, selon lui, au FCTVA et préparé ainsi le terrain à une révision ultérieure des modalités de calcul et d'attribution du fonds.

b) La dotation globale d'équipement (DGE)

L'article 103 de la loi du 2 mars 1982 a posé le principe de la globalisation des subventions d'investissement en instituant une dotation globale d'équipement pour les communes et les départements, appelée à se substituer progressivement aux subventions spécifiques.

Les lois des 7 janvier et 29 décembre 1983 avaient initialement prévu un mécanisme d'application d'un taux de concours

⁽¹⁾ Le texte initial du gouvernement prévoyait que ce taux s'appliquerait dès le 1er janvier 1994 avec effet rétroactif sur les investissements réalisés en 1992 et 1993. L'action conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat a permis de repousser les effets d'un abaissement du taux de compensation pour les faire porter sur les investissements effectués à compter du 1er janvier 1995.

⁽²⁾ Lire le commentaire sous l'article 21.

(2 % en 1983, 2,2 % en 1984 et 1985) aux investissements prévus par les collectivités dans leurs budgets. Ce système devait bénéficier au premier chef aux collectivités les plus importantes, celles dont les flux d'investissement sont réguliers et recouvrent des sommes importantes. Il était, en revanche, nettement désavantageux pour les petites communes qui investissent de manière plus ponctuelle. Alors que leur taux de subventionnement s'élevait auparavant à au moins 10 %, il retombait à 2 %.

Les lois du 20 décembre 1985 et du 5 janvier 1988 ont permis ultérieurement d'adapter la DGE aux spécificités des collectivités locales les plus modestes.

- **La DGE des communes et la réintroduction des dotations affectées**

La DGE des communes a ainsi été scindées en deux parts : une dotation globale et des subventions affectées.

- La première part : une dotation globale (50 % des crédits DGE)

La première part regroupe les communes de plus de 10 000 habitants, celles de 2 001 à 10 000 habitants qui n'ont pas opté pour la deuxième part, enfin celles dont la population n'excède pas 2 000 habitants bénéficiant de l'une des deux dotations touristiques de la dotation globale de fonctionnement et ayant souhaité opter pour la globalisation.

Les crédits de cette part sont alloués par **taux de concours**.

Taux de concours de la première part de la dotation globale d'équipement des communes (%)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
2	2,2	2,2	2,8	2,6	2,3	2,4	1,72	1,87	2,31	1,93	1,54

Bénéficient d'une majoration des sommes perçues à ce titre : les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes du même groupe démographique et dont l'effort fiscal est supérieur d'au moins 20 % à l'effort fiscal moyen correspondant, les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ainsi que les groupements de communes dotés ou non d'une fiscalité propre.

- La seconde part . les subventions affectées (50 %)

Le régime de la seconde part est principalement applicable aux communes et groupements de communes de 2 000 habitants et moins. Elle peut également bénéficier aux communes de 2 001 à 10 000 habitants qui en font l'option dans les trois mois qui suivent le renouvellement du conseil municipal.

Les crédits affectés à cette part sont répartis par le préfet sous la forme de subventions par opérations, après avis d'une commission départementale d'élus appelée à déterminer les catégories d'opérations éligibles ainsi que les fourchettes de taux de subvention correspondantes dans la limite de 20 % à 60 % du montant de l'investissement.

• La DGE des départements

La DGE des départements est divisée en deux parts dont la première regroupe 60 % des sommes à répartir et la seconde 40 % :

- Une première part fractionnée en trois :

* une fraction principale (75 % au plus) est répartie par application d'un taux de concours aux investissements prévus ;

Taux de concours de la première part de la dotation globale d'équipement des départements (%)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
2,50	4,35	4,50	4,25	3,00	2,70	2,50	2,40	2,21	2,35	2,30	2,16

* une fraction « voirie » (20 % au plus) est répartie en fonction de la longueur de la voirie départementale ;

* une majoration (5 % au moins) est attribuée aux départements à faible potentiel fiscal.

- Une deuxième part fractionnée en trois :

* une fraction principale (80 % au plus) est répartie par application d'un taux de concours aux dépenses d'aménagement foncier et aux subventions versées pour des travaux d'équipement rural (taux de 11,26 % en 1993 et de 10,188 % en 1994) ;

* une majoration (10 % au plus) est répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu ;

* une seconde majoration (10 % au moins) est versée au bénéfice des départements à faible potentiel fiscal.

Le tableau ci-dessous précise la répartition des principales composantes de la dotation globale d'équipement pour 1994 :

Montant des crédits de paiement

(millions de francs)

1. DGE des communes.	3 309,6
quote part TOM	31,7
1ère part	1 928,1 (dont 168,3 pour combler de déficit de N-2)
2ème part	1 349,8
2. DGE des départements	2 272,8
1ère part	1 336,9 (dont 165,4 pour combler le déficit des précédents exercices)
2ème part	935,9 (dont 14,6 pour combler le déficit des précédents exercices)

En conclusion sur ce point, il convient de rappeler qu'en application de l'article 113 de la loi de finances pour 1994, il a été dérogé cette année aux dispositions de l'article 108 de la loi du 7 janvier 1983 qui prévoient l'indexation annuelle des crédits de la dotation en fonction du taux prévisionnel d'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques. Les montants inscrits par la loi de finances pour 1993 ont ainsi été reconduits en 1994 afin que «la DGE contribue au plan de redressement quinquennal des finances publiques arrêté par le Gouvernement».

La chute brutale des taux de concours constatée cette année, en particulier pour la première part de la DGE communale, est la conséquence de ce blocage temporaire des mécanismes d'évolution de la dotation globale d'équipement.

c) Les autres dotations et subventions d'équipement

Leur montant est sans commune mesure avec les deux principales dotations, la dotation globale d'équipement et le fonds de compensation pour la TVA.

- *Les subventions spécifiques*, qui constituaient autrefois la règle de droit commun, sont devenues l'exception. Conformément au principe fixé par la loi du 7 janvier 1983, elles ont, en effet, été pour leur majeure partie intégrées au sein de la DGE. Leur montant, retracé dans le «jaune» budgétaire analysant l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales, atteignait encore 7,3 milliards de francs en 1980 et n'est plus que de 4,3 milliards de francs en 1994 (autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale). Cette enveloppe n'en demeure pas moins non négligeable.

Quatre ministères concentrent à eux seuls entre les deux-tiers et les trois-quarts de ces subventions : Culture et Francophonie, Transports, Agriculture et Equipement-Logement.

Par ailleurs, certaines subventions spécifiques sont imputées sur des comptes spéciaux du Trésor, fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), fonds national pour le développement du sport (FNDS) et fonds forestier national essentiellement.

Le rapport du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales présidé par M. Delafosse note que : *«Les sommes incluses dans les subventions ne relèvent pas d'une approche totalement homogène. Certains secteurs ministériels incluent les engagements de l'Etat au titre des contrats de plan, d'autres pas. Certaines subventions ne figurent pas dans le «jaune budgétaire». Il semblerait opportun de revoir les modalités de collecte de l'information et d'isoler les financements au titre des contrats de plan pour les traiter selon un autre dispositif qui permette notamment de faire apparaître les contreparties locales.»* (1)

(1) Sur ce dernier point, l'article 12 donne satisfaction à la demande de la mission Delafosse. Lire le commentaire sous cet article.

Il n'existe donc pas, à l'heure actuelle, de recensement exhaustif des subventions d'équipement versées par l'Etat aux collectivités locales.

- Institué en 1979, le *prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de police* institue une aide de l'Etat à des opérations d'aménagement de circulation et d'amélioration des transports en commun.

Doté de 1,2 milliard de francs ouverts à titre prévisionnel en loi de finances initiale pour 1994 ⁽¹⁾, sa répartition effective est opérée en fin d'année par le comité des finances locales, qui fixe une valeur de points. Cette valeur est déterminée suivant la technique du rapprochement d'une masse de crédits et d'un montant global de contraventions.

La répartition au niveau local s'effectue proportionnellement au montant des contraventions dressées par les services de police -nationale et municipale- et la gendarmerie sur le territoire de la commune.

Toutefois, compte tenu de la nature des opérations subventionnables, deux systèmes de répartition coexistent.

Pour les communes et groupements de communes de moins de 10 000 habitants, les sommes calculées sont réparties par le conseil général, qui arrête la liste des bénéficiaires et fixe les sommes à répartir, au vu des projets présentés par les communes et groupements. Le préfet est l'ordonnateur de ces dépenses.

Sont à ce titre subventionnables des opérations d'aménagement des réseaux de transports en commun, qu'elles portent sur le matériel ou sur la voirie utilisée. De même, sont subventionnables des opérations routières oeuvrant dans le sens d'une meilleure sécurité du trafic automobile.

Dans les collectivités de plus de 10 000 habitants, un système de répartition au prorata du nombre d'amendes recensées l'année précédente prédomine.

La spécificité de la région parisienne implique un système de répartition différent. Les recettes sont, en effet, réparties entre trois bénéficiaires, impliqués dans le domaine des transports : le syndicat des transports parisiens bénéficie de 50 % du produit, l'autre

⁽¹⁾ 1,3 milliard de francs sont prévus dans le projet de loi de finances initiale pour 1995.

moitié étant répartie à part égale entre les communes et la région d'Ile-de-France.

La dotation constitue une ressource libre d'affectation pour les grandes communes.

A titre indicatif, le produit total a été réparti, en 1993, à raison de 386,3 millions de francs pour l'ensemble des bénéficiaires situés en Ile-de-France (dont 128,8 millions pour les collectivités et 257,5 pour le syndicat des transports parisiens), de 622,6 millions de francs pour les communes de plus de 10 000 habitants et de 89,6 millions de francs pour les petites communes.

Il convient d'ajouter à l'ensemble ci-dessus décrit, la dotation de développement rural (DDR), créée par la loi d'orientation du 6 février 1992 et dotée de 550 millions de francs en 1994. Même si les dépenses qu'elle recouvre ne sont pas toutes assimilables à des investissements, la DDR entre incontestablement dans le champ d'application du présent article.

Les attributions de cette dotation obéissent d'ores et déjà à des **impératifs d'aménagement du territoire** : elles sont, en effet, attribuées en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels. Ces subventions peuvent également être versées, dans la limite de la moitié des crédits consacrés aux communes, en vue de la réalisation d'investissements locaux, aux communes qui, sans être éligibles à la première fraction «bourgs-centres» de la dotation de solidarité rurale, *«jouent un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural»*.

L'initiative de la création de cette enveloppe spécifique pour les communes exerçant des fonctions de centralité sans être éligibles à la DSR première part revient au Sénat dans le cadre de la discussion sur la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

2. Des propositions sur l'adaptation aux objectifs de développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales

La solution adoptée par l'Assemblée nationale tendant à écarter toute perspective de fusion entre la DGE et le FCTVA doit être approuvée. Il n'en reste pas moins, une fois cette option éloignée, un vaste champ de réflexion sur une meilleure adaptation aux objectifs de développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales.

a) Les propositions initiales du gouvernement : une démarche inopportune

D'après les informations fournies à votre rapporteur, l'intention initiale du Gouvernement était, en regroupant le FCTVA et la DGE, de créer une dotation d'équipement conséquente autorisant des taux de concours sans commune mesure avec ceux des différentes parts de l'actuelle dotation globale d'équipement. Une fraction des dépenses ainsi subventionnées l'aurait été sur la base d'un taux commun pur tout le territoire et toutes les collectivités bénéficiaires. Une seconde fraction aurait été attribuée selon un taux variable, en fonction des objectifs de la politique de développement du territoire.

Cette vision des mécanismes à mettre en place butaient toutefois sur trois difficultés majeures :

① **Un problème de cohérence interne au texte** : en effet, l'article 23, paragraphe II, du projet de loi prévoit également que les ressources du fonds national de péréquation qu'il institue seront, en 1995, constitués notamment par les crédits consacrés à la première part de la dotation globale d'équipement des communes.

② **Le retour sur les acquis de la loi du 20 décembre 1985 rétablissant le régime des subventions spécifiques** beaucoup mieux adapté aux communes les moins peuplées dont les investissements sont marqués par une très grande irrégularité.

L'Assemblée nationale a eu raison de rappeler qu'il n'était pas possible de revenir à une généralisation du mécanisme du

taux de concours sans désavantager ces communes, même avec la mise en place d'une fraction modulable.

③ Plus fondamentalement encore, la «banalisation» du FCTVA au sein d'une vaste dotation d'équipement, ce choix revenant à lui retirer sa vocation compensatrice, sans apporter de garantie, en outre, sur son évolution future.

Ainsi que devait le préciser le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale : *«La TVA est une charge induite qui pèse sur les collectivités locales, consommatrices finales. Elle doit donc leur être remboursée»*.

Au surplus, le comité des finances locales, lors de sa réunion du 19 mai dernier, avait décidé de créer un groupe de travail afin d'étudier l'évolution respective, depuis une dizaine d'années, des investissements des collectivités locales et des crédits du FCTVA, en tenant compte de l'existence d'un délai de deux ans entre la date de réalisation des opérations et le versement d'une attribution au titre du FCTVA. Il avait également chargé ce groupe de travail d'examiner dans le détail les conditions dans lesquelles les cas de non-respect des prescriptions légales ont pu entraîner les dérapages constatés dans l'évolution du FCTVA.

Un compte rendu de ces travaux a été présenté devant le comité, le 20 juillet dernier, après le débat devant l'Assemblée nationale. Il a fait plus particulièrement ressortir les points suivants :

- S'il ne fait pas de doute que certaines dérives se sont produites quant à l'éligibilité des dépenses du fonds de compensation, il ne faut pas pour autant occulter le fait que l'accroissement de la consommation de FCTVA est, pour l'essentiel, lié au rythme soutenu de l'investissement des collectivités locales.

Un rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration a estimé à 12 % les attributions de FCTVA indûment versées dont 6 % résultent d'une mauvaise imputation comptable des dépenses, 2,3 % sont liés à des dépenses exonérées de TVA, 2,2 % à des opérations conduites pour le compte de tiers et 1,5 % à des dépenses dont l'éligibilité au FCTVA n'est pas explicitement prévue.

- Dans ces conditions, l'écart constaté entre le taux de croissance du FCTVA et celui des investissements des collectivités locales est source d'ambiguïté. Il n'existe pas, en effet, d'agrégat fiable pour comparer l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités

locales par rapport à l'évolution de la consommation des crédits du FCTVA.

Les dépenses d'équipement brut (comptes 21 et 23 de la section d'investissement) représentent une masse plus large que l'assiette d'éligibilité théorique au FCTVA. La formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques locales, de son côté, intègre des établissements publics qui ne sont pas bénéficiaires du FCTVA.

- Le groupe de travail émanant du Comité des Finances locales a toutefois souligné la complexité, l'imprécision et la mauvaise connaissance du FCTVA ainsi que l'opacité de certains montages financiers rendant aléatoires le contrôle d'éligibilité.

Il a estimé, en outre, que de nombreuses opérations pourraient relever de la TVA de droit commun, mais que faute d'information, de nombreuses collectivités, et en particulier les petites communes, ont recours au FCTVA.

Un effort devra donc certainement être déployé afin de conserver au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sa spécificité et d'éviter précisément une dérive qui lui conférerait un statut implicite de subvention d'équipement.

b) Un rapport centré sur les seules dotations et subventions d'équipement aux collectivités locales et ne traitant pas du FCTVA

Votre commission spéciale estime que le Gouvernement doit s'engager à exclure le FCTVA du champ de la réflexion qu'il est chargé de mener, compte tenu des principes fondamentaux rappelés tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Trois pistes de réflexion s'ouvrent :

① L'existence d'une masse non négligeable (environ 4,3 milliards de francs d'autorisations de programme en 1994) de subventions d'équipement non globalisées.

Un premier recensement des lignes budgétaires concernées s'impose ainsi qu'une analyse de leurs règles d'affectation par les ministères.

Parallèlement, la démarche de globalisation des subventions d'équipement devra certainement être relancée car tout indique qu'elle n'est pas allée à son terme.

② La répartition du prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de police, qui échappe aujourd'hui à toute logique d'aménagement du territoire.

Aucune proposition d'adaptation de ses règles d'attribution à cet objectif ne pourra toutefois ignorer le poids considérable de la région d'Ile-de-France et des communes de plus de 10 000 habitants dans le total des bénéficiaires.

③ Enfin, il est clair que d'ores et déjà la dotation globale d'équipement et, plus encore, la dotation de développement rural, obéissent à des clefs de répartition faisant une large part à une certaine vision de l'aménagement du territoire.

Il n'en sera pas moins utile de tirer **un bilan précis** de l'adéquation des instruments mis en place et des objectifs poursuivis. Le renforcement de ces instruments au service de l'aménagement du territoire ainsi qu'une fusion de la DDR et de la deuxième part de la DGE des communes pourrait, en outre, être envisagée.

Conformément à sa position de principe affirmée à l'article précédent, votre commission spéciale vous propose de supprimer cet article. Les propositions qu'il prévoit seront en effet regroupées avec les autres documents de réflexion sur la péréquation financière au sein du rapport prévu par le paragraphe IV de l'article 20 amendé par la commission.

Article 21 bis

(nouveau)

Extension de la période d'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée de certaines immobilisations mises à la disposition de tiers non éligibles au FCTVA

L'article 21 bis, adopté par voie d'amendement, d'origine gouvernementale, a pour objet de repousser du 31 décembre 1994 au 31 décembre 1995 le délai limite d'achèvement des travaux afférents à certains immeubles dont la construction ou la rénovation a débuté en 1992 ou 1993 et qui, bien que devant être mis par les collectivités locales propriétaires à disposition de tiers non éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, sont toutefois éligibles au FCTVA en vertu des dispositions dérogatoires adoptées dans le cadre de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993.

1. Le régime dérogatoire de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993

• L'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 (n° 88-1193 du 29 décembre 1988) prévoyait, dans son paragraphe III, que les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements locaux bénéficiaires du FCTVA ne pouvaient donner lieu à une attribution dudit fonds.

L'objet de cette disposition toujours en vigueur est d'éviter des opérations du type suivant : une collectivité construit un équipement et le met à disposition d'un tiers moyennant un loyer égal à l'annuité de l'emprunt contracté pour la construction, hors TVA. La collectivité fait l'avance de trésorerie nécessaire s'agissant de la TVA, qu'elle récupère deux ans plus tard par le FCTVA. L'opération est donc réalisée hors taxe pour le tiers bénéficiaire.

Les collectivités locales ont toutefois toujours fait remarquer que les loyers versés par les administrations publiques de

l'Etat ou par ses implants locaux (gendarmeries, perceptions, La Poste), personnes morales non éligibles au FCTVA, n'étaient pas suffisants pour compenser l'absence de remboursement. D'autre part, les collectivités locales peuvent être amenées à ouvrir au public, à titre gratuit, des réalisations d'intérêt général (terrains de sport notamment) sans, là encore, bénéficier du FCTVA puisqu'il s'agit de mises à disposition au profit de tiers non éligibles.

Les premières années d'application de ces dispositions ont donné lieu, dans un contexte de forte croissance de la ressource budgétaire, à une interprétation semble-t-il assez laxiste de la part des autorités déconcentrées de l'Etat.

- L'évolution défavorable du déficit budgétaire conjuguée au rythme soutenu de l'investissement éligible des collectivités locales devaient ultérieurement conduire à revenir à une lecture plus rigoureuse des textes.

Dans un premier temps, le Sénat avait obtenu à la fin de 1991 que le Gouvernement retirât un projet de décret dont l'objet était de durcir les conditions d'attribution du FCTVA en excluant du bénéfice du fonds toutes les mises à disposition contre paiement d'un loyer. Puis, la Haute Assemblée avait adopté un amendement au projet de loi de finances pour 1992 rappelant le principe du non remboursement du FCTVA en cas de mise à disposition d'un immeuble au profit d'un tiers - ceci afin d'éviter certains dérapages constatés les années précédentes - mais créant également deux dérogations à ce principe, d'une part, pour les équipements mis à la disposition des services de l'Etat, soit gratuitement, soit à titre onéreux (commissariats de police, casernes de gendarmerie, bureaux de poste, perceptions), d'autre part, pour les équipements, autres que les logements, mis gratuitement à la disposition de tiers pour des objectifs d'intérêt général.

Cet amendement avait été rejeté par l'Assemblée nationale et par circulaire en date du 11 décembre 1992, le ministère de l'intérieur rappelait aux Préfets, en des termes très stricts, que toutes les cessions et mises à disposition au profit d'un tiers non bénéficiaire du FCTVA, sans exception, interdisaient l'accès aux remboursements du fond de compensation de la TVA pour les collectivités maîtres d'ouvrage.

Cette application rigoureuse du droit en vigueur a été confirmée tout au long de l'année 1993 et a suscité de nombreuses réactions d'incompréhension de la part d'élus locaux subitement confrontés à des moins-values de ressources souvent importantes, susceptibles de fragiliser gravement la situation financière de leurs collectivités.

Cette situation a conduit le Sénat à réagir dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993. Ne pouvant obtenir du Gouvernement, pour des motifs budgétaires non dépourvus de tout fondement, un adoucissement, pour l'avenir, des règles en vigueur, il a toutefois réussi à imposer un «apurement du passif» pour les collectivités qui escomptaient, en toute bonne foi, un remboursement du FCTVA pour certains équipements réalisés en 1992 et 1993 et mis à disposition de tiers.

C'est ainsi que, nonobstant le texte de la loi de finances rectificative pour 1988 et le rappel des principes opéré par la circulaire de la fin de 1992, le bénéfice du FCTVA est accordé pour toutes les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation en 1992 ou en 1993, pour lesquelles les travaux sont achevés au plus tard le 31 décembre 1994,

a) Affectées à l'usage de gendarmerie et appartenant à une collectivité territoriale ;

b) Affectées à l'habitation principale, dans les conditions suivantes :

les constructions appartiennent à une commune ou à un groupement de communes situés en dehors d'une agglomération urbaine ;

la population de la commune sur le territoire de laquelle sont érigées les constructions est inférieure à 3 500 habitants ;

les constructions sont érigées sur le territoire de la commune ou du groupement de communes auxquels elles appartiennent et ne regroupent pas plus de cinq logements ;

les constructions font l'objet d'un conventionnement par l'Etat.

c) Données en gestion par des communes de moins de 3 500 habitants, à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social.

Le décret n° 94-655 du 27 juillet 1994 relatif au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a ultérieurement précisé les points suivants :

- La date de mise en chantier des constructions concernées est celle du commencement effectif des travaux établie par la collectivité bénéficiaire.

- La date à prendre en compte pour l'achèvement des travaux portant sur ces constructions est celle de la réception des travaux par la collectivité bénéficiaire.

- Les constructions visées au b) (affectation à l'habitation principale) peuvent faire partie d'une opération comportant à la fois des logements et des locaux affectés à un usage autre que le logement.

- La notion d'agglomération urbaine mentionnée au b) est celle utilisée pour écarter les communes de moins de 10 000 habitants situées dans une agglomération du bénéfice de la dotation de solidarité rurale (article L.234-13, 1° du paragraphe I du code des communes).

- Enfin, les immobilisations destinées au tourisme social doivent être données en gestion à des organismes à but non lucratif qui déclarent répondre aux conditions de l'exonération de la taxe à la valeur ajoutée exposée à l'article 261-7 (1°, b) du code général des impôts.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le présent article vise simplement, dans ce cadre, à repousser du 31 décembre 1994 au 31 décembre 1995 le délai limite d'achèvement des travaux de construction ou de rénovation des immeubles bénéficiant du régime dérogatoire institué par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993.

2. Le problème récurrent de la notion de mise à disposition de tiers non éligibles

L'Assemblée nationale avait adopté, en première délibération, un article additionnel après l'article 21 rendant éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée tous les équipements mis à disposition de tiers, y compris les tiers non éligibles au FCTVA. La rédaction définitive du présent article constitue en fait une alternative offerte, en seconde délibération, par le Gouvernement soucieux de rassurer les élus locaux sur son souhait de préciser dans des conditions plus acceptables pour eux la notion de mise à disposition au profit de tiers non éligibles au fonds.

Dès le 19 mai 1994, le ministre du Budget, M. Nicolas Sarkozy, envisageait :

- d'une part, d'intégrer dorénavant dans les loyers payés par l'Etat aux collectivités locales le coût de la TVA acquittée par celles-ci, ainsi que les charges de trésorerie attenantes ;

- d'autre part, d'interpréter la notion de mise à disposition de tiers non bénéficiaires du FCTVA de façon souple, en particulier lorsque l'utilisation des équipements concernés n'est que partielle et ne fait pas obstacle à l'accès du plus grand nombre des usagers potentiels dans des conditions d'égalité caractéristiques du fonctionnement du service public.

Ultérieurement, un groupe de travail issu du comité des finances locales a rencontré à trois reprises des représentants des ministères de l'intérieur et du budget afin de confronter les points de vue, d'approfondir les analyses et de mettre en forme, pour sa partie relative aux biens mis à disposition de tiers, le texte d'un projet de circulaire relative au FCTVA.

Devaient en outre être déclarées éligibles au FCTVA :

- *«Les dépenses exposées pour la construction de logements destinés à être concédés par nécessité absolue de service».*

Les attributions de logements visées par cette notion peuvent intervenir soit en application d'un texte (loi de 1886 pour les instituteurs, par exemple), soit par nécessité de service (cas d'un agent municipal assurant le gardiennage d'un bâtiment public).

- **Les dépenses exposées pour la réalisation de gîtes ruraux communaux qui ne sont pas loués plus de six mois par an.**

La circulaire du 23 septembre 1994 reprend effectivement l'ensemble des promesses et concessions réalisées par le gouvernement : le pas en avant vers la satisfaction des demandes des élus locaux est, à n'en pas douter, considérable. Dès lors, l'adoption d'un amendement comme celui voté par l'Assemblée nationale en première délibération n'a plus aucune justification.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 22

Renforcement des mécanismes de péréquation de la DGF, suppression de la DGF d'Ile-de-France, reversement d'une fraction des ressources du FARIF sur le budget de la région d'Ile-de-France

L'article 22 prévoit la rédaction par le Gouvernement, d'ici au 30 avril prochain, de propositions tendant à renforcer la contribution de la dotation globale de fonctionnement à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges (paragraphe I).

Le paragraphe II de l'article organise la disparition, étalée sur une dizaine d'années, de la dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France et l'affectation, à due concurrence, des sommes ainsi dégagées pour une moitié à la dotation de solidarité urbaine et pour l'autre à la dotation de solidarité rurale.

Le paragraphe III prévoit une compensation en trompe-l'oeil des pertes financières éprouvées à ce titre par la région d'Ile-de-France grâce au versement, en ressource du budget régional, d'une fraction du produit du fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France (FARIF).

1. La dotation globale de fonctionnement, instrument de la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales (paragraphe I).

La dotation globale de fonctionnement représente, en 1994, une masse de 98,1 milliards de francs dont 81,5 milliards sont versés au bénéfice des communes et de leurs groupements à fiscalité propre et 16,6 milliards sont destinés aux départements et à la région d'Ile-de-France.

Il s'agit, et de très loin, de la première dotation de l'Etat aux collectivités locales.

La formulation générale utilisée pour la rédaction du paragraphe I du présent article permet de viser aussi bien la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre que la DGF des départements. Les critiques se sont toutefois essentiellement concentrées ces dernières années sur la DGF communale.

a) La DGF des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre concentre l'essentiel des critiques

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement poursuivait un double objectif de stabilité et de solidarité. Ce dernier ne pouvait plus, en effet, être mis en oeuvre dans le cadre de la précédente réforme de 1985.

Deux chiffres illustraient, en 1993, la rigidité qui frappe la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre :

- 30 779 communes avaient alors été placées sous le régime de la garantie minimale de progression (soit cinq communes sur six) ;

- 220 millions de francs seulement, sur une dotation de près de 80 milliards de francs, avaient alimenté la péréquation au bénéfice des 6 000 autres communes (soit 0,3 % de la DGF).

Dans le cadre de la réforme du 31 décembre 1993, le **premier objectif** de stabilité devait être réalisé par la création d'une dotation forfaitaire rassemblant l'ensemble des composantes de l'ancienne DGF, à l'exception de la dotation de solidarité urbaine, et progressant à un rythme identique pour toutes les communes.

Le **second objectif**, c'est-à-dire le dégagement de nouvelles marges de manoeuvre pour assurer la péréquation, devait être atteint par la faible croissance de la dotation forfaitaire, son montant étant même gelé en 1994.

D'emblée, cette réforme, dont le caractère transitoire avait d'ailleurs été souligné par le Gouvernement, a buté sur deux difficultés :

- la généralisation de fait de la garantie de progression minimale ;

- le fort ralentissement de la croissance de la DGF associé au dynamisme de l'intercommunalité et au maintien de la dotation des groupements de communes au sein de la DGF. En effet, la dotation de solidarité urbaine et la nouvelle dotation de solidarité rurale doivent partager les faibles marges de manoeuvre dégagées par la loi du 31 décembre 1993 avec la dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre.

① *La généralisation de fait de la garantie de progression minimale*

Le paradoxe de la réforme du 31 décembre 1993 tient en ce qu'elle repose précisément sur ce qu'elle cherche à éviter : elle ne supprime, en effet, la garantie de progression minimale que pour la rétablir et l'étendre à toutes les communes au travers des mécanismes de la dotation forfaitaire.

La garantie est certes fixée, à partir de 1995, à 50 % -au lieu de 55 %- du taux de progression de l'ensemble de la DGF. Mais la minoration de garantie pour les villes les plus aisées, contributrices à la DSU dans l'ancien système, disparaît aussi à l'occasion de la réforme.

Surtout, la dotation forfaitaire fige les inégalités issues de deux mécanismes de l'ancienne DGF :

- celui de la **dotation de base** : cette dernière, représentant 40 % du «tronc commun», était répartie entre les communes sur le fondement d'une attribution moyenne par habitant, modulée selon l'importance démographique de la commune. L'amplitude de cette modulation allait d'un, pour les communes de moins de 500 habitants, à 2,5, pour les villes de plus de 200 000 habitants ;

- celui de la **garantie minimale de progression** dont on sait que son montant était relativement plus élevé dans les grandes concentrations urbaines que dans les petites communes rurales.

Sur le long terme, il apparaît ainsi que la dotation forfaitaire, photographie des situations acquises et de toutes les inégalités constatées à ce jour, continuera de disposer d'un poids écrasant au sein de la DGF même si la réforme adoptée à l'automne dernier permet une progression, bien modeste, de la marge de redistribution.

En effet, d'après les simulations effectuées par la direction générale des collectivités locales, le poids de la dotation forfaitaire dans la DGF des communes et groupements devrait passer de 94,27 % en 1993 à 88,85 % en 1996. La marge affectée à la redistribution, intercommunalité comprise -c'est-à-dire dotation des groupements de communes dotés d'une fiscalité propre, dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale- passerait donc, dans le même temps, de 5,73 % à 11 % dont 6,35 points pour les groupements et 4,6 points pour la solidarité (2,3 pour la DSU et 2,3 pour la DSR).

En présentant les grands axes du projet de réforme devant les différentes assemblées d'élus, le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, M. Daniel Hoeffel devait ainsi préciser que cette réforme n'avait « dans son esprit qu'une durée de vie limitée, cinq ans tout au plus, avec une clause de réexamen au bout de deux ans de fonctionnement ».

② *Le poids écrasant de la dynamique intercommunale*

Les risques de blocage de la DGF dès 1995 ne peuvent, en outre, être exclus.

Deux motifs incitent à un certain pessimisme :

En dépit des efforts du Sénat, l'indexation de la DGF sur la seule évolution des prix a été prolongée jusqu'en 1995 ; la prise en compte du PIB n'interviendra à nouveau qu'à partir de 1996.

Depuis la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, l'enveloppe de la DGF intercommunale s'est accrue chaque année d'un demi milliard de francs par an. Cette année, elle dépasse 3,7 milliards après 3,3 milliards de francs en 1993.

L'attitude prudente du Comité des finances locales en janvier 1993, puis la loi votée à la dernière session d'automne ont permis de ralentir un peu une progression qui demeure toutefois inexorable.

Un scénario « catastrophe » n'est donc pas exclu pour 1995.

Lors de la réunion du comité des finances locales du 20 septembre 1994, M. Nicolas Sarkozy, ministre du Budget, a promis que le gouvernement évaluerait, au vu des résultats de la répartition de la DGF au mois de janvier prochain et en accord avec le comité, le montant de la **majoration** qui lui paraîtrait nécessaire pour assurer

une répartition satisfaisante de la dotation d'aménagement. La somme ainsi fixée serait ouverte ultérieurement en collectif budgétaire.

En fait de «répartition satisfaisante», le ministre du Budget s'est simplement engagé à maintenir en francs courants l'année prochaine l'attribution de DGF versée aux communes bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale ou de la dotation de solidarité urbaine et dont la situation au regard des critères d'éligibilité à la DSU ou à la DSR n'a pas été modifiée !

Le seul motif «d'espoir» réside dans l'étendue géographique déjà non négligeable atteinte par l'intercommunalité - plus de 22 millions d'habitants résidaient dans des structures à fiscalité propre au 1er janvier 1994- ce qui peut laisser supposer un tassement de la dynamique communautaire dans les prochaines années.

b) La DGF des départements : une péréquation accrue des ressources

La réforme du 31 décembre 1993 a, en revanche, accru, même si cela est de façon transitoire, les effets des mécanismes de péréquation de la DGF des départements.

Les sommes consacrées à la DGF des départements évoluent, en effet, d'une année sur l'autre, au même rythme que l'ensemble de la masse DGF (soit + 2 % en 1994 par rapport à 1993).

A titre exceptionnel, **pour 1994**, le montant provenant du jeu de l'indexation a été réparti selon les modalités suivantes :

- **pour les trois-quarts de son total** (soit 240 millions de francs), il a été affecté au «tronc commun» de la DGF des départements ;

- **pour un quart** (soit 80 millions de francs), il a été détourné, au sein de la DGF des départements, vers **la dotation de fonctionnement minimale (DFM)**. La DFM, seul concours particulier de la DGF des départements, est versée aux vingt-cinq collectivités dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % à la moyenne nationale (les quatre départements d'outre mer) ou dont le potentiel fiscal superficiaire est inférieur d'au moins 60 % à la moyenne nationale (cas de vingt-et-un départements métropolitains).

Ce mécanisme a conféré un rôle accru à la péréquation en faveur des départements considérés comme les plus pauvres : **la DFM a ainsi augmenté de plus de 60 % de 1993 à 1994**, atteignant près de 215 millions de francs.

En outre, la DFM doit recevoir, à compter de l'année prochaine, les sommes rendues disponibles par l'extinction progressive de la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) : 40 millions de francs en 1995, 80 millions de francs en 1996, 120 millions de francs en 1997 et 160 millions de francs en 1998.

Pour le reste, l'architecture de la DGF des départements n'a pas été modifiée. Elle comprend :

- la garantie de progression minimale, soit **55 %** du taux de progression de toutes les ressources affectées à la DGF,

- une **dotation forfaitaire**, proportionnelle à celle de l'année précédente ;

- une **dotation de péréquation** comprenant une fraction «*potentiel fiscal*» et une fraction «*impôts-ménages*» ;

- la DFM ainsi qu'une majoration de la DFM, instituée par la loi d'orientation sur la ville du 13 mai 1991, alimentée par un prélèvement de 15 % ou de 24 % sur la DGF des départements les plus riches, définis par le niveau de leur potentiel fiscal par habitant, et destinée aux départements bénéficiaires de la DFM.

c) Assurer une péréquation réelle de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre

L'article 38 de la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement dispose que le Gouvernement déposera devant le Parlement **avant le 30 avril 1995** un rapport présentant le bilan de l'application des dispositions de la loi. Ce rapport devra notamment mettre en évidence les conséquences du gel des critères de sélection et de répartition des concours particuliers de la dotation touristique et de la dotation ville-centre.

Aux termes des dispositions du paragraphe I du présent article, il devrait également comporter des propositions tendant à renforcer la contribution de la DGF à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales.

Conformément à la position qu'elle a adoptée sur l'article 20, votre commission vous proposera de supprimer le présent paragraphe I : les réflexions touchant la dotation globale de fonctionnement ont, en effet, vocation à être regroupées au sein du rapport général relatif aux objectifs et aux moyens de la péréquation financière entre collectivités

territoriales prévu par le paragraphe IV de cet article dans le texte souhaité par la commission.

S'agissant de la DGF des départements, que ne semble guetter pour l'instant aucune paralysie, les voies d'exploration sont limitées et bien connues :

- le poids sans doute excessif (60 %) de la fraction «impôts-ménages» au sein de la dotation de péréquation alors que cette enveloppe ne remplit pas un rôle de redistribution (elle est calculée, en effet, à proportion des impôts prélevés par les départements sur les seuls ménages) ;

- l'existence même d'une dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France dont la part est prélevée sur la DGF des départements. Une solution à ce problème est toutefois apportée par le paragraphe II de l'article 22 soumis à notre examen.

La Mission sénatoriale d'information sur l'aménagement du territoire avait désigné un certain nombre de **pistes de réflexion** en réponse aux critiques dont souffre la DGF des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre ⁽¹⁾ :

- réduction par étapes du taux de progression annuelle de la dotation forfaitaire ;

- redéfinition de la notion de potentiel fiscal par l'actualisation des bases d'imposition, la suppression de son calcul au sein de strates démographiques et l'extension de cette notion à l'ensemble des ressources de la collectivité concernée (y compris les impôts indirects et les recettes domaniales) ;

- régionalisation de la DGF grâce à la déconcentration d'une fraction grandissante de cette dotation et sa gestion par des comités régionaux des finances locales à partir de critères définis par le Législateur.

La Mission avait toutefois souligné le fait que les objectifs ainsi proposés ne pourraient, bien entendu, être atteints qu'au terme d'un processus lent. Elle avait ainsi noté qu'une répartition immédiate des enveloppes régionales déconcentrées sur la base des seuls critères de l'ancienne dotation de péréquation aurait des conséquences insupportables non seulement pour la région Ile-de-France mais aussi pour les régions Rhône-Alpes et Alsace.

(1) pages 180 à 184 du tome I du rapport de la Mission (Senat - n° 343 - 1993 - 1994).

En conclusion, votre commission spéciale s'est interrogée sur le sens à donner à l'adjonction faite par nos collègues députés, aux termes de laquelle la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales devra être appréciée **en fonction de leurs disparités de richesse et de charges**.

L'un des défenseurs de l'amendement ⁽¹⁾ a très justement fait observer, lors du débat à l'Assemblée nationale, que l'attribution des deux dotations de solidarité, urbaine et rurale, reposait à la fois sur des critères de richesse (insuffisance) et de charges.

Il a cru toutefois également bon d'invoquer à l'appui de sa démonstration l'ancienne dotation de base, toute entière construite sur le concept de charges grandissantes à proportion de la population communale, et dont on sait qu'elle avait consacré l'existence d'écarts importants de versement par tête d'habitant entre les grandes agglomérations et les petites communes rurales.

Votre commission veut croire que l'objectif explicitement affirmé dans la loi de **réduction des écarts de ressources entre collectivités locales** permettra, nonobstant le terme ajouté par l'Assemblée nationale, d'exclure toute proposition de réforme fondée sur le concept de strate démographique et justifiant que les plus grosses collectivités bénéficient d'enveloppes majorées. De même cette adjonction ne saurait-elle interdire à ses yeux la remise en cause des avantages acquis par le «gel» de la dotation de base au sein de la dotation forfaitaire.

2. La disparition programmée de la DGF de la région d'Ile-de-France (paragraphe II).

La disparition de la DGF d'Ile-de-France, le reversement de la marge de manoeuvre ainsi dégagée au profit des dotations de solidarité urbaine et rurale, constituent le premier dispositif concret visant à accroître les effets péréquateurs de la dotation globale de fonctionnement. A l'initiative de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, le caractère apparemment provisoire du processus d'extinction de cette fraction de la DGF des départements a été effacé : celui-ci n'était mis en place, en effet, dans le texte du

(1) Journal officiel des débats parlementaires - Assemblée nationale - 1ère séance du lundi 11 juillet 1994, p. 4680.

gouvernement, que « dans l'attente » des propositions prévues au paragraphe I.

a) L'extinction progressive de la DGF d'Ile-de-France

L'Ile-de-France est aujourd'hui la seule région à bénéficier d'une attribution au titre de la dotation globale de fonctionnement. Cette originalité est le fruit de l'Histoire. En effet, aux termes de la loi n° 76 39 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile-de-France, l'établissement public régional devait continuer de bénéficier des ressources perçues par le district de la région parisienne créées par la loi du 2 août 1961 relative à l'organisation de la région de Paris. Ces ressources comprenaient notamment le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) -qui s'était lui-même substitué en 1966 à la taxe locale sur les salaires- ainsi que le fonds d'action locale.

Le VRTS ayant été supprimé pour l'ensemble des collectivités locales et remplacé, dans le cadre de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, par la dotation globale de fonctionnement, la région d'Ile-de-France devenait elle-même attributaire de la DGF.

Celle-ci reçoit donc aujourd'hui, par prélèvement sur les sommes affectées à la dotation globale de fonctionnement des départements, la dotation forfaitaire, la seconde part de la dotation de péréquation (fraction « impôts-ménages ») et bénéficie de la garantie de progression minimale dans les mêmes conditions que les départements.

L'article 39 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 prévoit qu'afin de compenser l'absence de versement au titre de la première fraction de la dotation de péréquation (dotation répartie en fonction du potentiel fiscal dont une définition pour la région ne produirait pas un critère homogène par rapport à celui utilisé pour les départements), les impôts sur les ménages perçus par la région et compris dans la taxe spéciale d'équipement sont affectés d'un coefficient fixé par le comité des finances locales.

En pratique, le comité des finances locales, depuis 1987, a décidé que ledit coefficient multiplicateur serait fixé de telle sorte que la somme de la dotation forfaitaire et de la dotation de péréquation progresse au taux d'évolution de la garantie de progression minimale afin, précisément, qu'aucune attribution ne soit versée au titre de la garantie de progression minimale à la région d'Ile-de-France.

Pour 1994, la dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France s'élève ainsi à 1199,5 millions de francs.

Le paragraphe II prévoit qu'à compter de la répartition de la DGF pour 1995, cette dotation sera diminuée chaque année d'un montant de 120 millions de francs, soit chaque fois environ un dixième de l'enveloppe actuelle.

On notera toutefois que la rédaction proposée impose que ce prélèvement soit opéré après application des dispositions précitées de l'article 39 de la loi du 29 novembre 1985, c'est-à-dire après majoration de la dotation de l'année précédente à un taux au minimum égal à 55 % du taux de progression de l'ensemble de la DGF.

L'extinction de la DGF de la région d'Ile-de-France devrait donc s'étaler sur un peu plus de dix ans.

b) Le reversement des sommes ainsi dégagées à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale

Dans le texte initial du projet de loi, les sommes dégagées par l'extinction progressive de la dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France devaient venir abonder la seule dotation de solidarité urbaine.

Ainsi que le notait le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, les modalités proposées avaient un caractère quelque peu factice, puisqu'aux termes de l'article L. 234-9 du code des communes, à compter de 1995, le montant des crédits respectivement attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale doit être fixé par le comité des finances locales de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55 % et ne soit inférieure à 45 % du solde de la dotation d'aménagement après versement de la dotation des groupements de communes et de la quote-part destinée aux communes d'outre-mer. L'application du présent article s'applique bien sûr dans le respect de cette prescription d'ordre général.

Tout au plus, dans un contexte marqué par la faible progression de la DGF et le fort accroissement de l'enveloppe intercommunale, pouvait-on craindre que l'abondement exclusif de la DSU à partir de la DGF d'Ile-de-France n'interdise en pratique au comité des finances locales de relever au-delà du seuil de 45 % la part de la dotation de solidarité rurale dans le partage DSU-DSR.

Pour 1994, en effet, le comité a dû fixer au minimum prévu par la loi, soit 1 260 millions de francs ⁽¹⁾, le montant de la dotation de solidarité urbaine.

Pour le même exercice, la dotation de solidarité rurale atteint 990 millions de francs.

Le partage actuel des dotations de solidarité s'établit donc à 44 % pour la DSR et 56 % pour la DSU.

La solution finalement adoptée par nos collègues députés a le mérite de rétablir **une certaine neutralité** et de **ne pas enfermer le comité des finances locales dans des contraintes trop étroites** : l'abondement à partir de la DGF d'Ile-de-France sera destiné pour moitié à la dotation de solidarité urbaine et pour l'autre à la dotation de solidarité rurale.

On notera, pour conclure sur ce point, la nécessité d'adopter sur le présent paragraphe II **un amendement de coordination**, oublié par l'Assemblée nationale : l'abondement à partir de la DGF de la région d'Ile-de-France bénéficiant dorénavant tant à la DSU qu'à la DSR, il n'est, en effet, plus possible de laisser la mention selon laquelle l'extinction de la dotation globale de fonctionnement de la région est instituée «*afin de renforcer la solidarité en faveur des communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées*». Dans le même ordre d'idée, il convient de viser dans le paragraphe tant l'article L.234-12 (DSU) que l'article L.234-13 (DSR) du code des communes.

3. Le transfert à la région d'Ile-de-France du produit du FARIF : une compensation en trompe-l'oeil (paragraphe III).

Le paragraphe III du présent article prévoit que le produit du fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France (FARIF) sera affecté, dans les conditions prévues par la loi de finances pour 1995 à la région d'Ile-de-France à due concurrence du montant du prélèvement effectué sur la dotation globale de fonctionnement versée à cette région.

⁽¹⁾ Dont 160 millions de francs provenant de la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU).

En vertu des dispositions de l'article 18, dernier alinéa, de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, ce type d'affectation ne peut résulter, en effet, que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale. Le projet de loi de finances pour 1995, tel qu'il a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, ne contient cependant aucune disposition relative au FARIF.

Le FARIF est un compte d'affectation spéciale créé par l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 1989, dans le cadre du plan d'urgence pour l'Ile-de-France. Ses recettes proviennent de la taxe due par les propriétaires de locaux à usage de bureaux situés dans la région d'Ile-de-France.

Les tarifs de la taxe sur les locaux à usage de bureaux

1° Tarifs généraux

- dans les 1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e, 6^e, 7^e, 8^e, 9^e, 14^e, 15^e, 16^e et 17^e arrondissements de Paris et dans les arrondissements de Nanterre et de Boulogne Billancourt du département des Hauts-de-Seine : 61,20 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1994, 60,60 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1993 et 60 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1992 ;

- dans les 5^e, 10^e, 11^e, 12^e, 13^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements de Paris, dans l'arrondissement d'Antony du département des Hauts-de-Seine ainsi que dans les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne : 36,60 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1994, 36,30 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1993 et 36 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1992 ;

- dans les départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise : 18,20 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1994, 18,10 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1993 et 18 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1992.

2° Tarif réduit

Un tarif réduit fixé respectivement pour l'imposition au titre de 1994 à 30,60 francs, 22,40 francs et 16,20 francs par mètre carré pour les circonscriptions définies ci-dessus au 1° (30,30 francs, 22,20 francs et 16,10 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1993 ; 30 francs, 22 francs et 16 francs par mètre carré pour l'imposition au titre de 1992) est applicable pour les locaux à usage de bureaux dont sont propriétaires les collectivités publiques et leurs établissements publics sans caractère industriel ou commercial, les organismes sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel, les organismes consulaires et professionnels et dans lesquels ils exercent leur activité.

Pour 1994, les recettes et les dépenses du fonds ont été fixés à 1 420 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement répartis comme suit :

Chapitres		
1	Aides destinées au financement de logements à usage locatif social en région Ile de France	560 millions de francs
2	Acquisition d'immeubles ainsi que frais annexes y afférents, dans les départements du Val-d'Oise, des Yvelines, de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-de Marne et de Seine Saint-Denis	160 millions de francs
3	Acquisition ou construction d'immeubles destinés aux services de l'Etat libérant des immeubles en région Ile de-France ou qui sont transférés hors de cette région ...	28 millions de francs
4	Subventions d'investissement en matière de transports collectifs en Ile de-France	290 millions de francs
5	Investissements sur le reseau routier national en Ile de-France	150 millions de francs
6	Depenses d'études et frais de gestion afférents aux opérations financées par le compte	62 millions de francs
9	Opérations de développement social urbain	120 millions de francs
10	Dépenses en faveur du développement social urbain	50 millions de francs

Les trois premiers chapitres, qui totalisent 52,7 % des affectations du fonds, relèvent de la politique du logement et donc clairement d'un champ de compétence dévolu à l'Etat seul.

Les chapitres 4,5,9 et 10 qui totalisent 43 % des affectations du fond (610 millions de francs), regroupent des dépenses engagées dans le cadre de procédures contractuelles avec la région Ile-de-France.

Pour la période 1994-1998, le FARIF :

- doit ainsi contribuer pour 1983 millions de francs, dont 763 millions de francs dans le cadre de la politique de la ville, au financement du contrat de plan Etat-région d'Ile-de-France ;

- doit permettre à l'Etat de dégager une marge de manoeuvre de 1 680 millions de francs hors contrat de plan pour

accélérer la réalisation de trois grandes infrastructures régionales de transport cofinancées par la région (METEOR, EOLE et le bouclage de l'autoroute A 86).

La rédaction du paragraphe III appelle de ce point de vue trois remarques :

① Malgré l'ambiguïté des termes, le mécanisme prévu ne saurait constituer une compensation de la disparition de la DGF d'Ile-de-France. Les montants concernés ne seront, en effet, pas libres d'affectation puisqu'il est prévu que jusqu'au terme du contrat de plan, en 1998, la région prendra en charge, à due concurrence des sommes transférées, les engagements de l'Etat financés par le fonds.

La région Ile-de-France affirme, en outre, de son côté, avoir établi son tableau de financement du contrat de plan en tenant compte du maintien de son droit actuel à percevoir une attribution de DGF. Elle estime donc que le schéma proposé par le présent paragraphe constitue une rupture de l'engagement signé par l'Etat dans le cadre du contrat de plan.

② La formule selon laquelle le produit du FARIF est affecté à la région d'Ile-de-France ne veut rien dire.

L'attribution de la taxe sur les bureaux au budget régional est une revendication ancienne de la région d'Ile-de-France. Pour autant, et malgré l'utilisation du mot « produit », telle n'est pas la solution expressément visée par le présent article.

D'après les informations fournies à votre commission spéciale, il serait en fait prévu l'ouverture d'un nouveau chapitre de dépenses comportant les sommes transférées à la région, la taxe sur les bureaux gardant le caractère d'impôt prélevé au bénéfice de l'Etat seul.

Toutefois, au terme du processus, imaginé essentiellement pour faire croire à une compensation de la DGF par le FARIF et pour éviter un transfert explicite de la taxe à la région, rien ne garantit que le manque final à gagner sur la DGF désormais éteinte sera égal aux ressources du FARIF. On peut ainsi concevoir que l'Etat continuera de disposer d'une ligne de quelques dizaines de millions de francs sur ce fonds. Le résultat n'apparaît, en tout cas, guère satisfaisant.

③ La gestion même de ce nouveau chapitre posera de délicats problèmes :

- jusqu'en 1998, soit le terme du contrat de plan, l'Etat devra veiller à transférer à la région le financement d'opérations suffisamment avancées pour faire l'objet de mandatements dans l'année du versement ; or, malgré une sensible amélioration depuis 1993, les ressources du FARIF, assises sur un produit dynamique, ont toujours été supérieures aux emplois liés à l'état d'avancement de travaux publics ;

- au-delà du terme du contrat de plan, l'ensemble des financements inscrits sur les chapitres contractualisés (infrastructures de transport, politique de la ville) aura été transféré à la région ; or les autres chapitres, instruments de la politique du logement menée par l'Etat en Ile-de-France, ne sont, par nature, pas transférables puisqu'en l'état actuel du droit, celle-ci relève de son champ de compétence exclusif.

Des décisions devront donc être prises avant la fin de la décennie, à moins que le débat devant votre Haute Assemblée ne permette de préciser certaines options : rebudgétisation des chapitres du FARIF consacrés au logement ; dévolution de cette compétence à la région d'Ile-de-France. Dans le premier cas, il conviendrait de préciser quelles seront les dépenses amenées à prendre le relais.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article modifié par les amendements inspirés par les observations qui précèdent. Elle rappelle que son souhait de supprimer le paragraphe I est la conséquence de la position qu'elle a prise sur l'article 20, relatif à la péréquation financière.

Article 23

Rapport sur la réforme de la taxe professionnelle

L'article 23 prévoit que le gouvernement soumettra au Parlement, dans un délai d'un an, un rapport présentant des propositions de réforme du système de financement des collectivités locales et en particulier de la taxe professionnelle.

Il propose, par ailleurs, la mise en place, dès 1995, d'un nouveau fonds national de péréquation.

Il a enfin été complété afin de préciser que le gouvernement présentera au Parlement, dans un délai de deux ans, un rapport sur les modalités d'extension des avantages fiscaux de la loi du 4 août 1962, dite «loi Malraux», aux communes rurales de moins de 5 000 habitants disposant de secteurs sauvegardés.

1. La réforme du système de financement des collectivités locales (paragraphe I)

Le texte déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale prévoyait initialement que, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, le gouvernement soumettrait au Parlement un rapport présentant des propositions de réforme de la taxe professionnelle et de péréquation des ressources provenant de cette taxe.

Ce dispositif attendu reposait sur un double constat aujourd'hui bien connu :

- la taxe professionnelle est à l'origine de la plus grande partie des écarts de richesse entre les collectivités locales ;

- la péréquation réalisée à partir de cet impôt touche des masses relativement faibles : environ 4,5 milliards de francs en 1993, soit moins de 4 % du produit de la taxe professionnelle.

Les propositions du gouvernement étaient toutefois fortement encadrées puisqu'elles devaient être élaborées autour de **trois options** limitativement énumérées :

- **La première option** devait étudier, d'une part, les possibilités de développement d'un régime de taux identique de taxe professionnelle dans le cadre du pays et, d'autre part, l'institution d'un mécanisme d'écrêtement du produit de la taxe professionnelle destiné à alimenter un dispositif de péréquation au profit des collectivités territoriales.

Cette rédaction était mise en lumière par celle de l'article 9 qui, dans le projet initial du Gouvernement, érigeait le pays en périmètre de solidarité au sens de l'article 66 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, c'est-à-dire faisait de cette nouvelle structure le cadre normal de développement de l'intercommunalité.

L'objectif aurait été, à terme, d'étendre aux pays la technique de la taxe professionnelle communautaire appliquée d'ores et déjà de plein droit pour les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de villes et, sur option, pour les communautés de communes ainsi que pour les districts et les communautés urbaines créés avant le 8 février 1992.

S'agissant ensuite du mécanisme d'écrêtement préconisé, on rappellera que *les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle* sont, à l'heure actuelle, déjà alimentés par l'écrêtement des bases de certains établissements qualifiés « d'exceptionnels », c'est-à-dire des établissements dont les bases d'imposition dépassent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national.

Toutefois, l'existence et le montant de l'écrêtement étant fonction du montant des bases de l'établissement mais surtout du nombre d'habitants de la commune d'implantation, les établissements écrêtés se trouvent essentiellement dans les communes faiblement peuplées. En revanche, les régions à forte densité de population et de contribuables à la taxe professionnelle offrent peu de prise à la péréquation de cet impôt.

Pour le Gouvernement, il s'agissait de systématiser l'écrêtement à partir d'un montant moyen de bases de taxe professionnelles par habitant, le calcul des bases n'étant plus limité à certains établissements contributeurs.

• **La deuxième option** prévoyait l'instauration, au terme d'une période transitoire d'une durée de vingt ans, d'un **taux d'imposition à la taxe professionnelle fixé au plan national**. Durant la période transitoire, les collectivités territoriales conservaient le pouvoir de fixation du taux de cette taxe, dans des limites qui devaient être progressivement resserrées. Le produit de l'impôt devait faire l'objet de mécanismes nationaux de péréquation au profit des collectivités.

Toutefois, dès avant le débat devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'était déclaré prêt à écarter cette proposition.

D'une part, l'institution d'un taux unique n'est pas suffisante pour garantir à l'avenir une répartition géographique des entreprises conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire. La neutralisation de l'instrument fiscal n'emporte pas neutralisation des autres critères de localisation de son activité par une société ou un professionnel.

D'autre part, les élus locaux insistent sur la nécessité de maintenir entre le contribuable et la collectivité bénéficiaire un lien fort.

Enfin, la mutation de la taxe professionnelle d'impôt local en impôt d'Etat redistribué sous la forme d'une dotation péréquée risque, eu égard à la masse concernée (123,4 milliards de francs en 1994) de se révéler incompatible avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

• **La troisième option** proposait un système mixte composé de deux taux, l'un national, l'autre local.

La première tranche était calculée sur la base d'un taux d'imposition fixé au niveau national pouvant être modulé géographiquement à partir de critères objectifs tels que la densité démographique.

Le produit ainsi obtenu allait alimenter un fonds national de péréquation dont les ressources étaient redistribuées aux collectivités territoriales sous la forme d'une dotation par habitant pouvant être modulée pour tenir compte des charges réelles.

La deuxième tranche d'imposition était calculée sur la base d'un taux fixé librement par les collectivités locales. Ce taux pouvait se voir appliquer le régime du taux unique de taxe professionnelle intercommunale dans le cadre du pays (première option).

Cette troisième option était sans doute **la plus novatrice et la plus prometteuse** puisqu'elle permettait de maintenir un lien entre le contribuable et la collectivité locale tout en introduisant une modulation du taux en fonction d'objectifs d'aménagement du territoire. Dans le même ordre d'idées, la part consacrée à la péréquation devait atteindre un montant substantiel, en rupture avec les mécanismes, de portée mineure, mis en place jusqu'ici.

On soulignera toutefois le haut degré de complexité du système proposé dans un contexte déjà marqué par une extrême sophistication.

Enfin, chacune des trois options précédentes devait être assortie d'une proposition de modification de l'assiette de la taxe professionnelle tenant compte pour tout ou partie de la **valeur ajoutée**.

La mise en oeuvre d'une assiette « valeur ajoutée » est régulièrement suggérée depuis la création de la taxe professionnelle. Ses implications sont pourtant bien connues et ont été soulignées par maints rapports ⁽¹⁾ :

- pénalisation des activités de main d'oeuvre par la prise en compte dans l'assiette valeur ajoutée des cotisations sociales en plus des salaires ;

- plus grande sensibilité à l'évolution de l'activité économique puisque la taxe actuelle frappe en majorité des immobilisations alors que l'assiette valeur ajoutée englobe, outre les salaires et les charges sociales, les montants des bénéfices, amortissements, provisions et impôts ;

- difficulté de localisation de la nouvelle assiette alors que la valeur ajoutée est calculée au niveau de l'entreprise et non à celui de chaque établissement pris individuellement.

(1) Lire en particulier : - *Dixième rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locale - Année 1989.*

- *«Cotisation nationale sur la valeur ajoutée» - Rapport au Parlement sur l'application de l'article 88 de la Loi de finances pour 1990.*

En outre, on ne voit pas pourquoi les propositions contenues dans le rapport du Gouvernement auraient dû se limiter à la mise en oeuvre de ce seul solde comptable. La commission d'étude de l'évolution de la taxe professionnelle avait, en son temps, préconisé une autre solution tendant à introduire *le résultat courant avant impôt* pour 25 % dans l'assiette actuelle de la taxe professionnelle, et à ramener, en conséquence de 18 % à 13 % la part taxable du montant des salaires bruts. L'objectif était alors de prendre en compte le résultat des actifs financiers, aujourd'hui absents de l'assiette de l'impôt.

D'autres schémas pourraient, bien entendu, être envisagés.

* * *

*

L'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, a décidé de ne pas enfermer la réflexion sur l'évolution de la taxe professionnelle dans des contraintes trop étroites. Elle a, en outre, souhaité conférer au rapport prévu par le présent article la portée la plus large en prévoyant qu'il contiendra « *des propositions de réforme du système de financement des collectivités locales, et en particulier de la taxe professionnelle* ».

Parallèlement, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur a précisé oralement que l'**observatoire des finances locales**, dont le Premier ministre a annoncé la mise en place le 8 juillet dernier, jouerait un rôle consultatif dans l'élaboration de ces propositions. Il a toutefois ajouté que les trois options présentées par le gouvernement dans le projet de loi initial seraient parmi les premières à être soumises à l'observatoire.

Le Ministre d'Etat a également souligné que l'idée originelle du Gouvernement avait été de créer une commission composée à égalité de parlementaires et de représentants du gouvernement, qui établirait une expertise contradictoire et contrôlerait les simulations effectuées. Le ministre a tout particulièrement insisté sur la nécessité de conduire les simulations de manière contradictoire, en recourant le cas échéant à des compétences situées hors de l'administration, afin de mieux asseoir leur crédibilité. Il a, en outre, affiché sa volonté « *que les représentants du Parlement soient associés à ces travaux du début jusqu'à la fin* ».

Le Ministre n'a toutefois pas été en mesure de confirmer l'identité de conception entre la commission initialement prévue et le futur observatoire des finances locales.

Votre commission ne peut qu'approuver la démarche suivie sur ce point par l'Assemblée nationale. Le caractère général de l'objectif fixé au rapport du Gouvernement permettra, en effet, d'aborder les grandes questions des finances locales. On peut d'ores et déjà citer quelques grandes têtes de chapitre :

- la nature des impôts et leur répartition par catégorie de collectivités territoriales ;

- la part de la fiscalité, et singulièrement de la taxe professionnelle, dans les ressources de ces collectivités ;

- les relations financières avec l'Etat, sujet qui n'a pas fait l'objet d'une exploration suffisante de la part de la mission Delafosse ;

- les compléments financiers de la décentralisation en coopération avec la commission d'évaluation des charges dont l'activité doit prochainement être relancée.

Il s'agit toutefois là d'une oeuvre de longue haleine qui demandera un délai plus long que celui prévu pour la remise du rapport du gouvernement : votre commission vous proposera ainsi, dans l'amendement qu'elle vous soumettra sur le présent paragraphe I, de le porter d'un an à dix-huit mois.

Deux questions complémentaires surgissent, en outre :

- les conclusions du rapport prévu au présent article seront-elles subordonnées aux conclusions partielles présentées par le Gouvernement en application des articles 20, 21 et 22 ?

- quelle sera la nature des propositions émises par l'observatoire des finances locales ? Notamment, le Gouvernement s'estimera-t-il tenu de les reprendre dans son rapport ?

Pour votre commission, les propositions formulées devront bien évidemment être compatibles avec les dispositions de l'article 20 du présent projet de loi relatives à la péréquation financière dans le texte qu'elle vous propose.

Enfin, il est indispensable que la représentation nationale soit associée à cette réflexion et qu'elle dispose, à ce titre, de ses propres instruments d'expertise comme le ministre d'Etat s'y est engagé lors du débat devant l'Assemblée nationale. L'amendement de la commission propose qu'à tout le moins le gouvernement recueille,

pour l'élaboration de ses propositions, l'avis de la commission que votre rapporteur a suggéré d'instituer afin de définir les objectifs et les moyens de la péréquation financière entre les collectivités territoriales (*article 20*).

2. La mise en place d'un nouveau fonds national de péréquation dès 1995 (paragraphe II)

Le paragraphe II de l'article 23 prévoit la mise en place, dès 1995, d'un fonds national de péréquation dont la fonction sera de réduire les écarts de ressources entre collectivités territoriales en tenant compte de leur disparité de richesse et de charges.

Cette rédaction fait écho au texte initial du premier alinéa de l'article 20 qui précisait que la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constituait un objectif prioritaire de la politique d'aménagement du territoire. Avec l'introduction de l'obligation, pour le Gouvernement, de remettre au Parlement un rapport définissant les modalités de cette réduction, le fonds national de péréquation institué par le présent article semble anticiper le contenu du futur rapport. Il y a là un problème de cohérence.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement avec la création du présent fonds est de dégager, dès le prochain exercice et sans attendre, une marge substantielle supplémentaire de redistribution dans un cadre caractérisé, nous l'avons vu, par l'extrême faiblesse de la péréquation des ressources entre collectivités locales ⁽²⁾.

En 1995, les ressources de ce fonds seront constituées par les crédits consacrés à la première part de la dotation globale d'équipement des communes, soit 1 928 millions de francs en 1994, ainsi que par un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle à hauteur minimum de 10 % du montant de cette dotation.

Le montant de la DCPP, l'année prochaine, devrait dépasser 19 milliards de francs et l'apport consenti sur cette enveloppe pourrait ainsi s'élever à près de 2 milliard de francs.

(2) Lire le commentaire sous l'article 20.

Au total, la mise en place du fonds national de péréquation permettrait de redistribuer, en 1995, environ 4 milliards de francs supplémentaires à comparer à la part revenant actuellement à la péréquation dans les transferts reçus par les collectivités locales, soit un peu plus de 6 milliards de francs en 1993 ⁽³⁾.

Pour non négligeable que soit la redistribution ainsi proposée, ses modalités restent entachées d'incertitudes touchant tant aux ressources collectées qu'aux règles de reversement. Ces incertitudes, produit d'une trop grande hâte à vouloir mettre en oeuvre la péréquation sans mise à plat préalable des ressources et des charges des collectivités locales, justifient l'**amendement de suppression** du présent paragraphe II que votre commission vous soumettra.

a) Les incertitudes relatives aux modalités de redistribution de la ressource affectée au fonds national de péréquation

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a eu raison d'insister, au cours du débat à l'Assemblée nationale, sur la faible action redistributrice du plus important fonds de péréquation à l'heure actuelle, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, doté d'environ 2,5 milliards de francs. Il a ainsi indiqué qu'il souhaitait, à compter de 1996, le regroupement en une seule dotation du FNPTP et du Fonds national de péréquation institué par le présent article mais après une révision des conditions d'attribution du premier. En conséquence, il a pu écarter les propositions de fusion immédiate des deux fonds.

Deux séries de critiques sont, en effet, traditionnellement adressées au FNPTP :

① La part principale du fonds (70 % au moins), la seule à remplir un objectif réel de péréquation est attribuée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de leur strate démographique et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique. Dès lors :

⁽³⁾ Lire le commentaire sous l'article 20.

- **la cible paraît trop large**, puisqu'en 1994 plus de 17 000 communes (soit près d'une sur deux) sont éligibles à la première part du fonds ;

- ensuite, la répartition par strate défavorise relativement les communes de la tranche 100 000 - 200 000 habitants par rapport à celles de la tranche contenant les collectivités de plus de 200 000 habitants, ces dernières étant toutes, sauf une, bénéficiaires du fonds grâce au poids financier considérable de Paris.

De ce dernier point de vue, les tentatives de rééquilibrage mises en place dans le cadre de l'article 103 de la loi de finances pour 1993 se sont révélées inopérantes en 1994 ainsi que l'a souligné le comité des finances locales dans sa délibération du 2 mars dernier.

② Les parts prises, au sein du FNPTP, pour le financement de l'**objectif de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle** constatées d'une année sur l'autre pour une commune ou un groupement de communes à fiscalité propre occupent une place non négligeable dans le total de l'enveloppe : 30 % au plus.

En outre, l'article 86 de la loi de finances pour 1990 a porté la durée de compensation de droit commun de deux à quatre années. Le même article a fixé les nouveaux taux de compensation à appliquer à compter de l'année 1991 qui sont respectivement de 75 %, 50 % et 25 % du montant de la compensation initiale pour les deuxième, troisième et quatrième années de compensation. Or :

- d'une part, cette attribution dégressive sur quatre années ne tient pas compte de la reconstitution éventuelle des bases ;

- d'autre part, le mécanisme de garantie ainsi institué risque, dans un contexte marqué par la très faible progression du FNPTP, de conduire à un blocage du fonds comparable à celui qu'a connu la DGF⁽¹⁾.

On ne voit toutefois pas trace dans le paragraphe II d'une quelconque définition des règles d'éligibilité, de répartition et d'utilisation des crédits du fonds national de péréquation préfigurant une future réforme du FNPTP.

Tout au plus, le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 19 du présent projet de loi dispose-t-il que les exonérations liées aux extensions d'établissements intervenues en application de

(1) La délibération du Comité des finances locales en date du 2 mars 1994 a attiré l'attention du gouvernement sur ce point.

l'article 1466 A du code général des impôts ⁽⁵⁾ sont compensées par le fonds national de péréquation créé à l'article 23 de la loi.

Cette absence constitue une anomalie eu égard au texte de l'article 34 de la Constitution qui dispose expressément que la loi détermine les principes fondamentaux en matière de définition des ressources des collectivités locales. Il est ainsi permis de s'interroger sur la conformité de ce texte avec la loi fondamentale.

Votre commission vous proposera donc un **amendement** complétant le présent paragraphe II par un alinéa disposant que **les conditions de répartition du fonds seront fixées par la loi après consultation du comité des finances locales.**

b) Les incertitudes relatives aux modalités d'alimentation du fonds national de péréquation

Les choix proposés par le gouvernement pour l'alimentation, en 1995, du fonds national de péréquation appellent **deux remarques préalables :**

- La dotation globale d'équipement des communes, première part, contient déjà une enveloppe de péréquation puisque le taux de concours (1,54 % en 1994) est majoré pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 20 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes du même groupe démographique et dont l'effort fiscal est supérieur d'au moins 20 % à l'effort fiscal moyen correspondant. De même, ce taux est majoré pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ainsi que pour les groupements de communes dotés ou non d'une fiscalité propre.

- Le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle a d'ores et déjà été amputé cette année d'un montant de *2,8 milliards de francs*. L'article 54 de la loi de finances pour 1994 a, en effet, prévu que la somme versée à chaque collectivité locale pour compenser la perte de recettes résultant de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle serait diminuée dans des proportions évoluant en fonction du coefficient de progression du produit de la taxe professionnelle entre 1987 et 1993.

(5) Lire le commentaire sous l'article 19. Il s'agit des extensions d'établissements intervenant dans des banlieues défavorisées.

Le Sénat avait, on s'en souvient, limité l'application de ce dispositif modulé à la seule année 1994.

Le gouvernement a pourtant décidé de «revenir à la charge» en pérennisant le prélèvement à compter de 1995 (article 11 du projet de loi de finances initiale pour 1995). Le prélèvement opéré à ce titre l'année prochaine devrait ainsi s'élever à 2,9 milliards de francs.

Ces remarques liminaires étant faites, il demeure quatre incertitudes sur l'alimentation du fonds national de péréquation :

① Les ressources du fonds ne sont prévues que pour 1995.

Par ailleurs, l'article 20 précise que le rapport du gouvernement au Parlement définissant les modalités de la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales en fonction de la disparité de leur richesse et de leurs charges devra être présenté dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi. Il ne serait, en tout état de cause, pas possible d'attendre la parution de ce rapport si celui-ci ne devait être remis qu'en janvier 1996.

Une solution devra avoir été trouvée pour le fonds au plus tard dans le cadre de la discussion sur le projet de loi de finances pour 1996.

② Les modalités du prélèvement de 10 % sur la DCTP ne sont pas précisées, non plus que son articulation avec l'article 11 du projet de loi de finances initiale pour 1995.

Il serait, en tout état de cause, fâcheux de prétendre alimenter la péréquation à partir d'un prélèvement généralisé sur toutes les collectivités locales attributaires de la première part de la dotation globale d'équipement et de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, sans égard pour leur niveau réel de richesse. Au moins, l'article 54 de la loi de finances pour 1994 prévoit-il une répartition de l'effort à fournir entre collectivités en fonction du gain de taxe professionnelle réalisé au cours des sept dernières années.

Cette solution s'apparenterait ainsi tout à fait à celle finalement retenue pour alimenter la dotation de solidarité urbaine (DSU) dans l'ancien schéma de la DGF : la minoration de la garantie minimale de progression pour les villes les plus aisées s'étant révélée insuffisante, la DSU avait dû être financée par la technique classique du préciput sur la totalité de la DGF, l'ensemble des bénéficiaires de cette dernière devenant contribuables, quel que pût être leur situation financière.

③ On doit, ensuite, avoir **les plus grands doutes** sur la possibilité pour l'État d'opérer, en 1995, une péréquation à partir d'une fraction de la dotation globale d'équipement.

En effet, la DGE première part des communes constitue une ligne du titre VI du budget de l'intérieur (chapitre 67-52, article 10). Celle-ci est ainsi dotée en autorisations de programme et en crédits de paiement. Or, il est bien clair que les crédits de paiement de l'exercice 1995 correspondront à plusieurs générations d'engagements dont une partie prise antérieurement, en 1993 ou en 1994.

Il est ainsi tout à fait exclu de priver les communes et leurs groupements des crédits auxquels ils auront droit en 1995 au titre d'opérations déclarées éligibles au cours des exercices précédents.

④ L'article 103, septième alinéa, de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a institué le régime optionnel suivant : dans le délai de trois mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants dans les départements métropolitains et entre 7 501 et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer peuvent renoncer au bénéfice des attributions de la première part de la DGE des communes pour bénéficier des subventions versées au titre de la seconde part. Cette décision prend effet au 1er janvier de l'année suivante.

Si donc le prélèvement de la première part communale de la DGE devait être pérennisé au-delà de 1995, il faut s'attendre à ce que les conseils municipaux des collectivités auxquelles s'offre le droit d'option décident massivement de demander à bénéficier de la seconde part après leur renouvellement en juin prochain.

En ce cas, il est inévitable que les fourchettes départementales des taux de subvention de la seconde part, actuellement fixées à l'intérieur d'un cadre 20 % - 60 %, soient révisées à la baisse.

Il n'est donc pas possible de prévoir la suppression définitive de la première part de la DGE des communes sans procéder à une réécriture complète des articles 103 à 104-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

3. L'application de la loi « Malraux » dans les communes rurales de moins de 5 000 habitants (paragraphe III)

Le paragraphe III du présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

Il dispose que, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi, le Gouvernement devra soumettre au Parlement un rapport présentant une proposition d'extension du bénéfice des avantages fiscaux de la loi n° 62-903 du 4 août 1962, dite Loi « Malraux », aux communes rurales de moins de 5 000 habitants comportant des secteurs sauvegardés ruraux.

Cette proposition répondra à l'objectif de favoriser la sauvegarde et la réhabilitation des plus belles communes rurales ayant des éléments de patrimoine remarquables et une unité architecturale, et comportera une simplification des procédures.

Les pertes de recettes occasionnées par l'extension mentionnée plus haut devront être compensées par un relèvement, à due concurrence, des droits sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Quelles que puissent être les intentions réelles de ses auteurs, la rédaction de ce paragraphe ne peut que susciter une certaine perplexité :

① En premier lieu, on ne voit plus très bien l'intérêt pour le Gouvernement de déposer un rapport au Parlement compte tenu de l'extrême précision de la mesure préconisée et de ses modalités de financement. La seule marge de manoeuvre pourrait toutefois résider dans l'édiction de règles de simplification des procédures mentionnées au deuxième alinéa du paragraphe, mais ses auteurs visent-ils bien les procédures d'élaboration des secteurs sauvegardés ? Aucune précision n'est apportée à ce sujet.

② Pour le reste, on rappellera que la loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, ou loi « Malraux », ne contient en elle-même, aucun avantage fiscal et n'en a jamais contenu. Il est exact, en revanche, que la loi de finances pour 1977 ⁽⁶⁾ a autorisé les propriétaires de locaux d'habitation à imputer sur le revenu global

(6) Article 156-I-3°, deuxième alinéa, du code général des impôts.

leur déficit foncier lorsque celui-ci provient de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière. Il en est de même pour les frais de relogement, d'adhésion à des associations foncières urbaines libres ainsi que pour les indemnités versées à cette occasion. Depuis la loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991, cet avantage est assorti de conditions. En l'état actuel du droit, les propriétaires doivent ainsi prendre l'engagement de louer les immeubles nus, à usage de résidence principale du locataire, pendant une durée de six ans. La location doit prendre effet dans les douze mois qui suivent la date d'achèvement des travaux de restauration.

Tous les contribuables français respectant les conditions rappelées ci-dessus ont le droit de déduire leur déficit foncier de leur revenu global. Contrairement donc à ce que paraissent suggérer les auteurs de l'amendement, les redevables de l'impôt sur le revenu, habitants de communes rurales de moins de 5 000 habitants, ne sont pas exclus du dispositif institué par la loi de finances pour 1977.

Dans ces conditions, l'objet du premier alinéa du présent paragraphe devient énigmatique.

③ On peut s'interroger sur la notion juridique de «secteurs sauvegardés ruraux» qui n'est recensée dans aucun texte de loi. La loi «Malraux» ne vise, en effet, que les seuls secteurs sauvegardés, sans autre précision, ceux-ci pouvant bien sûr être institués sans restriction dans toutes les communes rurales de moins de 5 000 habitants.

④ On peut se demander comment le paragraphe III, dont l'objet n'a aucun rapport avec le reste de l'article, n'a pas été déclaré irrecevable lors de la discussion à l'Assemblée nationale.

La suppression du paragraphe III du présent article paraît donc logique.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle vous a présentés.

Article 23 bis

(nouveau)

Rapport au Parlement sur les conditions d'une réforme des mécanismes de liaison entre la taxe professionnelle et la taxe d'habitation

L'article 23 bis, qui résulte de l'adoption d'un amendement d'origine parlementaire, dispose que dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport qui examinera les conditions d'une réforme des mécanismes de liaison entre la taxe professionnelle et la taxe d'habitation.

Depuis la loi du 10 janvier 1980, les communes et les groupements de communes à fiscalité propre, les départements et les régions fixent directement leurs taux d'imposition. Ils peuvent, en effet :

- soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente ;
- soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes.

Dans ce dernier cas, le taux de *la taxe professionnelle* :

- ne peut, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition ;

- ou doit être diminué, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de la taxe d'habitation ou à celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières, soit à la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse ⁽¹⁾.

Ce dispositif vise à protéger les entreprises contre la tentation que pourrait avoir certaines collectivités locales de

⁽¹⁾ En outre, jusqu'à la date de la prochaine révision, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe d'habitation.

reporter sur elles seules la charge de l'impôt tout en allégeant, à due concurrence, le poids fiscal pesant sur les ménages.

Son extrême rigidité a toutefois justifié la mise en oeuvre de régimes dérogatoires, selon le cas permanents ou transitoires, afin de prévoir les situations où le taux de la taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale et où les taux des taxes dites « ménages » sont, au contraire, supérieures à leurs moyennes nationales respectives.

A titre permanent :

- le taux de la taxe d'habitation, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties peut, depuis 1989, être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe constaté l'année précédente pour les communes et leurs groupements, les départements et les régions ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la taxe professionnelle de la collectivité ou du groupement concerné sans que ces diminutions soient prises en compte pour l'application du dispositif précité de « verrouillage » des taux ;

- pour les départements et les communes, lorsque le taux de la taxe professionnelle déterminé dans les conditions de proportionnalité rappelées ci-dessus est inférieur à la moyenne constatée pour cette taxe l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature, il peut faire l'objet d'une majoration au plus égale à 5 % de cette moyenne sans pouvoir la dépasser. Cette majoration ne s'applique pas lorsque le taux moyen pondéré des trois taxes « ménages » perçues au profit de la collectivité considérée est inférieur au taux moyen pondéré constaté l'année précédente pour ces trois taxes dans l'ensemble des collectivités de même nature.

A titre temporaire :

- pour 1992 seulement, deux catégories de communes (celles qui, dès 1991, avaient participé au financement de la dotation de solidarité urbaine et celles qui avaient supporté, en 1992, un prélèvement sur leurs ressources fiscales pour alimenter le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France) ont été autorisées à majorer leur taux de taxe professionnelle au-delà des limites de droit commun : cette majoration ne pouvait excéder un point ou se cumuler avec la majoration spéciale susvisée ;

- enfin, à l'initiative du Sénat ⁽¹⁾, dans les départements et les communes répondant à certaines conditions, le taux de la taxe professionnelle peut être, en 1994 seulement, majoré de 5 % au-delà de l'application stricte du régime de droit commun. Il s'agit des collectivités qui ont subi une ponction sur leur dotation

⁽¹⁾ Article 84 de la loi de finances initiale pour 1994

de compensation de taxe professionnelle au titre de l'article 54 de la loi de finances pour 1994 et dans lesquelles, le taux de taxe professionnelle était inférieur d'au moins 10 % au taux moyen de cette taxe constaté en 1993 pour l'ensemble des collectivités de même nature ; le taux moyen pondéré des trois autres taxes perçues au profit de la collectivité concernée était en outre, égal ou supérieur au taux moyen pondéré constaté la même année pour ces trois taxes dans l'ensemble des collectivités de même nature.

Cette majoration ne peut se cumuler avec la majoration dérogatoire permanente susvisée lorsque le taux de taxe professionnelle du département ou de la commune était, en 1993 égal ou supérieur à 80 % du taux moyen de cette taxe constaté la même année pour l'ensemble des collectivités de même nature.

La rédaction et les objectifs poursuivis par le présent article additionnel appellent deux remarques :

- le rapport ne saurait limiter son champ d'investigation à l'étude des mécanismes de liaison entre la taxe professionnelle et la seule taxe d'habitation. C'est évidemment l'ensemble des taxes « ménages » qu'il convient de viser ici ;

- ensuite, l'article a été justifié en invoquant la possibilité de diminuer la taxe professionnelle sans avoir à diminuer la taxe d'habitation ! Or, s'il est bien une décision que les assemblées délibérantes peuvent prendre hors « verrouillage des taux », c'est assurément celle consistant à réduire les prélèvements sur les entreprises sans baisse proportionnelle des impôts sur les ménages puisque, encore une fois, les règles d'interconnexion ne visent qu'à protéger les seuls contribuables à la taxe professionnelle.

On notera, pour finir, que la réflexion sur un assouplissement des mécanismes de « verrouillage des taux » est une composante des réflexions plus larges que le gouvernement et le Parlement devront conduire sur la réforme du système de financement des collectivités locales.

Conformément à la position qu'elle a adoptée sur l'article 23, votre commission spéciale vous propose un amendement de suppression de cet article.

CHAPITRE II

Des collectivités territoriales et du développement local

L'amendement déposé par votre commission avant l'article 24 introduit une division additionnelle dont l'objet est de recueillir l'ensemble des dispositions relatives aux collectivités locales et au développement local.

Article 24

(art. L. 169-3, L. 163-5, L. 167-2 du code des communes)

Simplification et démocratisation des structures de coopération intercommunale

Cet article, qui modifie plusieurs dispositions du code des communes, tend à affirmer le principe d'une simplification et d'une démocratisation des structures de coopération intercommunale.

● **Le paragraphe premier** insère dans le code des communes un article L.169-3 qui fera obligation au Gouvernement de soumettre tous les cinq ans au Parlement un rapport sur l'état de la coopération intercommunale et sur les obstacles à l'efficacité de celle-ci.

La coopération intercommunale, grâce à la mise en commun des moyens techniques et humains qu'elle autorise, peut permettre de remédier aux inconvénients du morcellement communal du point de vue de l'aménagement de l'espace sans remettre en cause l'autonomie des communes et les avantages d'un maillage très complet du territoire.

Encore faut-il que cette coopération ne reproduise pas elle-même le phénomène de dispersion et qu'elle constitue un instrument

efficace d'aménagement de l'espace et d'une bonne gestion des services publics locaux.

Quoi que dynamique, la coopération intercommunale se caractérise par une diversité de structures que les missions qu'elles exercent ne semble pas justifier. La création de nouvelles structures ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'opportunité de maintenir les catégories existantes. Le Sénat avait souligné les inconvénients de cette superposition, lors de l'examen de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 qui a créé les communautés de communes et les communautés de villes.

La loi du 22 mars 1890 a créé le **syndicat de communes**, établissement public permettant d'adapter la gestion communale soit aux nécessités techniques (électrification, adduction d'eau) soit à certaines activités qui, par leur nature, débordent les limites territoriales des communes (transport, urbanisme, assainissement).

Par un décret du 20 mai 1955, furent créés les **syndicats mixtes** qui permettent aux communes et aux départements de s'associer entre eux ainsi qu'avec des établissements publics locaux.

L'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 a par ailleurs reconnu aux conseils municipaux la faculté de créer des **syndicats à vocation multiple (SIVOM)** chargés de plusieurs missions : adduction d'eau, lutte contre l'incendie, construction et gestion d'installations sportives, de locaux scolaires, de crèches ou de maisons de retraite, transport de personnes.

L'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 a créé les **districts urbains**. Conçue pour répondre aux problèmes posés par les agglomérations. Cette formule fut étendue aux zones rurales par la loi du 31 décembre 1970.

Par rapport au syndicat de communes, le district constitue une forme plus intégrée de coopération sous deux aspects.

D'une part, outre les compétences dont il est doté par la décision institutive ou, éventuellement, ultérieurement, il se voit confier des compétences obligatoires déterminées par la loi : gestion des services de logement, des centres de secours contre l'incendie et des services assurés par les syndicats associant les mêmes communes que lui.

D'autre part, le district peut être doté d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est additionnelle aux quatre taxes directes locales. Elle confère, en outre, au district le bénéfice d'une attribution de la dotation globale de fonctionnement.

Cette fiscalité optionnelle sera obligatoire à compter de 1995 (1).

Les problèmes posés par les grandes agglomérations ont, par ailleurs, justifié la création d'une structure particulière par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 : la **communauté urbaine**.

Réservée à l'origine aux communes de plus de 50.000 habitants⁽¹⁾, la communauté urbaine constitue une forme très intégrée de coopération.

En outre, dès l'origine, elle a été dotée d'un régime de fiscalité propre. Elle bénéficie également d'attributions de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement majorée.

La loi du 31 décembre 1966 précitée a créé d'office quatre communautés urbaines dans quatre grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg)

Les **syndicats d'agglomérations nouvelles** résultent pour leur part de la loi n° 83 636 du 13 juillet 1983. Ils ont une vocation plus particulièrement orientée vers la programmation et l'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers, des voies nouvelles et du développement économique.

En créant deux nouvelles structures de coopération, en sus des structures actuelles, la loi du 6 février 1992 a entendu axer la coopération intercommunale sur le développement économique et l'aménagement de l'espace.

Les **communautés de communes** exercent de plein droit des compétences dans ces deux derniers domaines. En outre, elles doivent exercer des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes énumérés par la loi : environnement, logement, voirie et transports urbains, équipements culturels et sportifs et équipements de l'enseignement primaire.

Pour les **communautés de villes**, qui regroupent les communes d'une agglomération de plus de 20.000 habitants, la loi restreint davantage la liberté de choix des communes.

La communauté de villes exerce de plein droit, toutes les compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Elle doit exercer toutes les compétences relevant d'au moins un des quatre groupes énumérés par la loi : environnement, logement, voirie et transports urbains, équipements culturels et sportifs, équipements de l'enseignement primaire.

(1) Aux termes de l'article 92 de la loi de finances pour 1990, les districts sans fiscalité propre ont jusqu'au 1er janvier 1995 pour se doter de taxes additionnelles aux quatre taxes directes locales.

(2) La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a abaissé ce seuil à 20.000 habitants

La loi du 6 février 1992 a cherché à favoriser une coopération plus intégrée par un régime fiscal original.

Les communautés de communes, outre un régime de base constitué par une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales, peuvent opter pour deux autres régimes. D'une part, si la communauté crée ou gère une zone d'activités économiques, elle peut décider d'unifier le taux de taxe professionnelle sur le territoire de la zone. D'autre part, elle peut opter pour un taux de taxe professionnelle unique sur l'ensemble du territoire de la communauté. Elle doit alors renoncer à la perception d'une fiscalité additionnelle sur les trois autres axes.

La communauté de villes est substituée aux communes membres pour la fixation du taux de la taxe professionnelle sur tout le territoire de l'établissement public et pour sa perception.

Les communautés de communes ont connu un réel essor puisque l'on en dénombrait 554 au 31 décembre 1993 dont 193 créées en 1992 et 361 en 1993.

En revanche, seulement 4 communautés de villes (Aubagne, La Rochelle, Flers et Cambrai) ont été créées.

L'intercommunalité à fiscalité propre représente désormais 865 structures qui rassemblent près des 22 millions d'habitants et concernent environ 9.000 communes. Cependant sa répartition sur le territoire est très inégale : très implantées dans les régions de l'ouest et dans le Nord-Pas-de-Calais, les communautés de communes sont absentes dans 13 départements métropolitains, notamment dans la région parisienne.

Outre, le nombre des structures, c'est la nature de la coopération intercommunale et son rôle dans l'aménagement de l'espace qui méritent d'être examinés.

Il faut rappeler que dans sa forme traditionnelle (syndicats, districts), elle a essentiellement eu pour objet de rationaliser la gestion des services publics locaux.

Ainsi, les Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) s'occupent principalement de la gestion de l'eau.

Les Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) exercent principalement leurs activités dans les domaines de la voirie, du ramassage et du traitement des ordures ménagères et de la gestion des réseaux d'assainissement.

Enfin, les districts, qui constituent une formule plus intégrée de coopération prennent également en charge la gestion des

équipements : ramassage et traitement des ordures ménagères, assainissement, voirie.

Quant aux communautés de communes, conçues comme des outils d'aménagement du territoire, l'examen de leurs compétences met en évidence une certaine ambiguïté.

Ainsi, en matière d'aménagement de l'espace -compétence obligatoire- 56 % d'entre elles n'ont retenu qu'une seule compétence. A plus de 65 %, elles ont choisi des compétences n'entrant pas directement dans le champ de l'urbanisme prévisionnel ou opérationnel. En revanche, en ce qui concerne le développement économique, près de 60 % des communautés de communes ont retenu deux ou trois compétences, principalement à travers des actions en faveur de l'aménagement et de la gestion des zones d'activité.

Cette ambiguïté témoigne du fait que les incitations financières ont, dans certains cas, principalement motivé la création rapide de communautés de communes au point de susciter de très fortes tensions dans la répartition de la DGF pour 1993.

La réforme de la DGF opérée par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 a néanmoins apporté une réponse à cette situation en favorisant une réelle intercommunalité de projet, sur la base d'un coefficient d'intégration fiscale.

Il faut souligner, par ailleurs, que l'exercice par les communautés de communes de compétences qui concernent la gestion de services et d'équipements ne correspond pas nécessairement à une évolution qualitative de l'intercommunalité. Ces compétences étaient, en effet, dans la plupart des cas parfaitement prises en charge auparavant par des syndicats intercommunaux.

Enfin, une réflexion serait également très utile sur les communautés de villes -dont le régime très contraignant semble expliquer le peu de succès (1)- ainsi que sur les districts dont l'une des compétences obligatoires -la gestion de secours contre l'incendie- risque d'être mise en cause par la généralisation de son transfert aux départements:

Le rapport prévu par le **paragraphe premier** de l'article 24 devrait donc informer le Parlement tous les cinq ans, sur

(1) La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 a permis la création, en milieu urbain, de communautés de communes. Plusieurs grandes agglomérations ont opté pour cette formule, moins contraignante.

l'état de la coopération intercommunale et sur les obstacles à l'efficacité de celle-ci.

L'Assemblée nationale a souhaité que ce rapport examine la possibilité pour l'ensemble des groupements de communes à fiscalité propre ayant pour compétence le développement économique, de prendre en considération au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses réelles d'investissement afférentes à l'exercice en cours. En effet, le remboursement de la TVA l'année même de la réalisation de l'investissement ne bénéficie actuellement qu'aux communautés de communes et aux communautés de villes.

En outre, une réflexion plus immédiate semble s'imposer sur le nombre de structures de coopération intercommunale qui serait nécessaire pour donner à celle-ci sa pleine efficacité.

C'est pourquoi, le premier rapport qui devra être déposé dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi devra porter sur la réduction du nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale.

L'Assemblée nationale a souhaité préciser que cette réduction du nombre des catégories existantes devra correspondre à l'objectif de renforcer l'intégration fiscale des établissements de coopération.

Ainsi conçu, ce dispositif ne paraît pas répondre, de manière suffisante, à l'objectif majeur du renforcement de la coopération intercommunale.

D'une part, l'utilité d'un rapport qui, tous les cinq ans, dresserait l'état de la coopération intercommunale et examinerait les obstacles à l'efficacité de celle-ci paraît discutable.

L'ajout de l'Assemblée nationale concernant le régime du fonds de compensation de la TVA traite en outre d'un aspect particulier qui, certes, devra être examiné dans le rapport mais qui ne peut être mentionné dans la loi sans obscurcir singulièrement l'objectif poursuivi par le législateur.

D'autre part, l'objectif du premier rapport – qui devra être déposé dans le délai d'un an – apparaît insuffisamment précis dès lors qu'il se borne à mentionner la réduction du nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale. Relevons cependant la précision apportée par l'Assemblée nationale quant à la recherche d'une plus grande intégration fiscale.

C'est pourquoi, votre commission vous soumet, par un amendement, une nouvelle rédaction du paragraphe premier de l'article 24.

Le Gouvernement devra soumettre au Parlement, en vue d'une loi ultérieure, un rapport sur l'état de la coopération intercommunale, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

Outre un «état des lieux», ce rapport devra préciser les modalités selon lesquelles le nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait être réduit et leur régime juridique simplifié.

Même si l'objectif est ainsi clairement affirmé, il ne s'agit pas de préjuger des résultats de ce rapport quant au nombre de catégories qui pourrait être retenu.

Par ailleurs, le rapport devra examiner dans quelle mesure et à quelles conditions ces établissements pourraient être dotés de compétences assurées progressivement, selon les besoins constatés par leurs responsables, dans le cadre d'une fiscalité additionnelle ou fondée sur la taxe professionnelle d'agglomération.

Le transfert progressif de compétences au profit de l'établissement public, selon les besoins constatés, paraît, en effet, constituer l'une des clés du progrès de la coopération intercommunale. Il permet de concilier la libre volonté des communes adhérentes avec la définition de projets communs. A l'inverse, une détermination trop rigide des compétences augmente les risques d'échec.

En outre, l'évolution des établissements publics de coopération intercommunale vers une fiscalité additionnelle ou une taxe professionnelle d'agglomération semble bien correspondre au double objectif, d'une part, de renforcement de la coopération intercommunale, d'autre part, de recherche de formules de coopération plus ou moins intégrées en fonction de la volonté des communes et de leurs projets communs.

Néanmoins, là encore, il s'agit de fixer un cadre pour la réflexion sans préjuger des résultats qui pourront être dégagés.

Le rapport devra également examiner les effets de ces formules de coopération quant au transfert de charges entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que leurs conséquences financières.

Enfin, votre commission spéciale vous propose que ce rapport examine également les conditions dans lesquelles

l'organisation et le fonctionnement des groupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui en sont membres pourront être adaptés par référence aux dispositions de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Le paragraphe IV du présent article renvoie à une loi ultérieure le soin de fixer cette adaptation.

Néanmoins, compte-tenu des conséquences importantes qui pourraient résulter d'une telle réforme pour l'organisation territoriale, il paraît préférable de faire précéder une éventuelle modification législative d'une étude approfondie.

● Le paragraphe II de l'article 24 -supprimé par l'Assemblée nationale- modifiait l'article L.163-5 du code des communes afin de renforcer la représentativité des délégués des communes au sein des comités des syndicats de communes et des conseils de district, qui devront être, sauf exception, des conseillers municipaux.

Les membres du comité du syndicat de communes et du conseil de district sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées. Néanmoins, le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie du conseil municipal.

Actuellement, seules les dispositions du code des communes relatives aux communautés urbaines (article L.165-24) et aux communautés de villes (article L.168-2) exigent que les délégués des communes composant l'organe délibérant du groupement soient choisis au sein du conseil municipal.

Toutefois, une dérogation à cette règle est prévue lorsque le nombre des conseillers municipaux est inférieur au nombre des sièges attribués à la commune. Dans ce cas, le conseil municipal peut désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges qui ne peuvent être pourvus par des conseillers municipaux.

C'est donc ce dispositif que le paragraphe II de l'article 24 rendrait applicable aux comités des syndicats de communes et aux conseils de district.

Soucieuse que les communes -notamment les petites communes- puissent faire appel à des personnalités extérieures au

conseil municipal pour les représenter au sein des organes délibérants des groupements, particulièrement lorsque ceux-ci ont un caractère technique, l'Assemblée nationale a supprimé ce paragraphe.

Pour les mêmes raisons, votre commission spéciale vous propose de **maintenir** cette suppression.

● **Le paragraphe III** modifie l'article L.167-2 du code des communes afin de rendre applicables les règles -exposées ci-dessus- qui régissent les communautés urbaines et les communautés de villes à la désignation des membres des conseils des communautés de communes.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L.167-2 prévoit simplement que les membres du conseil de la communauté de communes sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées sans exiger qu'ils soient choisis au sein de ces derniers.

Votre commission spéciale juge néanmoins souhaitable de préserver la faculté pour les communautés de communes de faire appel à des personnes extérieures aux conseils municipaux dont l'expérience peut leur être fort utile.

Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous soumet -sur la proposition de notre collègue M. Paul Masson- qui permet la désignation de citoyens éligibles au sein de ce conseil.

● **Le paragraphe IV** de l'article 24 renvoie à une loi ultérieure le soin de fixer les conditions dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement des groupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui en sont membres pourront être adaptées par référence aux dispositions de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 qui régit l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon.

L'originalité de la réforme opérée par la loi du 31 décembre 1982 a consisté dans la création de conseils d'arrondissements (20 à Paris, 16 à Marseille, 9 à Lyon) qui -eu égard de l'importance de la population de ces trois villes- a pu se justifier par le souci de rapprocher l'administration municipale des citoyens sans pour autant mettre en cause son unité.

Les conseils d'arrondissement sont composés de conseillers municipaux élus dans l'arrondissement et de conseillers d'arrondissement, dont le nombre est le double de celui des conseillers municipaux, qui sont élus dans les mêmes conditions que ces derniers.

Le maire d'arrondissement dont les fonctions sont incompatibles avec celles de maire de la commune, est élu au sein du conseil d'arrondissement parmi les membres du conseil municipal. Il est notamment officier de l'état civil et chargé des affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire ainsi que de l'application du code du service national pour l'arrondissement.

Le conseil d'arrondissement, pour sa part, peut adresser des questions écrites au maire sur toute affaire intéressant l'arrondissement et demander l'organisation d'un débat par le conseil municipal.

Sa consultation est, en outre, obligatoire dans un certain nombre de matières, notamment pour l'établissement du plan d'occupation des sols.

Il délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement de nombreux équipements intéressant l'arrondissement et peut même recevoir délégation du conseil municipal pour la gestion de tout équipement ou service de la commune.

La transposition de ces règles au régime des groupements de communes à fiscalité propre reviendrait à distinguer des compétences de proximité -telles que celles relatives à l'état civil- qui seraient confiées aux communes membres, d'autres compétences qui seraient exercées par le groupement après -pour certaines d'entre elles- consultation des communes membres.

Elle conduirait, en outre, à la désignation au suffrage universel direct des organes délibérants de ces groupements.

Néanmoins, compte tenu des conséquences possibles d'une telle réforme sur l'organisation territoriale, votre commission spéciale a jugé préférable d'en faire examiner le contenu et la portée éventuels par le rapport prévu au paragraphe premier.

Elle vous soumet, en conséquence, un amendement de suppression de ce paragraphe IV.

Sous réserve des trois amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 24

(nouveau)

Suppression du plafond de 35 000 habitants pour l'attribution de la dotation de développement rural (DDR) aux groupements de communes

La dotation de développement rural (DDR) est prioritairement attribuée, aux termes du paragraphe I de l'article 1648 B du code général des impôts, aux groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la commune la plus peuplée ne compte pas plus de 25 000 habitants.

La commission a adopté sur proposition de M. Claude Belot, rapporteur, un article additionnel après l'article 24, tendant à supprimer le plafond de 35 000 habitants ci-dessus mentionné pour la population des groupements. Le rapporteur a, en effet, fait observer que le plafond ainsi institué constituait un frein injustifiable au développement de l'intercommunalité en milieu rural.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

Article 25

(art. 54 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992)

Assouplissement des règles de constitution des ententes interrégionales

L'article 25 donne une nouvelle rédaction à l'article 54 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, afin d'assouplir les règles de création des ententes interrégionales.

La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions -telle que modifiée par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982- a prévu deux formes de coopération interrégionale : les conventions et les institutions d'utilité commune.

Son article 4, paragraphe II, dispose, en effet, que *«deux ou plusieurs régions peuvent, pour l'exercice de leurs compétences, conclure entre elles des conventions ou créer des institutions d'utilité commune»*.

En application du décret n° 83 471 du 9 juin 1983, les conventions sont conclues par délibérations concordantes des conseils régionaux et signés par les présidents desdits conseils. Elles doivent préciser notamment, outre l'objet et la durée pour lesquels elles sont conclues, le coût prévisible des opérations envisagées et la répartition des charges.

Les institutions d'utilité commune sont des établissements publics créés par deux ou plusieurs conseils régionaux dont les délibérations concordantes doivent indiquer l'objet, la durée et le siège.

L'entente interrégionale instituée par la loi du 6 février 1992 n'a pas remis en cause ces formes de coopération régionale.

A la différence des institutions d'utilité commune, elle a un champ d'application strictement limité. D'une part, elle ne peut grouper que deux, trois ou quatre régions limitrophes. D'autre part, chaque région ne peut appartenir qu'à une seule entente interrégionale.

L'entente interrégionale est créée par décret en Conseil d'État, sur délibérations concordantes des conseils régionaux et après avis des comités économiques et sociaux concernés. Le siège de l'entente est déterminé par la décision institutive.

L'entente qui a le statut d'établissement public est gérée par un conseil d'administration, le conseil de l'entente, qui en est l'organe délibérant.

Le conseil de l'entente est composé de délégués des conseils régionaux de chacune des régions membres, élus au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne, le nombre des membres et la répartition des délégués entre chaque conseil régional étant fixés par la décision institutive.

Le conseil de l'entente élit une commission permanente, au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne qui exerce les attributions que lui délègue le conseil à l'exception de celles relatives au budget et aux comptes.

Le conseil de l'entente élit également - dans les mêmes conditions que celles prévues pour le président du conseil régional - le président de l'entente qui en est l'organe exécutif.

Les compétences de l'entente interrégionale sont énumérées dans la décision institutive. Une très grande souplesse est ainsi laissée aux régions dans le choix des compétences qu'elles transfèrent à l'entente. Ces compétences sont exercées par l'entente au lieu et place des régions membres. En outre, l'entente se substitue aux institutions d'utilité commune existantes lorsque celles-ci groupent les mêmes régions que l'entente. Les institutions d'utilité commune sont alors dissoutes de plein droit.

Enfin, l'entente est chargée d'assurer la cohérence des programmes des régions membres. Pour remplir cette mission, elle peut conclure avec l'Etat des contrats de plan au lieu et place des régions membres. Toutefois, une telle faculté n'est ouverte que dans la limite des compétences qui ont été transférées à l'entente.

Pour la mise en oeuvre de ses compétences, l'entente dispose de recettes qui sont constituées, en premier lieu, de la contribution budgétaire des régions membres fixée par la décision institutive. Elle constitue une dépense obligatoire pour celles-ci. En second lieu, l'entente bénéficie des ressources traditionnelles des collectivités locales : redevances pour services rendus ; revenus des biens ; fonds de concours ; produit des emprunts. Enfin, elle dispose des versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 février 1992, aucune entente interrégionale n'a été créée.

Il semble que -comme l'avait craint le Sénat lors de l'examen de cette loi- cette nouvelle forme de coopération soit apparue trop rigide pour inciter les régions à les utiliser pour des réalisations communes, de préférence aux formules très souples telles que des conventions, accords, associations, chartes ou plus simplement des rencontres informelles entre présidents de conseils régionaux auxquelles elles ont recours de longue date.

Sous la forme de l'association ou d'accords ponctuels, ont été créés la Conférence des régions du Sud Europe Atlantique ; l'Association « Grand Est » ; l'Association du Grand Sud ; l'Association Axe Atlantique ; l'Axe Alpin ; la Conférence permanente des

présidents des régions du Bassin parisien, l'Association entre la Bretagne et les Pays de la Loire ; l'Association entre la région Champagne-Ardenne et la région Picardie ; l'Association TGV normand ; l'Association pour la promotion de l'axe Calais-Bayonne ou encore le "Pool" agronomique de l'ouest.

L'article 25 a pour objet d'assouplir le régime de l'entente afin de le rendre plus attractif.

L'entente interrégionale demeure un établissement public créé par décret en Conseil d'Etat sur délibérations concordantes des conseils régionaux -et éventuellement l'Assemblée de Corse- et après avis des conseils économiques et sociaux régionaux. Le siège de l'entente continuera à être fixé par la décisions institutive.

Plusieurs limites prévues par le législateur de 1992 sont levées.

D'une part, l'entente interrégionale pourra associer plusieurs régions à condition que son territoire soit continu. Rappelons que dans sa rédaction actuelle, l'article 54 de la loi du 10 février 1992 ne permet l'association que de deux, trois ou quatre régions limitrophes.

Votre commission spéciale vous soumet un amendement de précision qui tend à viser la continuité des territoires des régions concernées.

Par ailleurs, la situation spécifique des régions insulaires est prise en compte. Pour ces régions -c'est-à-dire la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et la Collectivité territoriale de Corse- l'association se fera avec une ou plusieurs régions voisines.

D'autre part, une région pourra adhérer à plusieurs ententes et diversifier ses formes de coopération en fonction des compétences en cause qui peuvent l'inciter à rechercher des complémentarités avec des régions différentes.

L'article 25 prévoit certaines dispositions qui devront régir cette adhésion à plusieurs ententes, afin de garantir la cohérence de la coopération.

La région concernée devra passer une convention avec chacune de ces ententes afin de définir les compétences que celles-ci exerceront sur tout ou partie de son territoire, sous réserve qu'une même compétence, sur une même partie de territoire, ne soit déléguée qu'à une seule entente.

Ces conventions devront, par ailleurs, être approuvées par chacune des ententes auxquelles cette région adhèrera et transmise au représentant de l'État du siège de chacune des ententes et à celui de la région elle-même.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article.

Article 26

(art. 133 1 et 133-2 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992)

Extension des possibilités de coopération transfrontalière pour les collectivités territoriales

L'article 26 tend à insérer un article 133 1 dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République afin de développer les possibilités de coopération avec les collectivités territoriales étrangères en autorisant la participation des collectivités territoriales françaises à des organismes de droit étranger.

Bien que le cadre juridique de la coopération transfrontalière n'ait été précisé que récemment, les collectivités territoriales françaises ont développé avec des collectivités ou d'autres personnes publiques étrangères des relations sous des formes diverses. Cette forme de coopération répond pour les régions frontalières à la nécessité de résoudre des problèmes communs avec les régions voisines -au-delà des frontières- et de prendre en compte leur dépendance réciproque s'agissant du développement économique et des infrastructures de transport.

Les lois de décentralisation ont fixé un cadre plutôt restrictif à cette forme de coopération dans le souci de prévenir d'éventuels empiètements sur les compétences étatiques.

Ainsi, l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 permettait seulement aux conseils régionaux *avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers*

avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région».

Un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales a, par ailleurs, été nommé auprès du ministre des affaires étrangères.

La convention-cadre du Conseil de l'Europe, adoptée à Madrid le 21 mai 1980 et ratifiée par la France le 15 février 1984, a également fourni un cadre juridique à la coopération décentralisée.

La France, comme d'autres pays, a subordonné son adhésion à cette convention à l'insertion d'une réserve soumettant l'application de la convention à la conclusion d'accords interétatiques fixant les formes et les limites dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent coopérer avec des autorités territoriales étrangères. La convention apparaît ainsi comme un cadre plus restrictif que le titre IV de la loi du 6 février 1992 qui traite spécifiquement de la coopération décentralisée.

L'article 131 de la loi du 6 février 1992 permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions sont soumises au contrôle de légalité de la part du préfet dans les conditions de droit commun fixées aux I et II de l'article 2 et à l'article 3 de la loi du 2 mars 1982. Ainsi, elles n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au préfet, lequel peut les déférer au tribunal administratif dans les deux mois à compter de leur transmission si elles sont contraires à la légalité.

L'article 132 de la loi du 6 février 1992, adopté à l'initiative du Sénat, a, par ailleurs, autorisé -sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés- des collectivités territoriales étrangères à participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun.

Certaines conditions sont néanmoins fixées :

- d'une part, l'accord préalable entre les Etats concernés doit prévoir des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises ,

- d'autre part, les collectivités territoriales étrangères qui participent à ces sociétés d'économie mixte locale ne peuvent être regardées comme des collectivités territoriales au regard des règles de composition du capital de ces sociétés, les collectivités territoriales françaises et leurs groupements devant continuer à détenir plus de la moitié du capital.

Enfin, en matière de recherche et de développement technologique, l'article 133 de la loi du 6 février 1992 a autorisé la création de groupements d'intérêt public de coopération interrégionale et transfrontalière pour exercer des

activités intéressant les politiques concertées de développement social urbain ou pour mettre en oeuvre des projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne

Les groupements d'intérêt public sont ouverts aux collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne. Leur création est subordonnée à l'approbation de leur convention constitutive par le ministre de l'intérieur et le ministre du budget. Ils doivent être à but non lucratif et sont soumis au contrôle de la puissance publique par l'intermédiaire d'un commissaire du Gouvernement ou d'un contrôleur d'État.

L'article 26 ouvre une nouvelle possibilité de coopération décentralisée en autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements à adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit public étranger qui comprend au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier.

Cette nouvelle possibilité est néanmoins subordonnée à quatre conditions :

- d'abord, elle ne pourra s'exercer que dans la limite des compétences des collectivités concernées et dans le respect des engagements internationaux de la France ;

- ensuite, l'objet exclusif de l'organisme ou de la personne morale de droit étranger devra être d'exploiter un service public ou de réaliser un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes ;

- par ailleurs, l'adhésion ou la participation devra être autorisée par décret en Conseil d'État ;

- enfin, l'adhésion ou la participation sera subordonnée à la passation d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou groupements concernés. Cette convention devra déterminer la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. La participation des collectivités territoriales françaises est, en outre, plafonnée à 50 % du capital ou des charges de la personne morale de droit étranger. En effet, si elles devaient être majoritaires, ils serait dès lors logique qu'elles créent une personne morale de droit français.

La convention sera soumise au contrôle de légalité de droit commun prévu par les articles 2 et 3 de la loi du 2 mars 1982. Elle n'entrera en vigueur qu'après sa transmission au préfet.

Les assemblées délibérantes seront, par ailleurs, informées de la situation de l'organisme puisque les comptes de celui-ci -certifié par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité devront être annexés chaque année au budget de la collectivité territoriale. L'annexe devra également préciser le montant de la participation de chacune des personnes publiques. Les mêmes obligations sont prévues pour l'organisme auquel adhèrera la collectivité territoriale.

Soucieux de préserver les prérogatives de l'Etat quant aux relations avec les Etats étrangers, l'Assemblée nationale a, par ailleurs, inséré un article L.133-2 (nouveau) dans la loi du 6 février 1992 qui prohibe la conclusion de conventions de quelque nature que ce soit entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger.

Sous réserve d'un amendement de précision, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article.

Article 27

(art. L.169-4 du code des communes et art. 34 de la loi du 10 août 1871)

Création de comités consultatifs intercommunaux et départementaux

L'article 27 a été supprimé par l'Assemblée nationale. Il tendait, dans la rédaction initiale du projet de loi, à insérer un article L.169-4 dans le code des communes et un article 34 dans la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux afin de permettre aux établissements de coopération intercommunale et aux départements de créer des comités consultatifs sur tout problème relevant de leurs compétences.

La participation des habitants à la vie locale s'est développée de manière informelle à travers différents comités, commissions ou autres organismes extramunicipaux permettant aux équipes municipales de consulter les habitants sur certains aspects de la gestion des affaires de la commune.

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a souhaité formaliser ces pratiques en insérant dans le code des communes un

article L.121-20-1 qui dispose que le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant toute ou partie du territoire de la commune. Ces comités peuvent comprendre des personnes qui n'appartiennent pas au conseil municipal, notamment des représentants des associations locales. Leur composition est fixée par le conseil municipal sur proposition du maire. Ils sont présidés par un membre du conseil municipal. Ils doivent établir un rapport annuel communiqué au conseil municipal.

Ces comités demeurent consultatifs, la gestion des affaires de la compétence de la commune ne relevant que des délibérations du conseil municipal.

La participation des associations de la vie communale a également été prévue dans le cadre de l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon par la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 dont l'article 16 prévoit la création dans chaque arrondissement d'un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement.

Le comité réunit les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement. Les membres du comité peuvent participer une fois par trimestre au moins, avec voix consultative, aux débats du Conseil d'arrondissement.

Au niveau régional, les conseils économiques et sociaux concourent par leurs avis à l'administration de la région (article 3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972).

De même, les conseils généraux organisent des consultations sur les domaines de leurs compétences.

L'article 27 tendait à formaliser la création de comités consultatifs au niveau intercommunal et départemental.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne, en effet, que «le débat national pour l'aménagement du territoire a contribué à forger chez nombre de nos concitoyens une volonté forte de participer activement à la construction d'une société mieux en mesure d'anticiper le changement et de les y préparer. Il convient donc de favoriser l'association des citoyens, des associations et des acteurs économiques à l'action des collectivités territoriales, en étendant aux départements et établissements de coopération intercommunale la possibilité de créer des comités consultatifs sur tout problème de leurs compétences.»

Le dispositif retenu pour l'article L.169-4 du code des communes et l'article 34 de la loi du 10 août 1871 -rédigés dans des termes presque identiques- était le suivant :

- des comités consultatifs pourraient être créés par l'assemblée délibérante pour tout problème d'intérêt local relevant de sa compétence ;

- ces comités comprendraient des personnes qui pourraient ne pas appartenir à l'assemblée délibérante, notamment des représentants des associations locales ;

- la composition des comités serait fixée par l'assemblée délibérante, sur la proposition de son président ;

- chaque comité serait présidé par un membre de l'assemblée délibérante.

Considérant que cette faculté de créer des comités consultatifs est déjà ouverte, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 27.

Votre commission spéciale vous propose, pour les mêmes raisons, de maintenir cette suppression.

Article 27 bis

Composition du conseil d'administration des établissements publics exerçant leur activité au profit de plusieurs départements

L'article 27 bis, adopté par l'Assemblée nationale, tend à prévoir l'adaptation de la composition du conseil d'administration des établissements publics exerçant leur activité dans plusieurs départements afin d'assurer la représentation des élus des différents départements concernés.

Les règles de composition des conseils d'administration des établissements publics reflètent la diversité qui caractérise ces établissements. Lorsque leurs conseils d'administration comprennent des représentants des collectivités territoriales, il s'agit des collectivités du siège de l'établissement : la commune du siège d'un collège, par exemple.

Certains établissements publics -des collèges, des lycées ou des hôpitaux en particulier- qui jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire, peuvent être implantés à proximité des

limites départementales. Leur activité peut donc concerner plusieurs départements. Faute d'être représentés au sein du conseil d'administration, les élus des départements où n'est pas implanté le siège de l'établissement, ne peuvent pas faire valoir leur point de vue sur des décisions qui les concernent pourtant directement.

C'est pourquoi, l'article 27 bis prévoit qu'un décret en conseil d'Etat adaptera la composition du conseil d'administration des établissements publics concernés. L'objectif de cette adaptation devra être de rechercher une représentation des différents départements intéressés en rapport avec leur population respective.

Tout en approuvant cette disposition, votre commission spéciale a jugé préférable de fixer un principe général devant guider les règles de composition desdits conseils d'administration.

En conséquence, elle vous soumet un amendement qui prévoit la représentation équitable des élus des différents départements concernés au sein des conseils d'administration de ces établissements publics.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 28

*(art. L 125-2-1, L 125-2-2, L 125-3, L 125-4
L 125-6 du code des communes)*

Initiative des électeurs dans les consultations locales. Extension des consultations locales aux établissements publics de coopération intercommunale

Cet article tend à modifier et à compléter le chapitre du code des communes consacré à la participation des habitants à la vie locale, qui a été créé par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, afin d'élargir les possibilités d'organisation de consultations locales en matière d'aménagement.

Avant la loi du 6 février 1992, la consultation des électeurs sur des affaires communales avait été organisée pour un certain nombre de maires, en l'absence de texte. Ces consultations ont porté sur des objets divers : la dénomination d'un lycée, le budget municipal, le transfert d'heures de classe, la distinction d'un champ de foire ou local ou encore, la localisation d'une décharge.

Des tentatives pour donner un cadre juridique aux consultations locales ont été menées à la fin des années soixante dix.

Ainsi le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales -déposé le 20 décembre 1978 par notre collègue M. Christian Bonnet, alors ministre de l'Intérieur dans le gouvernement de M. Raymond Barre- comprenait un chapitre relatif à la participation des habitants aux affaires de la commune qui prévoyait la possibilité pour le maire de proposer au conseil municipal de soumettre à referendum des affaires qui relevaient de la compétence de la commune à l'exception du budget. L'examen de ce projet de loi ne fut néanmoins pas mené à son terme.

Deux types de referendum locaux étaient déjà prévus par les textes.

D'une part, l'article 53 alinéa 3 de la Constitution prévoit que *«nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées»*.

Cette disposition a été appliquée à plusieurs reprises : ainsi en 1966 pour la consultation de la population de Djibouti ou encore en 1976 pour celle de Mayotte et des Comores.

D'autre part, l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 a autorisé la consultation de la population sur la fusion de leurs communes.

Codifiée aux articles L. 112-2 et suivants du code des communes, cette procédure peut être mise en oeuvre à la demande de la moitié des conseils municipaux des communes comportant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale. La consultation peut également être décidée par le préfet. Elle concerne les personnes inscrites sur les listes municipales des communes concernées.

L'article premier de la loi du 2 mars 1982 a renvoyé à des lois ultérieures le soin de prévoir notamment le développement de la participation des citoyens à la vie locale.

Le dispositif inséré dans le code des communes (articles L. 125-1 à L. 125-6) par l'article 21 de la loi du 6 février 1992 a eu précisément pour objet de permettre la consultation des électeurs de la commune sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune. Cette consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie du territoire de la commune pour des affaires intéressant spécialement cette partie de la commune (article L. 125-1).

Le principe et les modalités d'organisation de la consultation font l'objet d'une délibération du conseil municipal :

- sur proposition du maire, ou sur demande écrite du tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3.500 habitants et plus ;

- sur demande écrite de la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3.500 habitants

La délibération qui décide la consultation doit expressément indiquer qu'il ne s'agit que d'une **demande d'avis**. En outre, pour cette délibération, l'urgence ne peut être invoquée (article L 125-2).

Un dossier d'information sur l'objet de la consultation doit, par ailleurs, être mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe quinze jours au moins avant le scrutin (article L 125-3).

Le conseil municipal délibère à la majorité absolue après avoir pris connaissance du résultat de la consultation. Il n'est pas juridiquement lié par le résultat de la consultation qui n'a pour objet que de délivrer un avis et reste donc libre de suivre ou de ne pas suivre l'opinion majoritairement exprimée par les électeurs.

Certaines restrictions sont fixées afin d'éviter une trop grande fréquence des consultations ou leur organisation à certaines périodes (articles L 125-5 et L 125-6) :

- interdiction des consultations à partir du 1er janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ;

- interdiction durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect ;

- impossibilité d'organiser deux consultations portant sur le même objet dans un délai inférieur à deux ans ;

- exigence d'un délai d'un an entre deux consultations ;

- impossibilité en cas de recours en annulation d'organiser une consultation tant que l'élection du conseil municipal n'a pas fait l'objet d'une décision devenue définitive.

L'article 28 du projet de loi complète le dispositif en vigueur afin de prendre en compte l'aspiration des citoyens à être associés davantage aux décisions en matière d'aménagement, qui a été exprimée lors du grand débat national.

Le **paragraphe premier** insère dans le code des communes, deux articles L 125-2-1 et L 125-2-2 nouveaux.

- **L'article L 125-2-1** ouvre aux électeurs inscrits sur les listes électorales la faculté de saisir le conseil municipal en vue de

l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales.

L'innovation de cet article est de permettre aux électeurs eux-mêmes de saisir les autorités municipales en vue de l'organisation d'une consultation alors que le dispositif issu de la loi du 6 février 1992 réserve au maire et à un nombre déterminé de conseillers municipaux le pouvoir de proposition.

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait que la demande pourrait émaner de 10 % des électeurs inscrits. Soucieuse d'éviter des abus de nature à créer des problèmes dans l'exercice de la démocratie locale, l'Assemblée nationale a décidé que le conseil municipal ne pourrait être saisi que d'une demande émanant du cinquième -soit 20 %- des électeurs inscrits.

L'objet de la consultation sera limité à une opération d'aménagement. Il pourra s'agir notamment de la réhabilitation d'un quartier ou de l'aménagement d'une zone industrielle.

En outre, la décision d'organiser cette consultation appartiendra au conseil municipal qui devra délibérer sur son principe et les modalités de son organisation.

L'Assemblée nationale a souhaité mieux encadrer le dispositif proposé en prévoyant trois garanties supplémentaires. D'abord, au cours d'une même année, un électeur ne pourra signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation. Ensuite, la saisine du conseil municipal ne sera pas possible avant la fin de la deuxième année ni après la fin de la quatrième année suivant l'élection du conseil municipal de la commune concernée. Enfin, la délibération qui décidera la consultation devra indiquer expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Rappelons que cette mention obligatoire est déjà prévue par l'article L. 125-2 du code des communes pour les consultations organisées sur l'initiative du maire ou d'un nombre déterminé de conseillers municipaux.

- L'article L. 125-2-2 étend aux établissements publics de coopération intercommunale la procédure de consultation directe des électeurs.

L'objet de la consultation est strictement limité aux décisions que l'assemblée ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement en matière d'aménagement.

Si cette disposition est de nature à renforcer les établissements publics intercommunaux exerçant des compétences

d'aménagement, elle tient compte du fait que les communes qui auront transféré leurs compétences dans ces domaines n'auront plus la possibilité d'organiser elles-mêmes de telles consultations.

L'initiative de la consultation pourra être prise, en premier lieu, par l'ensemble des maires des communes membres -sur demande écrite- ou par la moitié des membres de l'assemblée délibérante.

Une partie des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres pourra également demander l'organisation de cette consultation. Dans la rédaction initiale de l'article, la demande devait émaner de 10 % des électeurs inscrits. Par cohérence avec sa décision concernant les communes, l'Assemblée nationale a prévu que la demande devrait être présentée par le cinquième des électeurs inscrits.

De même, l'Assemblée nationale a précisé qu'au cours d'une même année, un électeur ne pourrait signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation.

Quelle que soit l'origine de la demande, la décision d'organiser cette consultation sera prise par l'assemblée délibérante de l'établissement qui devra délibérer sur son principe et sur les modalités de son organisation.

Cette délibération devra préciser expressément que la consultation ne constitue qu'une demande d'avis.

Enfin, les frais d'organisation de la consultation devront être pris en charge par l'établissement public intercommunal qui l'organise.

Le **paragraphe II** de l'article 28 du projet de loi complète l'article L 125-3 du code des communes qui prévoit la mise à disposition du public d'un dossier d'information sur l'objet de la consultation.

Lorsque la consultation sera organisée par un établissement public intercommunal, dans les conditions exposées plus haut, ce dossier d'information devra être mis à disposition du public au siège de l'établissement public, dans chaque mairie et, le cas échéant, dans les mairies annexes des communes membres.

Le **paragraphe III** donne une nouvelle rédaction à l'article L 125-4 du code des communes qui précise qu'après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, le conseil municipal délibère à la majorité absolue, afin d'étendre cette disposition à l'assemblée délibérante de l'établissement public intercommunal.

Le paragraphe IV donne une nouvelle rédaction à l'article L 125-6 du code des communes afin d'étendre à la désignation de l'assemblée délibérante d'un établissement public intercommunal ou du président de celle-ci, les dispositions de cet article qui prévoient qu'en cas de recours en annulation aucune consultation ne peut avoir lieu tant que l'élection du conseil municipal n'a pas fait l'objet d'une décision définitive.

Compte tenu des précisions apportées par l'Assemblée nationale à ce dispositif, votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article sans modification.

TITRE V BIS

DISPOSITIONS COMMUNES

Dans un souci de clarification de la structure du projet de loi, votre commission spéciale vous soumet un **amendement** qui insère une **division additionnelle** (nouvelle) relative aux dispositions communes.

Article 29

Rapport du Gouvernement sur l'application de la loi

Cet article prévoit que le Gouvernement devra déposer devant le Parlement, **quatre ans** après la publication de la loi, un bilan de l'application de celle-ci et de ses effets quant à la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales.

Il doit être rapproché de l'article 20 du projet de loi qui prévoit l'élaboration, dans le délai d'un an, d'un rapport sur la définition des instruments de mesure des ressources et des charges des collectivités locales ainsi que des articles 21, 22 et 23 qui prévoient également des rapports portant sur la réforme des finances locales.

Le délai de quatre ans a été retenu pour permettre que le bilan soit représentatif et puisse constater les objectifs atteints.

Le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a ainsi souligné devant l'Assemblée nationale que *«l'expérience montre que la réduction des écarts de ressources entre les collectivités locales ne peut se mesurer sur une période trop courte, tant la péréquation doit se conjuguer avec une stabilité minimale des ressources des collectivités. Par ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle, dont le projet de loi trace les pistes, ne pourrait être mise en oeuvre qu'après le dépôt devant le Parlement du rapport qui la concerne, soit un an après la publication de la loi.»*

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article sans modification.