

# SÉNAT

---

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE 1990-1991

TOME IV

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

Pages

### Affaires économiques et Plan

- *Nominations de rapporteurs* ..... 1703
- *Collectivités territoriales - Dotation globale de fonctionnement des communes (projet de loi n° 1899-A.N.)*
  - Demande de saisine pour avis ..... 1703
- *Pêches*
  - Examen du rapport (deuxième lecture) (projet de loi n° 177) ..... 1704
  - Examen du rapport (deuxième lecture) (projet de loi n° 178) ..... 1707
- *Programme de travail (communication du président)* .... 1703

### Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation

- *Collectivités territoriales - Dotation globale de fonctionnement des communes (projet de loi n° 1899-A.N.)*
  - Audition de M. Michel Giraud, député, président de l'Association des maires de France (A.M.F.) ..... 1709
  - Audition de M. François Trucy, sénateur, vice-président, et de M. Jean-Marie Girault, secrétaire général de l'Association des maires des grandes villes de France (A.M.G.V.) ..... 1715

### Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale

- *Justice - Statut de la magistrature (projet de loi organique n° 212)*
  - Examen du rapport ..... 1721

	Pages
	-
● <i>Corse (statut) (projet de loi n° 98)</i>	
– Désignation de candidats à une commission mixte paritaire .....	1722
– Examen des amendements .....	1723
<b>Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement</b>	
– Examen du projet de rapport .....	1731
<b>Programme de travail des commissions pour la semaine du 25 au 30 mars 1991 .....</b>	<b>1741</b>

## AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 20 mars 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - M. Jean François-Poncet, président** a tout d'abord présenté le programme de travail de la commission pour la session de printemps. Outre la communication du programme législatif proprement dit, et après s'être félicité du succès rencontré par la Convention de Bordeaux, organisée par la Mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, le président a fait part à la commission de son souhait d'organiser deux séances d'auditions, l'une relative aux perspectives de réorientation de la politique agricole commune qui pourrait être ouverte au public, l'autre relative à l'union économique et monétaire.

Un débat s'est alors instauré sur l'opportunité d'ouvrir certaines auditions au public. Après l'intervention de **M. Josselin de Rohan**, qui a formulé les plus vives réserves sur l'organisation d'auditions publiques, **MM. Gérard Larcher et Jean François-Poncet, président**, ont estimé que ces dernières pouvaient, dans certains cas, permettre aux personnes entendues de s'exprimer publiquement et d'assurer une meilleure information sur les travaux du Sénat.

Puis, sur proposition de **M. Jean François-Poncet, président**, la commission a décidé de se saisir pour avis du **projet de loi n° 1899 (AN)** portant réforme de la **dotation globale de fonctionnement des communes**, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

La commission a ensuite procédé à la désignation de :

- **M. Jean Faure**, comme rapporteur pour avis du projet de loi n° 1899 (AN) susvisé ;

- **M. Robert Laucournet** comme rapporteur du projet de loi n° 215 (1990-1991) relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier.

- **M. Jean Huchon** comme rapporteur du projet de loi n° 218 (1990-1991) relatif aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants.

- **M. Gérard Larcher** comme rapporteur du projet de loi n° 224 (1990-1991) modifiant le code des postes et des télécommunications et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications.

- **M. Pierre Lacour** comme rapporteur de la proposition de loi n° 221 (1990-1991), présentée par M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues, visant à reconnaître d'intérêt général la préservation des paysages ruraux.

Puis, la commission a procédé à l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi n° 177 (1990-1991), modifié par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions en matière de pêches maritimes et de cultures marines.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a indiqué que le deuxième examen de ce projet de loi s'inscrivait dans un nouveau contexte, caractérisé par l'instauration, par le ministre délégué chargé de la mer, d'un "plan pêche", plan qui prévoit une réduction de 10 % de la puissance de la flotte de pêche française (soit 100 000 kilowatts), s'apparentant ainsi aux quotas laitiers instaurés dans le secteur agricole. Ce plan, accompagné d'un volet social, entraînera le départ de 2 000 marins ; il aura des conséquences sur les chantiers navals et, plus largement, sur l'ensemble de la communauté maritime.

Après avoir jugé sévèrement la politique menée ces dernières années, le rapporteur a estimé que celle-ci était l'objet d'un virage brutal, le "plan pêche" et le projet de loi

soumis à l'examen du Sénat traduisant le passage d'un laxisme excessif à un dangereux dirigisme.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a informé la commission que plusieurs articles avaient été adoptés en termes identiques par les deux assemblées. Ont ainsi été votés dans la rédaction adoptée par le Sénat : l'article premier, qui précise les dispositions applicables aux cultures marines, l'article 2, relatif à l'implantation d'établissements de pêche ou d'exploitation de cultures marines, l'article 3, relatif à la réglementation de la pêche maritime, l'article 5, qui précise la réglementation des marchés des produits de la mer, l'article 7, qui détermine les sanctions pénales applicables, l'article 8, relatif au contrôle des navires, l'article 9, qui détermine les responsabilités des armateurs et exploitants, l'article 10, relatif au contrôle des captures, matériels, installations et documents, l'article 11, relatif à la saisie d'un navire, l'article 12, relatif à l'appréhension et la saisie de biens ou de navires, l'article 13, relatif aux biens appréhendés ou saisis et l'article 14, qui étend le régime de la saisie à divers territoires.

Le rapporteur a indiqué que l'Assemblée nationale avait, en revanche, supprimé les articles 2 bis relatif aux associations syndicales maritimes, 15 et 16 relatifs aux problèmes d'application de la loi "littoral" du 3 janvier 1986, que le Sénat avait introduits dans le projet de loi au cours de sa première lecture, suppressions qu'il a proposé à la commission de maintenir.

Par ailleurs, **M. Josselin de Rohan** a précisé que l'Assemblée nationale avait apporté d'importantes modifications à l'article 4, relatif au permis de mise en exploitation des navires, en rétablissant largement la rédaction initiale du projet de loi.

Le rapporteur a souligné que deux conceptions très différentes de la politique de la pêche se heurtaient ainsi : celle du Sénat d'une part, favorable à un dispositif qui, plus souple et moins contraignant, serait également plus efficace, et celui du ministre et de l'Assemblée nationale

d'autre part, qui tend à instituer un système de rationnement et de licence.

Il a donc proposé à la commission de rétablir -à l'exception de la référence aux dispositions communautaires- le texte adopté par le Sénat en première lecture, pour l'article 4.

**M. Josselin de Rohan** a enfin proposé à la commission d'adopter conforme l'article 6 relatif au renforcement de la réglementation de la pêche sous-marine et de la pêche à pied.

A l'issue de cette présentation générale, un débat s'est instauré, au cours duquel **M. François Blaizot** a souligné qu'il regrettait la suppression de l'article 2 bis du projet de loi, relatif aux associations syndicales maritimes, qui aurait permis aux exploitants du domaine public maritime de réaliser les travaux nécessaires à l'exercice de leur activité. Il a estimé que cet objectif ne sera pas atteint par la nouvelle rédaction du projet de loi relatif à l'organisation interprofessionnelle des pêches et de la conchyliculture.

Après avoir salué le courage du ministre délégué chargé de la mer, **M. Louis de Catuelan** a estimé qu'il conviendrait cependant d'insister davantage sur la préservation des ressources, au moyen de nouveaux instruments tels que des interdictions temporaires de zones de pêche, de façon à permettre la reconstitution des réserves halieutiques.

Soulignant par ailleurs le lien entre la modernisation accrue des navires de pêche et la destruction des ressources, il a estimé que les modes de pêche constituaient le coeur du problème.

Après avoir regretté le manque d'intérêt et le peu de temps consacrés au secteur de la pêche en France, **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a mis en garde contre une vision trop simpliste des problèmes auxquels il se trouve confronté.

Il a insisté sur le fait que, derrière des considérations écologiques, se cachent des intérêts nationaux, notamment espagnols ; en effet, l'Espagne exerce une pression très forte au sein des Communautés européennes pour sortir de sa période transitoire et serait très avantagée par l'instauration d'un régime de licence.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles** restant en discussion.

Après avoir maintenu la suppression de l'article 2 bis du projet de loi, relatif aux associations syndicales maritimes, la commission a examiné les amendements proposés par son rapporteur à l'article 4.

Elle a tout d'abord adopté un amendement tendant à supprimer la fixation des objectifs "par type de pêche" et à substituer l'expression "façade maritime" au mot "région".

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à supprimer la faculté pour le permis de mise en exploitation de préciser les zones d'exploitation autorisées.

Elle a également adopté un amendement dont l'objet est de supprimer la disposition relative à l'interdiction de céder un permis de mise en exploitation, cette disposition étant contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Enfin, au quatrième alinéa de l'article 4, elle a substitué le mot "importation" au mot "achat".

L'article 6, relatif à la pêche sous-marine et à la pêche à pied, a été adopté sans modification.

Enfin, suite à l'engagement du ministre délégué, chargé de la mer, de modifier le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 -pris en application de la loi "littoral" du 3 janvier 1986- la commission a maintenu la suppression de l'article 15 et de l'article 16 du projet de loi.

Elle a ensuite **adopté le projet de loi ainsi amendé**.

Puis, la commission a procédé à l'**examen**, en deuxième lecture, du **projet de loi n°178** (1990-1991), modifié par l'Assemblée nationale, relatif à

**l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture.**

Après avoir rappelé la divergence qui opposait les deux assemblées sur le problème de la représentation des organismes de producteurs au sein des organes dirigeants des pêches maritimes, **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a proposé à la commission d'adopter le projet de loi sans modification.

La commission **a ensuite adopté** les articles restant en discussion et **l'ensemble du projet de loi** relatif à **l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et des élevages marins et à l'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture dans les termes retenus par l'Assemblée nationale.**

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTES ÉCONOMIQUES  
DE LA NATION**

**Mercredi 20 mars 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de MM. Michel Giraud, député, président de l'Association des Maires de France, et Jean-Paul Delevoye, président de la commission des finances de l'association, sur le projet de loi n° 1899 (A.N. 9<sup>e</sup> législature) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.**

M. Michel Giraud a indiqué que l'Association des maires de France n'avait pas pris position sur le volet relatif à la région Ile-de-France car, en tant qu'association de "tous les maires de France", elle n'entendait pas se prononcer sur un dispositif qui ne concernait qu'une partie des communes.

Sur le volet du texte relatif à la dotation de solidarité urbaine, l'association des maires de France a exprimé un souci préalable : elle a admis le principe d'une meilleure solidarité entre les communes urbaines mais a estimé qu'il était nécessaire de procéder à un bilan préalable des multiples mécanismes de péréquation existant actuellement.

Il a rappelé que l'association des maires de France avait émis trois critiques à l'encontre du titre premier du projet de loi :

- l'appréciation de la richesse fiscale d'une commune ne peut se fonder sur le seul critère du potentiel fiscal ;

- le critère des logements sociaux ne permet pas de prendre en compte "le logement social de fait" ;

- la liste des communes bénéficiaires, qui sont restrictivement définies à partir du potentiel fiscal et du nombre de logements sociaux, ne coïncide pas totalement avec la liste des communes relevant de la politique de développement social des quartiers.

Par ailleurs, le président de l'association des maires de France a formulé trois remarques :

- . le dispositif ne prend pas en compte le coût de la "centralité" et les charges patrimoniales qui pèsent sur les grandes agglomérations ;

- . le seuil de 10.000 habitants prévu pour les communes contributives pose la question des communes situées en-dessous de ce seuil et qui disposent parfois de "véritables rentes fiscales" ;

- . le problème de la solidarité avec le monde rural n'est pas abordé par le texte.

Enfin, **M. Michel Giraud**, s'exprimant à titre personnel, en tant que maire du Perreux, a considéré que le dispositif concernant les communes d'Ile-de-France, préparé sans concertation, était inacceptable car il s'agit d'un prélèvement autoritaire sur la substance fiscale des communes, à caractère confiscatoire, malgré le butoir de 5 % des dépenses de fonctionnement. Le prélèvement restera "opaque" pour le contribuable local et notamment pour les habitants de la ville de Paris qui supportera 75 % du prélèvement au titre du fonds de solidarité.

**M. René Monory** s'est demandé s'il était opportun d'étendre aux communes de moins de 10.000 habitants un texte apparemment contestable. Il a par ailleurs fait valoir

que le département doit demeurer "l'outil privilégié" de la péréquation entre les communes.

**M. Paul Loridant** a indiqué, pour souligner le caractère incomplet du critère du logement social, que les foyers de la SONACOTRA et ceux du ministère des postes et télécommunications ne sont pas décomptés comme logements sociaux. S'agissant du volet Ile-de-France, il a estimé que son rejet romprait la cohérence de l'ensemble du dispositif.

**M. Paul Girod** a demandé si l'association des maires de France avait dressé un bilan de la politique de développement social des quartiers.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Giraud** a souligné que l'association des maires de France avait "exprimé une inquiétude" sur la situation des campagnes et des villages français.

Il a considéré que le département était un bon "cadre relais" pour clarifier et renforcer les systèmes de péréquation.

Il a, par ailleurs, estimé qu'un affinement du critère du logement social était nécessaire.

S'agissant de la politique de développement social des quartiers, il a indiqué qu'un groupe de travail avait été constitué au sein de l'association des maires de France, auquel ont été conviés les 300 maires concernés ; 200 maires ont répondu favorablement et 110 d'entre eux ont participé à la première réunion qui a donné lieu à un bilan des problèmes actuels et à la transmission aux ministres concernés des observations de l'association des maires de France.

En tant que député de Champigny il a souligné le fait que la politique de développement social des quartiers, si elle était mal conduite, risquait d'aggraver les clivages comme le montrait l'exemple des Etats-Unis.

Il a, en outre, estimé que la politique en faveur des quartiers défavorisés devait prendre en compte les

problèmes de formation et d'emploi, en étroite concertation avec les autorités locales intéressées

**M. Jean-Paul Delevoye** a constaté que le projet de loi traduisait le passage d'une "logique de quartiers défavorisés" à une "logique de communes défavorisées".

Il s'est interrogé sur le caractère quasiment irréversible de la création d'un concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement et a estimé qu'il convenait de veiller à ce que soit contrôlé le bon usage des fonds redistribués aux communes.

S'agissant des critères de mise en oeuvre du dispositif, il a considéré que la notion de logement social n'était pas nécessairement pertinente, comme le prouve l'absence de Montfermeil dans la liste des communes bénéficiaires, et que le potentiel fiscal présentait l'inconvénient d'être conditionné par le niveau des bases de taxe professionnelle.

Il a estimé que les sommes dégagées par la minoration différenciée de la garantie minimale de progression ne devraient pas être réservées aux seules communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine, mais redistribuées à l'ensemble des communes.

Il s'est inquiété du risque de multiplication des concours particuliers qui nuisent à la notion de "solidarité globale" entre collectivités locales.

**M. Paul Girod** s'est demandé si la diminution de la garantie minimale d'évolution permet réellement de financer la dotation de solidarité urbaine et quels montants financiers étaient engagés au titre de la politique de développement social des quartiers.

**M. Christian Poncelet, président**, a souligné la relative faiblesse des sommes mises en oeuvre dans le cadre de la garantie minimale d'évolution qui représente environ 7 milliards en 1991, soit 10 % de la dotation globale de fonctionnement des communes.

**M. Jean-Paul Delevoye** a estimé toutefois que le taux de la progression minimale garantie a tendance à figer les déséquilibres actuels et que des simulations devraient être réalisées sur la base d'un taux de la garantie à 30 %, 40 % ou 50 % de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

S'agissant des crédits de la politique de la ville, il a indiqué que la multiplicité des crédits distribués actuellement tend à favoriser divers investissements privés sans réflexion d'ensemble sur la politique d'aménagement du territoire ni sur l'utilité de ces incitations publiques.

**M. Jean Faure** a estimé que la dotation de solidarité urbaine ne serait pas réellement financée par la diminution de la garantie minimale de progression prévue actuellement et que le problème de la désertification du milieu rural devait être envisagé globalement.

**M. Henri Collard** a estimé que les inégalités de ressources fiscales étaient plus fortes entre communes de moins de 10.000 habitants qu'au sein de la strate des communes de plus de 10.000 habitants ; il a par ailleurs fait valoir que si le département joue un rôle de péréquation, c'est plutôt en matière d'équipement qu'en matière financière.

**M. René Monory** a regretté un certain manque de mobilisation des associations d'élus locaux lors de la modification des critères d'indexation de la dotation globale de fonctionnement au cours de la discussion de la loi de finances pour 1990.

Il s'est demandé si la péréquation pouvait être améliorée au sein de la dotation globale de fonctionnement dont l'évolution, décidée par l'Etat, est limitée. Il a estimé préférable de renforcer et d'affiner les fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle qui sont assis sur une assiette dynamique et évolutive.

**M. Christian Poncelet, président,** a rappelé que la commission des finances du Sénat avait alerté les élus

locaux au moment de la réforme de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement. Il a mis l'accent sur la nécessité de prendre en compte la plus ou moins bonne qualité de la gestion d'une collectivité.

**M. Jean-Paul Delevoye** a souligné que la péréquation serait en effet mieux assurée au niveau de la taxe professionnelle.

Il a mis l'accent sur les risques de l'absence de contrôle de l'emploi des sommes distribuées au titre de la dotation de solidarité urbaine, avant de s'élever contre la création d'une sorte de "revenu minimum d'insertion communal" générateur d'un "assistantat des communes".

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, sur le rapport consacré par la Cour des comptes à certaines opérations de la caisse des dépôts et consignations.

**M. Christian Poncelet, président**, a tout d'abord indiqué qu'il avait été saisi du relevé des constatations de la Cour assorti d'une note de son premier président.

En conclusion de cette note, M. Pierre Arpaillange tenait à préciser que la Cour apprécierait de connaître les suites que le président de la Commission envisage de réserver aux observations de la Haute Juridiction, "notamment, en ce qui concerne les précautions qui permettraient, à l'avenir, de préserver l'indépendance de gestion des fonds d'épargne" centralisés par la Caisse des dépôts.

**M. Christian Poncelet, président**, a fait part de sa décision de charger M. Roger Chinaud, qui représente le Sénat à la Commission de surveillance de l'Etablissement, de présenter à la Commission des finances les observations et les suites qu'appellent les constatations de la Cour des Comptes.

Le rapporteur général, en accord avec le président Poncelet, a estimé qu'il était à la fois souhaitable et courtois que la Commission des finances, avant de se prononcer, puisse avoir connaissance des conclusions de la

Commission de surveillance de la Caisse des dépôts qui a été saisie également du rapport de la Cour et d'une note identique de son premier président.

A cet égard, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a tenu à rendre compte à la Commission des finances des demandes répétées qu'il a été contraint d'adresser depuis le 5 février au président de la Commission de surveillance pour qu'un véritable débat s'instaure au sein de cette instance sur les constatations de la Cour qui lui ont semblé d'une particulière gravité quant à l'utilisation par la Caisse des fonds des livrets A.

Il a indiqué que, suite à ces démarches, le rapport de la Cour des Comptes avait été communiqué, enfin, aux membres de la Commission de surveillance et que ceux-ci pourraient en débattre utilement lors d'une réunion extraordinaire qui se tiendra le jeudi 21 mars.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission a procédé à l'audition de **M. François Trucy, sénateur, vice-président de l'Association des maires des grandes villes de France** et de **M. Jean-Marie Girault, sénateur, secrétaire général de cette association**, sur le projet de loi n° 1899 (A.N., 9ème législature), portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.

**M. François Trucy**, vice-président de l'association des maires des grandes villes de France, a tout d'abord rappelé que les grandes agglomérations étaient confrontées à des problèmes sociaux et urbains de plus en plus importants. Il a souligné que la dotation globale de fonctionnement était passée en huit ans de 34 % à 26 % des budgets des grandes villes et que la plupart d'entre elles se trouvaient à la garantie minimale de progression malgré l'augmentation des coûts de centralité. Plus récemment, le recensement de 1990 a montré que pour le tiers des

grandes villes, la population a diminué, entraînant ainsi des pertes de ressources considérables.

Dans ce contexte, il a constaté que l'Etat avait exclu les grandes villes du bénéfice de la dotation de solidarité urbaine, laissant à ces communes le soin d'organiser par elles-mêmes la solidarité avec les quartiers défavorisés.

Il a estimé que la dotation globale de fonctionnement devenait un mécanisme "inexplicable et inextricable" que la dotation de solidarité urbaine ne contribuerait pas à simplifier.

A propos des critères retenus, il a estimé que la définition des logements sociaux ne reflétait pas la réalité des parcs de logements sociaux de fait et aboutissait à écarter des communes inscrites sur la liste établie dans le cadre de la politique de développement social des quartiers du bénéfice des attributions de la nouvelle dotation.

Par ailleurs, il a considéré que le critère du potentiel fiscal corrigé par l'effort fiscal ne tenait pas compte de la richesse d'une ville qui doit également se mesurer par le critère de la richesse des habitants.

A cet égard, il a considéré que le critère de 11 % des logements sociaux par rapport à la population devrait être abaissé à 6 % pour intégrer 386 communes dont 13 grandes villes, parmi lesquelles Marseille, au sein des communes éligibles.

Il a par ailleurs estimé que la richesse fiscale devrait être appréhendée à partir du revenu moyen imposable par foyer fiscal comparé au revenu moyen imposable par foyer fiscal pour les communes de plus de 10.000 habitants.

**M. Jean-Marie Girault**, secrétaire général de l'association des maires des grandes villes de France, a considéré que la multiplication des critères de répartition et des mécanismes de "lissage" expliquait qu'aujourd'hui les deux-tiers des communes se trouvaient à la garantie minimale de progression.

En ce qui concerne le volet Ile-de-France, il a estimé que l'association des maires des grandes villes de France n'avait pas de "position tranchée" et a regretté que la décentralisation n'ait pas été accompagnée d'une véritable politique d'aménagement du territoire qui devrait passer aussi par une coopération intercommunale renforcée.

Rappelant que le rapport de population entre Caen et Paris était de 1 à 20, il a souligné que les bases fiscales atteignaient 1,8 milliard de francs à Caen contre 96 milliards de francs à Paris. En outre, le revenu fiscal par habitant est de 69.000 F à Caen et de 59.000 F à Roubaix, contre 115.000 F à Paris et 220.000 F à Neuilly.

Il a par ailleurs estimé que le nombre de logements sociaux devrait être rapporté non à la population communale, mais au nombre de logements dans la commune, et qu'en tout état de cause, ce critère était fortement contestable. Il a regretté que le projet de loi n'ait pas intégré l'hypothèse des communes faisant partie d'un groupement à fiscalité propre.

Regrettant les modalités du prélèvement sur les produits fiscaux opérés en Ile-de-France, **M. Jean-Marie Girault** a estimé que la question d'une contribution spéciale de solidarité pour cette région restait posée.

**M. Paul Girod** s'est interrogé sur la possibilité de mesurer les "charges de centralité".

Considérant que le projet de loi traduisait une démission de l'Etat à l'égard de ses responsabilités en matière de développement des quartiers déshérités ou défavorisés, **M. Roger Romani** a souhaité répondre sur quatre points à **M. Jean-Marie Girault** :

- s'agissant de la taxe professionnelle, il a indiqué que la ville de Paris versait 40 % du produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle, soit 700 millions, consacrant ainsi entre 40 % et 50 % de ses ressources de taxe professionnelle à des mécanismes de péréquation ;

- 65 % du montant des investissements à Paris sont consacrés à la réhabilitation des quartiers de l'Est, alors que l'Etat contrecarre cet effort par les décisions prises à la Défense :

- la péréquation régionale est forte en région Ile-de-France puisque les parisiens contribuent à hauteur de 30 % aux ressources du budget régional ;

- la taxe sur les bureaux à laquelle la ville de Paris participe pour 50 %, et qui représente 1 milliard de francs, n'a été dépensée au 31 décembre 1990 qu'à hauteur de 186 millions de francs.

Il a regretté qu'au moment où l'Etat "cessait de faire son devoir" en matière d'immigration ou d'insécurité, le Gouvernement engage des dépenses au titre d'équipements culturels somptuaires, prétendument populaires et dont le coût de fonctionnement devient de plus en plus imprévisible.

Considérant qu'il ne fallait pas opposer les grandes villes entre elles, il a estimé anormal que l'Etat ait dépensé 370 francs par habitant à Paris, au titre de divers équipements culturels somptuaires, au lieu de 3 francs par habitant en province, en moyenne.

Rappelant qu'il existait deux communes, Courbevoie et Puteaux, dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à celui de Paris et de Neuilly dont elles sont voisines, **M. Roger Romani** a souhaité que l'on cesse de dénoncer les "pseudo richesses" de certaines villes, alors que l'Etat n'assume pas ses responsabilités en matière de développement social des quartiers.

**M. Jean Clouet** a observé que si les villes ont des potentialités inégales, elles ne sont pas pour autant gérées de la même manière.

S'agissant du revenu par habitant, il a tenu à ce que l'on respecte en matière de fiscalité locale la distinction entre la fiscalité réelle et la fiscalité personnelle. Il a estimé que le concept de "charges de centralité" était intéressant mais qu'il fallait aussi tenir compte des

servitudes de proximité. Il s'est interrogé sur l'intérêt du retour à la notion de "subvention spécifique".

**M. René Monory** a regretté le "retour en arrière" sur la décentralisation qu'avait constituée la réforme de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement.

Refusant la distinction entre grandes villes et petites villes, ou entre Paris et la province, il a regretté que l'on établisse une nouvelle péréquation, sur une base "passive" et contrôlée par l'Etat, alors qu'il faudrait agir sur l'assiette de la taxe professionnelle, impôt actif et évolutif qui reflète le dynamisme des élus et des gestionnaires, par l'intermédiaire des fonds départementaux de taxe professionnelle.

**M. Christian Poncelet, président,** a souligné l'existence, à côté des "charges de centralité", des "charges transférées" par les diverses demandes de participation de l'Etat aux collectivités locales pour réaliser, par exemple, des projets de liaison ferroviaire et autoroutière ou des établissements universitaires.

En réponse **M. François Trucy** a tenu à souligner le caractère artificiel du débat entre bonne et mauvaise gestion au regard des évolutions économiques d'ensemble.

**M. Jean-Marie Girault** a déclaré ne pas chercher à opposer "l'Ile-de-France à la France" mais a remarqué que les insuffisances des crédits de l'Etat en matière de développement social des quartiers touchaient la province comme la ville de Paris, et a considéré que, des "villes étant plus à l'aise que d'autres", la dotation globale de fonctionnement devait en tenir compte.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mercredi 20 mars 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de **M. Marcel Rudloff**, à l'examen du **projet de loi organique n° 212 (1990-1991)** modifiant la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au **statut de la magistrature**,

Le rapporteur a indiqué qu'il s'agissait d'un texte circonstanciel destiné à remédier au mal chronique que constitue le manque de magistrats, le nombre de postes offerts aux concours ne pouvant jamais être pourvu totalement.

Il a précisé que la situation était aggravée cette année par une prolongation de trois mois de la scolarité à l'école nationale de la magistrature.

Il a déclaré que le dispositif proposé par le projet de loi constituait un mode de recrutement exceptionnel mais non sans précédent, puisque, en 1980, une loi avait déjà autorisé des concours exceptionnels pour les années 1980, 1981 et 1982.

**M. Marcel Rudloff** a exposé que le projet de loi organique prévoyait l'organisation de deux concours sur titres, sur travaux et sur épreuves de caractère explicitement pratique pour l'année 1991, concours offerts à des candidats remplissant des conditions d'âge et d'expérience professionnelle.

Il a estimé que, si l'on pouvait critiquer le fait de prévoir une loi de circonstance pour remédier à un mal

chronique, il n'était pas mauvais que des magistrats puissent avoir une autre expérience professionnelle antérieure. En revanche, il a admis que les conditions d'âge et de durée d'expérience professionnelle prévues par le projet de loi pouvaient paraître arbitraires, comme en témoignent d'ailleurs les deux amendements déposés par le Gouvernement qui modifient ces conditions par rapport au texte déposé.

Après une large discussion à laquelle participèrent **MM. Philippe de Bourgoing, Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent, Jacques Thyraud, Lucien Lanier et Christian Bonnet, M. Marcel Rudloff, rapporteur**, en réponse aux intervenants, a précisé que le projet de loi ne prévoyait un recrutement exceptionnel que pour l'année 1991 et non pas pour trois années consécutives, comme en 1980, car le Gouvernement avait l'intention de déposer, en cours d'année, un projet portant réforme du statut de la magistrature. Il a également précisé qu'il était vrai qu'en général, le corps des magistrats se montrait très réticent à l'égard de l'organisation de tels concours exceptionnels.

Sur proposition de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, la commission a **adopté le projet de loi organique** et a décidé de donner un avis favorable aux deux amendements proposés par le Gouvernement.

La commission a enfin procédé à la **désignation de candidats** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse**.

Ont été nommés candidats titulaires **MM. Jacques Larché, Paul Girod, Marcel Rudloff, Lucien Lanier, Paul Masson, Guy Allouche et Robert Pagès** et candidats suppléants **MM. Etienne Dailly, François Giacobbi, Bernard Laurent, René-Georges Laurin**,

**Charles Ornano, Germain Authié et Charles Lederman.**

**Jeudi 21 mars 1991 - Présidence de M. François Giacobbi, vice-président.-** La commission a procédé à l'examen des amendements sur le projet de loi n° 98 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

A l'article premier, la commission a décidé d'émettre un avis défavorable à l'amendement n° 109 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

Le président Jacques Larché, rapporteur, s'est déclaré sensible aux préoccupations exprimées par cet amendement, mais l'a jugé incompatible avec la position que la commission des Lois avait adoptée à l'égard de la consécration juridique de la notion de peuple corse.

A l'article 2, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 110 de M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

A l'article 3, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 95 de M. François Giacobbi, relatif au régime électoral des conseillers à l'Assemblée de Corse.

Par suite, elle a émis un avis défavorable aux amendements de conséquence ou de coordination présentés par M. François Giacobbi sur l'article 4, (amendement n° 96) l'article 5 (n° 97), l'article 6 (n° 98), l'article 7 (n° 99), l'article 8 (n° 100), l'article 9 (n° 101), l'article 10 (n° 102), l'article 11 (n° 103), l'article 12 (n° 104), l'article 13 (n° 105), l'article 14 (n° 106).

A l'article 7, la commission a également émis un avis défavorable aux amendements n°s 111, 112 et 113 présentés par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

Un débat s'est alors engagé sur l'amendement n° 91 à l'article 15, présenté par M. Paul d'Ornano, relatif à la

première réunion de plein droit suivant l'élection de l'Assemblée de Corse.

La commission a adopté un sous-amendement à l'amendement n° 91, reportant cette réunion de plein droit du second vendredi au second samedi qui suit cette élection.

A l'article 19 bis, elle a constaté que l'objet de l'amendement n° 114 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste était déjà satisfait par un des amendements antérieurement adoptés par la commission.

Elle a fait la même observation sur les amendements n°s 115, 116, 117 et 118, tendant à l'insertion d'articles additionnels après l'article 20, présentés par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

A l'article 22, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 119 des mêmes auteurs.

A l'article 23, elle a constaté que l'amendement n° 120 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste, était déjà satisfait par un amendement antérieur de la commission.

Elle a fait la même constatation sur les amendements présentés aux articles 24 (amendements n°s 123 et 124), et 25 (amendement n° 125) des mêmes auteurs.

La commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 121 et 122 présentés sur l'article 23 par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

Elle a également émis un avis défavorable aux amendements présentés par les mêmes auteurs n°s 126 (chapitre II avant l'art. 26), 127 (art. 31), 128 (art. 32) et 129 (art. 36).

La commission a constaté que l'amendement n° 130, également présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste sur l'article 40 était satisfait par le dispositif antérieurement proposé par la commission.

A l'article 41, la commission a adopté les amendements n°s 70 et 71 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des finances, saisie pour avis.

Elle a adopté, sur l'amendement n° 72 de la commission des finances, un sous-amendement terminologique, et constaté que l'amendement n° 131 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste était déjà satisfait.

Elle a fait la même constatation sur les amendements présentés par ces auteurs sur les articles 42 (n° 132), 43 (n° 133), 44 (n° 134) et 46 (n° 135).

Elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 136 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste sur l'article 47.

A l'article 51, elle a procédé à l'examen de trois amendements de M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste : elle a rejeté les amendements n°s 137 et 138 et a adopté, sur l'amendement n° 139, un sous-amendement d'ordre rédactionnel.

A l'article 52, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 140, 141 et 142 présentés par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

A l'article 53, elle a constaté que l'amendement n° 143 de M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste était satisfait.

A l'article 54, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 144 de M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste et sur l'amendement n° 108 de M. Marcel Rudloff et des membres du groupe de l'union centriste.

Examinant l'amendement n° 145 proposant l'insertion d'un article additionnel après l'article 56, présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste, le **président Jacques Larché, rapporteur**, a rappelé que la commission avait jugé opportun de ne pas multiplier dans la région de Corse le nombre des commissions ou des

organes collégiaux de caractère administratif ou consultatif, de façon à préserver la plénitude des compétences de l'Assemblée de Corse et de son président.

En conséquence, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 145.

A l'article 57, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 146 et 147 de M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 148 présenté par les mêmes auteurs à l'article 58 (article L. 144-3 du code de l'urbanisme).

Elle a constaté que l'amendement n° 149 des mêmes auteurs à l'article 58 (article L. 144-4 du code de l'urbanisme) était satisfait.

Une discussion commune approfondie s'est alors engagée sur les amendements n°s 94 présenté par M. Paul d'Ornano, 107 présenté par M. François Giacobbi et 150 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste à l'article 58 (article L. 144-5 du code des communes).

**Le président Jacques Larché, rapporteur**, a constaté le caractère rétroactif de la deuxième phrase de l'article L. 144-5 du code de l'urbanisme et s'est associé à la préoccupation exprimée dans ces trois amendements.

**Le président François Giacobbi** a exprimé la crainte que cet article L. 144-5 contraigne les collectivités locales de Corse à refondre intégralement l'ensemble des documents administratifs actuellement en vigueur.

**M. Lucien Lanier**, sans méconnaître ces risques, a néanmoins estimé logique qu'un schéma d'aménagement soit opposable à tous les documents d'urbanisme.

**M. Marcel Rudloff** a estimé que la disposition soumise à l'examen de la commission anticipait en Corse des mesures qui, tôt ou tard, devraient faire l'objet d'une législation nationale.

Au terme de cette discussion, la commission a adopté un amendement supprimant la seconde phrase de l'article L. 144-5 du code de l'urbanisme.

Constatant toutefois que la première phrase de cet article ne modifiait pas le droit en vigueur, elle a estimé son maintien utile et, par voie de conséquence, a émis un avis défavorable aux amendements n°s 94, 107 et 150.

A l'article 58 bis, elle a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 151 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

Elle a adopté en revanche l'amendement n° 73 rectifié présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des finances, assorti d'un sous-amendement terminologique.

Elle a ensuite adopté, au bénéfice d'un sous-amendement terminologique, l'amendement n° 74 de la commission des Finances tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 58 bis, et relatif à un dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des redevables établis en Corse.

Puis après l'intervention de son auteur, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 170 présenté par M. Etienne Dailly et les membres du groupe du rassemblement démocratique et européen, tendant à l'insertion d'un chapitre additionnel après l'article 58 bis, relatif à des incitations fiscales à l'investissement en Corse ; elle a, en conséquence, décidé de retirer son amendement n° 55 ayant le même objet.

A l'article 59, la commission a donné un avis favorable aux amendements n° 75 rectifié et 76 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des finances, sous réserve de deux sous-amendements rédactionnels. Elle a donné, en revanche, un avis défavorable à l'amendement n° 152 de M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste. Elle a enfin adopté un amendement rédactionnel au troisième alinéa du même article.

Puis, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 153 présenté par M. Robert Pagès et les

membres du groupe communiste, tendant à insérer un article additionnel après l'article 59.

A l'article 60, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 77 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des finances, assorti d'un sous-amendement de coordination, et un avis défavorable à l'amendement n° 154 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

Elle a également adopté un avis défavorable aux amendements n°s 155 et 156 tendant à l'insertion d'articles additionnels après l'article 60, à l'amendement n° 157 à l'article 62, à l'amendement n° 158 à l'article 63 ainsi qu'à l'amendement n° 159 tendant à insérer un article additionnel après l'article 63, présentés par les mêmes auteurs.

Puis, à l'article 65, la commission a adopté un avis favorable à l'amendement n° 78 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des finances, assorti d'un sous-amendement rédactionnel.

A l'article 66, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 160 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

A l'article 68, au terme d'un débat au cours duquel sont intervenus, outre le **président et le rapporteur**, **MM. Guy Allouche, Christian Bonnet, Etienne Dailly et Charles Ornano**, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 82, présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des Finances, sous réserve de deux sous-amendements terminologiques ; elle a en conséquence donné un avis défavorable aux amendements n°s 161, 162 et 163 présentés par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste, ainsi qu'à leur amendement n° 164. Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 79, 80 et 81 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des Finances. Elle a enfin adopté un amendement rédactionnel au dernier alinéa du même article.

A l'article 69, elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 83 et 84 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des Finances et un avis défavorable sur l'amendement n° 165 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste. Puis, elle a adopté un amendement de coordination ainsi qu'un amendement alignant le mode de désignation des organes directeurs de l'office des transports sur celui des autres offices spécialisés.

A l'article 70, après une discussion à laquelle ont pris part, outre le **président et le rapporteur**, MM. **Guy Allouche** et **Lucien Lanier**, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 85 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des finances, assorti d'un sous-amendement de coordination.

A l'article 72, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 166 de M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

A l'article 73, la commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 87 et 89 (assortis chacun d'un sous-amendement de coordination) et aux amendements n°s 86 et 88 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des Finances.

A l'article 75, la commission a adopté un avis favorable à l'amendement n° 90 du même auteur, sous réserve également d'un amendement terminologique.

A l'article 78, elle a considéré que l'amendement n° 167 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste était satisfait par un précédent amendement de la commission.

A l'article 79, elle a de même estimé que l'amendement n° 168 des mêmes auteurs avait pareillement reçu satisfaction.

Enfin, à l'article 80, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 169 présenté par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANCAIS

**Mardi 19 mars 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** Avant de proposer à la mission d'adopter le rapport qui lui était soumis, **M. Jean François-Poncet** a tout d'abord souligné le succès remporté par la Convention de Bordeaux, ce dont témoignent le grand nombre de participants et leur qualité. Il a souligné que la tenue de cette Convention avait été très favorablement perçue et que cela était excellent pour le Sénat dont le rôle privilégié à l'égard de l'espace rural avait ainsi pu être affirmé. Il a relevé la volonté clairement exprimée par les participants de poursuivre l'action entreprise en assurant un "suivi" de la Convention, afin notamment de veiller à ce que les pouvoirs publics en tirent des conclusions concrètes.

**M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité que lorsque la mission d'information parviendrait au terme de son mandat, le 31 mars prochain, il n'y ait aucune solution de continuité et que l'action entreprise, au sein du vaste "lobby" du monde rural dont la Convention a permis l'émergence puisse se poursuivre. Il a ainsi proposé aux membres de la mission d'adhérer tous au groupe d'étude sénatorial de l'aménagement rural (GESAR), qui existe déjà, puis, dans quelques mois, de demander la création d'une nouvelle mission d'information permettant de dresser le bilan des mesures prises d'ici là en faveur des zones rurales fragiles et de préparer une nouvelle convention d'ici deux à trois ans, pour donner le plus large écho à ce bilan.

Il a enfin indiqué que, dans l'immédiat, différentes actions devaient être entreprises. Il a ainsi évoqué la possibilité de saisir l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques d'une étude sur les perspectives offertes par les nouvelles technologies de communication pour l'implantation des entreprises en milieu rural. Il a proposé qu'une lettre soit adressée, au nom de la mission, au Ministre des Postes, des télécommunications et de l'Espace sur son projet de modification des conditions d'acheminement aérien du courrier qui entraînera un délai supplémentaire pour sa délivrance en milieu rural. Il a, par ailleurs, retenu l'idée de mettre en place une coordination entre la mission et les différents organismes s'occupant de l'aménagement rural, en particulier l'ANDAFAR (Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier et rural), conformément à la proposition qui vient de lui être adressée en ce sens par son Président, M. Philippe Lamour.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a présenté les conclusions de la mission relatives à la situation actuelle de l'espace rural français. Après avoir souligné que la notion de ruralité était difficile à appréhender et que les situations au sein du monde rural étaient très diverses, il a brossé, à la lumière des résultats du dernier recensement, un état des lieux détaillé. Il a relevé le redémarrage de la croissance de l'Ile-de-France et celui des métropoles régionales, puis a exposé que, si une partie du monde rural se portait plutôt bien, 40 % de l'espace rural étaient frappés en revanche de dépérissement, que ce soit par dévitalisation ou par désertification. Il a souligné qu'au delà d'un seuil minimal de densité, de l'ordre d'une vingtaine d'habitants au kilomètre carré, une désertification difficilement réversible était en marche et que c'était dans les petites communes de moins de 200 habitants que les évolutions étaient les plus défavorables.

Sans vouloir se livrer à un réquisitoire systématique contre la région parisienne, **M. Jean Huchon** a estimé que, si rien n'était fait pour infléchir les tendances

dégagées par le dernier recensement, à la fin du siècle, 90 % de la population française seraient concentrés sur seulement 10 % du territoire, accentuant encore les surcoûts déjà considérables engendrés par la surconcentration urbaine.

**M. Jean Huchon** a ensuite exposé les principales raisons de cette évolution française, atypique par rapport à celle que connaissent nos principaux partenaires. Il a ainsi mis en évidence l'abandon de la politique volontariste d'aménagement du territoire menée dans les années soixante, les effets de la crise économique qui, à partir des années soixante-dix, a réorienté l'activité de la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) en direction des régions en reconversion industrielle. Il a également relevé le désengagement financier et budgétaire de l'Etat, ainsi que le poids des mentalités qui rend, par exemple, difficiles les affectations de fonctionnaires en milieu rural.

En conclusion, il a souligné que les villes devaient jouer le rôle de pôles de développement et non se comporter comme des "pompes aspirantes" de la vitalité du milieu rural environnant.

**M. Roland du Luart, rapporteur**, a ensuite présenté les principales observations de la mission relatives aux expériences étrangères. Il a indiqué qu'une étude récente de l'université de Glasgow avait permis de mettre précisément en évidence ce que la mission présentait : en termes financiers, la France fait beaucoup moins que ses principaux voisins pour l'aménagement de son territoire.

La Grande-Bretagne par exemple, alors que sa population agricole ne représente que 2 % de sa population, soit trois fois moins que la France, consacre à l'aménagement de son territoire des crédits dix fois plus importants. Les pays européens à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Suisse), de même, dépensent au titre de l'aménagement du territoire des sommes 5 à 6 fois supérieures à celles qu'y consacre notre pays.

**M. Roland du Luart** a, d'autre part, relevé que les politiques de l'aménagement de l'espace reposaient, dans les pays étrangers, sur une logique différente. Prenant l'exemple de la République fédérale d'Allemagne, il a exposé que la décision de vivre et travailler dans l'espace rural y était considérée comme un choix individuel, le rôle des pouvoirs publics étant de garantir une parité de services et de qualité de vie, par rapport aux normes urbaines.

L'exemple autrichien lui a paru particulièrement remarquable : depuis les années soixante, ce pays est ainsi parvenu, grâce notamment à la diversification en direction de la filière bois et du tourisme rural, à maintenir sa population rurale à 45 % de sa population totale, alors que sa population agricole a fortement décliné.

**M. Roland du Luart** a conclu son intervention en indiquant qu'outre les conditions démographiques particulières de ces pays, beaucoup plus densément peuplés que la France, la réussite des expériences étrangères reposait sur une volonté politique plus affirmée et sur des moyens financiers plus significatifs qu'en France.

**M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour souligner que la mission avait été frappée d'un double paradoxe : alors que la plupart de nos voisins connaissent moins de difficultés, ont un espace moins vaste et une population plus harmonieusement répartie sur l'ensemble de leur territoire, ils font beaucoup plus que la France dans le domaine de l'aménagement de leur espace ; dans les États fédéraux, l'Etat fédéral manifeste plus d'intérêt pour l'aménagement du territoire que ne le fait l'Etat français... Sur ce dernier point, **M. Jean François-Poncet** a estimé qu'avec la décentralisation, l'Etat s'était volontairement "débarrassé" de compétences essentielles.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a ensuite présenté les principales propositions de la mission : les actions menées en faveur du monde rural, dans sa dimension spatiale et paysagère ; les propositions de nature à

permettre la diversification des activités ; les mesures nécessaires pour permettre à ses habitants de vivre "normalement" au pays ; la mise en place des outils institutionnels, administratifs et financiers nécessaires.

S'agissant de l'espace, **M. Hubert Haenel** a estimé que le rôle pluri-fonctionnel de l'activité agricole devait être clairement reconnu. L'agriculture n'a pas pour unique fonction de fournir des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale. Elle a également pour vocation de fournir des matières premières pour la transformation industrielle, ainsi que d'occuper et d'entretenir l'espace dont elle reste, en milieu rural, le principal gestionnaire.

En ce domaine, les propositions de la mission sont de trois ordres : développer la production de produits de qualité ; favoriser l'extensification en fournissant aux agriculteurs les modèles cultureux et économiques nécessaires ; développer l'utilisation non alimentaire des produits agricoles, notamment des bio-carburants.

S'agissant des activités et de leur diversification, **M. Hubert Haenel** a souligné que l'espace rural était riche de potentialités, que la mise en place d'un environnement favorable permettrait de mieux exploiter. A cet égard, il a relevé que la Mission souhaitait que soit fermement poursuivi l'effort de désenclavement entrepris, qu'il s'agisse des voies autoroutières et de la desserte ferroviaire, des nouvelles technologies de télécommunications ou des problèmes posés par la tarification téléphonique. Les autres propositions qu'elle formule concernent la transmission des entreprises et la politique de construction ou de réhabilitation de l'habitat qu'elle a jugées avoir été, jusqu'ici, trop axées sur le milieu urbain.

**M. Hubert Haenel** a ensuite présenté quelques unes des propositions de la mission tendant notamment à instaurer des zones de reconversion dans les zones rurales les plus déprimées et à mettre à la disposition des acteurs locaux de véritables agents du développement local. S'agissant plus précisément du tourisme rural, il a

souligné que tout amateurisme devait être proscrit au bénéfice d'une démarche professionnelle cohérente, reposant sur une analyse prospective des besoins, la poursuite de l'effort de réhabilitation de l'hébergement, la promotion et la mise à disposition de programmes thématiques, adaptés aux exigences de la clientèle, notamment des tours opérateurs.

Concernant les conditions de vie des habitants du milieu rural, **M. Hubert Haenel** a tout d'abord relevé la persistance d'une ségrégation territoriale entre les milieux urbain et rural. Il a exposé les propositions de la mission touchant aux établissements scolaires, au logement, à la culture, aux services sociaux et aux services publics. Sur ce dernier point, il a proposé la mise en place dans tous les départements d'une commission d'amélioration du fonctionnement des services publics, dotée de réels pouvoirs et permettant de contractualiser les évolutions prévisibles sur une dizaine d'années.

Dans le domaine des propositions institutionnelles, il a évoqué la création d'un grand ministère de l'aménagement du territoire et de l'espace rural et la création d'un observatoire indépendant de l'espace rural ainsi que la fusion des services concernés, aussi bien prospectifs (le Plan) qu'opérationnels (la DATAR).

Il a souhaité que les projets ou propositions de lois soient systématiquement assortis d'une étude sur leur impact sur le milieu rural.

Au niveau local, il a proposé que soit créée, au sein des services déconcentrés de l'Etat, une cellule ayant une vision d'ensemble des problèmes touchant à la ruralité.

S'agissant de la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales, il a exposé que, si le niveau opérationnel devait être reconnu au département, la région devait conserver ses fonctions de réflexion, de coordination et de planification, à laquelle tous les partenaires concernés devraient être associés. Il a enfin

souligné l'intérêt des outils de coopération, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

Il a ensuite développé les propositions de la mission tendant à une "nouvelle donne fiscale et financière" : la mise à niveau des crédits des ministères et des principaux fonds concernant l'aménagement de l'espace rural ; le rééquilibrage des principales dotations versées par l'Etat aux collectivités locales ; l'amélioration des conditions de gestion de la trésorerie de ces collectivités ; la réforme de la fiscalité locale, et plus particulièrement celle de la taxe sur le foncier non bâti.

En conclusion, le rapporteur a souligné que l'opinion devait accomplir une véritable révolution culturelle : l'espace rural est une chance et un atout pour la France et non un handicap hérité du passé, et soutenu artificiellement. **M. Hubert Haenel** a indiqué que l'actualité législative, avec les deux projets de loi touchant à la dotation globale de fonctionnement et à l'administration territoriale de la République, serait l'occasion de faire prévaloir cette approche.

**M. Alain Pluchet** est intervenu pour indiquer que cette révolution culturelle n'était pas faite et qu'une vision exclusivement urbaine prévalait encore. A cet égard, il a estimé étonnant qu'un numéro récent de la lettre de la DATAR puisse présenter la "Très Grande Bibliothèque" comme un facteur de nature à favoriser l'aménagement du territoire. Revenant sur le rôle joué par l'agriculture, il s'est interrogé sur le contenu de la fonction d'entretien de l'espace assurée par cette activité. Il a estimé que cette fonction de gestion de l'espace était la conséquence de l'activité économique de production et qu'il pouvait être hasardeux d'en faire une activité autonome, rémunérée en tant que telle.

**M. Hubert Haenel** a répondu qu'il était essentiel de faire comprendre à l'opinion, qu'outre son activité de production, l'agriculture avait aussi pour fonction indirecte d'entretenir l'espace. Il a exposé que la reconnaissance de cette fonction indirecte ne devait pas

avoir pour effet de distinguer au sein du monde agricole une agriculture productrice de richesses et une agriculture dont la fonction serait de "jardiner" la nature.

**M. Louis de Catuelan** est intervenu pour souligner que l'un des problèmes essentiels était celui du foncier. En matière d'expropriation notamment, certains de nos partenaires, comme l'Allemagne, ont mis en place des procédures plus satisfaisantes permettant soit d'associer l'exproprié à l'opération envisagée soit de mettre à sa disposition une exploitation comparable à celle qui avait fait l'objet d'un démembrement. S'agissant de l'intercommunalité, il a souhaité que soient revues certaines règles, en particulier celles en fonction desquelles est estimée la richesse des différentes collectivités.

**M. Geoffroy de Montalembert** a estimé nécessaire que l'aménagement du territoire soit érigé en ministère à part entière, primant sur les autres ministères. Il a, par ailleurs, relevé la nécessité d'une réforme de la fiscalité nationale, jugeant que la fiscalité française, contrairement par exemple à la Grande-Bretagne, pesait de façon excessive sur le patrimoine et sur sa transmission, avec pour effet de dissuader les propriétaires de se maintenir en milieu rural alors que l'on sait que les exploitants n'ont pas les moyens de financer à la fois le capital d'exploitation et le capital foncier.

**M. René Trégouët** a estimé que si, dans un premier temps, il était possible d'installer des entreprises en milieu rural, le véritable problème était de parvenir à irriguer ce milieu en hommes et en matière grise. Il est sur ce point nécessaire de leur offrir des moyens de culture et de formations comparables à ceux du milieu urbain. A cet égard, les nouvelles technologies de communication offrent de nombreuses perspectives.

**M. Jean-Eric Bousch** a souligné que les problèmes essentiels étaient effectivement ceux de la transmission des entreprises et de la fiscalité.

Suivant la proposition de son président, la mission a ensuite **adopté à l'unanimité des présents les conclusions de la mission d'information** présentées par ses rapporteurs, et leur a donné un mandat pour la rédaction définitive du rapport qui devrait être publié au début du mois d'avril.

**M. Jean François-Poncet, président** a proposé qu'un amendement, destiné à une meilleure prise en compte des communes rurales, soit déposé par les membres de la mission, dans le cadre de la discussion sur le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes. Il s'est enfin déclaré favorable au principe de la proposition faite par M. William Chervy, au nom de Fernand Tardy, tendant à ce que la mission ait, dans chaque département, un correspondant.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 25 AU 30 MARS 1991**

---

**Affaires économiques et Plan**

**Mercredi 27 mars 1991**

**A 9 heures 30**

*Salle n° 263*

1. Examen du rapport **pour avis** de M. Jean Faure sur le projet de loi n° 1899 (A.N.) portant réforme de la **dotation globale de fonctionnement des communes**, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

2. **Examen des rapports** de M. Marcel Daunay sur les textes suivants :

- projet de loi n° 117 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative des livres II, IV et V (nouveaux) du **code rural** ;

- projet de loi n° 119 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative du **code forestier**.

**3. Examen du rapport** de M. Robert Laucournet sur le projet de loi n° 215 (1990-1991) relatif aux **sociétés anonymes de crédit immobilier**.

**4. Examen du rapport** de M. Gérard Larcher sur le projet de loi n° 224 (1990-1991) modifiant le code des postes et des télécommunications et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la **réglementation des télécommunications**.

**Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation**

**Mardi 26 mars 1991**

**A 15 heures**

*Salle n° 131*

Examen du rapport de M. Paul Girod sur le projet de loi n° 1899 (A.N.), portant réforme de la **dotation globale de fonctionnement des communes**, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

**Jeudi 28 mars 1991**

**A 9 heures 30**

*Salle n° 131*

**Examen des amendements** du rapport de M. Paul Girod sur le projet de loi n° 1899 (A.N.), portant réforme de la **dotation globale de fonctionnement des communes**,

instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

**Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale**

**Mardi 26 mars 1991**

**A 15 heures**

*Salle n° 207*

**Examen du rapport pour avis de M. Michel Rufin sur le projet de loi n° 1899 (A.N.) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).**

**Mission commune d'information sur le déroulement  
et la mise en oeuvre de la politique de  
décentralisation**

**Mercredi 27 mars 1991**

**A 11 heures**

*Salle n° 131*

Examen du projet de rapport d'information présenté au nom de la mission commune d'information sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de **décentralisation** par M. Daniel HOEFFEL, rapporteur.