

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 I :**  
**EXPOSÉ GÉNÉRAL ET SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS**  
**DE LA COMMISSION SPÉCIALE :**

**M. Gérard LARCHER**

---

*(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 Delisau, 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 Régnauld, Bernard Seillier, Jacques Sourdille, René Tregouët, Robert Vizet.*

Voir les numéros :

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

Sénat : 600 (1994-1995).

---

Aménagement du territoire.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE LONGUE MARCHÉ</b> .....	7
<b>A. GRANDEUR ET DÉCADENCE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	7
<b>B. LES INITIATIVES DU SÉNAT</b> .....	10
<b>1. La mission d'information « espace rural » et la convention de Bordeaux</b> .....	10
<b>2. Le rapport d'information sur la politique de la ville</b> .....	12
<b>3. Les débats d'orientation au Sénat et à l'Assemblée nationale</b> .....	13
<i>a) Le débat d'orientation sur l'aménagement du territoire au Sénat</i> .....	13
<i>b) Les deux débats d'orientation à l'Assemblée nationale</i> .....	15
<b>4. La mission sénatoriale d'information « Aménagement du territoire » (1993-1994)</b> .....	17
<b>5. La Convention de Poitiers (3 et 4 février 1994)</b> .....	19
<b>6. Le questionnaire du Magazine du Sénat : comment les élus locaux voient l'aménagement du territoire</b> .....	20
<b>C. LE DÉBAT NATIONAL</b> .....	22
<b>II - LE PROJET GOUVERNEMENTAL ET LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	26
<b>A. LE PROJET GOUVERNEMENTAL</b> .....	26
<b>1. L'analyse du Conseil économique et social</b> .....	26
<b>2. Les principaux caractères du projet de loi initial</b> .....	29
<i>a) Un principe : assurer l'égalité des chances sur le territoire</i> ..	29

	<u>Pages</u>
<i>b) Les instruments de l'aménagement du territoire</i> .....	30
<b>B. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN APPORT FRUCTUEUX ET SIGNIFICATIF</b> .....	39
<b>1. Acteurs et outils de la mise en oeuvre du développement du territoire</b> .....	40
<b>2. Mesures relatives à l'organisation et au maintien des services publics</b> .....	41
<b>3. Instruments et moyens du développement économique</b> .	42
<b>4. Rôle et financement des collectivités territoriales et référendum d'initiative locale</b> .....	44
<b>III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION</b> .....	47
<b>A - LA RÉFLEXION DE DÉPART DE LA COMMISSION</b> .....	47
<b>1. Une occasion qu'il ne faut pas manquer</b> .....	47
<b>2. Une loi qui ne peut entrer dans tous les détails</b> .....	48
<b>3. Un texte à compléter</b> .....	48
<b>B - LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	49
<b>1. Poser le principe d'une péréquation financière</b> .....	49
<b>2. Clarifier les compétences</b> .....	52
<i>a) Éviter le piège de la recentralisation</i> .....	52
<i>b) Un État garant de la cohésion</i> .....	53
<i>c) Clarifier les relations entre collectivités territoriales : la désignation d'une collectivité « chef de file »</i> .....	54
<b>3. Opérer une avancée dans trois domaines stratégiques</b> .	56
<i>a) La nécessité d'une meilleure répartition de la « matière grise »</i> .	56
<i>b) Les transports et les télécommunications</i> .....	64
<i>c) L'action culturelle</i> .....	68
<b>4. Prendre en compte les déséquilibres spécifiques à certains territoires</b> .....	71
<i>a) L'Ile-de-France : promouvoir un développement qualitatif et maîtriser la croissance quantitative</i> .....	71
<i>b) Les zones rurales et urbaines défavorisées</i> .....	72

	<u>Pages</u>
<b>5. Mettre en place un observatoire national .....</b>	73
<b>6. Reconnaître la complémentarité entre ville et espace rural .....</b>	74
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	75
<b>Annexe 1 Personnalités entendues .....</b>	76

## AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Quelle répartition de la population sur le territoire voulons-nous dans vingt ans ?

Quelle géographie de l'activité économique et des emplois souhaitons-nous à l'horizon 2015 ?

Quelle France voulons-nous demain ?

Les trois questions qui précèdent résument les termes du problème que le Parlement est amené à résoudre à la faveur de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

L'emploi et le droit, pour chacun, de « vivre et travailler au pays » comptent, en effet, parmi les principales aspirations de nos concitoyens.

Le Sénat qui, en vertu de l'article 24 de notre Constitution, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » aborde l'examen du projet de loi d'orientation n° 600 au terme plus de trois années d'investissement intellectuel et documentaire sur le sujet. Sa réflexion a mûri. Elle s'est approfondie. Ses convictions se sont affirmées.

Le délai que lui a fourni l'examen en première lecture du projet par l'Assemblée nationale a été mis à profit pour reprendre les consultations et interroger, une nouvelle fois, les élus locaux.

Le Sénat a décidé, dès le 13 juillet, de confier l'examen du projet de loi à une commission spéciale, composée à la proportionnelle des groupes politiques qui le composent. Des membres des six commissions permanentes de notre assemblée se sont rassemblés au

sein de la commission. Ce fait est le gage de la cohérence des positions prises à la faveur de l'examen du projet de loi par rapport aux thèses précédemment défendues par la majorité du Sénat.

Constituée le 4 octobre 1994, la Commission spéciale a mené ses travaux avec une rapidité qui n'a nui ni à l'approfondissement de ses analyses ni au sérieux de ses consultations. Ainsi a-t-elle auditionné, en deux semaines, les ministres concernés, les principaux représentants des associations d'élus locaux, des activités professionnelles et des fédérations consulaires.

Fidèle à sa tradition plus que séculaire de «grand conseil des communes de France», le Sénat est présent au rendez-vous que constitue la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Son ambition est de répondre à l'attente, à l'espoir que suscite, dans l'opinion, ce dossier qui concerne, sous ses divers aspects, l'avenir de notre pays.

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Bien que le Sénat soit au fait, en raison de ses travaux récurrents sur ce thème, de l'ensemble du dossier de l'aménagement et développement du territoire, il semble logique d'en présenter les principaux éléments.

Sur le fond, il convient de rappeler comment la politique d'aménagement et développement du territoire, après avoir été une spécificité française a été, progressivement, laissée en désuétude et quelles ont été les initiatives du Sénat, puis du Gouvernement, pour la ranimer.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement et amendé par l'Assemblée nationale doit, ensuite, être présenté synthétiquement.

Enfin, les propositions de votre Commission spéciale seront résumées.

### **I - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE LONGUE MARCHE**

#### **A. GRANDEUR ET DECADENCE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le retentissement du livre de M. Jean-François Gravier, «Paris et le désert français», en 1947, a conduit, en quelque sorte, la France à inventer l'aménagement du territoire.

A l'origine, la politique qui le mit en oeuvre s'est présentée comme une politique de décentralisation industrielle dont les moyens ont été mis en place à partir de 1949. Mais, c'est

seulement à partir des années soixante, qu'avec la création du CIAT (Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire) et de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) que l'aménagement du territoire connut un véritable essor marqué par la volonté du président de la République, Charles de Gaulle. Allant au-delà des activités industrielles il s'intéressa au tertiaire, à la recherche et aux emplois administratifs. Il s'attaqua à toutes les dimensions du territoire : villes, espaces ruraux, littoral et parcs naturels. Et l'on peut estimer que cette politique obtint de remarquables succès au cours des années soixante.

Toutefois, au cours des années soixante-dix, celle-ci connut « un double naufrage », selon l'expression de M. Jean François-Poncet (1), à la fois, sur le plan de la politique et sur le plan du territoire.

Sur le plan politique, cette notion ne fut, dans les années quatre-vingt, guère défendue par la majorité d'alors, au nom du libéralisme, et par la gauche, qui semble l'avoir confondue avec la décentralisation, alors que l'une et l'autre sont, comme le soulignait M. Jean François-Poncet dans le même article précité, à bien des égards, antithétiques. Devant la crise économique qui touche les industries traditionnelles -sidérurgie, textile-, la DATAR en est réduite au rôle de « canadair » pour tenter d'éteindre les « incendies sociaux » qui couvent dans les régions sinistrées.

Car le territoire est également « naufragé », conjuguant désertification rurale et crise des banlieues. Sur ce dernier point, malgré les mesures prises, sur le plan législatif (loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative au droit au logement, et loi n° 91-661 du 31 juillet 1991 d'orientation pour la ville), institutionnel (création d'un nouveau ministère : le ministère de la ville), budgétaire (12 milliards de francs en 1992 de crédits d'Etat et des collectivités territoriales), l'essentiel du problème demeure.

De plus, si l'on compare les crédits affectés à la politique de la ville et ceux relevant de l'aménagement du territoire stricto sensu, le déséquilibre est net en faveur des premiers. En effet, le déclin de la politique d'aménagement du territoire s'est, d'abord, exprimé par le fléchissement des crédits du budget de l'Etat (cf. tableau ci-après).

---

(1) cf. *Le Monde* du 8 avril 1993 « Dix commandements pour la reconquête du territoire ».



Années	Montants en francs de 1990	% de variation année précédente
1980	1.862,81	
1981	1.462,19	- 21,5
1982	1.740,64	+ 19,04
1983	1.211,97	- 30,37
1984	1.499,27	+ 23,7
1985	1.479,8	- 1,3
1986	1.212,49	- 18,06
1987	1.172,36	- 3,3
1988	1.078,87	- 7,97
1989	1.060,8	- 7,97
1990	1.010,35	- 4,76
1991	1.103,86	+ 9,25
1992	1.149,72	+ 4,15
1993 (1)	1.381,36	+ 20,15

*(1) Pour 1993, le calcul a été établi à partir d'une prévision d'augmentation de l'indice des prix de 2,5 %. Il convient de préciser que si l'augmentation est forte en autorisations de programme, les crédits de paiement enregistrent une baisse de 2,85 %.*

Deux autres exemples témoignent de ce « naufrage » : le **nomadisme institutionnel de la DATAR**, qui a été rattachée, selon les périodes, au Premier ministre, ou à un ministre (Intérieur, Plan, Industrie, Ville) et le caractère de moins en moins incitatif des primes à l'aménagement du territoire. Dans ce domaine, la France est devenue « lanterne rouge » en Europe, ce qui n'est pas sans conséquences pour notre pays.

L'aménagement du territoire a été marqué par les conséquences de la décentralisation. Or, les textes mettant en oeuvre cette dernière ont accentué le brouillage des compétences. Ils ont permis à l'Etat de se désengager progressivement des responsabilités qui avaient été les siennes en matière d'aménagement du territoire. Dernier échec au regard de l'aménagement du territoire, a été manquée l'occasion de rétablir l'égalité entre les différentes collectivités quel que soit le niveau de celles-ci, communes, départements, régions. Aucune péréquation n'a été mise en oeuvre.

Par ailleurs, l'aménagement du territoire change de dimension dans une **Europe sans frontières**. Il faut évoquer, à cet égard, le rôle des fonds structurels, la concentration et la sélectivité accrues des financements européens, qui semblent conduire à l'élaboration d'un aménagement du territoire européen. Or, pour certains, cette évolution semble chargée de menaces. En effet, entre, d'une part, les régions frontalières du Nord, de l'Est et du Sud, qui subissent le pouvoir d'attraction de leurs homologues étrangères, plus riches et dynamiques, et les régions Ouest et Sud-Ouest relativement isolées, se détache une zone de trente-cinq départements communément baptisée «diagonale aride».

Comment, dès lors, remettre à flots ces territoires «naufragés» ?

## B. LES INITIATIVES DU SÉNAT

### 1. La Mission d'information «Espace rural» et la convention de Bordeaux

Pendant près d'un an et demi, du 26 octobre 1989 -date de la réunion constitutive- aux 27 et 28 février 1991 - dates de la tenue de la Convention de Bordeaux- alternant auditions dans le cadre du Sénat et déplacements en France et à l'étranger, la mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural a mené **un travail de fond** qu'elle a consigné dans un rapport publié en 1991 (1).

Après un constat de la situation de l'espace rural français et l'analyse des expériences, en ce domaine, de quelques-uns de nos principaux partenaires, Italie, Allemagne, Autriche, Suisse, celle-ci a fait un certain nombre de propositions qu'elle a présentées aux mille participants à la Convention de Bordeaux organisée par les auteurs du rapport en liaison avec l'Assemblée des présidents de conseils généraux et l'Association des maires de France.

Ces propositions étaient de trois ordres : économique, financier et institutionnel.

---

(1) Rapport n° 249 de la mission sur l'avenir de l'espace rural (Senat 1990-1991)

Sur le plan économique, la mission proposait de remettre en cause le primat agricole, même si cette activité lui semblait toujours nécessaire à la vitalité du monde rural. Elle souhaitait que soit développée une politique de produits de qualité et que soient favorisés « l'extensification » des modes de production et le rôle d'entretien des paysages. Elle estimait que celui-ci devait faire l'objet d'une rémunération. Mais cette politique devait, selon ses membres, s'accompagner d'une diversification des activités économiques et d'un maintien, voire d'un développement, du réseau de services publics et privés. Un certain nombre de mesures pouvait faciliter le succès de ce dernier point, à savoir la généralisation des commissions départementales d'amélioration de l'organisation des services publics, la mise en oeuvre d'un moratoire de fermetures desdits services. Décision qui a, d'ailleurs, été prise peu après la constitution de l'actuel Gouvernement, après les élections législatives de 1993. Les incitations financières pour pourvoir certains emplois administratifs et, enfin, la possibilité pour ces services publics de devenir réellement polyvalents. Quant à la diversification des activités économiques, rendue possible par des réseaux de transports et de communication plus efficaces ainsi qu'une relance de l'habitat rural local, elle pouvait s'articuler, selon la mission, autour de la valorisation du patrimoine naturel avec le rôle accru des parcs nationaux et régionaux et le développement de la pluriactivité et du tourisme rural.

Sur le plan financier et fiscal, la Mission avait souhaité poser les premiers jalons d'une nouvelle donne en intervenant, tout d'abord, sur tous les éléments composant la dotation globale de fonctionnement, en modifiant, ensuite, l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et en supprimant les parts départementales et régionales de celle-ci, en renforçant, enfin, la péréquation de la taxe professionnelle par, notamment, la majoration de la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation et une réforme de l'écrêtement des bases de cotisation pour ce qui concerne les fonds départementaux. Puis, afin d'améliorer la gestion de trésorerie des communes, la mission proposait, d'une part, que les communes puissent constituer des plans d'épargne-investissement à l'instar des plans d'épargne-logement dont bénéficient les particuliers et, d'autre part, que les dépôts des petites communes puissent être rémunérés au taux d'intérêt des caisses d'épargne.

Enfin, sur le plan institutionnel, la mission avait également présenté des propositions ambitieuses. Elle souhaitait, ainsi, la création d'un grand ministère d'Etat, chargé du plan de l'aménagement du territoire et de l'espace rural ainsi qu'un observatoire de l'espace rural. Elle suggérait, également, de clarifier les compétences des collectivités territoriales, le département devant être la « clef de voûte » de la politique de l'aménagement rural à l'échelon territorial et la région se trouvant chargée de la responsabilité d'élaborer un schéma régional d'aménagement du territoire ainsi que d'attributions nouvelles en matière de formation professionnelle, d'enseignement, d'environnement et de culture.

Le dispositif proposé était donc complet mais limité au monde rural.

## **2. Le rapport d'information sur la politique de la ville**

L'autre versant de l'aménagement du territoire, l'aspect urbain fut, lui, analysé d'une manière approfondie dans un rapport d'information sur la politique de la ville en date du 10 décembre 1992 (1).

Le rapport «Larcher» a dressé un constat de la situation dans certaines banlieues.

Selon ce rapport, qui analysait la situation au début des années 1990, la violence attisée par tout ce qui touche le commerce de la drogue et la prostitution engendrait un sentiment d'insécurité chez les habitants qui déploraient l'impunité relative dont jouissaient les délinquants. Cette violence se conjugait avec un sentiment d'échec global qui se manifestait de multiples façons : le chômage au taux particulièrement élevé, l'exclusion, l'éclatement des structures familiales et le développement des familles monoparentales, l'incapacité de l'école à répondre aux difficultés des élèves qui la fréquentaient, l'insuffisance des services publics, des commerces et des infrastructures de transport. De plus, la forte présence d'une population immigrée qui connaissait des difficultés d'intégration accentuait l'aspect déshérité et marginalisé de ces banlieues.

Face à cette situation inquiétante, M. Gérard Larcher estimait que les politiques menées depuis une dizaine d'années avaient emprunté une mauvaise voie, malgré des dotations budgétaires non négligeables. Reposant trop souvent sur des discours qui culpabilisaient la société française, elles avaient été incapables de la moindre constance dans l'action, ce qui avait découragé les bonnes volontés sur le plan local, notamment celles des travailleurs sociaux.

Pour mettre un terme à cette situation, le rapport proposait, donc, de **repartir sur de nouvelles bases.**

Celles-ci se fondaient autour de trois thèmes : reconstituer le pacte républicain, reconstruire les solidarités et mettre en oeuvre une politique cohérente et stable qui s'appuie sur des moyens humains et financiers adaptés et sept objectifs qui devraient servir de lignes directrices pour une nouvelle politique de la ville.

Selon ce rapport, le pacte républicain ne pouvait, en effet, être reconstitué qu'avec la restauration de l'autorité publique et le rétablissement de la sécurité dans ces zones. La tradition française d'intégration des populations immigrées ne pouvait être pérennisée sans l'affirmation renouvelée des principes de laïcité et d'unité nationale. Cela supposait le refus des pratiques contraires aux

---

(1) *Rapport d'information du Sénat n° 107 sur la politique de la ville (première session ordinaire de 1992-1993)*

valeurs fondamentales de la société et la mise en oeuvre d'une véritable politique de contrôle des flux migratoires. Cette dernière proposition a été reprise dès l'arrivée au pouvoir de la majorité issue des élections législatives de 1993. La solidarité géographique devait, elle, être reconstruite à partir d'une politique fondée sur l'intercommunalité et la mixité de l'habitat.

Le rapport « Larcher » appelait une réforme de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État. La solidarité et la cohésion sociale pourraient être aussi restaurées par une nouvelle répartition du travail et des revenus, encouragée par des mesures de stimulation financière.

La mise en oeuvre d'une politique de la ville et de l'aménagement du territoire cohérente et stable devrait s'appuyer sur un « grand » ministère de l'aménagement du territoire, regroupant la DATAR, la Délégation interministérielle à la ville, la Direction de l'espace rural et de la Forêt et la Direction générale des collectivités locales, ainsi que sur des relais locaux. Pour ce faire, le rapport proposait qu'un délégué unique de l'État soit nommé dans les quartiers difficiles et que le rôle central du maire soit confirmé dans le développement social des quartiers. Il suggérait également de valoriser les postes de ceux qui doivent mettre en oeuvre, au jour le jour, cette politique sur place, au sein des différents services publics, éducation, police, justice et travail social. Pour mener à bien ces actions, une partie du produit des privatisations devait y être affectée, tandis que l'effort budgétaire de l'État en ce domaine devait être recentré sur ses compétences régaliennes.

Il est encore trop tôt pour apprécier les fruits de la politique engagée dans les quartiers défavorisés depuis maintenant plus d'un an, mais il est incontestable que celle-ci repose sur les principes qui viennent d'être énoncés.

### **3. Les débats d'orientation au Sénat et à l'Assemblée nationale**

Le Parlement connu, à la session de printemps 1993, peu après les élections législatives, trois grands débats d'orientation, l'un global, au Sénat, les 18 et 19 mai, les deux autres, de nature plus sectorielle, puisque l'un était consacré à la politique de la ville, les 27 et 28 avril, et l'autre au développement rural, les 1er et 2 juin, à l'Assemblée nationale.

#### *a) Le débat d'orientation sur l'aménagement du territoire au Sénat*

**Le débat au Sénat revêt une grande ampleur**

L'attente était forte et le consensus général sur le constat à établir : dévitalisation rurale, malaise des banlieues et abandon progressif d'une politique vigoureuse d'aménagement du territoire qui, dans les années 1970, avait pourtant connu de réels succès. Ainsi, le Premier ministre, dans son intervention, a-t-il déploré que l'Etat ait choisi de concentrer son intervention sur les effets de la crise industrielle, perdant ainsi de vue les objectifs à long terme. De même, M. Charles Pasqua, Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a regretté que « *les valeurs mêmes de la République, aujourd'hui* », soient mises à mal par une évolution qui bafoue de plus en plus le principe d'égalité devant la loi, comme elle ignore l'accès égal des citoyens à l'emploi, à la sécurité, à l'instruction, à la formation et à la culture que leur reconnaît cependant notre Constitution ». Quant à M. Jean François-Poncet, soulignant la détermination du Gouvernement, il n'a pas hésité à parler de la résurrection d'une politique d'aménagement du territoire devant l'abandon, de fait, de cette dernière que démontre bien la chute des moyens et des pouvoirs de la DATAR.

Toutefois, pour combattre ces maux, et réussir la reconquête du territoire, il est nécessaire de déterminer des objectifs car, ainsi que le remarquait M. Jean François-Poncet, « *il n'y a pas de conquête victorieuse sans stratégie définie* ». Aussi, le Gouvernement, par la voix de M. Edouard Balladur, s'est-il assigné deux objectifs :

- un développement équilibré pour la France de demain, avec, en ligne de mire, trois défis à relever, éviter l'affaiblissement des façades atlantique et méditerranéenne, maintenir la cohésion sociale et atténuer le contraste entre zones dépeuplées et surconcentrations urbaines ;

- une réponse aux problèmes immédiats. Celle-ci œuvra donc permettre la revitalisation du monde rural, une meilleure répartition de l'intelligence nationale, une cohésion accrue des réseaux de communication, une maîtrise de l'évolution de l'Ile-de-France et une prise en compte de l'outre-mer.

Il s'agit, ainsi que l'a souligné M. Charles Pasqua, de réinstaller le développement de la France sur l'ensemble de son territoire, de faire coïncider son avenir et sa géographie. L'objectif central est aussi, selon M. Jean François-Poncet, de relier entre eux les trois axes européens : la mégapole européenne qui va du Sud de l'Angleterre au Nord de l'Italie, appelée encore « banane bleue », l'arc méditerranéen et la façade atlantique. Comme on le voit, ces deux perspectives ne sont pas antinomiques mais complémentaires.

Quant aux moyens pour mettre en oeuvre cette stratégie, ils font également, en grande partie, l'objet d'un consensus. A l'affirmation du Premier ministre qui consiste à dire que la mise en oeuvre de ces objectifs suppose une clarification institutionnelle reposant sur deux principes : le respect des lois de décentralisation, la primauté de l'Etat dans la conduite d'une politique d'aménagement du territoire, répond en écho celle de M. Jean François-Poncet : c'est à l'Etat qu'il appartient de fixer les principes et les règles de cet équilibre.

A partir de ces objectifs, diverses propositions concrètes ont été avancées parmi lesquelles, l'instauration d'une véritable péréquation financière, la limitation des financements croisés, la réforme de la dotation globale de fonctionnement et celle du financement des transports en Ile-de-France, car, comme cela a été relevé par M. Jean-Pierre Fourcade, Président de la commission des Affaires sociales, mais aussi Vice-Président de la région Ile-de-France, «rien ne justifie que l'organisation des transports dans l'agglomération parisienne et dans toute l'Ile-de-France soit fondamentalement distincte de celle qui existe dans tout le pays». En ce qui concerne la revitalisation du monde rural, les propositions de la mission «espace rural» ont été largement reprises et approuvées.

### *b) Les deux débats d'orientation à l'Assemblée nationale*

**Chronologiquement, les débats à l'Assemblée nationale se sont insérés avant et après le débat sénatorial sur l'aménagement du territoire.**

- Le débat d'orientation sur la politique de la ville des 27 et 28 avril 1993.

Ce débat, qui faisait suite à une déclaration du Gouvernement, aurait pu être le lieu d'affrontements verbaux tant le sujet, notamment dans ses aspects touchant à l'immigration, pouvait prêter à la controverse. Toutefois, à part l'intervention de M. Bernard Tapie qui le faisait apparaître comme favorable à la dépénalisation de la drogue, le constat et les remèdes ont fait l'objet d'un relatif consensus. Le discours du Premier Ministre reflétait bien la teneur des débats. Relevant que trois français sur quatre habitent dans les villes et près d'un sur trois les banlieues, il a conclu à l'existence d'un grand facteur de déséquilibre pour notre société. Certains endroits, cela a été également souligné avec inquiétude par d'autres intervenants, constituent désormais des zones de non-droit, ce qui n'est pas tolérable pour l'unité du pays. Or, alors que les crédits ne manquent pas pour mettre en oeuvre la politique de la ville, le constat s'avère de plus en plus inquiétant dans un nombre croissant de banlieues.

Face à ce problème, que nombre d'élus en tant que maires connaissent fort bien, de nombreuses propositions ont été faites, en tête desquelles figure l'accroissement de la lisibilité des mesures relatives à la politique de ville qui multipliées, rendent celle-ci floue. Ainsi, alors que M. Balladur souhaitait une politique de la ville plus simple et plus souple où les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales seraient clarifiés, les procédures contractuelles simplifiées et les moyens humains mieux mobilisés autour d'orientations clairement définies, M. Raoult demandait une plus grande lisibilité qui pourrait passer par le regroupement des chapitres budgétaires et celui des compétences administratives. Certains, ambitieux, rêvaient d'un plan «Marshall» pour la ville par le biais d'une loi de programmation.

De multiples mesures furent-elles proposées au Gouvernement qui les avait sollicitées : renforcement de la sécurité, instauration d'un guichet unique pour toutes les formalités administratives, amélioration des conditions de travail des fonctionnaires de l'Etat travaillant dans ces zones, diversification de l'habitat, recentrage du point de vue social des HLM, augmentation du taux de réservation de logements sociaux pour le maire, lutte contre l'échec scolaire et amélioration des conditions d'études dans les établissements scolaires, accroissement des moyens de lutte contre la drogue, de la prévention aux places de post-cures, création d'une prime à l'aménagement de la ville pour lutter contre l'exclusion. A cet égard, a été mis en valeur le rôle nécessaire des associations. Enfin, la formule du contrat de ville a paru à certains intervenants comme pertinente pour introduire une véritable cohérence dans l'action. Par ailleurs, la situation particulière des DOM au regard de la politique de la ville a été plusieurs fois évoquée.

• Le débat d'orientation sur le développement rural des 1er et 2 juin 1993

Très attendu, puisque 65 députés s'étaient inscrits pour intervenir, ce débat s'est avéré moins serein que les deux précédents. Sur le plan du constat comme sur le plan des solutions, une assez grande convergence de vue a régné et les conclusions de la mission sénatoriale sur l'espace rural ont été largement reprises. D'ailleurs, le ministre de l'agriculture et de la pêche n'a-t il pas déclaré : « les travaux conduits depuis la Convention de Bordeaux et les conclusions de cette dernière nous permettent amplement de travailler ! ». Dans cette optique, il a proposé un certain nombre de mesures qui ont remporté l'adhésion dont :

- un véritable « plan ORSEC » de l'habitat et du patrimoine culturel bâti dans les départements qui en ont besoin ;

- une réforme des mécanismes d'attribution de la dotation globale de fonctionnement et une définition claire des niveaux et des modalités de la péréquation ;

- une clarification des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales ;

- une simplification du fonctionnement des fonds interministériels gérés par la DATAR, voire une simplification de ces fonds, actuellement trop cloisonnés ;

- la possibilité de contracter pour les collectivités dans des domaines non pris en compte par les contrats de plan ;

- des aides au développement de la pluriactivité ;

- la création de « zones de revitalisation rurale », par analogie avec les zones d'entreprise, et l'amélioration du système de transmission des entreprises ;



- l'étude des conséquences du développement de la polyvalence des services publics ;

- une gestion moins rigide du réseau scolaire ;

- le développement du réseau de communication.

D'autres propositions ont également été évoquées, dans le même esprit, dont une réforme de la taxe sur le foncier non bâti, la nécessité de disposer, au moins, d'un hôpital dans un rayon de 30 kms, pour tout citoyen, l'instauration de cotisations sociales sur le revenu personnel et non plus sur le revenu d'exploitation pour les commerçants et artisans, la rénovation des règles régissant les pluriactifs qui ne peuvent être calquées sur celles relatives aux « monoactifs » et la révision du plan « Université 2000 ».

#### **4. La Mission sénatoriale d'information « Aménagement du territoire » (1993-1994)**

En décembre 1992, le Sénat décidait de créer une mission commune d'information chargée, sous la présidence de M. Jean François-Poncet, (1) d'un travail de synthèse et de proposition sur l'aménagement du territoire. Composée de trente membres représentant l'ensemble des groupes politiques de la Haute Assemblée, cette mission a procédé à de nombreuses auditions, 108 personnes en tout, et à des « études de terrain » en France et à l'étranger.

La stratégie qu'elle a élaborée lui a semblé adaptée au nouvel environnement du territoire, bien différent de celui de la décennie 1960. Se fondant sur le fait que « le territoire est le patrimoine commun de la Nation », cette mission a dessiné une « **stratégie globale et de rupture** » constituée de douze propositions qui forment le « coeur » de son rapport, et celui, à son sens, de toute politique future d'aménagement du territoire. Dans cette optique, elle a proposé d'ancrer l'aménagement du territoire sur trois types d'infrastructures, à partir de choix stratégiques clairs.

Elle a souhaité l'instauration d'une véritable démocratie territoriale qui doit s'ajouter aux démocraties politique et économique. Dans ce but, elle a proposé de mieux fixer le rôle de l'Etat, qui ne doit pas se désengager, et de clarifier

---

(1) ses rapporteurs étaient MM. Gérard LARCHER, Jean HUCHON, Roland du LUART et Louis PERREIN.

les compétences des différentes collectivités territoriales. L'État, selon elle, devrait, ainsi assumer six missions :

- assurer la **péréquation** financière et fiscale ;
- promouvoir le **désenclavement** des régions isolées, dans un cadre européen ;
- **mieux répartir** «l'intelligence» sur le territoire national ;
- maîtriser la croissance de la **région parisienne** ;
- créer les conditions d'une **revitalisation de l'espace rural** ;
- pacifier et revitaliser les **banlieues**.

Pour cela, il était nécessaire de créer un **grand Ministère d'État** et de l'aménagement du territoire, occupant le second rang dans la hiérarchie gouvernementale et rassemblant des services ou structures aujourd'hui dispersés, ou à créer : D'ATAR, Commissariat général du Plan, Direction générale des collectivités locales, Sous-Direction de l'espace rural, Délégation interministérielle à la ville, et une nouvelle Direction de la coordination des infrastructures. A côté de ce ministère, les collectivités territoriales verraient leurs compétences renforcées et pourront jouer, dans leurs domaines respectifs, le rôle de chefs de file. Serait, parallèlement, affirmé le principe d'un exercice partenarial des compétences reposant sur davantage de concertation, de contractualisation et de codécision. Mais pour quel aménagement du territoire ? Celui-ci ne pourrait être que **multipolaire**, et «irrigué» par deux grands «faisceaux» de communication, l'un occidental reliant l'Europe du Nord à celle du Sud, l'autre, méridional, assurant la liaison entre la péninsule ibérique, l'Italie, la Suisse et l'Allemagne, «lacés» entre eux.

Pour cela, les **infrastructures** joueraient un rôle essentiel, qu'elles soient de **communication, intellectuelles ou financières**. Ce rôle serait affirmé par les cinq propositions qui suivent. Tout d'abord, il serait nécessaire de réduire les écarts de ressources par habitant qui existent entre les collectivités territoriales : c'est l'objet de la proposition n° 2. Dans le même esprit, une autre proposition vise à créer un **fonds national d'aménagement du territoire**, dont les recettes seraient réparties entre régions pour soutenir des opérations spécifiques. Ensuite, sur le plan des infrastructures de communication, la mission souhaitait étendre et réviser les schémas directeurs routiers et TGV et les prolonger jusqu'en 2015. Elle souhaitait également que les tarifs de France Telecom ne soient plus liés à la distance. Pour les infrastructures intellectuelles, la mission envisageait de mieux répartir la matière grise. A cet effet, elle souhaitait que le schéma «Université 2000» fût révisé et que, territorialement, la recherche soit localisée de telle façon qu'un tiers se trouve dans la région Ile-de-France et les deux autres tiers en province. La sixième proposition suggérait, d'ailleurs, une semblable répartition pour les crédits culturels.

Prenant en compte les défis territoriaux, la mission envisageait, à la fois, de **renforcer le rayonnement international de Paris et de maîtriser la croissance quantitative de la région Ile-de-France**, afin de favoriser le développement qualitatif de cette dernière. A cet égard, elle a exprimé le souhait que le schéma directeur de l'Ile-de-France tienne compte de la future loi d'orientation et, donc, soit établi après l'adoption de celle-ci. Mais l'aménagement du territoire, c'est également l'action en direction du monde rural et des banlieues en difficulté. Pour le premier point, la mission suggérait l'adoption d'une loi d'orientation agricole afin d'adapter l'agriculture à la réforme de la politique agricole commune. Elle ouvrait également des pistes pour maintenir et créer des emplois non agricoles dans l'espace rural. Elle citait, ainsi, la mise en oeuvre de la polyvalence des services publics et privés, la «**défiscalisation**» de certaines zones, l'exonération des droits de succession sur la transmission des PME/PMI, l'accroissement du parc de logements locatifs, le développement du tourisme vert, du télétravail et de la pluriactivité qu'il faudrait doter d'un statut législatif. Le second point faisait l'objet des deux dernières propositions : il s'agissait, tout d'abord, de rétablir la sécurité dans les banlieues défavorisées. Pour cela, le rôle du maire devrait être renforcé tandis que les postes administratifs de terrain devraient se trouver valorisés. Ce préalable accompli, la création d'emplois pourrait être favorisée grâce à la mise en oeuvre de certaines mesures : exonération de cotisations familiales, statut fiscal allégé, exonérations partielles et temporaires de l'impôt sur les sociétés et sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Une fois mise en oeuvre, une telle politique ambitieuse devrait pouvoir faire l'objet **d'une évaluation**. Ce pourrait être le rôle d'un observatoire de l'Aménagement du territoire. Par ailleurs, la mission suggère la création d'une délégation sénatoriale à l'aménagement du territoire qui informerait périodiquement par des rapports la Haute Assemblée sur un sujet auquel elle a toujours porté un grand intérêt.

## **5. La Convention de Poitiers (3 et 4 février 1994)**

Une Convention s'est réunie à Poitiers à l'initiative du Sénat.

Elle a permis à la mission «**Aménagement du territoire**» de présenter les conclusions de ses travaux <sup>(1)</sup> à 1.500 participants parmi lesquels beaucoup d'élus locaux. Elle a ainsi pu «**tester**» les douze propositions qui viennent d'être développées auprès des congressistes qui ont pu exprimer, en séance plénière ou au sein des

---

*(1) En présence notamment de MM. René MONORY, Président du Sénat, Charles PASQUA, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Valéry GISCARD d'ESTAING, ancien Président de la République et Jean-Pierre RAFFARIN, président du Conseil régional de Poitou-Charentes.*

cinq ateliers, leurs inquiétudes, leurs espoirs et leurs suggestions sur l'avenir du territoire national de plus en plus intégré dans une Europe sans frontières. Chacun des ateliers fut l'occasion de riches échanges de vues, qu'il se soit agi de l'avenir des banlieues, de l'espace rural, de la répartition de l'intelligence- qui comprend les domaines de la culture, de la recherche et de l'enseignement supérieur-, des infrastructures, des compétences ou de la péréquation financière.

Les observations émises par les participants de la Convention de Poitiers ont été reprises dans le rapport définitif de la mission d'information. Un des principaux enseignements de ces débats a tenu à la consécration du rôle des villes, notamment moyennes, pour la mise en réseau des territoires.

## **6. Le questionnaire du Magazine du Sénat : comment les élus locaux voient l'aménagement du territoire**

Soucieuse d'instaurer un dialogue avec ses lecteurs, la rédaction du «Magazine du Sénat» a eu l'idée d'adresser, avec son numéro de printemps de 1994 (n° 3) un questionnaire relatif à l'aménagement du territoire.

Les destinataires du «Magazine du Sénat», c'est-à-dire tous les élus locaux et nationaux et les abonnés particuliers, ont reçu le questionnaire, soit 41.000 personnes.

Or, un premier fait mérite d'être mentionné : le nombre et la rapidité des réponses reçues. En effet, dans les trois semaines qui ont suivi, 706 réponses sont parvenues et plus de 1.200 réponses avant le 31 août.

Le deuxième fait -auquel on pouvait s'attendre compte tenu de la réalité politique française- c'est le grand nombre de maires qui ont répondu (75,3 % des réponses), contre 12,6 % pour les conseillers généraux, 5,09 % pour les conseillers régionaux et 6,94 % pour les «divers» (fonctionnaires, étudiants, enseignants et chercheurs, élus consulaires, entrepreneurs, etc...).

Enfin, la réponse à la première question du sondage montre combien les personnes qui se sont prêtées à cet exercice étaient motivées. En effet, 91,3 % des personnes qui ont répondu ont indiqué qu'elles se sentaient concernées par le débat sur l'aménagement du territoire.

### **● Les zones prioritaires**

La seconde question portait sur les zones jugées prioritaires pour l'aménagement du territoire par les lecteurs du

«Magazine du Sénat». Les réponses à cette question sont sans ambiguïté :

- Zones rurales fragiles	74,7 %
- Banlieues	12,7 %
- Zones de montagne	9,4 %
- Zones de reconversion industrielle	2,3 %
- Ne savent pas	0,9 %

On observera que les zones de montagne sont, le plus souvent, des zones rurales fragiles.

#### ● Les dossiers importants

La troisième question invitait les lecteurs du «Magazine du Sénat» à classer par ordre d'importance les dossiers -dont le contenu leur était suggéré- pour réussir l'aménagement du territoire.

Le tableau ci-dessous présente la synthèse des réponses à cette question. Il appelle à être confronté aux résultats de la quatrième question, présentés ci-après.

Ordre de classement	Les dossiers importants
1	Péréquation financière entre collectivités territoriales riches et pauvres
2	Aide fiscale pour les banlieues et zones rurales défavorisées
3	Aides aux entreprises et à la création d'emplois
4	Répartition du budget de l'Etat
5	Clarification des compétences des collectivités territoriales
6	Réforme de la carte scolaire et universitaire
7	Accélération de la construction des autoroutes et du TGV
8	Renforcement des pouvoirs des préfets et sous-préfets
9	Accélération de la construction des grandes infrastructures de communication (télécommunications, canaux, ports, etc...)

Ce classement est cohérent avec la réponse à la question suivante. On observera cependant que, si l'effort en matière

d'infrastructures (télécommunications, canaux, ports, etc...) paraît urgent à réaliser, il n'est pas classé parmi les plus décisifs.

● **L'urgence : la péréquation fiscale en faveur des collectivités défavorisées**

C'est autour d'un allègement de la fiscalité et des charges sociales des entreprises dans les zones difficulté (59 %) qu'évoluent majoritairement les suggestions des élus. C'est un véritable hommage au réseau des petites et moyennes entreprises et industries considéré comme le lieu essentiel de création et de maintien des emplois, que ces mêmes élus adressent dans leurs réponses.

**L'URGENCE VUE PAR LES ÉLUS**

- Réforme fiscale	75 %
- Péréquation financière	64 %
- Allègement fiscal en faveur des zones en difficulté	59 %
- Désenclavement grâce aux infrastructures de transport et de communication	43 %
- Lutte contre la désertification et la dévitalisation des zones en difficulté	42 %
- Emploi	41 %
- Maintien des services publics dans les zones en difficulté	38 %
- Refonte de la taxe professionnelle	24 %
- Clarification des compétences	23 %
- Maîtrise de la croissance de la région parisienne	22 %
- Politique du logement	22 %

**C. LE DÉBAT NATIONAL**

Le Gouvernement a lancé le 12 juillet 1993, lors du CIAT de Mende, un grand débat sur ce sujet en vue de préparer le projet de loi visant à dessiner le « visage » de la France en 2015, projet de loi qui

a été adopté un an plus tard, jour pour jour, par l'Assemblée nationale.

Le «document d'étape», publié en avril 1994 par la DATAR, fut le reflet du débat national qui a eu lieu dans toutes les régions depuis le mois d'octobre 1993 et qui a impliqué les élus, les responsables socio-professionnels, les associations et un nombre non négligeable de citoyens. Il était la synthèse des propositions. Il concernait aussi bien les acteurs -citoyens, Etat, collectivités territoriales- les politiques à mettre en œuvre et les moyens pour rendre efficaces ces dernières.

Pour franchir le cap des années 2015 dans des conditions optimales, ce document a assigné trois objectifs à la politique d'aménagement du territoire : une société plus équilibrée et solidaire, une croissance au service de l'emploi, et un pays, la France, inséré au coeur de l'Europe.

Pour atteindre ces trois objectifs, les différents acteurs de la politique d'aménagement du territoire seraient sollicités, la décentralisation approfondie et les citoyens davantage associés. Concernant ce dernier point étaient notamment proposées l'instauration de référendum d'initiative populaire, la création d'organes consultatifs au niveau départemental, la publication d'un compte rendu annuel d'activité des collectivités territoriales.

L'Etat devrait mieux s'acquitter de ses responsabilités : rôle nouveau donné au préfet, aide à l'égalité d'accès au service public et réflexion sur la nécessaire continuité de ce dernier, déconcentration accrue, révision du découpage en arrondissement. La coopération intercommunale devrait être rendue plus aisée. Serait même offerte aux communes qui le souhaitent, la possibilité d'adopter le statut réservé à Paris, Lyon et Marseille. Un cadre simplifié de coopération pourrait être créé que certains souhaiteraient rendre obligatoire pour les villes de plus de 150.000 habitants.

Les compétences de chaque niveau de collectivité devraient être clarifiées. Aux départements seraient confiés la solidarité -gestion de la protection maternelle et infantile, des lycées, protection judiciaire des jeunes- et le développement des entreprises, à la région, l'aménagement du territoire et la participation au financement des infrastructures routières, de l'enseignement supérieur, des grands équipements inscrits au schéma directeur d'aménagement du territoire.

Cette clarification des compétences devrait s'accompagner d'une véritable réforme des finances locales. A cette occasion, le comité des finances locales pourrait devenir une véritable commission des comptes des collectivités locales veillant notamment à la compensation financière des charges qui auront été transférées.

La péréquation, qui limiterait progressivement les écarts de ressources par habitant en fonction d'une valeur moyenne, serait, d'abord, mise en

oeuvre par une différenciation des dotations de l'Etat, et, si nécessaire, par un plafonnement des ressources des collectivités en matière de taxe professionnelle. Afin que le citoyen puisse mieux identifier les responsabilités de chacun, chaque ressource fiscale ne devrait alimenter qu'un seul budget. Enfin, la taxe professionnelle devrait être profondément réformée. Deux pistes complémentaires étaient évoquées : la fixation d'un taux unique par le Parlement, la détermination de l'assiette en fonction de la valeur ajoutée. Devrait être également rénové le mécanisme de répartition du produit de l'impôt entre les collectivités locales.

Mais la politique d'aménagement du territoire pour réussir doit être inséparable d'une croissance riche en emploi pour permettre le développement local. Pour y parvenir, il faudrait encourager le commerce et l'artisanat par des mesures destinées notamment à faciliter la transmission des entreprises. Afin de permettre l'installation des personnels, l'accès au logement de ceux-ci devrait être rendu plus aisé. L'aide à l'emploi du conjoint est un point essentiel. Le fonds d'aide à la décentralisation pourrait aider à créer un fonds de garanties pour les opérations de décentralisation qui s'occuperait également de ce problème. Le souhait était d'attirer les investisseurs étrangers. Dans cette stratégie, la présence des services publics tiendrait une place importante. La polyvalence des services publics, dans le cadre des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services, est, à cet égard, tout à fait souhaitée. Le domaine scolaire et la santé faisaient l'objet de propositions précises, en rapport avec leur rôle essentiel dans la revitalisation rurale : création d'un schéma départemental de l'enseignement primaire, distribution de médicaments par les médecins, développement de l'hospitalisation à domicile, maintien des hôpitaux locaux pour les soins aux personnes âgées. Mais le service public passe également par les transports et les communications. Il appartiendrait à l'Etat, selon les propositions contenues dans le document d'étape, de «fixer clairement les missions et les services qui doivent être rendus au titre de la reconquête des territoires et de l'égalité d'accès au service public, en acceptant d'assurer l'équilibre financier de ces actions d'aménagement du territoire». Par ailleurs, compte tenu des besoins, de nouveaux emplois dans les services, aux personnes âgées notamment, et concernant l'environnement pourraient être créés. Afin de les rendre plus attractifs, ils pourraient bénéficier d'un label «service public».

Mais le territoire n'étant pas uniforme, certains espaces se verraient octroyer des mesures particulières comme l'espace rural avec un certain nombre de dispositions déjà développées lors de l'analyse des débats au Parlement : révision du système des «appellations d'origine contrôlée», encouragement de la pluriactivité, de la filière bois et de la forêt, de la gestion de l'espace -par la création d'un fonds-, du tourisme vert, rénovation du contexte administratif, soutien au télétravail et à l'habitat locatif en milieu rural, fiscalité allégée et facilités identiques à celles accordées dans les zones de reconversion industrielle. De même, le littoral, la montagne et les zones frontalières feraient l'objet de dispositions adaptées.

Les infrastructures intellectuelles devraient être mieux réparties. L'enseignement supérieur devrait être déployé prioritairement en direction des villes moyennes, l'autonomie des universités accrue, la présence des représentants



des collectivités locales et des entreprises au sein des conseils d'orientation permise. Une coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises était vivement souhaitée. Dans cette optique globale, des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche pourraient être élaborés conjointement par l'Etat et les régions.

Sur le plan culturel, plusieurs suggestions étaient à retenir : le transfert de certaines collections de musées de Paris vers les régions, l'élaboration de projets régionaux de développement culturel établis entre l'Etat et les différentes régions, pouvant associer également les départements et les communes. Par ailleurs, l'Etat devrait procéder à un rééquilibrage de ses crédits en faveur de la province. Enfin, le développement des partenariats, que cela soit entre les différentes collectivités publiques, ou entre le public et le privé est vivement souhaité, tout comme celui du mécénat. En ce qui concerne l'aspect spécifique du patrimoine, cette compétence serait transférée au département, qu'il s'agisse de la gestion ou de la restauration, pour tout ce qui n'appartient pas à l'Etat.

Il reviendrait également aux régions de bâtir un projet de protection et de mise en valeur de l'environnement que les départements seraient chargés de mettre en oeuvre.

Les infrastructures de transport étant primordiales pour la desserte du territoire, il conviendrait d'accélérer leur réalisation, d'élaborer un schéma directeur présentant tous les modes de transport, ainsi qu'une loi-programme chargée de déterminer, pour les cinq années à venir, les projets et de réconcilier tous les modes de transport de marchandises. Ceux-ci devraient, en effet, être tous solidaires. Parallèlement, serait accrue l'accessibilité aérienne du territoire par des lignes directes. A côté des autoroutes, devraient être aussi considérées, et favorisées, ce qu'on appelle les autoroutes électroniques, créatrices d'emplois : télé-services, télé-travail, etc. Pour cela, la réglementation devrait faire l'objet d'une adaptation.

La dimension européenne ne pourrait être absente d'une politique d'aménagement du territoire pour les vingt années à venir : c'est pourquoi une charte de l'espace européen devrait être élaborée, alors que l'Union européenne serait invitée à prendre sa part des grands équipements nationaux dont elle profiterait.

La dimension communale devrait être mise en valeur afin de jouer le rôle de **chef de file** de la reconquête urbaine. Elle serait, en effet, chargée de rétablir un urbanisme à l'échelle humaine, d'assurer une égalité d'accès à l'emploi, de réduire les inégalités scolaires, de renforcer la présence des services publics et de contribuer à abaisser le niveau de la délinquance.

Le cadre qui mettrait en oeuvre l'ensemble de ces propositions doit être, bien sûr, selon ce document d'étape, la loi d'orientation à laquelle serait annexé un schéma national. Ce dernier serait relayé par les directives d'orientation à destination des organismes publics en charge de l'espace. Parallèlement, des

schémas régionaux, élaborés par les conseils régionaux, en concertation avec les conseils généraux, préciseraient, pour chaque région, les principaux enjeux.

Un Conseil national d'aménagement du territoire serait créé auprès du Gouvernement et donnerait son avis sur la politique suivie.

Les différentes instances seraient simplifiées : un seul fonds unique rassemblant les fonds existants, un comité unique, réuni sous l'autorité du Premier ministre, pour décider des actions spécifiques de l'Etat à réaliser dans une perspective d'aménagement du territoire.

Enfin, un effort serait porté sur la lisibilité des documents budgétaires présentés au Parlement, avec, notamment, une présentation régionale des efforts de l'Etat, un rapport retraçant l'effort d'investissement de ce dernier, et une adaptation de la nomenclature budgétaire.

## **II - LE PROJET GOUVERNEMENTAL ET LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le projet de loi d'orientation a été souvent « remis sur le métier » et a fait l'objet de modifications après avoir été soumis le 10 mai 1994 pour avis par le Premier ministre au Conseil économique et social.

### **A. LE PROJET GOUVERNEMENTAL**

#### **1. L'analyse du Conseil économique et social**

Le projet de loi initial, auquel était annexé un schéma national, a fait l'objet d'une analyse approfondie et relativement critique du Conseil économique et social. Il faut noter que le Conseil économique et social, éclairé déjà par le même rapporteur, M. Georges Parrotin, avait émis un avis sur les orientations de la politique d'aménagement du territoire à l'horizon 2015, le 26 janvier 1994. Cet avis lui avait permis d'établir un constat mais aussi de fixer les objectifs et les moyens d'une politique nouvelle.

( L'avis des 31 mai et 1er juin 1994 du Conseil économique et social s'est avéré réservé.

Tout d'abord, il déplorait -mais c'est malheureusement un problème constant- la brièveté du délai imparti pour examiner ce projet de loi qui doit engager l'avenir du pays pour les vingt ans à venir.

Il approuvait les enjeux dégagés et partageait nombre d'objectifs déjà détaillés dans le document d'étape : rejet des antagonismes (ville-campagne, Paris-Provence, métropole-ville moyenne), France plus solidaire, replacée au coeur de l'Europe, rééquilibrée, soucieuse de mettre en valeur ses richesses et d'organiser les espaces afin de permettre un développement général et durable.

Le Conseil économique et social partageait également plusieurs orientations générales contenues dans le schéma : le soutien aux entreprises industrielles, artisanales et commerciales, même si celui-ci ne lui apparaissait pas suffisant, le principe d'organisation des villes en réseau, la mise en valeur de l'espace rural, la prise de mesures spécifiques pour le littoral, la montagne et les zones frontalières, le maintien de l'égalité d'accès aux services publics, même si, selon lui, l'organisation prévue ne semble pas réellement satisfaire l'impératif de proximité, une meilleure répartition des biens culturels et des implantations des établissements d'enseignement supérieur ainsi que l'accélération de la réalisation des infrastructures.

Mais cela n'empêchait pas le Conseil économique et social d'émettre « un certain nombre de regrets et de réserves ».

Les regrets semblaient nombreux. En effet, le Conseil déplorait que les deux documents qui lui ont été soumis, le projet de loi d'orientation et le schéma national de développement du territoire, n'aient pas repris les conclusions de son avis du 26 janvier 1994 à propos de la lutte contre l'exclusion. Il leur reprochait surtout de ne pas clarifier et de ne pas délimiter mieux les compétences entre la région et le département, ce que faisait le document d'étape. Quant à lui, il proposait que le département s'occupe désormais des actions de solidarité et des services de proximité. A la région seraient dévolus l'aménagement du territoire, l'impulsion économique et les grands équipements. Elle s'occuperait également de la politique d'aide à la création et au développement des entreprises, de la recherche et de la coordination entre recherche fondamentale et recherche appliquée. Dans cette optique, il apparaissait nécessaire au Conseil économique et social que la région conservât sa compétence en matière de lycées.

Le Conseil économique et social reprochait également au projet de loi d'orientation de ne pas établir une articulation claire entre les divers moyens et s'interroge sur les ressources qui seront réellement affectées à la politique d'aménagement du territoire. De même, il déplorait l'insuffisante diversification de la contractualisation et de l'absence d'un double débat -Conseil économique et social

et Parlement- organisé périodiquement sur la base d'un rapport d'exécution élaboré par le Gouvernement. Il trouvait que le rôle des réseaux de distribution dans l'aménagement du territoire est négligé, les mesures en faveur des PME-PMI et les entreprises artisanales très peu audacieuses et l'accent sur l'emploi et son nécessaire développement insuffisamment mis. S'il regrettait l'absence d'une disposition visant à confier aux régions l'organisation des transports ferroviaires régionaux, il était encore beaucoup plus déçu de la réforme des finances locales puisque seule la taxe professionnelle est mentionnée et qu'il s'agit seulement d'un rapport à présenter au Parlement dans un délai d'un an.

Ces réserves du Conseil économique et social étaient encore plus grandes par rapport à l'évocation, a priori, de **sept espaces interrégionaux**. Il craignait, en effet, que celle-ci ne fût perçue comme une limitation de l'autonomie de décision des régions et n'aboutisse à créer un échelon administratif supplémentaire imposant de nouvelles charges aux contribuables. De plus, il s'interrogeait sur la compatibilité de ce découpage avec ceux envisagés concernant le littoral et la montagne. Pour lui, le contenu de ces sept espaces territoriaux devrait être négocié entre l'État et les régions.

Le Conseil se montrait également sceptique sur la pertinence de certains points, en particulier, l'aboutissement prochain d'un projet européen d'aménagement du territoire, le rôle du télétravail dans l'aménagement du territoire, alors que certaines délocalisations à l'étranger ne sont pas à écarter, et le regroupement des services publics dans un rayon d'une demi-heure à partir de chaque point d'un bassin de vie, qui risque de les rendre tous inaccessibles pour les personnes à mobilité réduite. Il a vivement souhaité, sur ce dernier point, que le schéma et la loi fixent le principe de la nécessité de l'existence des services publics, quand bien même ils ne seraient pas rentables. En ce qui concerne, plus précisément, l'offre de soins, le Conseil économique et social, s'il souhaitait un rééquilibrage entre le Nord et le Sud et comprenait la nécessité de regrouper les services d'urgence, de maternité ou de chirurgie, ne consentait pas à ce que cela aboutisse à une concentration des moyens sur les établissements de taille importante.

Deux points motivaient encore les interrogations du Conseil économique et social : les réseaux de communication avec, d'une part, ce que recouvre la notion d'unification de la tarification des télécommunications et, d'autre part, l'oubli de ses remarques en ce qui concerne le schéma des grandes liaisons de transport, et la politique de la ville. Sur ce deuxième point, il souhaitait que la synergie des fonctions qui font des villes un lieu privilégié d'échanges fût favorisée, que la construction de logements neufs ne fût pas prétexte à évincer les personnes à faibles ressources et servît au contraire à conforter le tissu urbain des villes, petites et moyennes.

Le projet de loi et le schéma national d'aménagement du territoire ont, en définitive, suscité, au sein du Conseil économique et social, cinq réserves : une articulation quasiment introuvable entre eux ; un accroissement des pouvoirs de l'État peu compatible avec une action efficace des collectivités territoriales dont

les compétences restent, d'ailleurs, mal définies ; des réformes trop lentement mises en oeuvre pour empêcher « le naufrage » de certains territoires ; une cohérence difficile à trouver entre des lois de programmation qui ont tendance à se multiplier ; enfin, une insuffisance réelle des moyens pour réussir un développement équilibré du territoire, si ne vient pas s'y ajouter une reprise de la croissance et des créations d'emplois.

## 2. Les principaux caractères du projet de loi initial

L'analyse des principales dispositions de ce texte composé d'un projet de loi d'orientation de 29 articles auquel était annexé un schéma national de développement du territoire peut être menée au double éclairage des déclarations du Premier ministre, M. Edouard Balladur, et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Charles Pasqua.

Pour le premier, « *l'objectif est à la fois simple et ambitieux : retrouver davantage de cohésion nationale* ». La politique de développement du territoire doit contribuer à bâtir le « *nouvel exemple français* » mis en oeuvre depuis mars 1993. Pour le second, le projet de loi d'orientation trace le cahier des charges d'un chantier législatif considérable dont les travaux devraient durer plusieurs années. Il faut remarquer le **glissement sémantique opéré, à cette occasion, de la notion d'aménagement vers celle de développement**, plus « ouverte » et porteuse d'un dynamisme selon le ministre de l'intérieur.

Car ce projet de loi d'orientation est, d'abord, un **projet de loi de développement économique et social pour les vingt années à venir**, fondé sur un principe fondamental : assurer l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire, mise en oeuvre grâce à des instruments financiers, institutionnels, législatifs et réglementaires.

a) *Un principe : assurer l'égalité des chances sur le territoire*

Un principe fondamental fait l'objet de l'article premier du texte. Il s'exprime par l'égal accès de chacun aux services publics, la **correction des inégalités** dues à un handicap géographique, la modulation des charges en fonction de celui-ci et la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales. Les solutions à mettre en oeuvre assortissent ce principe :

déconcentration des services publics, discrimination positive pour certains territoires et activités, péréquation pour les collectivités territoriales. La politique d'aménagement du territoire qui repose sur ce principe est confiée à l'Etat, en liaison avec les collectivités territoriales.

Pour réussir cette politique, dès l'article 2, est proposé un **schéma national de développement du territoire** qui doit transformer l'organisation géographique de notre pays pour maîtriser les tendances lourdes -mondialisation de l'économie, vieillissement de la population, et importance croissante des innovations technologiques- afin de conduire à une France plus solidaire et compétitive. Ce document, très ambitieux, puisque destiné à constituer "le cadre de référence de l'action territoriale de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises et établissements publics", devait faire l'objet d'un réexamen tous les cinq ans. Le Conseil national du développement du territoire, qui donnait également son avis sur les lois de programmation quinquennale d'équipements, était consulté aussi bien sur la mise en oeuvre de ce schéma que sur son réexamen.

Le projet de loi proposait divers instruments destinés à mettre en oeuvre le principe ainsi dégagé.

#### *b) Les instruments de l'aménagement du territoire*

- La création d'une nouvelle norme d'urbanisme et d'aménagement : la **directive territoriale d'aménagement**.

Le projet de loi d'orientation propose d'instituer des directives territoriales d'aménagement, sous la responsabilité de l'Etat, dont l'objet est de fixer, en certains endroits du territoire, les orientations fondamentales en matière d'aménagement. Elles pourront ainsi définir les objectifs à atteindre dans des domaines aussi étendus que les grandes infrastructures de transport, les grands équipements et la protection de l'environnement et des paysages.

La raison d'être de ces nouvelles normes juridiques est, d'une part, de favoriser l'articulation entre aménagement du territoire et urbanisme et, d'autre part, de simplifier la hiérarchie des normes d'urbanisme, conformément aux remarques faites par le Conseil d'Etat dans son étude de 1992 intitulée « Urbanisme : pour un droit plus efficace ».

Ces directives vont se substituer aux prescriptions nationales et aux prescriptions particulières à certaines parties du territoire qui peuvent être fixées en application des lois d'aménagement ou d'urbanisme. Les directives territoriales

d'aménagement auront également pour mission d'appliquer les lois précitées pour les territoires qu'elles englobent.

• Une innovation intéressante : **l'apparition du concept de «pays»**

Le projet de loi d'orientation concrétise l'idée ancienne de reconnaissance des pays et des bassins de vie. Il rompt avec la tradition administrative française pour mieux identifier et prendre en compte les réalités sociologiques, géographiques, économiques et culturelles. Le pays consiste en un cadre géographique homogène, constitué de bassins de vie présentant des solidarités en matière d'emploi et d'équipements publics et privés. Ce seront aux commissions départementales de coopération intercommunale qu'il appartiendra de proposer, dans un délai d'un an, un périmètre pour ces pays, fixé ensuite par l'autorité administrative. L'efficacité de l'action déconcentrée de l'Etat s'en trouvera renforcée dans la mesure où les problèmes pourront être mieux identifiés et les limites des arrondissements adaptées à cette nouvelle réalité. Toutefois, les limites des départements n'en seront pas modifiées pour autant. Si l'intérêt d'une telle innovation est peut-être faible pour les zones fortement urbanisées, cette mesure prend tout son sens pour l'espace rural. Le pays sera, en effet, le lieu de référence de l'action de l'Etat en matière de développement économique et d'organisation des services publics, action menée en liaison avec les collectivités territoriales et les représentants des activités socio-professionnelles et associatives.

• **Les dispositions relatives aux services publics**

Ces dispositions, auxquelles on pourrait, d'ailleurs, rattacher celles relatives à l'institution de pays qui viennent d'être analysées, sont de deux ordres : les premières concernent l'organisation des services déconcentrés de l'Etat tandis que les secondes se rapportent aux procédures préliminaires à la suppression de services publics.

Les dispositions relatives à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat s'inscrivent, en fait, dans le droit fil de celles que prévoient la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 et ses textes d'application. Mais, de l'aveu même du Ministre d'Etat devant l'Assemblée nationale, les textes en question organisant la déconcentration sont restés à l'état d'ébauches. Il faut également souligner que, depuis 1964 au moins, le thème de la déconcentration administrative est récurrent.

Or, au regard de la politique de développement du territoire, la déconcentration des services de l'Etat présente un double intérêt. L'Etat y affirme le principe de la continuité territoriale. De plus, la gestion des crédits et les interventions de celui-ci peuvent, être plus fines et précises, donc plus pertinentes et efficaces, pour une meilleure utilisation des deniers publics.

Le projet de loi d'orientation, pour conforter les transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés de l'Etat, prévus par la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, instaure une date butoir pour qu'ils soient effectués, soit deux ans après la publication du présent texte. Il prévoit également la mise en oeuvre de regroupements fonctionnels pour les services déconcentrés de l'Etat tant au niveau régional que départemental, dans le cadre d'un schéma de réorganisation national. Ce dernier devra préciser les niveaux d'exercice des compétences de l'Etat, et les adaptations des implantations territoriales des services concernés. Ce texte va donc beaucoup plus loin que le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration qui avait réformé les modalités de coordination des services déconcentrés de l'Etat. Ce dernier point permet de souligner que l'Etat n'avait nul besoin de passer par la loi.

Le projet de loi d'orientation renforce, enfin, le pouvoir du sous-préfet dans son rôle d'animateur et de coordonnateur des actions de l'Etat.

Le deuxième aspect des mesures relatives aux services publics concerne le maintien de ces derniers sur le territoire, et notamment en milieu rural. C'est également un problème récurrent puisque, dès 1974, une circulaire en date du 17 juillet invitait les préfets à suivre attentivement cette question.

Actuellement, il existe une structure, la commission départementale des services publics, et un instrument, le schéma départemental des services publics en milieu rural, qui traitent ce problème.

Le Gouvernement actuel s'en est déjà préoccupé. Peu de jours après sa nomination, il a décidé un moratoire concernant la fermeture des services publics en milieu rural, moratoire initialement de six mois mais qui a été ensuite prolongé d'une die.

Lors du CIAT de Mende du 13 juillet 1993, avait été évoqué, pour entrer en vigueur après la fin du moratoire, un dispositif visant à une amélioration de la concertation préalable et à la réalisation d'études d'impact afin d'appréhender les conséquences sur le terrain de telle ou telle fermeture. Le projet de loi d'orientation s'est



inspiré de ces dispositions ainsi que des propositions d'un rapport relatif au rôle des entreprises publiques dans l'aménagement du territoire.

Le projet de loi d'orientation prévoit que l'Etat détermine les objectifs d'aménagement du territoire et de service public qui doivent être pris en compte par les établissements ou entreprises nationales placés sous sa tutelle et chargés d'un service public. Ces objectifs sont inscrits dans les contrats de plan ou dans des conventions spéciales. Il faut, toutefois, noter que le principe de la compensation financière de l'accomplissement de ces objectifs n'apparaît pas.

Toute décision de suppression d'un service aux usagers sera désormais envisagé au regard des objectifs fixés. Si elle n'en fait pas partie, alors elle devra faire l'objet d'une étude d'impact communiquée au préfet. Ce dernier a un rôle essentiel dans la procédure dans la mesure où il peut demander la compensation des conséquences de la fermeture d'un service public et où il peut saisir le ministre de tutelle de l'établissement, ou de l'entreprise, concerné.

• **Le problème des fonds : une tentative de simplification contrebalancée par de nouvelles créations**

La multiplication des fonds budgétaires au cours des ans a rendu la politique d'aménagement du territoire peu lisible.

Dans un but de clarification, le projet de loi d'orientation prévoit le regroupement en une structure unique le **fonds national d'aménagement et de développement du territoire**, de différents fonds préexistants : le FIAT (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire), le GIRZOM (groupe interministériel pour la restructuration des zones minières), le FAD (fonds d'aide à la décentralisation des entreprises privées), le FRILE (fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi), le FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne) et le FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

Ces fonds représentaient, en loi de finances pour 1994, 1 667,56 millions de francs en autorisations de programme et 1 519,06 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

**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 %.

**La moitié des crédits du fonds ainsi mis en place ferait l'objet d'une gestion déconcentrée par les préfets.**

Parallèlement, -ce qui nécessitera, comme pour la création du fonds national d'aménagement et de développement du territoire des dispositions dans le projet de loi de finances-, d'autres fonds ou comptes spéciaux du trésor sont créés.

Ainsi, le projet de loi propose-t-il la création d'un fonds de gestion de l'espace rural (FGER), dont les crédits inscrits sur le **budget 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 leur paysage. Le FGER a vocation à financer les services d'entretien des espaces ruraux et les actions visant à leur réhabilitation.

Le nouveau fonds devrait être doté de **500 millions de francs** en mesures nouvelles dans le projet de loi de finances initiale pour 1995.

Sont institués parallèlement deux autres fonds qui sont, eux, consacrés aux **transports** : le premier de ces fonds, le fonds de péréquation des transports aériens concourt à assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Ses ressources sont redistribuées aux compagnies aériennes assurant ces dessertes dans des conditions définies par décret.

Il doit être alimenté à compter du 1er janvier 1995 par une taxe due par les entreprises de transport public aérien sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale, quelle que soit leur destination. Le tarif de cette taxe est de **4 francs** par passager.

Le deuxième, le fonds d'investissement des transports terrestres, doit permettre d'associer des ressources provenant de la production hydroélectrique et des concessions autoroutières à la réalisation d'infrastructures ferroviaires, de transport combiné et de routes. La compétence de celui-ci s'étend également à la réalisation des voies navigables à grand gabarit figurant au schéma directeur des voies navigables.

Le système d'un fonds est également utilisé pour contribuer au développement économique : **un fonds national d'aide à la création d'entreprises** est ainsi créé pour intervenir dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire. Il doit permettre de répondre aux problèmes que rencontrent les jeunes entreprises : le manque de fonds propres et le manque de garanties. Pour cela, il va distribuer des prêts personnels aux entrepreneurs et octroyer des garanties d'emprunts et des garanties d'engagements au bénéfice de certains établissements de prêt et de cautionnement. Le texte reste toutefois silencieux sur l'avenir des sociétés de développement régional (SDR).

• **L'instrument fiscal : une utilisation encore timide**

Il a été remarqué lors des travaux de l'Assemblée nationale, que l'on aboutit à un paradoxe. Au lieu d'instaurer une discrimination positive à l'égard des entreprises nouvellement créées dans des zones particulières du territoire, en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices, on ne fait que réduire le champ géographique d'un avantage déjà existant à partir du 1er janvier 1995, puisque la règle actuelle est une exonération de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu des entreprises nouvelles sur la totalité du territoire. Désormais, ne pourront plus en bénéficier que les entreprises qui se créent à l'intérieur de zones de développement du territoire (zones correspondant aux objectifs 1, 2 et 5b financées par les fonds structurels européens).

Outre cette disposition, le projet de loi d'orientation réduit les droits de mutation perçus par l'Etat de 6 % à 2 % pour les cessions de fonds de commerce dans une partie définie comme prioritaire de ces zones, les «territoire ruraux de développement prioritaire».

Un autre type d'exonération de plein droit est institué. Il concerne la **taxe professionnelle** que ne paieront pas les entreprises qui se créent dans les zones rurales fragiles pour certaines activités limitativement énumérées ou dans des espaces caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés, sans restriction quant à l'activité, cette fois. Cette exonération, désormais de plein droit, est d'une durée de cinq ans suivant l'année de création.

La mutation des régimes facultatifs en exonération de plein droit justifie le versement par l'Etat d'une **compensation** aux collectivités locales concernées. Celle-ci sera égale au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant chaque année et pour chaque

collectivité des exonérations prévues par l'article 19 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.

**Le projet de loi d'orientation reste donc encore timide dans son recours à la fiscalité, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés, des droits de mutation ou de la taxe professionnelle, ou autres, pour établir une discrimination positive à l'égard de ceux qui choisissent de redynamiser le territoire.**

• La question des finances locales, le rôle des collectivités territoriales et celui des citoyens en matière de développement du territoire

**La question des finances locales ne pouvait, bien évidemment, pas ne pas être abordée par le projet de loi d'orientation.** Toutefois, ainsi que l'a fait remarquer le Ministre d'Etat, il n'est pas possible de la résoudre en aussi peu de temps. Des lois complémentaires sont inévitables. Le Gouvernement a choisi la voie des études préalables. Trois rapports du Gouvernement au Parlement sont ainsi prévus dans le délai d'un an après la publication de la loi. Ils abordent, l'un, la question essentielle de la réduction des écarts de richesse entre collectivités territoriales, l'autre, l'adaptation aux objectifs de développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales avec, pour piste maîtresse, le 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, le dernier, la difficile question de la réforme de la taxe professionnelle avec l'exploration de trois voies convergeant vers un relèvement du niveau de prélèvement de cet impôt. Enfin, le contenu du rapport institué à l'article 38 de la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement est complété de manière à formuler des propositions afin de renforcer les mécanismes de péréquation de la DGF.

A titre de "premier pas" vers un approfondissement de la réduction des écarts de richesse entre les collectivités territoriales, le texte du gouvernement propose deux mesures.

Tout d'abord, la suppression sur une dizaine d'années de la dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile de France.

En contrepartie, le produit du **fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France (FARIF)** est affecté à cette région pour compenser les conséquences de la suppression de la part de DGF qui lui revient normalement et qui est désormais attribuée à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Il est prévu l'ouverture, dans le FARIF, d'un nouveau chapitre de dépenses comportant les sommes transférées à la région, la taxe sur les bureaux, qui alimente le FARIF, gardant toutefois le caractère d'impôt prélevé au bénéfice de l'Etat seul.

La deuxième mesure préconisée par le gouvernement est la création d'un **fonds national de péréquation**. En effet, ce nouveau fonds, destiné à «*réduire les écarts de ressources entre collectivités territoriales en tenant compte de leur disparité de richesse et de charges*», doit être alimenté en 1995 par la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et par un prélèvement minimum de 10 % sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Selon le Ministre d'Etat, le fonds ainsi créé a vocation à être regroupé avec le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle à compter de l'exercice 1996. Les problèmes spécifiques au FNPTP doivent être traités au préalable et notamment l'existence en son sein d'une dotation de compensation dégressive des pertes de bases de taxe professionnelle, dont le poids pourrait entraîner l'asphyxie du fonds dans un proche avenir.

Toutefois, on peut s'interroger sur la possibilité de l'Etat d'opérer, en 1995, une péréquation à partir d'une fraction de la dotation globale d'équipement.

En effet, la première part de la dotation globale de fonctionnement 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. Les crédits de paiement de l'exercice 1995 correspondront donc à plusieurs annuités d'engagements dont une partie prise antérieurement, en 1993 ou en 1994.

Il semble exclu de priver les communes et leurs groupements des crédits auxquels ils auraient droit en 1995 au titre d'opérations déclarées éligibles au cours des exercices précédents.

Ainsi, malgré tout l'intérêt de certains fonds, et alors que le Gouvernement avait souhaité clarifier le dispositif en

synthétisant, en un fonds unique, ceux qui existaient déjà, l'impression d'ensemble reste un peu confuse.

Le projet de loi d'orientation vise également à explorer la voie de la **coopération entre collectivités territoriales**. Pour cela, il institue la publication d'un rapport du Gouvernement au Parlement tous les cinq ans qui doit faire le point sur la coopération intercommunale et les éventuels freins à son développement. Il prévoit également une loi ultérieure pour que les groupements de communes à fiscalité propre puissent s'organiser et fonctionner, et les représentants des communes qui en sont membres être élus, par référence à la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille. Il assouplit, de même, les modalités d'entente interrégionale et de coopération transfrontalière et favorise la création de comités consultatifs intercommunaux et départementaux.

Le projet de loi d'orientation confirme la compétence de la collectivité régionale dans le domaine de l'aménagement du territoire dans la mesure où il crée des **chartes régionales d'aménagement du territoire** pour chaque région de métropole et d'outre-mer, à l'exception de la Corse, et institue des **conférences régionales d'aménagement du territoire**, instances collégiales qui donnent leur avis sur les actions de l'Etat et des collectivités territoriales menées pour assurer le développement de la région concernée.

Ensuite, le projet de loi d'orientation, dans le droit fil de la loi du 6 février 1992, souhaite améliorer les possibilités, pour la population, de participer à la vie locale. Pour cela, il prévoit deux types de dispositions : l'une permet à 10 % des électeurs inscrits de saisir le conseil municipal d'une demande de consultation sur une opération d'aménagement relevant de la compétence de ce dernier, l'autre étend les dispositions relatives aux consultations locales, en ce qui concerne les questions d'aménagement bien sûr, aux établissements publics de coopération intercommunale.

Enfin, le projet de loi d'orientation introduisait ce que certains ont appelé un « cavalier législatif », puisqu'il prévoit que la demande de sursis à exécution présentée par le représentant de l'Etat, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce pour les actes des collectivités territoriales, ait un effet suspensif en matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public. Ce dispositif, qui n'a pas véritablement sa place dans un projet de loi d'orientation sur le développement du territoire, posait, en outre, le problème du principe du caractère exécutoire de plein droit des actes des collectivités territoriales.

Il faut mentionner, également, que ce projet de loi d'orientation, comme d'autres avant lui, a pour caractéristique le renvoi, pour nombre de questions, à des rapports. Aux rapports déjà mentionnés, il convient d'ajouter le rapport d'évaluation sur la loi elle-même, quatre ans après sa publication, selon une pratique récente en France mais qui est largement développée dans certaines démocraties étrangères.

Déjà informé par tous les rapports évoqués dont il sera le destinataire, le Parlement verra son information encore complétée par la publication de deux nouveaux fascicules jaunes budgétaires : l'un tendant à une **présentation régionalisée** du budget de l'Etat et l'autre retraçant **l'effort d'investissement** réalisé par les collectivités publiques et les grandes entreprises nationales dans le cadre de la mise en oeuvre du schéma national d'aménagement du territoire.

#### B. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN APPORT FRUCTUEUX ET SIGNIFICATIF

Au terme de sept jours de débats, l'économie du projet de loi d'orientation est sortie modifiée des travaux de l'Assemblée nationale. En particulier, le titre du projet a été retouché pour inclure la dimension d'aménagement du territoire.

**L'Assemblée nationale a <sup>(1)</sup> apporté des modifications importantes** portant sur quatre domaines de la politique de développement du territoire : les acteurs et outils de sa mise en oeuvre ; les mesures relatives à l'organisation et au maintien des services publics ; les instruments et moyens du développement économique ; enfin, le rôle et le financement des collectivités territoriales ainsi que l'encadrement du référendum d'initiative locale.

---

*(1) la Commission spéciale, à l'Assemblée nationale, était présidée par M. Charles MILLON. Son rapporteur était M. Patrick OLLIER.*

## **1. Acteurs et outils de la mise en oeuvre du développement du territoire**

L'un des apports les plus significatifs de l'Assemblée nationale s'avère être le report de **l'élaboration du schéma national de développement du territoire après l'adoption de la loi**. Estimant que celui-ci devait être la résultante d'une concertation avec les collectivités territoriales, l'Assemblée nationale a souhaité que le premier schéma national fût présenté au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. En conséquence, elle a défini plus précisément à l'intérieur du projet même, le contenu que devra avoir le futur schéma. Quant au conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, sa composition -il comprend désormais, en plus, des parlementaires et des personnalités qualifiées- et ses compétences- il est associé à l'élaboration et à l'évaluation du schéma, il donne son avis sur le projet et sur la mise en oeuvre -sont élargies.

Concernant l'une des dispositions les plus innovantes du texte, la directive territoriale d'aménagement, on se doit de remarquer que celle-ci fait l'objet d'une modification. En effet, elle pourra comporter, pour les territoires concernés, des dispositions prévoyant des adaptations mineures aux lois d'aménagement et d'urbanisme. Or, il appartient au règlement d'appliquer la loi, non de l'adapter. De plus, ceci pose le problème de l'appréciation du contenu à donner au mot "mineures", qui est vague.

L'Assemblée nationale a modifié le nom de la charte régionale d'aménagement du territoire qui devient le **schéma régional d'aménagement du territoire**, afin de rendre les appellations homogènes entre elles. Ce schéma voit ses objectifs s'accroître dans la mesure où il est désormais chargé de la cohérence "des projets d'équipement et des politiques d'Etat et des collectivités territoriales ayant une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional". L'information du public est accrue puisqu'il est mis à la disposition de celui-ci pendant deux mois avant son adoption par le conseil régional.

L'Assemblée nationale a ajouté une disposition spécifique relative aux départements d'outre-mer. Elle a aussi souhaité limiter le nombre de réunions minimales par an de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire et permettre que les avis de celle-ci soient rendus publics.

Elle a, par ailleurs, trouvé préférable que la commission départementale de coopération intercommunale, au lieu de formuler



des propositions de délimitation, constate l'existence de pays, ce qui ne sera sans doute pas aisé. Eu égard à cette modification, l'Assemblée nationale a supprimé le délai dans lequel ladite commission devait faire ses propositions, ainsi que l'interdiction de porter atteinte aux limites départementales, ce qui posera un problème pour la détermination des arrondissements.

L'Assemblée nationale a mis l'accent sur la nécessité d'assurer l'égalité d'accès de tous devant le service public.

## **2. Mesures relatives à l'organisation et au maintien des services publics**

Afin d'accélérer la mise en oeuvre des regroupements fonctionnels, l'Assemblée nationale a instauré un délai maximal de deux ans identique à celui qu'a choisi le gouvernement pour la déconcentration des attributions des services de l'Etat. Elle a également précisé le but de ces regroupements : l'amélioration de l'efficacité, de la polyvalence et de la présence sur le terrain. Elle a accru, de même, le rôle de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

Elle a remodelé les dispositions qui concernaient le maintien des services publics en milieu rural. Ainsi, pour mettre en oeuvre une étude d'impact sur les effets de la suppression d'un service public, elle a supprimé l'exigence de la non-conformité de cette suppression aux contrats de plan des établissements ou entreprises nationales concernés. Elle a ajouté que toute décision de fermeture devait être précédée d'une étude sur les possibilités de maintien de ce service par le télétravail. Elle a précisé également le contenu de l'étude d'impact et a tenu à ce que les conseils municipaux des communes et les conseillers généraux des cantons concernés soient consultés. Enfin, elle a souhaité que le préfet sollicite l'avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Elle a donc notablement accru le nombre des instances consultées et ouvre une voie à une solution alternative. Elle a même envisagé le cas de privatisation de l'établissement ou de l'entreprise en question en exigeant que les objectifs de service public soient repris dans le cahier des charges « figurant dans les conditions de privatisation ».

Même si on ne peut, en toute rigueur, assimiler une pharmacie à un service public, celle-ci est généralement considérée comme un service de proximité dont il faut doter certaines communes rurales, pour permettre la revitalisation de celles-ci. L'Assemblée

nationale a donc adopté un article additionnel visant à permettre la création d'officines de pharmacie, dans les communes de moins de 2 000 habitants mais qui bénéficieraient de 2 000 clients potentiels.

Enfin, l'Assemblée nationale a souhaité l'élaboration d'un rapport gouvernemental relatif aux modalités de développement de la polyvalence des services publics, reprenant un thème de prédilection tant de la mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural que de celle relative à l'aménagement du territoire.

Elle s'est également inspirée des missions sénatoriales précitées pour ce qui est des mesures visant à favoriser le développement économique, sans être toutefois aussi audacieuse.

### **3. Instruments et moyens du développement économique**

L'Assemblée nationale a apporté quelques modifications non négligeables concernant, tant l'instauration des fonds que la création ou l'extension de mesures fiscales, sans toutefois pouvoir aller jusqu'au bout de ses intentions. Ce fut le cas pour le développement de la mobilité économique des personnes. Face à l'opposition du Gouvernement à l'institution de mesures fiscales en faveur de cette mobilité, l'Assemblée nationale ne put obtenir que l'élaboration d'un rapport au Parlement sur le sujet.

Concernant les cessions de fonds de commerce, elle a adopté une disposition prévoyant la suppression de la tranche d'imposition pour la fraction du prix comprise entre 150.000 et 700.000 francs, alors que le texte initial abaissait seulement le taux de 6 % à 2 %. Elle a, également, élargi le champ des exonérations facultatives de taxe professionnelle accordées aux entreprises procédant à des reconversions ou à des reprises d'établissements en difficulté, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article qui vise à homogénéiser les champs géographiques respectifs d'application, d'une part, de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles et, d'autre part, de l'exonération temporaire de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le zonage retenu est celui des politiques structurelles européennes (zones 1, 2 et 5 b).

En ce qui concerne l'exonération de plein droit de taxe professionnelle pour les entreprises dans les zones rurales fragiles, les

zones de grands ensembles et les quartiers d'habitat dégradés, l'Assemblée nationale l'a étendue aux extensions d'activité alors qu'initialement elle devait être réservée aux créations. La compensation des exonérations liées à ces extensions d'activités sera effectuée sur le fonds national de péréquation institué par le présent projet de loi d'orientation. Le Gouvernement n'a donc pas modifié le montant de «l'enveloppe» qu'il a prévu d'accorder pour financer le coût pour les collectivités locales de cette exonération.

Sensible à la nécessité de favoriser la location de logements neufs en milieu rural, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'accord du Gouvernement, un article additionnel reprenant le même dispositif que celui adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1991 et complétant l'article 15 ter du code général des impôts. Toutefois, l'article 46 du projet de loi de finances initiale pour 1995 a «réactivé» l'article 15 quater du code général des impôts dont la portée est plus favorable que celle de cet article additionnel qui perd, dès lors, tout son intérêt.

Concernant les divers fonds créés, l'Assemblée nationale a apporté des modifications. Ainsi, à propos du fonds de péréquation des transports aériens, a-t-elle précisé que la taxe destinée à l'alimenter s'ajouterait aux prix demandés. De plus, alors que le texte initial du Gouvernement ne prévoyait la création que d'un seul fonds d'investissement des transports terrestres dont la compétence s'étendait à la réalisation des voies navigables à grand gabarit figurant au schéma directeur des voies navigables, l'Assemblée nationale a scindé celui-ci en deux fonds, l'un conservant le titre de fonds d'investissement des transports terrestres (rail, routes, transports combinés), l'autre revêtant la dénomination de fonds d'investissement fluvial. Toutefois, malgré les demandes des députés, le projet de loi de finances initiale pour 1995, dans son article 30, ne procède à l'ouverture que d'un seul compte d'affectation spéciale regroupant les deux fonds et destiné à recevoir la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes et celle sur les ouvrages hydro-électriques concédés.

L'Assemblée nationale a également prévu que le président du conseil général serait associé par le préfet à l'élaboration des orientations générales de mise en oeuvre des dotations du fonds de gestion de l'espace rural.

Contestant, en effet, ce qui pouvait apparaître comme une tentative de «recentralisation» d'une compétence dévolue à l'échelon départemental depuis les lois de décentralisation, plusieurs députés ont même 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 en association avec le président du conseil général.

L'Assemblée nationale a, enfin, modifié l'intitulé du fonds national d'aide à la création d'entreprises qui devient ainsi le **fonds national de développement des entreprises**, afin d'élargir le public concerné qui touche ainsi, non plus seulement les créateurs d'entreprises, mais également ceux qui développent, ou reprennent, une entreprise. Elle a également précisé les différents niveaux des relais territoriaux de ce fonds.

Pour accroître l'information du Parlement, au moment de l'examen de la loi de finances, elle a ajouté aux deux documents prévus par le texte initial, un troisième récapitulant les actions financées, en France, depuis 1989, à partir des fonds structurels communautaires.

#### **4. Rôle et financement des collectivités territoriales et referendum d'initiative locale**

L'Assemblée nationale a, en dernier lieu, apporté nombre de modifications, dont certaines très substantielles, concernant les collectivités territoriales, et la participation des populations à la vie locale.

L'Assemblée nationale a prévu qu'une loi porterait révision des lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et n° 83-623 du 22 juillet 1983 complétant la loi précitée, dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi.

Cette loi répartira les compétences de telle sorte que chaque catégorie de collectivité territoriale dispose de compétences homogènes et que, si elles en constatent l'utilité, plusieurs collectivités puissent confier à l'une d'entre elles une fonction de responsabilité pour la réalisation d'un objectif déterminé (*principe du chef de file*). Elle prévoira, également, que tout transfert de compétences est accompagné du transfert des personnels et des ressources correspondant. Concernant la question de la réduction des écarts de richesses entre collectivités territoriales, qui constitue l'un des points forts du débat sur l'aménagement du territoire, l'Assemblée nationale n'est pas allée au-delà du rapport prévu par le texte initial, même si elle a précisé que ledit document déterminera un indice synthétique pour mesurer les ressources et les charges des différentes collectivités territoriales. De plus, les députés ont effacé

toutes les pistes contraignantes que devait contenir le rapport destiné à faire des propositions sur l'adaptation aux objectifs de développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales.

Le Gouvernement a proposé de repousser du 31 décembre 1994 au 31 décembre 1995 le délai limite pour l'achèvement des travaux de construction ou d'aménagement des gendarmeries, immeubles locatifs et villages de vacances dont les maîtres d'ouvrage sont les collectivités locales bénéficiant du régime dérogatoire de remboursement du FCTVA. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a réparti à égalité entre la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) la marge dégagée par la suppression de la DGF d'Ile-de-France, alors que le texte présenté par le Gouvernement prévoyait un abondement au profit exclusif de la DSU. Mais elle a considérablement atténué le contenu du rapport concernant la réforme de la taxe professionnelle.

Ainsi, le texte finalement adopté par l'Assemblée nationale prévoit l'obligation, pour le Gouvernement, de soumettre au Parlement «un rapport présentant des propositions de *réforme du système de financement des collectivités locales, et en particulier de la taxe professionnelle*». La formule retenue est la plus large possible et confère un caractère un peu redondant aux rapports annoncés par le projet de loi d'orientation.

Le ministre d'Etat a précisé 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 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.

L'Assemblée nationale a décidé du dépôt de deux rapports supplémentaires, l'un relatif aux modalités d'extension des avantages fiscaux de la loi du 4 août 1962, dite loi «Malraux», l'autre sur les conditions d'une réforme des mécanismes de liaison entre taxe professionnelle et taxe d'habitation. L'insertion de ce dernier rapport a été justifiée par ses auteurs par leur souhait d'ouvrir aux collectivités locales 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 les règles d'interconnexion ne visent qu'à protéger les seuls contribuables à la taxe professionnelle. On peut donc s'interroger sur l'utilité d'un tel ajout.

L'Assemblée nationale a précisé que le rapport quinquennal sur l'état de la coopération intercommunale devrait aussi examiner la possibilité d'étendre à tous les groupements la suppression du décalage de deux ans pour le remboursement de la TVA, privilège dont ne bénéficient, pour le moment, que les communautés de communes et de villes. De même, elle a souhaité que soit prohibée la conclusion de conventions entre les collectivités territoriales et un Etat étranger.

L'Assemblée nationale a élargi la composition des conseils d'administration des établissements publics qui ont une activité sur plusieurs départements afin de mieux tenir compte de cette particularité. Elle a, par ailleurs, considéré qu'une disposition ouvrant une simple faculté était inutile, c'est pourquoi elle a supprimé celle relative à la création de comités consultatifs intercommunaux et départementaux.

Elle a souhaité encadrer plus strictement le referendum d'initiative locale, en exigeant, notamment, 20 % des électeurs inscrits dans la commune et non plus 10 % pour demander au conseil municipal une consultation sur une opération d'aménagement. Elle a craint, en effet, qu'une ouverture trop large de cette possibilité n'aboutit à paralyser l'action des élus municipaux.

Pour finir, elle a étendu aux domaines de l'urbanisme des marchés et des délégations de service public les modalités prévues pour les actes qui peuvent compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

\* .

\* . \*

Certains commentateurs ont avancé «qu'il n'y avait rien dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire». Cette affirmation ne recueille pas l'assentiment de votre Commission Spéciale pour une majorité de laquelle le projet de loi initial et les modifications que l'Assemblée nationale lui a apportées comportent des avancées significatives et des innovations qu'il faut saluer.

**Le projet de loi d'orientation est une réalité. Il peut et il doit être complété par le Sénat.**

### III - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

#### A - LA RÉFLEXION DE DÉPART DE LA COMMISSION

Abordant l'examen du projet de loi, la Commission spéciale a défini le socle à partir duquel elle entendait travailler. Ce socle repose sur trois idées complémentaires.

- Première idée : le projet de loi constitue une occasion qu'il ne faut pas manquer.

- Deuxième idée : il s'agit d'une loi d'orientation qui ne peut entrer dans tous les détails.

- Troisième idée : l'Assemblée nationale ayant procédé à des avancées intéressantes, il convient de respecter autant que possible son texte, en le complétant.

#### 1. Une occasion qu'il ne faut pas manquer

Le projet de loi correspond à un souhait souvent et depuis longtemps exprimé. Il répond à **une incontestable attente des élus et de la population.**

Des remèdes doivent être trouvés aux défauts du système existant qui conduisent à un blocage de notre société. Après les discours, quelque chose peut et doit être fait pour trouver ces remèdes.

Les plus ambitieux rechercheront un compromis historique entre villes et campagnes, entre Paris et province. Les plus prudents rechercheront un **accomodement réciproque.**

## **2. Une loi qui ne peut entrer dans tous les détails**

Loi d'orientation, le texte qui vous est soumis devra **nécessairement** être complété par des lois d'application pour la programmation des équipements. Elle sera suivie de nombreux décrets pour la publication des schémas et de divers rapports d'évaluation.

Certains apparaissent a priori déçus de ce fait. Ils ont tort : **c'est le propre d'une loi d'orientation de fixer des principes parfois aux frontières du normatif, sans entrer dans le détail.** Dans un détail qui, par les inquiétudes ou les pesanteurs qu'il susciterait pourrait être paralysant.

Il ne faut donc pas être déçu : il s'agit d'une étape dans un processus qui s'étendra sur les vingt années qui viennent.

## **3. Un texte à compléter**

La troisième idée sur laquelle les membres de la commission se sont accordés d'emblée, est que le travail effectué par les députés au cours de leur première lecture est un travail de qualité et qui a ouvert des pistes intéressantes. Ce travail, il convient donc de le compléter.

Pour ce faire, la Commission a choisi deux voies :

- celle de l'écoute, en direction des ministres concernés, des associations d'élus, des chambres consulaires, des socio-professionnels ; **elle s'est voulue, conformément à la vocation du Sénat, le relais de l'opinion des élus locaux ;**

- celle de l'utilisation du contenu du schéma national initialement annexé au projet de loi gouvernemental. Sans rétablir ce schéma, la Commission a jugé nécessaire de compléter le projet de loi en reprenant, sur des thèmes précis, les pistes ouvertes par le schéma gouvernemental.

Il en résulte un texte sensiblement densifié.



## B - LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La Commission s'est attachée à mettre en lumière les conditions de la réussite de l'aménagement du territoire. Pour une majorité de ses membres, ces conditions sont au nombre de six :

- l'adoption du principe d'une péréquation financière ;
- la clarification des compétences ;
- une avancée dans les trois domaines «stratégiques» que sont la «matière grise», les communications et la culture ;
- la prise en compte des problèmes des territoires spécifiques que sont l'espace rural, les banlieues et l'Ile-de-France ;
- la mise en place d'un observatoire national ;
- enfin, la reconnaissance de la complémentarité ville/espace rural.

### 1. Poser le principe d'une péréquation financière

La Commission, reprenant la démarche suivie par la Mission d'information sénatoriale, insiste sur le caractère fondamental que revêt, à ses yeux, la reconnaissance et la mise en oeuvre du **principe de péréquation financière**.

Après l'affirmation des droits politiques et juridiques inscrits dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, la proclamation des droits économiques énumérés dans le préambule à la Constitution de 1946, la représentation nationale **doit poser un principe nouveau, celui du droit des territoires et de ceux qui y vivent à l'égalité des chances**.

C'est auprès de nos voisins allemands que la mission d'information sénatoriale avait trouvé les instruments les plus prometteurs pour la réalisation de ce dessein et, notamment, l'affirmation du principe selon lequel les ressources fiscales d'un Land, rapportées au nombre de ses habitants, ne peuvent être inférieures à 95 % de la moyenne constatée en République fédérale, ni excéder 110 % de ce seuil. La péréquation telle qu'elle est pratiquée outre-Rhin n'est, cependant, qu'un exemple parmi d'autres.

Pour la Commission spéciale, s'est dégagé, avec une absolue clarté, le principe qui est la clef de voûte de toute politique

**d'aménagement du territoire : le droit à l'égalité des chances pour toutes les parties du territoire national.**

**Ce droit, votre Commission a voulu qu'il fût solennellement reconnu et inscrit dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et qu'il s'exprimât par l'instauration d'un système général de péréquation des ressources des collectivités territoriales.**

Les propositions de la commission sont plus spécialement détaillées dans le commentaire sous l'article 20 (1).

Le texte que vous propose votre commission fixe un **principe** : *«La réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire».*

Il assigne ensuite un **objectif** à la péréquation des ressources : à l'expiration d'un délai fixé en 2010, l'ensemble des ressources financières des collectivités territoriales, corrigées de leurs charges, devront se situer à l'intérieur d'une «fourchette» allant de 80 à 120 % d'une moyenne établie au niveau national.

Les comparaisons seraient établies de région à région l'ensemble des ressources et des charges des collectivités territoriales au sein d'une même région faisant l'objet d'un calcul cumulé. La péréquation ne peut, en effet, s'appliquer que sur une assise territoriale large, de façon à «lisser» l'ampleur des écarts à corriger.

Il reviendra au Gouvernement, en collaboration avec une commission d'élus, d'établir, au cours de l'année 1995, une «**mise à plat**» du financement des collectivités locales : leur richesse sera évaluée sur la base du montant de leurs ressources fiscales directes et indirectes, des ressources provenant de transferts de l'Etat ou d'autres collectivités, enfin de leurs revenus patrimoniaux. Il conviendra, parallèlement, d'établir des critères objectifs de charges.

La rédaction proposée par votre Commission n'a pas pour effet de mettre en place de nouveaux mécanismes de péréquation qui se substitueraient aux autres. La Commission n'a pas souhaité, en effet, aller au-delà de l'affirmation d'un principe de réduction des écarts de richesses entre collectivités territoriales. Il lui a semblé qu'elle courait un risque à vouloir d'emblée présumer des résultats de la «mise à plat» qui devra être menée au cours du prochain exercice.

Les moyens qu'elle préconise sont donc **une réforme conjointe** des règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement et des concours budgétaires de l'État 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.

Outre l'affirmation centrale d'un cadre général pour la péréquation, la commission a souhaité **accroître la portée des fonds à vocation économique** prévus par le projet de loi.

Le mode d'alimentation des **fonds d'investissement des transports terrestres et d'investissement fluvial** ne permet de dégager en 1995 qu'une marge de manoeuvre très réduite d'un peu plus de deux milliards de francs. La volonté clairement exprimée par le gouvernement d'affecter une part majeure de cette manne à la réalisation du TGV Est a pour effet d'écartier, une fois de plus, toute perspective de réalisation des liaisons fluviales à grand gabarit prévues par le schéma directeur des voies navigables : Seine-Nord, Seine-Est et Rhin-Rhône.

Votre commission n'a pas voulu se résoudre à une nouvelle temporisation. Il est temps, en effet, que le choix du développement de la voie d'eau clairement affirmé par le gouvernement (1) soit enfin concrétisé. Elle proposera donc, afin de dégager annuellement les sommes suffisantes pour engager les travaux nécessaires à la mise à niveau de notre réseau fluvial, de substituer à la taxe de 1,4 centime sur les ouvrages hydroélectriques concédés une taxe due par les distributeurs d'électricité à raison du nombre de kilowattheures distribués. Le rendement du prélèvement ainsi opéré serait porté de 1 milliard de francs environ dans le projet du gouvernement à 3,2 milliards de francs dans le schéma suggéré par la commission.

Parallèlement, celle-ci a jugé hautement souhaitable d'asseoir durablement les ressources financières créées pour accélérer les différents programmes d'investissement en matière de transports terrestres prévoyant la mise en place d'un **établissement public autonome**. En outre, la solution préconisée par votre commission offre l'avantage d'associer étroitement le Parlement et les élus locaux à la définition des emplois des sommes reçues sur le fond.

---

(1) Tout récemment encore par M. Bosson, ministre de l'équipement et des transports, lors de la discussion du projet de loi relatif à l'exploitation commerciale des voies navigables.

S'agissant enfin du **fonds national de développement des entreprises**, la commission croit pouvoir obtenir du gouvernement deux améliorations sensibles qui permettraient d'asseoir son rôle :

- les garanties directes ou indirectes pourraient être étendues aux opérations de crédit bail immobilier alors qu'elles ne sont pour l'instant expressément mentionnées que pour les emprunts ;

- surtout, le fonds de développement pourrait disposer de ressources provenant de la **Caisse des dépôts et consignations**.

Après en avoir longuement débattu, la commission n'a pas souhaité étendre elle-même le dispositif de contregarantie d'engagements prévu par le fonds national de développement des entreprises aux sociétés de développement régional (SDR). Il doit être indiqué cependant qu'elle n'a pas écarté cette piste et que des initiatives prises à ce sujet pourraient recueillir son assentiment.

## **2. Clarifier les compétences**

### *a) Éviter le piège de la recentralisation*

A la suite de la Mission d'information sénatoriale, votre commission spéciale est convaincue que toute tentative de recentralisation non seulement ne permettrait pas de répondre aux déséquilibres économiques et sociaux ni à la fragmentation du territoire mais, au contraire, serait source de **blocages** et de **rigidités**.

L'État n'est, en effet, pas en mesure de répondre seul à ces défis et de promouvoir seul les indispensables solidarités entre les différentes parties du territoire et entre les citoyens.

L'aménagement du territoire **multipolaire**, dont la mission d'information sénatoriale a proposé la mise en place, doit s'appuyer sur le **dynamisme local** que traduisent les multiples initiatives d'aménagement prises dans tout le pays et que confirme l'intérêt suscité par le débat national sur l'aménagement du territoire.

Depuis plus de dix ans, la décentralisation –même si elle demeure imparfaite et inachevée–, a produit des effets positifs en confiant aux collectivités territoriales des compétences nouvelles et des moyens accrus qui les ont mobilisés au service du développement régional, départemental et local. La décentralisation a également

permis une plus grande proximité entre les citoyens et la décision administrative.

Cependant cette analyse des effets bénéfiques de la décentralisation ne conduit ni à sous-estimer le rôle essentiel de l'État comme garant de la cohésion nationale ni à méconnaître les imperfections de la décentralisation que mettent en lumière les enchevêtrements de compétences rendant particulièrement difficile l'identification des responsables des politiques publiques par les citoyens et les entreprises.

C'est pourquoi, votre commission spéciale considère qu'il est nécessaire de fixer certains principes clairs pour la répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales, d'une part, entre les collectivités territoriales elles-mêmes, d'autre part.

L'Assemblée nationale a également jugé nécessaire d'aborder cette question en adoptant un article additionnel (article 20 A) qui prévoit qu'une loi ultérieure clarifiera dans le délai d'un an la répartition des compétences.

Votre commission spéciale vous propose, pour sa part, d'insérer, avant le titre II du projet de loi, un titre additionnel relatif aux compétences qui tend à promouvoir deux principes essentiels :

- l'affirmation du rôle de l'Etat garant de la cohésion nationale ;

- la désignation d'une collectivité chef de file pour la mise en oeuvre des compétences qui relèvent de la loi à plusieurs collectivités territoriales.

#### *b) Un État garant de la cohésion*

L'État doit être le garant principal de la cohésion sociale dans le cadre de l'aménagement multipolaire du territoire.

Il peut seul assurer l'homogénéité de la politique nationale d'aménagement du territoire et garantir l'unité territoriale du pays.

Porteur du projet national défini par la loi d'orientation -qui exprimera les choix d'aménagement et les solidarités entre les indiv. Jus et les collectivités- l'État devra assurer la mise en oeuvre d'une vision d'ensemble garantissant un aménagement global du territoire. A ce titre, il devra concevoir et réaliser les grands équipements structurants.

Il lui appartiendra également de veiller à la coordination de la politique nationale d'aménagement du territoire avec la politique européenne de renforcement de la cohésion économique et sociale.

Ainsi recentré sur ses fonctions essentielles, l'État ne devrait pas chercher à réaliser lui-même des actions d'aménagement que les collectivités territoriales – dans le respect des principes de la décentralisation – sont les mieux à même de mettre en oeuvre.

A cet égard, la commission exprime des réserves quant à la déconcentration de la moitié des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire. Une telle mesure – si elle devait conditionner la réalisation de projets locaux – ne lui paraîtrait pas correspondre aux principes énoncés ci-dessus et ne pourrait que favoriser des conflits entre les préfets et les exécutifs départementaux et régionaux. En conséquence, elle vous propose de préciser, d'une part, que la section déconcentrée de ce fonds national sera gérée par le préfet de région, en concertation avec les collectivités territoriales, et, d'autre part, qu'elle sera réservée à des projets d'intérêt régional ou départemental.

*c) Clarifier les relations entre collectivités territoriales : la désignation d'une collectivité « chef de file »*

Comme l'a mis en évidence le rapport de la Mission d'information du Sénat, les lois de décentralisation ont accentué le « brouillage » des compétences en matière d'aménagement du territoire.

Tout en affirmant une priorité régionale, elles reconnaissent également les compétences des autres collectivités territoriales.

Les lois de décentralisation pouvaient, en réalité, difficilement ignorer les compétences des autres collectivités publiques en la matière. C'est ce que traduit l'article premier de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 en énonçant que les communes, les départements et les régions « concourent avec l'Etat (...) à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. »

De même, l'article L. 110 du code de l'urbanisme précise que « le territoire français est le patrimoine commun de la Nation, chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences (...) ».

En outre, la «*clause générale*» de compétence affirmée par les lois de décentralisation, permet à toutes les collectivités territoriales de se saisir des affaires qui concernent leur territoire.

Enfin, les groupements de communes exercent eux-mêmes des compétences intéressant l'aménagement du territoire et le développement économique. Les communautés de communes et les communautés de villes, en particulier, ont été dotées par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 de compétences de plein droit en ce qui concerne «*l'aménagement de l'espace*» et «*les actions de développement économique*».

Cette situation a entraîné des enchevêtrements de compétences et des concurrences entre collectivités auxquels il convient de remédier.

Certes la clarification ne pourra pas éviter tout croisement de compétences, chaque collectivité ayant une légitimité propre à intervenir dans des domaines intéressant son territoire.

De même, si chaque collectivité doit être en mesure de maîtriser les décisions concernant les financements qu'elle apporte, il serait illusoire de supprimer complètement toute forme de «*financements croisés*» qui font contribuer plusieurs collectivités à la réalisation d'un même projet. Lorsqu'est en cause la réalisation d'un grand équipement, le concours de plusieurs collectivités est, en effet, souvent indispensable. Le co-financement peut en outre –s'il est organisé dans le cadre d'un véritable partenariat– traduire utilement une solidarité et une complémentarité entre collectivités.

Si une solution rigide qui consisterait à confier, à titre exclusif, une compétence ou un groupe de compétences à une seule collectivité territoriale paraît vouée à l'échec, en revanche une **plus grande cohérence** doit être recherchée.

C'est pourquoi, votre commission spéciale souscrit à la proposition de la mission d'information du Sénat tendant à ce que soit désignée, pour chaque compétence ou groupe de compétences qui relèvent de plusieurs collectivités territoriales, une **collectivité chef de file**.

La collectivité chef de file coordonnerait la programmation et l'exécution de ces compétences.

Cependant, considérant que la mise en oeuvre de cette notion de chef de file demandait un examen détaillé par compétence, ou groupe de compétences, la commission a jugé nécessaire de renvoyer à une loi ultérieure le soin de désigner les collectivités chefs de file.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette loi, le partenariat serait organisé dans le cadre d'une convention entre les collectivités territoriales qui pourrait désigner l'une d'entre elles comme chef de file, afin de coordonner la programmation et l'exécution des compétences.

Garant de la cohérence d'objectifs communs, la collectivité chef de file ne se verra, en aucun cas, reconnaître un pouvoir de contrainte qui serait inconciliable avec l'un des principes essentiels de la décentralisation qui veut qu'aucune collectivité territoriale n'exerce une tutelle sur une autre.

Ce partenariat entre collectivités territoriales devra se développer sans préjudice des compétences que l'Etat est normalement appelé à exercer dans son rôle de garant de la cohésion nationale.

En outre, votre commission spéciale vous propose que cette loi ultérieure étende la faculté déjà reconnue aux collectivités territoriales dans des domaines limités, de se voir confier -à leur demande- l'exercice d'une compétence pour le compte d'une autre collectivité territoriale.

### **3. Opérer une avancée dans trois domaines stratégiques**

Troisième condition pour réussir l'aménagement du territoire : une avancée dans trois domaines considérés comme «stratégiques» par la Commission : la répartition de l'intelligence sur le territoire ; les transports et les communications ; enfin, la culture.

#### *a) La nécessité d'une meilleure répartition de la «matière grise»*

Au sens qu'avait retenu la Mission d'information du Sénat, les infrastructures «intellectuelles» recouvrent les établissements d'enseignement supérieur, les laboratoires de recherche et les pôles technologiques. Elles participent d'une manière décisive au développement harmonisé de notre territoire.

L'accueil d'une population étudiante en croissance continue -qui devrait représenter les deux-tiers d'une génération à la fin du siècle- l'évolution du contenu des enseignements supérieurs et le développement des techniques de télé-enseignement fournissent une opportunité historique, qui ne se reproduira pas de sitôt, de répartir de façon plus satisfaisante les équipements d'enseignement



supérieur sans passer obligatoirement par un renforcement des pôles universitaires existants.

Parallèlement, trois phénomènes sont en train de bouleverser la donne traditionnelle dans le domaine de la recherche. D'abord la volonté manifestée clairement par le Gouvernement depuis plusieurs années de mieux répartir les laboratoires sur le territoire. On doit également noter le soutien dont bénéficie depuis la décentralisation le développement des activités de recherche de la part des collectivités territoriales. Enfin, mais non le moindre facteur de mouvement, la formidable évolution des techniques de communication permet désormais aux chercheurs du monde entier d'accéder à des réseaux interactifs d'échange de données avec leurs pairs et de dialoguer entre eux par ordinateurs interposés.

Tout cela continue à faire se lever l'espoir d'un réel «ensemencement du territoire par l'intelligence».

Votre commission est convaincue qu'il faut saisir les opportunités offertes par les circonstances et nourrir cet espoir d'actions concrètes.

#### ① *Le diagnostic concernant l'enseignement supérieur*

#### ● **Les disparités existantes : l'hégémonie de Paris et des métropoles en matière d'enseignement supérieur universitaires régionales en matière de formations longues**

Les politiques engagées au cours de la dernière décennie par l'Etat et les collectivités locales pour répondre à l'afflux de la population étudiante ont davantage abouti à gérer les effectifs d'étudiants en masse qu'à prendre en compte les nécessités d'un développement harmonieux de l'intelligence sur l'ensemble de notre territoire. Ces politiques «quantitatives» n'ont pas entraîné une réduction des disparités régionales et locales en matière d'implantation d'équipements universitaires et de recherche.

La région parisienne au sens large continue de capter une part considérable des étudiants, des enseignants et des chercheurs. Elle rassemble ainsi 27 % des étudiants pour une population n'excédant pas 18 % de la population nationale, 40% des effectifs inscrits en DEA et 30 % des élèves ingénieurs. Des disparités persistent entre les villes de vieille tradition universitaire et les autres. Des disparités se creusent entre les métropoles dotées

d'universités de plein exercice et la quarantaine de villes moyennes qui ont hérité, au cours des dernières années, d'équipements d'enseignement supérieur. Voués aux seuls premiers cycles généraux ou aux filières technologiques courtes à visées professionnelles, ces équipements n'ont pas permis d'insuffler un véritable rayonnement universitaire à ces villes.

L'attitude des pouvoirs publics qui a consisté principalement à valider les créations «spontanées» de nombreuses antennes universitaires délocalisées, à ouvrir des départements d'instituts universitaires de technologie (IUT) ou des sections de techniciens supérieurs (STS) témoigne d'une certaine indifférence pour l'équilibre territorial de la carte universitaire.

● **Des disparités renforcées par le schéma  
«Université 2000»**

En dépit des 32 milliards de francs engagés sur la période 1991-1995, le schéma «Université 2000», financé par l'Etat et les collectivités locales, ne poursuivait que des objectifs quantitatifs. Il ne se situait pas dans une perspective d'aménagement du territoire. Il n'a pas corrigé les disparités existantes dans la carte universitaire de la France.

Si trois universités nouvelles ont été développées dans les régions déficitaires du Nord et de l'Ouest, quatre ont été créées dans l'immédiate périphérie de Paris au détriment de l'équilibre qui s'était instauré aux marches plus éloignées de l'Ile-de-France.

De nombreux départements d'IUT ont été créés depuis 1992 dans des métropoles universitaires à forts effectifs étudiants tandis que les quarante villes moyennes dont la population universitaire ne dépasse pas 10.000 étudiants ont été réduites à la portion congrue. Elles ont principalement été spécialisées dans les formations de premier cycle et d'IUT présentées comme «l'équipement universitaire par excellence» de ces agglomérations.

L'involontaire spécialisation courte et l'absence de perspective de poursuite d'études vers les deuxième et troisième cycles incitent les meilleurs bacheliers à se diriger, dès la première année, vers des universités de plein exercice et s'opposent à l'installation d'universitaires de qualité dans les villes moyennes.

Il convient de s'interroger sur le développement du modèle prôné des formations technologiques courtes qui risque de

répondre, dans l'avenir, de manière peu satisfaisante aux besoins des entreprises en cadres polyvalents et au déroulement de carrières.

Enfin, du fait du mode de financement choisi pour réaliser le schéma, les implantations ont davantage résulté d'une certaine surenchère et de la capacité financière des collectivités locales à supporter ces dépenses -les collectivités riches étant favorisées au détriment des plus démunies- que d'un souci d'aménagement du territoire. Une révision de ce schéma s'impose.

Or, les années à venir vont se caractériser par la poursuite d'une forte croissance des effectifs universitaires jusqu'à l'horizon 2000, aussi bien au bénéfice des formations technologiques courtes qu'à celui des deuxième et troisième cycles destinés à connaître une progression rapide liée au phénomène de la poursuite d'études des étudiants titulaires d'un DEUG ou d'un DUT :

**Compte tenu des perspectives démographiques qui devraient aboutir à un fléchissement de cette croissance dans moins de dix ans, il importe d'agir rapidement pour définir une politique universitaire plus soucieuse des impératifs de l'aménagement du territoire.**

● **Une autre politique universitaire : mettre en place des formations longues spécialisées dans des villes moyennes**

Une nouvelle politique universitaire devrait permettre de créer des universités de plein exercice hors des métropoles régionales.

Les exemples étrangers, américains (Princeton, Cornell), allemand (Tübingen), anglais (Oxford, Cambridge), témoignent, ainsi que l'avait montré la Mission sénatoriale d'information, du succès d'universités de taille moyenne (3.000 à 5.000 étudiants) dans des villes petites ou moyennes parfois éloignées de centres urbains importants.

Les nouvelles technologies de l'information permettent, en temps réel, l'enseignement à distance interactif. Elles renouvellent l'approche traditionnelle des « seuils critiques » de taille des établissements en-deça desquels on cumulerait les inconvénients résultant de coûts élevés par étudiants et d'une offre médiocre d'enseignement et de recherche.

Les nouvelles technologies devraient permettre à des universités moyennes ou petites de susciter une offre pédagogique originale et de qualité susceptible d'attirer des étudiants au-delà de leur zone naturelle de recrutement. Dans les enseignements «banalisés» de premier cycle comme dans les filières de deuxième et troisième cycles, des formations originales et spécialisées attireraient les bons étudiants et les enseignants de qualité.

L'objectif passe par une mise en valeur du tissu économique local et régional pour les formations initiales et continues à finalité professionnelle et pour la recherche. Il passe par le développement des partenariats avec des institutions académiques de statut national ou international, et par une «protection» au moins temporaire de l'administration centrale pour amorcer la phase de développement.

**Rester enfermé dans une stratégie d'accueil des formations courtes n'aboutirait qu'à occuper le créneau disponible en permanence : celui de la médiocrité.**

Opter pour une stratégie de prestige de type «grande école» n'est pas sans risque. L'avenir universitaire des villes moyennes, compte tenu de l'évolution prochaine de la démographie étudiante, passe donc par la création de troisièmes cycles très spécialisés.

## ② *Le diagnostic concernant la recherche*

En ce domaine, les lacunes de la situation actuelle apparaissent à la lumière d'un triple constat.

Les statistiques révèlent une vérité incontestable : la recherche publique française est très fortement concentrée. La région Ile-de-France absorbe, à elle seule, plus de 40 % des crédits civils alloués aux laboratoires publics (universités, CNRS, établissements spécialisés) et approximativement, la même proportion de chercheurs.

La prédominance de la région capitale est encore plus prononcée pour la recherche dite industrielle, c'est-à-dire la recherche privée. 55 % des dépenses de recherche-développement industrielle réalisées en France l'étaient dans la région capitale, le département des Hauts-de-Seine en assurant à lui seul 27 %, soit trois fois plus que la région Rhône-Alpes, la deuxième du classement.

En outre, la concentration géographique des moyens de recherche se double d'une concentration économique. La politique française de recherche tend à privilégier à l'excès les grandes

entreprises. Les secteurs industriels qui, au travers notamment des grands programmes technologiques définis et lancés par l'Etat, bénéficient de la majorité des soutiens publics sont tenus à 60 % par ces grandes entreprises. Il en résulte que la recherche industrielle française est trop focalisée sur quelques types d'activité et insuffisamment vivante dans le monde des petites et moyennes entreprises.

Enfin, le développement des technopoles -ces parcs scientifiques qui rassemblent sur un même site enseignants, chercheurs et entrepreneurs- est, à plus d'un titre, insuffisamment coordonné.

Les promoteurs des technopoles ont toujours eu pour ambition de développer entre les différents acteurs qui y sont regroupés des synergies, des interactions qui favorisent les innovations techniques, suscitent la création de nouvelles entreprises et enclenchent, en quelque sorte, le cercle vertueux du développement économique moderne.

La trop forte concentration, au profit de quelques villes seulement, des établissements publics d'enseignement supérieur ne permet toutefois pas toujours de créer de tels pôles dans des conditions optimales. Aussi, en l'absence d'établissement d'enseignement supérieur, les technopoles dépendent d'une animation universitaire extérieure et s'apparentent, tout au moins dans un premier temps, à des zones industrielles bénéficiant d'une appellation plus prestigieuse. C'est là une des fragilités majeures du «développement technopolitain français» et une des raisons qui justifient une réforme en profondeur de la carte universitaire.

En outre, l'Etat n'a pas encore élaboré de philosophie globale ni fixé 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.

Il serait donc utile de disposer d'un cadre légal permettant d'assurer une coordination minimale du foisonnement des initiatives locales et de favoriser les zones connaissant les plus forts handicaps.

③ *Les propositions de la commission*

● **En matière d'enseignement supérieur**

La commission spéciale vous propose de promouvoir une répartition plus équilibrée des établissements d'enseignement supérieur afin d'atténuer la concentration universitaire à Paris et dans quelques métropoles régionales et de rééquilibrer notre territoire dans le cadre d'universités de dimensions moyennes.

Cette répartition nouvelle de l'intelligence ne devra pas se faire au détriment de la qualité de l'enseignement. Elle préservera la nécessaire liaison entre l'université et la recherche.

Un tel objectif passe par un changement de politique et donc une révision des principes du schéma «Université 2000» qui n'a pas pris en compte l'aménagement du territoire. Il passe par la définition de spécialisations entre universités sous la direction et le contrôle de l'Etat afin d'éviter les doubles emplois et les compétitions nuisibles à l'efficacité.

La commission vous propose que soit établi dans les dix-huit mois de la publication de la présente loi un schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche qui viendra prendre le relais du schéma «Université 2000».

Le nouveau schéma, dont la mise en oeuvre sera négociée entre l'Etat et les régions dans le cadre des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, aboutira à une répartition équilibrée des universités sur le territoire national à l'horizon 2015. Il devra prévoir la transformation en universités de plein exercice d'un certain nombre d'antennes universitaires installées dans des villes moyennes et rattachées à des universités-mères.

Que l'on ne s'y trompe pas ! Il ne s'agit pas -comme l'ont laissé supposer, dans leurs commentaires, certains représentants, parmi les plus conservateurs, de la communauté universitaire- d'ériger en université tous les centres universitaires.

Il s'agit de prévoir une telle transformation pour des centres universitaires qui accueillent chacun un nombre significatif d'étudiants, et qui sont appelés à se développer autour d'une spécialisation thématique fondée sur les deuxième et troisième

**cycles, approuvée par l'Etat et dotée de contrats de recherche correspondants.**

La commission propose, par ailleurs, que les antennes 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.

Les orientations destinées à assurer le rayonnement international de ces universités seront fixées dans ce même schéma directeur.

La commission vous propose, en outre, à titre expérimental, dans l'attente de ce schéma, la création de deux nouvelles universités répondant aux conditions posées ci-dessus, afin d'accueillir les effectifs supplémentaires d'étudiants.

#### ● En matière de recherche

Dans le domaine de la recherche, la commission vous proposera une stratégie organisée autour de trois axes majeurs qui auront, notamment, à être déclinés par le schéma directeur national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il s'agit tout d'abord de fixer un objectif à la fois ambitieux et réaliste de redéploiement de la recherche publique dans les régions : la localisation hors de la région d'Ile-de-France de 65 % des personnels participant à ce type d'activité dans dix ans.

Il convient ensuite d'orienter la recherche privée dans la même direction mais en excluant toute mesure pouvant avoir pour effet de porter atteinte à la liberté de décision des entreprises privées. D'où l'idée d'utiliser le levier du crédit d'impôt-recherche, au moyen d'un élargissement de l'assiette de calcul de cet avantage fiscal, pour les laboratoires privés s'installant dans des zones peu dotées en équipement de recherche. Dans cette perspective, un des amendements présentés tend à majorer d'un montant équivalent au tiers des salaires versés aux personnels de recherche travaillant dans ces zones les dépenses éligibles au titre du crédit d'impôt.

Puis, il est prévu que les dépenses de participation en capital à des entreprises déjà installées ou désireuses de s'installer sur des sites de développement technologique, dont la liste sera fixée

par décret, puisse être inscrite dans l'assiette du crédit d'impôt-recherche. Ceci est proposé comme moyen d'infléchir en faveur des zones les moins bien dotées, le développement technopolitain et créer les conditions d'une meilleure coordination des initiatives locales en ce domaine.

Par ailleurs, le schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche aura à établir les principes devant régir la coordination des politiques universitaires et de recherche avec le développement économique local, de manière à assurer l'effet d'entraînement souhaité. Il définira également les orientations permettant de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux infrastructures et aux programmes de recherche, afin de palier un des handicaps que connaît notre système de recherche.

#### *b) Les transports et les télécommunications*

##### ● Les transports

- Le rapport «Carrère» rendu public en juillet 1992 a eu un mérite : celui de rendre évidente, à tous les décideurs la notion d'**inter-modalité**, c'est-à-dire la nécessité, pour définir une politique cohérente des transports et des moyens de communication, de prendre en compte l'ensemble des moyens dans une logique de complémentarité.

Cette approche a inspiré la mission sénatoriale d'information dans la rédaction de son rapport (n° 343 - Sénat 1993-1994 - p. 201 à 220).

La Mission attachait une particulière importance à l'extension et à la révision des schémas directeurs d'infrastructures de transport. Plus particulièrement, il convenait, pour elle, de veiller à la création de plate-formes multi-modales et à la continuité locale des grands axes. Sans «rabattement» des liaisons autoroutières et ferroviaires, la tendance à la dévitalisation risquait, selon elle, d'être accentuée et non atténuée.

La cohérence entre les schémas directeurs et la loi d'orientation était, pour la Mission, essentielle. Afin qu'elle soit assurée, les schémas devraient être prolongés jusqu'en 2015. «A défaut, indiquant la synthèse de ces travaux, notre pays tenterait de voir loin mais resterait myope».

Les infrastructures de communication ne se limitent pas aux routes, autoroutes et TGV. Un projet global d'aménagement du territoire ne peut ignorer les transports aériens, les ports maritimes, les rivières et canaux. Pour les premiers, il serait nécessaire, selon la Mission, de développer les grands aéroports



de province (pour renforcer les liaisons internationales et désencombrer les aéroports de Paris) et d'obtenir de la Communauté européenne qu'elle s'oriente vers une péréquation financière entre dessertes aériennes à fort et faible trafic. Les secondes devraient être reliées aux liaisons routières et ferroviaires à grande vitesse. Les troisièmes doivent être raccordés entre eux et modernisés.

Mais, pour la Mission, la relance des investissements dans les infrastructures de communication ne pourrait ignorer le problème du financement. La participation de l'État, qui s'est considérablement affaiblie au fil des années, devrait être revalorisée. Et le dossier de la tarification devrait être rouvert, en envisageant la prolongation des concessions, en redonnant à la direction des routes (ministère de l'Équipement) le contrôle des sociétés concessionnaires et en développant la solidarité financière entre les opérateurs publics et privés (report systématique des excédents de certaines liaisons sur celles dont la rentabilité est différée).

Dans sa version initiale, le projet de loi d'orientation traitait des transports à son article 15 ainsi que dans le schéma national annexé.

L'article 15 a pour objet :

- d'instaurer un **fonds unique d'investissements des transports terrestres** ;

- d'instituer deux taxes destinées à abonder ce fonds.

L'Assemblée nationale a judicieusement -et cet amendement constitue un des apports positifs qu'il faut porter au crédit de nos collègues députés- décidé de scinder en deux ce fonds et de créer :

- un fonds «**Transports terrestres**» qui serait abondé par une taxe due par les concessionnaires d'autoroutes ;

- un fonds d'investissement fluvial qui serait abondé par une taxe frappant les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés.

Mais, dans le même temps, l'Assemblée nationale a fait disparaître le schéma national et tout ce qu'il pouvait contenir d'intéressant sur les infrastructures de transports.

- Votre commission spéciale estime donc que, parmi les avancées qui peuvent être opérées, deux dossiers doivent être examinés.

Le premier concerne celui des **infrastructures fluviales et le désencalvement des grands bassins (Seine-Nord, Seine-Est, Saône-Moselle et Saône-Rhin).**

Il est clair que les ressources que procurent les centrales hydro-électriques édifiées sur le Rhône et ses affluents par la compagnie nationale du Rhône pourraient être payées à un prix supérieur et qu'EDF pourrait être incité à les payer à un prix plus voisin de ce qu'elle acquitte aux autres producteurs d'électricité. Pour l'établissement public, la contrainte serait relativement légère puisqu'elle pourrait être répercutée sur les tarifs des abonnés ou trouver des recettes de compensation à l'exportation avec l'accord de l'Etat.

La ressource financière tirée de la «rente du Rhône» pourrait permettre d'alimenter, à hauteur de 1,6 milliard de francs l'an, le programme d'équipement de la liaison Rhin-Rhône lancé par la CNR. Mais cette solution n'est pas exclusive et l'instauration d'une taxation a paru également possible à la commission.

**Deuxième dossier à traiter : celui de la planification géographique des infrastructures de transports.** A l'heure actuelle, il n'existe que le schéma directeur national des voies navigables (de 1985) et le schéma directeur national routier de 1992. On peut y ajouter le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse fixé par le CIAT du 14 mai 1991.

L'idée serait donc de relancer la programmation géographique et de convevoir, dans une logique intermodale, les schémas directeurs pour :

- le réseau ferroviaire dans son ensemble ;
- les plates-formes multi-modales ;
- les ports maritimes ;
- les aéroports et les lignes aériennes intérieures.

Dans le même temps, on actualiserait le schéma routier et le schéma fluvial.

Le terme de réalisation de l'ensemble de ces schémas serait fixé à 2015.

### ● Les télécommunications

Même s'il est encore difficile d'en distinguer tous les contours, il est quasi-certain qu'une nouvelle forme de société est en train d'émerger et qu'elle sera une «société d'information», au sens où on a pu parler de «société industrielle» ou de «société paysanne».

Les télécommunications seront, pour le développement du territoire, au XXe siècle ce que le chemin de fer a été au XIXe.

Il est non moins certain que cette « société d'information » sera globale et planétaire. Globale, car les nouveaux processus de production pénétreront tous les aspects de la vie collective. Planétaire, car la compétition entre les entreprises et la circulation des produits proposés aux consommateurs s'effectueront au niveau de la planète et non plus à l'échelle d'un pays ou d'un ensemble limité de pays.

Or, pour la plupart des observateurs avertis, il est évident que les télécommunications vont jouer un rôle de premier plan dans la construction et dans le fonctionnement de cette société d'information. Elles y joueront tout simplement le rôle que le secteur des transports -industrie et service confondus- assurent dans nos sociétés industrielles développées.

Dans ces conditions, préparer l'aménagement de la France de 2015 sans organiser le développement des télécommunications serait faire preuve d'un aveuglement coupable.

Les télécommunications constituent vraisemblablement l'instrument privilégié des politiques qui seront menées demain en matière d'aménagement de l'espace. Elles portent en germe une promesse de réponse radicale aux déséquilibres territoriaux car elles abolissent la distance.

En ce domaine, les réseaux à haut débit -dits aussi « autoroutes de l'information »- constituent donc un enjeu fondamental. Si, dans l'espace rural, l'information circule sur des « chemins vicinaux » et non sur des « autoroutes », les problèmes qui s'y posent aujourd'hui auront, peut-être, changés de forme mais ils ne seront pas résolus.

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

Cependant l'économie des télécommunications est aujourd'hui entrée dans l'ère des mutations. Tant les progrès technologiques que les évolutions juridiques ont bouleversé la physionomie du secteur au cours de la décennie écoulée. Et cette transformation est loin d'être achevée. L'internationalisation croissante des échanges, la politique de la concurrence menée dans le cadre de l'Union européenne, tout comme l'émergence de produits et d'entreprises « multimédias » apparaissent de nature à accentuer encore les tendances déjà relevées.

Dans un tel contexte, un abandon aux forces du marché conduirait à renoncer à toute politique du territoire. Les nouveaux réseaux et les nouveaux services se trouveraient réservés aux populations les plus solvables et aux zones de peuplement les plus denses. Celles-ci se trouveraient alors confortées dans le cercle vertueux du développement tandis que les territoires les plus démunis en resteraient à l'écart.

De renoncement en renoncement la logique du service public à laquelle est aujourd'hui encore soumis le secteur des prestations de télécommunications serait laminée et la notion même de service public deviendrait une incantation vide de sens. C'est pourquoi, votre commission pose comme double exigence que le schéma directeur des télécommunications :

- établisse les bases d'une politique volontariste d'irrigation du territoire par les réseaux interactifs à haut débit ;

- et fixe les principes permettant d'affirmer les valeurs du service public sans lesquelles cette politique volontariste ne saurait aboutir.

### *c). L'action culturelle*

Comme elles se constatent dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, les distorsions territoriales se retrouvent naturellement dans la vie culturelle.

La tendance à la centralisation culturelle et à la domination parisienne a encore été accentuée depuis une décennie par la pratique dite des «grands travaux» alors que l'attente culturelle de notre pays est immense.

Les déséquilibres Paris-province et les déséquilibres entre collectivités locales elles-mêmes appellent ainsi des corrections territoriales indispensables.

### ● **Le constat et les propositions de la mission d'information du Sénat**

Prenant acte de ces déséquilibres, la mission d'information du Sénat préconisait ainsi un double renforcement de l'effort déjà entrepris en matière de partenariat et de diffusion culturelle.

\*Le renforcement du partenariat culturel

L'outil principal de ce partenariat pourrait être constitué par des **schémas régionaux d'action culturelle** qui seraient annexés aux contrats de plan Etat-régions. Ces schémas élaborés dans chaque région, en concertation entre l'Etat, la région, les départements et les grandes communes, prendraient en compte l'ensemble des aspects de la vie culturelle (musique, danse, patrimoine, musées, cinémas, théâtre, arts plastiques, bibliothèque et lecture publique, archéologie et archives).

Ils permettraient de définir de véritables stratégies culturelles régionales autour de pôles de développement, auxquelles l'Etat contribuerait à travers sa participation au financement des contrats de plan.

Des schémas départementaux et des réseaux de ville pourraient être constitués dans cette perspective sur des thèmes précis.

Le partenariat culturel pourrait également être développé avec des **conventions de développement culturel** passées avec les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) par les départements et les communes afin de mettre différents types d'équipements culturels en réseau, notamment dans le domaine de l'enseignement musical.

Enfin, le développement de l'**intercommunalité** participe de ces formules de partenariat culturel, et permettrait notamment d'établir une solidarité de zone «urbano-rurale» indispensable à un renforcement de la diffusion culturelle sur l'ensemble du territoire.

\* Le renforcement de la diffusion culturelle

Ce renforcement passe par la formation de personnels de qualité (conservateurs), par un accroissement de l'aide de l'Etat aux établissements d'enseignement comme ceux d'art plastique, par une politique ambitieuse d'aide à la diffusion, par un encouragement des pratiques amateurs, par une meilleure circulation des collections, par un développement de la protection et de la mise en valeur du patrimoine français, notamment monumental (qui appartient, il convient de le rappeler, pour 62 % aux collectivités locales), rural et vivant et par la création de musées de rayonnement international.

\* Les mesures du CIAT du 20 septembre 1994 en faveur du développement culturel et de l'aménagement du territoire : « les grands projets en régions »

Le quasi achèvement des grands travaux parisiens et la décroissance, puis l'annulation des enveloppes correspondantes, vont permettre de dégager des crédits d'équipement afin de poursuivre et de renforcer l'effort du ministère de la culture en faveur de l'aménagement culturel du territoire, notamment par la création d'équipements culturels d'excellence.

Lors du CIAT du 20 septembre 1994, le Premier ministre a ainsi décidé d'allouer une enveloppe de 800 millions de francs de crédits à la mise en oeuvre d'un programme de **grands projets régionaux** (GPR) à compter de 1995.

Ces opérations devraient permettre de structurer et d'établir une carte plus équilibrée du territoire en matière d'équipements culturels.

Les opérations retenues seront arrêtées au cours du dernier trimestre de 1994 et porteront sur des projets d'équipements d'Etat et des aménagements qui bénéficieront à des collectivités territoriales dans l'ensemble des domaines culturels (patrimoine écrit, monumental et muséographique, arts plastiques, musique danse, théâtre).

Ces projets devront avoir une vocation interrégionale et internationale particulièrement forte.

● **Les propositions de la commission**

Se situant dans le droit fil des propositions de la mission d'information du Sénat et des grands projets régionaux annoncés lors du dernier CIAT, votre commission vous propose un dispositif qui définit l'objectif d'une véritable politique de rééquilibrage culturel de notre pays et qui met en place les moyens de remédier aux déséquilibres actuels.

Les dépenses culturelles de l'Etat se répartissent actuellement entre 40 % et 60 % au bénéfice de la région Ile-de-France. L'Etat doit se fixer un délai de dix ans pour inverser cette répartition, notamment par des programmes d'équipements dans les régions qui succéderont aux «grands travaux parisiens» et parallèlement par un redéploiement vers les régions, d'équipements parisiens, notamment en ce qui concerne des collections de musées.

Le schéma d'orientation des équipements culturels devra ainsi déterminer les grands équipements implantés en région qui constitueront le maillage culturel du territoire et qui auront vocation à participer au rayonnement de la France à partir de l'ensemble des régions et non plus de la seule région parisienne.

Des contrats d'action culturelle définiront, dans l'espace régional, l'implantation des équipements, leur vocation, leur rayonnement et les stratégies à mettre en oeuvre.

Ils chercheront à valoriser des spécificités régionales par le développement des musées, des enseignants artistiques et du patrimoine, monumental, rural et vivant des régions.

#### **4. Prendre en compte les déséquilibres spécifiques à certains territoires**

Une politique d'aménagement du territoire ne saurait être crédible si, au-delà d'objectifs généraux, elle ne s'attachait pas à résoudre les déséquilibres territoriaux les plus prononcés.

La commission spéciale a, en conséquence, considéré qu'elle ne pouvait pas, d'une part, omettre d'affirmer la solidarité de la région d'Ile-de-France avec le reste du pays et, d'autre part, d'accentuer les propositions du projet de loi concernant les zones rurales ou urbaines les plus défavorisées. Cependant si, pour elle, la région capitale doit être traitée à part, les banlieues en dérive et les zones rurales en déshérence doivent, à chaque fois que cela est possible, bénéficier de mesures identiques.

##### *a) L'Ile-de-France : promouvoir un développement qualitatif et maîtriser la croissance quantitative*

L'Ile-de-France est, en France, une région « hors normes », par l'importance de sa population, par les problèmes auxquels elle est confrontée. Quarante ans après la naissance de l'aménagement du territoire elle constitue une exception qui n'est pas sans être un facteur de déséquilibre du territoire.

Cependant, Paris et sa région constituent aussi un atout pour la France en raison de leur prestige international et de l'attraction qu'ils exercent sur le monde.

Aussi, la commission a-t-elle entendu proclamer la nécessité du renforcement qualitatif de la région d'Ile-de-France car, dans la compétition entre grandes métropoles européennes, Paris reste encore un atout fragile qu'il convient de conforter.

Mais elle a souhaité également rappeler avec force la nécessaire solidarité de la région capitale avec le reste de la France. En ce sens, elle a :

① limité les prérogatives reconnues à la région d'Ile-de-France pour l'élaboration et la révision d'un schéma directeur régional sans équivalent sur les autres parties du territoire métropolitain continental ;

② établi les bases légales d'un rétablissement de l'agrément administratif préalable à des opérations de construction de locaux à usage professionnel en région d'Ile-de-France ;

③ posé le principe de l'instauration systématique de péages sur les nouvelles autoroutes construites dans la région capitale et celui de l'affectation du fruit des péages ainsi perçu à une péréquation tarifaire en faveur du désenclavement des régions mal desservies.

*b) Les zones rurales et urbaines défavorisées*

Pour chacune de ces zones fortement handicapées, votre commission exige l'intervention d'une loi spécifique portant des mesures à même d'assurer un traitement efficace des difficultés qu'elles affrontent.

Dans l'attente de l'intervention de ce texte, elle a très significativement renforcé les mesures qui comportait le projet de loi et qui visaient simultanément ces deux types de territoire. Elle a ainsi :

① institué un système d'amortissement accéléré des investissements immobiliers industriels et commerciaux effectués par des entreprises installées ou s'installant dans ces zones ;

② exonéré les mêmes entreprises de toute cotisation sociale pour tout emploi créé sur place dans les cinq ans suivants la publication de la loi ;



③ appliqué en 1er janvier 1995, pour ces seules zones, les mesures fixées au 1er janvier 1998 par la loi «Girault» du 20 décembre 1993.

Par ailleurs, afin d'encourager la mixité de l'habitat sur l'ensemble du territoire, a été prévu un relèvement du plafond des déficits fonciers sous conditions de location à des ménages dont les ressources n'excèdent pas un certain montant.

## **5. Mettre en place un observatoire national**

A la suite de la mission d'information du Sénat, votre commission spéciale considère que la détermination et la conduite de la politique d'aménagement du territoire ne peuvent se concevoir efficacement qu'à partir de la collecte et de l'exploitation d'informations statistiques ainsi que de l'analyse des expériences de développement local menées en France ou dans d'autres pays.

Votre commission spéciale n'ignore pas la qualité des études réalisées par différents organismes tels que le GERI, l'INSEE ou les Instituts universitaires d'économie régionale. La DATAR accomplit, de son côté, des travaux importants.

Les Assemblées parlementaires –dans leur double mission législative et de contrôle– jouent, en outre, un rôle essentiel dans le suivi des politiques d'aménagement. Le Sénat, en particulier, –représentant des collectivités territoriales aux termes de l'article 24 de la Constitution– prête une attention particulière à ces questions comme en témoignent notamment les travaux réalisés par les missions d'information successives sur l'espace rural et l'aménagement du territoire.

De même, le Conseil économique et social, dans sa mission consultative, est appelé à recueillir des informations et à examiner les questions relatives à l'aménagement.

Mais, votre commission spéciale juge souhaitable la création d'un organisme qui serait situé au centre d'un réseau lui permettant de recueillir et de diffuser les informations sur l'aménagement du territoire : **l'observatoire national de l'aménagement et du développement du territoire.**

Autorité indépendante, cet observatoire constituerait un outil d'aide à la décision pour les pouvoirs publics, en recueillant et diffusant des informations et en évaluant les actions d'aménagement du territoire.

## **6. Reconnaître la complémentarité entre ville et espace rural**

Dernier principe qui, en quelque sorte, a été le fil conducteur de la commission au cours de ses travaux : la reconnaissance de la **communauté d'intérêts** entre ville et espace rural.

Les auditions successives que la commission a organisées ont conduit son rapporteur et une majorité de ses membres à la certitude que le vieux clivage villes/campagnes devait être dépassé. Ville et espace rural sont complémentaires. Ils doivent être solidaires. Il ne s'agit plus d'aiguiser les convoitises des uns ou les frustrations des autres.

L'affirmation du concept de «réseau de villes», dès le début du texte, à l'article 2, l'impératif de recherche de l'équilibre urbain dans le schéma directeur de l'Ile-de-France (article 7), la proposition d'implantation d'universités de plein exercice dans des villes moyennes n'ont pas d'autre objet. L'approfondissement du concept de «pays» relève du même esprit. La commission n'a-t-elle pas, en effet, affirmé que le pays se devait d'être le lieu d'expression des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ?

**Deux lignes d'action jaillissent de cette volonté de conciliation :**

- d'abord, placer la ville au coeur de l'espace rural et en faire le moteur d'un développement coordonné de l'ensemble, profitable à tous ;

- ensuite, traiter de la même manière l'espace rural en voie de dévitalisation et les banlieues deshéritées.

L'ambition de la commission, dans ce dernier domaine, transparait dans les deux articles homothétiques qu'elle a déposés avant le titre V. L'un traite des moyens de revitaliser les zones rurales fragiles ; l'autre décrit les mesures destinées à corriger la dérive des banlieues en crise.

**Il s'agit de conjurer les antagonismes territoriaux pour mieux les conjuguer.**

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie sous la présidence de M. Jean François-Poncet, la Commission spéciale a procédé, au cours de ses séances des lundi 17 et mardi 18 octobre 1994, sur le rapport de MM. Gérard Larcher, rapporteur, Jean-Marie Girault, rapporteur pour les questions juridiques et Claude Belot, rapporteur pour les questions financières, à l'examen du projet de loi n° 600 (Sénat 1994-1995) d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

**Sous réserve des amendements qu'elle vous propose, la Commission spéciale a décidé, dans sa majorité, de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi.**

<b>ANNEXE</b>
---------------

**Personnalités entendues**

M. Pierre-Henri PAILLET, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)

M. Jean-Paul DELEVOYE, Président de l'Association des Maires de France

M. Jean AUROUX, Président de la Fédération des Maires des Villes moyennes (FMVM)

M. Pierre CORMORÈCHE et une délégation de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)

M. Raymond CERRUTI, Président de l'Assemblée des Chambres françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI)

M. Charles MILLON, Président de la Commission spéciale à l'Assemblée nationale

M. Patrick OLLIER, Rapporteur de la Commission spéciale à l'Assemblée nationale

M. Pierre LAFFITTE, Président de Sophia-Antipolis.

M. Etienne LAPEZE, Président du «Groupe du Monde Rural»

M. Luc GUYAU, Président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Augustin BONREPAUX, Président de l'Association nationale des élus de la Montagne (ANEM)

M. Jean DELMAS et une délégation de l'Assemblée permanente des Chambres de métiers (APCM)

M. Martin MALVY, Président de l'Association des petites villes de France (APVF)

M. François FILLON, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M. Jean BRIANE, Président, et une délégation du Centre de Rencontres et d'initiatives pour le développement local (CRIDEL)

M. Jean-Pierre FOURCADE, Président du Comité des Finances locales

M. Charles PASQUA, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

M. Daniel HOEPEL, Ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales

M. Jean-Pierre BOISIVON, directeur général du groupe ESSEC

M. Jean-Marie RAUSCH, président, et M. François TRUCY, vice-président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF)

M. Pierre TROUSSET, Président de l'Assemblée permanente des présidents de Conseils économiques et sociaux régionaux (APCESR)

M. Bernard BOSSON, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

M. Henri COLLARD, Vice-Président, et une délégation de l'Assemblée des présidents de Conseils généraux (APCG)

M. Jacques OUDIN, Vice-Président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)

MM. Yvon BOURGES et Jacques VALADE, représentants de l'Association nationale des élus régionaux (ANER)

M. François PAOUR, Président de la Fédération nationale des maires ruraux

M. Antoine HERTH, Secrétaire général du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA)

M. François IDRAC, délégué interministériel à la Ville (DIV)

Mme Pascale PÊCHIEUR, Secrétaire générale du  
Groupement des autorités responsables de transport (GART)

M. Michel LEROY, délégué général de la Fédération  
nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM)

M. Jean BILLET, Vice-Président, et une délégation de  
l'Union nationale des Associations familiales (UNAF)

M. de MOURGUES, directeur au Conseil national du  
Patronat français (CNPFF)

Mme Marie-José AUGÉ-CAUMON, Président de la  
Fédération des syndicats pharmaceutiques de France

M. Georges SEGUIN, Président de l'association des  
pharmacies rurales

M. Jean PARROT, Président du Conseil de l'Ordre des  
pharmaciens

M. Alain BENSOUSSAN, président de l'Institut national de  
la recherche en informatique et en automatique (INRIA)

M. André DARRIGAND, président, et M. Claude  
BOURMAUD, directeur général de la Poste.