

N° 133
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

Annexe au proces-verbal de la séance du 9 décembre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire,

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

Senateurs

TOME I :
EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

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

Voir les numéros :

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

Deuxième lecture : 1646, 1724 et T.A. 292.

Sénat : Première lecture : 600 (1993-1994), 35 et T.A. 18 (1994-1995).

Deuxième lecture : 105 (1994-1995).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE - EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I - UN PROJET DE LOI QUI PEUT DEVENIR UNE GRANDE LOI	12
A. IL AFFIRME LA VOLONTE DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION	12
B. IL ÉTABLIT UN «COMPROMIS» HISTORIQUE ENTRE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE ET LE RESTE DE LA FRANCE	15
C. IL ENRACINE LE PRINCIPE DE LA PERÉQUATION	16
D. IL PROGRAMME LE RÉVEIL DU TERRITOIRE	17
II. UNE SECONDE LECTURE QUI S'ANNONCE FAVORABLEMENT	18
A. UN CALENDRIER «SERRÉ»	18
B. UN TEXTE QUI PORTE LA MARQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	18
C. L'APPROCHE DE LA COMMISSION	23
1. Une grande fermeté	24
2. La volonté d'aboutir	24
DEUXIÈME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES	27
<i>Article premier : Principes de la politique d'aménagement et de développement du territoire</i>	27
CHAPITRE PREMIER : Du schéma national et du conseil national d'aménagement et de développement du territoire ..	28
<i>Article 2 : Schéma national d'aménagement et de développement du territoire</i>	28
<i>Article 3 : Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire</i>	30
CHAPITRE II : Des directives d'aménagement	32
<i>Article 4 (Art. L.111-1-1 du code de l'urbanisme) : Directives territoriales d'aménagement</i>	32
<i>Article 5 : Coordination</i>	34
CHAPITRE III : Des documents de portée régionale et de la conférence régionale	37
<i>Article 6 (Art. 34, 34 bis A et 34 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983) : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire - Conditions d'application dans les départements d'outre-mer et en Corse - Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire</i>	37

	<u>Pages</u>
Article 6 bis A (nouveau) : Schéma interrégional de littoral	41
Article 6 bis : Politiques interrégionales de développement des massifs de montagne	41
Article 6 ter : Bassins de formation	42
Article 6 quater : Schéma régional d'urbanisme commercial ...	44
Article 7 (Art. L.141-1 du code de l'urbanisme) : Schéma directeur de la région d'Ile-de-France	45
CHAPITRE IV : Du groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire .	46
CHAPITRE V : Des schémas sectoriels (intitulé nouveau)	46
Article 7 bis : Création des schémas sectoriels	46
Section I : Du schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche (intitulé nouveau)	47
Article 7 ter : Etablissement d'un schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche	48
Sous-section I : Des principes applicables à l'enseignement supérieur et des modalités de leur mise en oeuvre	48
Article 7 quater : Répartition équilibrée des universités sur le territoire	48
Sous-section II : Des principes applicables à la recherche et des modalités de leur mise en oeuvre	53
Article 7 quinquies : Développement de la recherche en région et orientations générales de la politique de la recherche	53
Article 7 sexies : Principes applicables à la recherche privée ...	54
Article 7 septies : Modalités d'application particulières du crédit d'impôt-recherche aux zones prioritaires d'aménagement du territoire	54
Section II : Du schéma des équipements culturels (intitulé nouveau)	56
Article 7 octies : Etablissement d'un schéma directeur national des équipements culturels	56
Article 7 nonies : Contrats d'action culturelle	58
Section III : Des schémas relatifs aux communications (intitulé nouveau)	60
Sous-section I : Des schémas relatifs aux infrastructures de transport (intitulé nouveau)	60

	<u>Pages</u>
Article 7 decies : Révision et établissement de schémas directeurs nationaux dans le domaine des transports	60
Article 7 undecies : Contenu des schémas des transports terrestres	62
Article 7 duodecies : Schéma des infrastructures aéroportuaires	63
Sous-section II : Du schéma des télécommunications (intitulé nouveau)	64
Article 7 terdecies : Schéma des télécommunications	64
Section IV : Du schéma de l'organisation sanitaire et sociale (Division et intitulé nouveaux)	66
Article 7 quaterdecies A (nouveau) : Etablissement d'un schéma de l'organisation sanitaire et sociale	67
TITRE PREMIER BIS (intitulé nouveau) : DES PAYS	67
Article 7 quaterdecies (Art. 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982) : Compétences de l'Etat	68
Article 7 quindecies : Désignation d'un « chef de file »	68
Article 7 sedecies : Pays et projets locaux	69
Article 7 septemdecies A (nouveau) : Mise en oeuvre, dans le cadre du pays, de projets de développements communs à plusieurs collectivités territoriales	71
Article 7 septemdecies B (nouveau) : Coordination de l'action de l'Etat dans le cadre du pays	72
Article 7 septemdecies : Compétence en matière de transports régionaux	73
Article 7 duodevicies : Prise en compte des possibilités de transport par certains documents d'urbanisme et certains projets d'aménagement	73
TITRE II : DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ETAT	74
Article 8 A : Mesure fiscale en faveur des agents publics et des salariés dont le lieu de travail est transféré hors de la région d'Ile-de-France	74
Article 9 : Définition des « pays »	74
Article 9 bis (nouveau) : Actions correctrices en faveur de certains pays en raison de leur situation géographique	76

	<u>Pages</u>
<i>Article 10 bis (Art. 15 de la loi n° 85-30 du 3 janvier 1985) : Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics</i>	77
<i>Article 11 : Maintien des services publics sur le territoire</i>	78
<i>Article 11 bis : Possibilité de création de pharmacies dans des communes de moins de 2.000 habitants</i>	80
<i>Article 11 quater : Distribution de gaz</i>	81
TITRE III : DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	83
<i>Article 12 : Lois de programmation quinquennales et information du Parlement</i>	83
<i>Article 13 : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire</i>	84
<i>Article 14 : Fonds de péréquation des transports aériens Taxe sur les passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale</i>	85
<i>Article 15 : Fonds d'investissement des transports terrestres - Taxe sur les concessionnaires d'autoroutes - Taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés</i>	89
<i>Article 16 : Fonds de gestion de l'espace rural</i>	92
TITRE IV : DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE	94
CHAPITRE PREMIER : De la région d'Ile-de-France	94
<i>Article 17 A bis : Schéma directeur de la région d'Ile-de-France</i>	94
<i>Article 17 B : Agrément administratif dans la région d'Ile-de- France</i>	95
<i>Article 17 C : Péages autoroutiers dans la région d'Ile-de- France</i>	96
CHAPITRE II : Des zones prioritaires d'aménagement du territoire	98
Section I : Du développement économique des zones prioritaires	98
<i>Article 17 D (nouveau) : Définition des différentes catégories de zones prioritaires</i>	98
<i>Article 17 : Fonds national de développement des entreprises</i> .	102
<i>Article 18 : Réduction du champ de l'allégement d'impôt sur les bénéficiaires en faveur d'entreprises nouvelles et diminution des droits sur les cessions de fonds de commerce</i>	105

Article 18 ter (article 1465 du code général des impôts) : Champ géographique d'application de l'exonération facultative de taxe professionnelle accordée dans le cadre de l'aménagement du territoire	107
Article 18 quater A (nouveau) : Extension aux entreprises du secteur tertiaire de l'exonération facultative de taxe professionnelle prévue par l'article 1465 du code général des impôts	108
Article 18 quinquies : Réduction du droit départemental d'enregistrement ou de la taxe départementale de publicité foncière pour les mutations d'immeubles d'habitation liées à la mobilité économique des personnes	109
Article 18 sexies (nouveau) : Abattements sur l'assiette des droits de mutation pour les immeubles d'habitation acquis dans les zones de revitalisation rurale définies à l'article 1465 A du code général des impôts	111
Article 19 : Exonération de plein droit de la taxe professionnelle pour les créations et les extensions d'entreprises dans les zones de revitalisation rurale et dans les zones de redynamisation urbaine	113
Article 19 bis A (nouveau) : Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées .	117
Article 19 bis B (nouveau) : Rapport sur l'évolution démographique, économique et sociale des cantons compris dans les zones d'aménagement du territoire	118
Article 19 bis C (nouveau) : Péremption des licences des débits de boissons	119
Article 19 ter A : Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial acquis par des entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale et dans les zones de redynamisation urbaine	120
Article 19 ter BA (nouveau) : Régime fiscal du crédit-bail immobilier	121
Article 19 ter B : Exonération des cotisations sociales dans certaines zones	126
Article 19 ter C : Exonération des cotisations d'allocations familiales dans certaines zones	126
Article 19 ter D (nouveau) : Déduction du revenu imposable des pertes consécutives à l'investissement en capital d'une société en situation de cessation de paiement	127

	<u>Pages</u>
Section II : Des mesures spécifiques à certaines zones prioritaires . . .	128
<i>Article 19 quater</i> : Mesures à mettre en oeuvre dans les zones rurales défavorisées	128
<i>Article 19 quinquies</i> : Mesures à mettre en oeuvre dans les zones urbaines défavorisées	129
<i>Article 19 sexes</i> : Répartition des concours financiers de l'État en faveur du logement social	129
<i>Article 19 septies A</i> : Attribution préférentielle des concours financiers en faveur de l'habitat ancien au profit des communes situées dans les zones de revitalisation rurale et créant des logements locatifs sociaux	130
<i>Article 19 septies</i> : Contrats particuliers de zones fragiles conclus entre l'État et certains départements	130
<i>Article 19 octies</i> : Mesure fiscale en faveur des agents publics et des salariés dont le lieu de travail est transféré hors de la région d'Ile-de-France	131
TITRE V : DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	132
CHAPITRE PREMIER A (nouveau) : Des compétences	132
<i>Article 20 A</i> : Répartition des compétences	133
<i>Article additionnel après l'article 20 A (nouveau)</i> : Commission consultative sur l'évaluation des charges	134
<i>Article 20 B</i> : Compétence en matière de transports régionaux .	135
CHAPITRE PREMIER : De la péréquation et des finances locales	137
<i>Article 20</i> : Réduction des écarts de richesse entre les collectivités locales et péréquation financière	137
<i>Article 20 bis</i> : Renforcement de la péréquation en 1995	142
<i>Article 20 ter (nouveau)</i> : Fonds national de péréquation	143
<i>Article 20 quater</i> : Fonds de correction des déséquilibres régionaux	151
<i>Article 23</i> : Rapport sur la réforme du système de financement des collectivités locales - Sauvegarde et réhabilitation des communes rurales	153
<i>Articles 23 bis A et 23 bis B</i> : Constats financiers annuels - Commission consultative sur l'évaluation des charges	155

	<u>Pages</u>
<i>Article 23 bis C et 23 bis D (Art. L.234-21-1 du code des communes) : Observatoire des finances locales</i>	157
CHAPITRE II : Des collectivités territoriales et du développement local	159
<i>Article 24 A : Maintien des avantages financiers attribués aux communes regroupées décidant de fusionner</i>	159
<i>Article 24 (Art. L. 169-3, L. 163-5 et L. 167-2 du code des communes) : Simplification et démocratisation des structures de coopération intercommunale</i>	160
<i>Article 24 bis : Dotation de développement rural</i>	162
<i>Article 28 bis : Déclaration des locations touristiques</i>	164
<i>Article 28 ter : Prime d'aménagement du territoire</i>	165
<i>Article 30 : Dispositions applicables à la collectivité territoriale de Mayotte</i>	165
<hr/>	
TROISIÈME PARTIE - EXAMEN PAR LA COMMISSION	167
<hr/>	
QUATRIÈME PARTIE : AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	169
<hr/>	

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Pour faciliter la lisibilité du projet de loi en séance publique, votre commission spéciale vous propose un rapport divisé en deux tomes.

Le tome premier comprend un exposé général, l'examen article par article des dispositions restant en discussion du projet de loi transmis par l'Assemblée nationale ainsi que les amendements adoptés par votre commission spéciale. L'exposé général est bref. Il synthétise les faits principaux qu'il convient d'avoir présents à l'esprit pour aborder l'examen du projet de loi d'orientation en deuxième lecture. De même, l'examen article par article a été voulu ramassé et axé sur l'essentiel.

Le tome second est consacré au tableau comparatif.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi pour le développement et l'aménagement du territoire va, selon toute vraisemblance, devenir une grande loi : l'une des dernières grandes lois votées avant les élections présidentielles.

Au vu des ambitions du dispositif initial confortées et étoffées par les premiers travaux des Députés, après les enrichissements que lui a apportés le Sénat en première lecture, qui pourrait en douter ? Il suffit que l'achèvement de la discussion parlementaire du texte s'inspire des mêmes ambitions que celles qui ont présidé au début de son examen.

Dans ces conditions, comment ne pas tenter de confirmer les avancées déjà réalisées à l'occasion du débat de seconde lecture auquel est appelée notre Haute Assemblée ?

I. UN PROJET DE LOI QUI PEUT DEVENIR UNE GRANDE LOI

Quatre raisons expliquent que le projet que l'Assemblée nationale vient d'adopter en deuxième lecture laisse présager une future grande loi.

A. IL AFFIRME LA VOLONTÉ DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Première raison de ce destin prometteur : la loi en voie d'émergence est l'expression résolue de la volonté de combattre l'exclusion sociale dont la ségrégation territoriale est une des formes les plus pernicieuses. Non seulement le Parlement a proclamé le **principe de l'égalité des chances des citoyens sur l'ensemble du territoire**, mais il a, en outre, puissamment renforcé les moyens prévus initialement par le Gouvernement pour mettre en oeuvre ce principe.

Les projets des collectivités locales situées dans les zones défavorisées pourront être soutenus par des fonds financiers spécifiques mobilisant plusieurs milliards de francs.

Mais comme ces soutiens publics risquent fort, à eux seuls, d'être insuffisants, est mise en place une série de mesures tendant à **engager les forces du marché dans la reconquête du territoire**. Il s'agit d'inciter les entreprises à s'installer ou à embaucher davantage dans les endroits les moins nantis, notamment dans les banlieues déstructurées et dans les zones rurales «dévitalisées».

Pour ce faire, le projet de loi initial comportait un certain nombre de dispositions que l'Assemblée nationale a confortées. On peut citer, par exemple, l'allègement de l'impôt sur les bénéfiques, dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire, et l'exonération de taxe professionnelle compensée par l'Etat, cette compensation étant limitée aux territoires les plus défavorisés.

Notre Haute Assemblée a très nettement renforcé le dispositif d'origine. Partant du principe selon lequel il ne saurait y avoir de renaissance du territoire sans meilleure répartition de la «matière grise», le texte qui est sorti du Sénat instituait, en faveur des laboratoires de recherche, des avantages fiscaux dont l'importance varie en fonction de la localisation des chercheurs. Il a également ajouté aux avantages accordés à certaines zones prioritaires : exonération de toutes charges sociales patronales pour les emplois créés, application dès 1995 de l'exonération de cotisations familiales prévue pour 1998 par la loi «Giraud», amortissement exceptionnel des investissements immobiliers industriels ou commerciaux...

Au total, l'application de l'ensemble des mesures prévues en faveur du territoire dans le projet de loi se chiffrera -cela sera exposé en détail plus avant- en milliards de francs en année pleine. Cela démontre que, s'il est une idée désormais acceptée par tous, c'est bien celle selon laquelle l'égalité ne sera atteinte qu'en traitant de manière inégale des situations inégales.

Dans la même perspective, l'exonération -décidée par notre Haute Assemblée- de l'impôt sur le revenu des primes et indemnités versés par l'Etat aux fonctionnaires et salariés concernés par une opération de relocalisation a un caractère hautement symbolique et une dimension concrète non négligeable.

Toutes ces dispositions souhaitées par le Sénat ont été confirmées par les députés qui en ont, souvent, amélioré la présentation ou la portée.

Contrairement à ce qui a pu être affirmé à un moment ou un autre leur impact financier est tout à fait substantiel, même si certaines d'entre elles peuvent difficilement être évaluées. L'encadré ci-après permet de se faire une idée précise de la situation.

LES ENVELOPPES FINANCIÈRES CORRESPONDANT AUX AVANTAGES FISCAUX ET SOCIAUX ET AUX DIFFÉRENTS FONDS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI

1. Les enveloppes financières correspondant aux avantages fiscaux et sociaux

Ce sont les plus difficiles à évaluer, car les engagements de l'Etat en ce domaine dépendront des décisions prises par les entreprises et les particuliers auxquels sont réservés les avantages en cause.

Ainsi, on ne peut se prononcer avec précision sur le coût des allègements d'impôt sur les sociétés, de la compensation d'exonération de la taxe professionnelle, de l'exonération des cotisations sociales patronales, de l'anticipation du régime d'exonération des cotisations familiales, de l'amortissement exceptionnel des investissements industriels et commerciaux. Globalement, les services compétents estiment que les enveloppes financières correspondantes peuvent se chiffrer en milliards de francs.

Des estimations plus précises sont, en revanche, disponibles pour ce qui concerne le coût de la modulation du crédit impôt-recherche -qui devrait entraîner des mouvements financiers en faveur des régions les moins favorisées de l'ordre de 300 millions de francs en année pleine- et l'exonération d'impôt sur le revenu des primes et indemnités de «relocalisation» versées par l'Etat (20 millions de francs par an).

2. Les enveloppes financières correspondant aux différents fonds

Sur ce point, les crédits budgétaires sont prévus précisément.

Pour 1995, ils représentent :

- 2 milliards de francs en autorisations de programme et 1,8 milliard en dépenses ordinaires et crédit de paiement (DO + CP) pour le fonds national d'aménagement et du développement du territoire (article 13)⁽¹⁾ ;

- 160 millions de francs pour le fonds de péréquation des transports aériens (article 14) ;

(1) Ce fonds regroupe en un fonds unique, six fonds existant antérieurement, mais le total des crédits fusionnés connaît une progression de 20 % d'une année sur l'autre en autorisations de programme et de 18,5 % en moyens de paiement (DO + CP).

- 1,7 milliard de francs par an pour le financement de la liaison Rhin-Rhône (article 14 bis) ;

- 2,1 milliards de francs pour le fonds d'investissement des transports terrestres (article 15) ;-

- 500 millions de francs pour le fonds de l'espace rural (article 16) ⁽²⁾ ;

- sous réserve de confirmation de ce montant par le Gouvernement, environ 650 millions de francs pour le fonds de développement des entreprises (article 17)

Au total, sur quelque 7 milliards de francs ainsi affectés à la reconquête du territoire, plus de 5 milliards correspondent à des ressources nouvelles mobilisées spécifiquement en ce sens.

(2) Dont une partie résulte d'un redéploiement de crédits budgétaire.

B. IL ÉTABLIT UN «COMPROMIS» HISTORIQUE ENTRE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE ET LE RESTE DE LA FRANCE

Deuxième raison du fort potentiel d'impact de la législation en cours d'élaboration : le «pacte concordataire» entre l'Ile-de-France et le reste du pays, que votre rapporteur a proposé à la commission spéciale puis au Sénat et qui a été adopté.

Pour mettre fin aux fausses querelles entre la capitale et la province, le Sénat a accepté de laisser une certaine liberté à la région capitale pour organiser son aménagement interne. De même, il a affirmé qu'il était nécessaire que cette région puisse attirer, mieux qu'aujourd'hui, les sièges européens des quartiers généraux des grandes entreprises mondiales. Mais, elle doit aussi contenir son expansion urbaine et démographique pour favoriser le développement des autres régions et améliorer tant l'environnement que la qualité de vie de ses habitants. Aussi, notre Haute Assemblée a-t-elle forgé l'outil d'une maîtrise de la croissance quantitative de l'Ile-de-France

en rétablissant, sous une nouvelle forme, l'agrément administratif des constructions professionnelles (bureaux, entrepôts...). Une plus grande solidarité de la « région capitale » avec la province a également été organisée à travers le possibilité d'instaurer des péages sur les nouvelles autoroutes franciliennes afin, notamment, de financer la desserte autoroutière des zones enclavées.

En bref, demain, il semble bien qu'un nouveau chapitre de l'histoire de l'aménagement du territoire pourra commencer à s'écrire. Ce ne devrait plus être « Paris et le désert français » mais « l'Ile-de-France et la vitalité française ».

Sur ce dossier, il apparaît que certaines des dispositions introduites au Sénat aient été insuffisamment comprises par les députés. Ils en ont supprimé quelques unes.

Mais, si le Sénat confirme la volonté qu'il avait exprimé en première lecture, votre commission spéciale estime que la commission mixte paritaire devrait permettre une clarification des positions respectives et une mutuelle compréhension.

C. IL ENRACINE LE PRINCIPE DE LA PÉRÉQUATION

Troisième concept fort : l'instauration d'une règle de partage des richesses entre collectivités territoriales. Il manquait un pilier aux lois de décentralisation, c'était celui-là. C'est son absence qui a favorisé le creusement des inégalités territoriales.

La réforme votée par le Sénat est volontairement novatrice. Elle prévoit une redistribution au profit des collectivités locales les plus défavorisées. Ceci suppose, bien entendu, un écrêtement des divers versements de l'État aux collectivités qui ne sont pas défavorisées. L'objectif est clair : à l'achèvement de la réforme préconisée, en 2010, les ressources corrigées des charges devraient se situer à l'intérieur d'une fourchette allant de 80 à 120 % d'une moyenne établie au niveau national.

Non seulement l'Assemblée nationale a appuyé cette orientation majeure mais, elle a, en outre, décidé de commencer à la mettre en oeuvre pour les communes alors que le Sénat n'avait envisagé une application rapide que pour les seules régions.

D. IL PROGRAMME LE RÉVEIL DU TERRITOIRE

Quatrième et dernier fondement de son importance, le texte que nous avons transmis aux députés et qui nous revient dessine le tracé juridique des actions qui réveilleront le territoire.

Les «pays» devraient rapprocher l'action en faveur du développement local des réalités du terrain. Les conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire permettront d'associer les collectivités locales à la reconquête du territoire. Le schéma national (article 2), les schémas régionaux (article 6), les lois de programmation (article 12), préciseront les principales orientations et les moyens de cette reconquête. Les directives territoriales d'aménagement (article 4) devraient fournir le moyen de renforcer la cohérence des politiques d'implantation d'infrastructures de transport et de grands équipements.

Parallèlement, les progrès de la réflexion sur l'état de la coopération intercommunale devraient permettre de définir les moyens d'aboutir à la simplification souhaitée par beaucoup (article 24).

Le Sénat a, en outre, défini en première lecture des politiques audacieuses et volontaristes, à travers la demande de schémas directeurs sectoriels, dans divers domaines. Universités thématiques de notoriété internationale dans les villes moyennes, deux-tiers des chercheurs publics en province en 2005, deux-tiers des crédits d'Etat consacrés à la culture affectés à ces mêmes régions à la même date, autoroutes de l'information sur tout le territoire en 2015 : tels étaient les principaux objectifs fixés.

De nouveaux moyens financiers ont été dégagés tant pour permettre une meilleure desserte aérienne du territoire que pour assurer la construction de nouvelles infrastructures de transport terrestre, le TGV Est notamment. Enfin, le Sénat, a programmé de manière impérative la réalisation du canal à grand gabarit Rhin-Rhône. Cette voie d'eau ouvrira la France de l'Est et l'Europe vers la Méditerranée et l'Afrique et facilitera l'accès de Marseille aux marchés d'Europe centrale.

Là encore, les députés ont partagé les préoccupations du Sénat. Toutefois, si sur plusieurs points ils sont allés plus loin, notamment en exigeant un schéma de l'organisation sanitaire et

sociale, sur d'autres tels l'enseignement supérieur ils apparaissent en retrait.

Il n'en demeure pas moins qu'un bon accord se dessine entre les deux assemblées. Il faut s'en réjouir. Il s'agit maintenant d'oeuvrer dans le sens de sa concrétisation.

II. UNE SECONDE LECTURE QUI S'ANNONCE FAVORABLEMENT

A. UN CALENDRIER «SERRÉ»

Le Sénat est conduit à examiner, en deuxième lecture, le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il doit le faire dans des conditions un peu difficiles, au terme d'une navette particulièrement rapide.

Nos collègues députés ont débattu en séance publique du projet de loi d'orientation du 28 novembre au 1er décembre. Le vote sur l'ensemble est intervenu le vendredi 2 décembre vers trois heures du matin. Treize jours, à peine, ont donc séparé la fin des travaux de l'Assemblée nationale et l'ouverture de la discussion générale sur ce même projet au Sénat. Il s'est écoulé moins de six jours entre la transmission de ce texte comportant quelque 90 articles -dont plus des deux-tiers restent en discussion- et son examen en commission !

Malgré les délais brefs qui ont été impartis à son travail, votre commission spéciale a examiné avec soin le texte qui nous revient.

B. UN TEXTE QUI PORTE LA MARQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, sept articles avaient été adoptés ou supprimés conformes par les deux assemblées.

Le projet de loi a été assez substantiellement modifié en deuxième lecture par nos collègues députés dont les débats ont été denses.

Des plages de convergence sont apparues toutefois entre le Sénat et l'Assemblée nationale qui a adopté ou supprimé conformes treize articles lors de sa deuxième lecture (1). La reconnaissance de l'effet suspensif des demandes préfectorales de sursis à exécution pour certaines décisions des collectivités locales (article 10), l'achèvement de la liaison fluviale Rhin-Rhône (article 14 bis), le rayonnement international de Paris et de sa région (article 17 A) font partie de ces plages de convergence.

Notons aussi qu'à l'initiative de leur commission spéciale et de son rapporteur, les députés ont procédé à certaines refontes judicieuses de l'architecture du projet de loi afin d'en améliorer la présentation, sans pour autant modifier le fond des dispositions concernées.

● Par ailleurs, hormis des différences d'approche souvent formelles, l'Assemblée nationale et le Sénat ont d'ores et déjà adopté des vues largement identiques sur des sujets aussi importants que :

- les principes généraux qui doivent guider la politique d'aménagement du territoire (article premier) ;

- les règles devant présider à l'élaboration du schéma national (article 2) ;

- les directives territoriales d'aménagement (article 4) ;

- les schémas sectoriels (article 7 bis à 7 quatordecies) ;

- la définition des « pays » (article 7 sedecies).

(1) Les articles 8, 10, 14 bis, 17 A, 18 quater, 22, 24 ter, 25, 26 et 27 bis ont été adoptés conformes. Les articles 19 ter, 21 et 23 bis ont été supprimés conformes.

LES PAYS

• Concernant la **définition** des pays (article 7 sedecies), l'Assemblée nationale a retenu deux apports du Sénat : la constatation de l'existence d'un pays par plusieurs commissions départementales de la coopération intercommunale lorsque son territoire dépassera les limites d'un seul département ; la formulation de propositions de délimitation des pays par lesdites commissions départementales dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

• Pour ce qui est de la **consultation** des représentants des activités économiques et socio-professionnelles, préalablement à la reconnaissance des pays –autre apport du Sénat–, l'Assemblée nationale en a supprimé la mention expresse dans l'article 7 sedecies qui définit les pays. Néanmoins, le rôle des acteurs socio-économiques et associatifs est pris en compte dans un article 7 septemdecies A (nouveau) qui précise que le pays est le cadre privilégié d'élaboration et de réalisation de projets locaux de développement.

• Cependant, toute référence au fait que le pays exprime la **communauté d'intérêts** entre la ville et l'espace rural –autre apport important du Sénat– a été supprimée.

• L'Assemblée nationale a par ailleurs, inséré dans le titre I bis (article 7 septemdecies B nouveau) les dispositions de l'article 9 qui figuraient dans le titre II relatif à l'action territoriale de l'État et qui tiraient les conséquences de l'identification des pays quant à l'organisation de l'État.

La rédaction retenue par l'Assemblée nationale reprend la référence à l'action en faveur du développement urbain –ajoutée par le Sénat– mais supprime toute mention à une modification, dans le respect de limites départementales, des limites territoriales des arrondissements dans un délai d'un an à compter des propositions des commissions départementales de la coopération intercommunale. L'Assemblée nationale a, en effet, préféré –comme en première lecture– une formulation plus générale qui indique qu'il sera tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services de l'État et la délimitation des arrondissements.

• Ces approches convergentes se constatent également à propos :

- des règles de création d'officines de pharmacie (article 11 bis) ;

- du rétablissement de l'agrément administratif des constructions professionnelles dans la région d'Ile-de-France (article 17 B) ;

- du fonds national des entreprises (article 17) ;

- des exonérations d'impôts sur les bénéfices et droits de mutation sur cession de fonds de commerce (article 18) ;

- de l'amortissement exceptionnel des investissements industriels et commerciaux dans les zones défavorisées (article 19 ter A) ;

- de l'exonération de charges sociales patronales pour une grande partie des emplois créés dans ces zones (article 19 ter B) et l'anticipation des exonérations de cotisations familiales pour tous les emplois situés dans des zones rurales défavorisées (article 19 ter C) ;

- de l'exonération d'impôt sur le revenu pour les primes et indemnités versées par l'Etat en cas de «relocalisation» ;

- des compétences en matière de transports régionaux (article 20 B) ;

- du principe de la péréquation des ressources des collectivités territoriales (article 20) et d'une première application au niveau régional dès 1995 (articles 20 bis et 20 quater).

● L'Assemblée nationale s'est en revanche opposée à certaines des propositions du Sénat :

- la suppression de la présence des députés et des sénateurs dans les conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (article 6) ;

- les plans régionaux de formation (article 6 ter) ;

- le schéma régional d'urbanisme commercial (article 6 quater) ;

- les modalités d'organisation d'universités de petite taille dans les villes moyennes (article 7 quater) ;

- la création de contrats régionaux d'action culturelle (article 7 nonies) ;

- la gestion déconcentrée au niveau régional du fonds national d'aménagement du territoire (article 13) ;

- la possibilité de péage sur certaines autoroutes franciliennes (article 17 C) ;

- l'annonce de lois spécifiques aux territoires ruraux et aux zones urbaines défavorisées (article 19 quater et 19 quinquies) ;

- l'organisation d'une meilleure mixité de l'habitat par une nouvelle répartition des concours de l'Etat (article 19 sexies) ;

- l'instauration de contrats de zone fragile (article 19 septies) ;

- l'extension de la dotation de développement rural (article 24 bis).

● Enfin, elle a introduit ou réintroduit des dispositions auxquelles elle a souligné son attachement :

- la définition de la composition et des missions du futur conseil national d'aménagement et de développement du territoire (article 3) ;

- l'autorisation d'une urbanisation en continuité avec les hameaux dans les zones de montagne (article 5) ;

- la substitution du terme de «schéma régional d'aménagement et de développement du territoire» à celui de «charte régionale d'aménagement et de développement du territoire» (article 6) ;

- l'institution d'un schéma de l'organisation sanitaire et sociale (article 7 quaterdecies A) ;

- le maintien des obligations de service public des entreprises publiques qui viendraient à être privatisées (article 11) ;

- la possibilité d'extension de la desserte en gaz par des services publics locaux de distribution du gaz (article 11 quater nouveau) ;

- le retour à la formule budgétaire du compte d'affectation spéciale pour la gestion du fonds de péréquation des transports aériens (article 14) et du fonds d'investissement des transports terrestres (article 15) ;

- l'extension des interventions du fonds de péréquation des transports aériens aux lignes internationales (article 14) ;

- l'affectation prioritaire des crédits du fonds de gestion de l'espace rural aux agriculteurs ou à leurs groupements (article 16) ;

- l'explicitation de la typologie du zonage (article 17 D) ;
- la modification de la notion de zone rurale fragile (article 19) ;
- la réforme du régime spécifique applicable aux sociétés de crédit-bail immobilier (article 19 ter BA) ;
- la mise en oeuvre dès 1995 d'une péréquation financière entre les communes (article 20 ter).

Les compétences

S'agissant des dispositions relatives aux compétences introduites par le Sénat, l'Assemblée nationale les a extraites du titre I bis et les a regroupées dans le titre V.

- Elle n'a néanmoins pas repris dans ce titre les dispositions de l'article 7 quaterdecies qui définissaient les **compétences de l'État**, considérant qu'elles étaient redondantes avec celles de l'article premier.

Le Sénat avait, pour sa part, jugé nécessaire de rappeler la compétence générale de l'État dans la conduite de la politique d'aménagement du territoire. **Cette divergence n'apparaît cependant pas fondamentale.**

- En ce qui concerne la **notion de collectivité chef de file et l'expérimentation** des compétences entre collectivités territoriales, l'Assemblée nationale a repris, à l'article 20 A, le texte que le Sénat avait adopté pour l'article 7 quinquies. Elle a néanmoins également rétabli son texte initial qui prévoit la révision des lois du 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences. Le Sénat avait, pour sa part, semblé considérer que la notion de chef de file permettrait la clarification souhaitée, sans qu'il soit nécessaire de modifier la répartition des compétences résultant des lois de 1983. Les deux démarches peuvent néanmoins être complémentaires.

C. L'APPROCHE DE LA COMMISSION

Deux idées ont guidé votre commission spéciale dans l'examen qu'elle a conduit : la fermeté mais aussi la volonté d'aboutir.

1. Une grande fermeté

La commission est fermement attachée à ses convictions. Cette fermeté peut d'autant plus s'exercer qu'elle s'appuie sur une doctrine longuement mûrie. Est-il besoin de rappeler que les thèses défendues par la commission spéciale ont été élaborées au terme de parfois cinq années de travaux récurrents ? La Mission sénatoriale d'information sur l'espace rural et la Convention de Bordeaux en 1991, le rapport d'information sur la politique de la ville en 1992, la Mission sénatoriale d'information sur l'aménagement du territoire et la Convention de Poitiers en 1994 ont été les «laboratoires d'idées» qui ont alimenté cette doctrine.

Est-il besoin d'évoquer la centaine d'experts entendue par la Mission d'information sur l'aménagement du territoire ? Faut-il rappeler la contribution que certains d'entre eux, considérés comme éminents, ont apportée à la conception même des propositions de la commission spéciale sur des sujets aussi précis que l'enseignement supérieur, les infrastructures de transport et l'institution d'un observatoire national ?

Assurée de la solidité de ses thèses, confortée par les larges majorités qu'elle a obtenues au cours de la première lecture par notre Haute Assemblée, votre commission spéciale est résolue à maintenir le cap.

Il en est ainsi sur des sujets comme la péréquation financière entre collectivités locales, la limitation des interventions du fonds aériens aux seules lignes intérieures et l'équilibre à maintenir entre l'Ile-de-France et le reste du pays.

2. La volonté d'aboutir

Votre commission spéciale est, dans le même temps, consciente de l'important enjeu que constitue le projet de loi d'orientation.

Le débat national et les travaux du Sénat ont suscité un espoir dans la population et parmi les élus locaux. Investie par le troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution de «*la représentation des collectivités locales de la République*», notre Haute Assemblée a le devoir de répondre à cet espoir.

Soucieuse de permettre au Sénat d'assumer cette responsabilité historique, votre commission spéciale reste animée d'une volonté d'aboutir.

Cette volonté la conduit à **adopter une position souple** sur la forme et la présentation du projet de loi et **une approche conciliatrice** sur tous les sujets où elle juge qu'un accord est possible.

C'est ainsi qu'elle vous propose d'adopter conformes quarante-quatre articles adoptés en deuxième lecture par l'Assemblée nationale et de supprimer «conformes» neuf articles repoussés par nos collègues députés.

*

* *

Au vu de l'ensemble du bilan qui vient d'être dressé, votre commission a deux motifs de satisfaction :

① la loi que le Parlement s'apprête à achever est une loi qui rend l'espoir à ceux qui doutaient de l'avenir de nos territoires déshérités ;

② le Parlement a puissamment contribué à faire de ce texte ce qu'il est ; le Sénat, fidèle à sa vocation de représentant des collectivités territoriales, y a imprimé un message fort.

Comment, en effet, ne pas sentir renaître l'espoir pour le territoire quand on contemple le chemin parcouru ? C'est il y a moins d'un an et demi, au CIAT de Mende, qu'a été lancé le débat national sur l'aménagement du territoire et, aujourd'hui, la loi que ce grand débat avait pour vocation de préparer commence à prendre sa forme définitive.

Comment ne pas relever aussi que les apports du Sénat au projet de loi sont le fruit de cinq ans de réflexion ?

Cinq ans de réflexion menée sous différentes formes (missions d'information, rapports, débats parlementaires, conventions...), depuis 1989, mais ayant permis d'examiner tous les aspects majeurs du dossier : avenir de l'espace rural, crise urbaine, politiques d'aménagement...!

En cela, la loi, qui devrait être adoptée avant la fin de l'année, est un aboutissement.

Mais, elle est également le signe d'un commencement, par le fait même qu'elle annonce le début de la reconquête du territoire, d'un territoire plus cohérent et plus fort pour relever le défi européen.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

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

L'article premier définit les objectifs de la politique d'aménagement et de développement du territoire et désigne les autorités compétentes pour la concevoir et la mettre en oeuvre.

En première lecture, le Sénat avait adopté une nouvelle rédaction de l'article premier visant à en clarifier la présentation, à renforcer la cohérence du dispositif et à en coordonner la terminologie avec celle utilisée dans d'autres parties du projet de loi.

L'Assemblée nationale a retenu, en deuxième lecture, le texte qui lui était transmis par le Sénat sous réserve de deux modifications de précision.

La première a complété le quatrième alinéa de l'article en mentionnant le développement sportif. De fait, l'absence d'évocation du sport constituait une des lacunes du projet de loi.

La seconde a imposé, au sixième alinéa, que l'Etat détermine «*les conditions d'accès à distance aux services publics*».

Jugeant ces apports non dénués d'intérêt, votre commission vous propose d'adopter en la forme l'article premier.

CHAPITRE PREMIER

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

Article 2

Schéma national d'aménagement et de développement du territoire

L'article 2 institue un schéma national d'aménagement et de développement du territoire, qui fixe les orientations fondamentales de l'action publique dans ces domaines.

● Pour l'essentiel, le texte voté en première lecture par le Sénat proposait, dans le cadre d'une nouvelle rédaction, de :

- retenir le nom de «*schéma national d'aménagement et de développement du territoire*» (SNADT), par souci de cohérence avec les autres dispositions du projet de loi ;

- préciser que les orientations fondamentales exprimées par le SNADT concernent également les infrastructures de transport ;

- faire explicitement référence au rôle des politiques d'éducation et de formation ainsi que de la politique du logement dans la réalisation des orientations du schéma et la mise en oeuvre de ses principes ;

- substituer, s'agissant des orientations relatives à l'organisation de l'espace, la notion de «réseaux de ville» à celle d'armature urbaine ;

- mentionner que le SNADT tiendrait compte des solidarités interdépartementales, outre les solidarités interrégionales et européennes ;

- supprimer toute référence à une liste de territoires à caractère spécifique ou souffrant de handicaps ;

- préciser que l'avis des collectivités territoriales consultées sur le SNADT serait réputé favorable s'il n'intervenait pas dans un délai de quatre mois ;

- prévoir que les lois de plan devraient prendre en compte les orientations du SNADT ;

- créer des schémas directeurs sectoriels nationaux pour préciser, en tant que de besoin, les orientations du schéma général.

● L'Assemblée nationale a accepté l'ensemble de ces orientations en introduisant quatre amendements dont :

- l'un (alinéa premier) en coordination avec celui relatif au développement sportif, adopté à l'article premier ;

- et deux (sixième et septième alinéa) de nature rédactionnelle.

Le quatrième de ces amendements a une portée plus significative. Il comporte une nouvelle rédaction du huitième et dernier alinéa. Cet alinéa avait été introduit par le Sénat pour préciser les relations entre le schéma national et les schémas directeurs sectoriels nationaux créés, par ailleurs, par la Haute Assemblée. La formulation retenue par les députés fournit une liste indicative de ces schémas directeurs sectoriels et, surtout, modifie leur intitulé en les désignant par l'expression «schémas sectoriels».

Votre commission tend à considérer qu'une telle terminologie est moins explicite que celle retenue par le Sénat. Surtout, elle risque de favoriser une interprétation restrictive de la notion.

Néanmoins, par souci de conciliation, votre commission n'est pas opposée à son acceptation, à la condition expresse que le Gouvernement confirme, en séance publique, qu'il donne à cette formule un sens identique à celle qu'avait votée le Sénat.

Sous cette réserve, elle vous propose d'adopter l'article 2 sans modification.

Article 3

Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire

L'article 3 instaure un conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT), en précise la composition et en fixe les compétences.

● Sans bouleverser l'économie du dispositif adopté initialement par les députés, le Sénat lui avait, à travers une nouvelle rédaction, apporté quelques modifications lors de son examen en première lecture.

Il a principalement prévu, dans un paragraphe I, que le conseil serait présidé par le Premier ministre et serait composé de trente-six membres, dont six parlementaires, six représentants des conseils régionaux, six représentants des conseils généraux, six représentants des conseils municipaux et des groupements, deux représentants du Conseil économique et social, un représentant des conseils économiques et sociaux régionaux, un représentant des chambres d'agriculture, un représentant des chambres des métiers et six personnalités qualifiées dont deux représentants français au Parlement européen. Se trouvait ainsi créée une instance où deux-tiers des membres étaient des élus et un tiers des représentants des activités socio-économiques ou des personnalités qualifiées.

S'agissant des missions du CNADT, détaillées dans un paragraphe II, le Sénat a étendu sa compétence générale d'avis et de suggestion à la politique communautaire et à sa consultation sur les propositions de zonage présentées par l'Union européenne. Il a, également, explicitement prévu que le conseil serait consulté sur les projets de schémas sectoriels prévus aux articles 7 bis à 7 terdecies et sur le schéma de réorganisation des services de l'État, prévu à l'article 8. Il a, enfin, permis à ce conseil, d'une part, de s'autosaisir des questions qui lui paraissent nécessiter son avis et, d'autre part, de dresser périodiquement un bilan de la politique d'aménagement et de développement du territoire ainsi qu'un bilan de la politique européenne de développement régional.

● Regrettant, notamment, que le texte adopté par la Haute Assemblée n'exige plus l'élection des représentants des collectivités locales et de leurs groupements, qu'ils avaient souhaitée,

les députés ont rétabli le dispositif adopté par l'Assemblée nationale quant à la composition du CNADT. Ils ont toutefois accepté qu'il soit présidé par le Premier ministre et compte trente-six membres, ainsi que le demandait le Sénat.

Il en résulte que, dans le texte transmis en deuxième lecture au Sénat, c'est à un décret en Conseil d'Etat qu'est confié le soin de définir la composition du conseil national. Ce décret doit respecter les principes posés par l'Assemblée, à savoir :

- comporter pour moitié au moins des membres des assemblées parlementaires et des représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

- assurer la présence de représentants des activités économiques, sociales, culturelles et associatives et de personnalités qualifiées.

Pour ce qui concerne les compétences du CNADT, outre plusieurs judicieuses modifications de coordination ou de rédaction, l'Assemblée nationale a prévu que le conseil soit consulté sur les projets de loi de programmation prévus à l'article 12. En revanche, elle lui a retiré certaines des missions que lui avait attribuées le Sénat en refusant :

- qu'il soit consulté sur propositions de zonage du territoire français présentées par l'Union européenne ;

- qu'il dresse un bilan des politiques sur lesquelles il formule des avis ;

- qu'il s'autosaisisse des questions lui paraissant nécessiter son avis.

● **Indépendamment d'un amendement rédactionnel, votre commission vous présente deux amendements, inspirés par un souci de conciliation.**

Le premier vise à préciser la composition du CNADT dans la loi, ainsi que le Sénat en avait exprimé la volonté en première lecture, mais en intégrant plusieurs des préoccupations de l'Assemblée nationale. Il est ainsi explicitement prévu que les dix-huit représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements sont élus et que les six personnalités qualifiées nommées par le Premier ministre -qui ne comprennent plus deux représentants français au Parlement européen- représentent les

activités économiques, sociales, culturelles, familiales et associatives, dont la représentation ne serait pas assurée par les autres membres.

Le second amendement de conciliation qui vous est soumis rétablit la capacité d'autosaisine du Conseil, mais aucun des autres pouvoirs que lui a retirés l'Assemblée nationale.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter l'article 3 avec les amendements qu'elle vous soumet.

CHAPITRE II

Des directives d'aménagement

Article 4

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

Directives territoriales d'aménagement

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

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

L'Assemblée nationale et le Sénat ont, tous deux, accepté la création de ces nouvelles normes juridiques.

● En première lecture, les députés ont apporté quelques modifications de fond au dispositif présenté par le Gouvernement. Ils ont prévu que :

- les lois d'aménagement et d'urbanisme s'inscriraient dans le cadre des orientations définies par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire ;

- seuls les objectifs et les orientations qui relèvent de l'Etat seraient fixés dans le cadre des DTA ;

- les DTA pourraient apporter des «*adaptations mineures*» aux lois d'aménagement d'urbanisme ;

- les projets de directives seraient élaborés «*en association*» avec les collectivités locales directement intéressées, ce qui va au-delà de la simple consultation prévue à l'origine. La liste des collectivités associées a été étendue aux chefs-lieux d'arrondissement et à tous les groupements de communes compétents en matière d'aménagement et d'urbanisme, sans condition de population minimale, ainsi qu'aux comités de massif.

● Le Sénat n'a pas conservé toutes les modifications apportées par l'Assemblée. Il a aussi tenu à préciser plusieurs points.

S'agissant de l'articulation entre les textes d'aménagement et d'urbanisme et le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, notre Haute Assemblée a souhaité que ce soient les DTA qui prennent en compte les orientations du schéma national, et non les principales lois d'aménagement et d'urbanisme, d'ores et déjà intervenues.

Elle a également précisé que seuls les «*principaux*» objectifs de l'Etat en matière d'équipements et d'environnement seraient fixés dans le cadre des DTA, afin d'éviter tout risque de multiplication de dispositions excessivement contraignantes.

Le Sénat est enfin revenu à la solution retenue par le texte initial, pour ce qui concerne les relations entre les DTA et les lois d'aménagement et d'urbanisme, jugeant que des actes pris dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire ne sauraient, sans être inconstitutionnels, apporter des «*adaptations mineures*» à des lois votées par le Parlement. La rédaction adoptée a prévu que les directives «*préciseraient*» les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme «*en fonction des particularités géographiques locales*».

● En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a accepté l'ensemble de ces positions. Elle a effectué un certain nombre de modifications rédactionnelles ne portant pas atteinte au fond du texte.

C'est pourquoi il vous est proposé d'adopter l'article 4 dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.

Article 5

Coordination

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

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

● Pour celles des règles regroupées dans le code de l'urbanisme, les changements introduits par le Sénat en première lecture ont concerné les paragraphes I, I bis, X et XIV. Dans un souci d'harmonisation avec l'amendement relatif à la portée des directives territoriales adopté à l'article 4, il a été rappelé que ces dernières «*précisent*» les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones de montagne et aux espaces littoraux. A également été coordonnée en ce sens la rédaction des paragraphes XII *bis* et XIII *bis*.

Par ailleurs, le Sénat a supprimé une disposition introduite par l'Assemblée nationale, qui lui paraissait de nature à affaiblir très sensiblement la protection des zones de montagne contre les risques d'une urbanisation désordonnée (paragraphe X *bis*). La possibilité -ouverte par le texte élaboré par les députés- de réaliser, en

zone de montagne, une urbanisation en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants présentait en effet l'inconvénient de permettre des extensions urbaines en «nappe d'huile». Or, celles-ci paraissent particulièrement inadaptées dans les sites concernés.

En troisième lieu, le Sénat a procédé à des rectifications de références aux paragraphes XII et à des modifications rédactionnelles aux XII *bis* et XIII *bis*.

S'agissant enfin des dispositions d'harmonisation qui ne sont pas insérées dans le code de l'urbanisme, il a apporté des modifications de précision, d'une part, au paragraphe XVI sur les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer et, d'autre part, au paragraphe C sur les directives dites «paysages», prévues par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

● L'Assemblée nationale a adopté l'ensemble des paragraphes de l'article 5 dans la forme retenue par le Sénat à deux exceptions près.

Elle a, tout d'abord, rétabli le paragraphe X *bis* dans la rédaction qu'elle avait proposée en première lecture.

Elle a, ensuite, complété le paragraphe XVI qui adapte la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, aux conséquences de l'introduction des directives territoriales. Elle a ajouté un alinéa additionnel à ce paragraphe XVI de manière à porter de 24 mois à 30 mois le délai prévu pour l'adoption des schémas régionaux dans les départements d'outre-mer.

● Sur ce dernier point, votre commission avait donné un avis favorable à un amendement présenté en ce sens en première lecture mais qui n'avait pu être défendu. Elle ne peut donc que vous proposer l'adoption conforme du paragraphe XVI.

En revanche, pour ce qui concerne le paragraphe X *bis*, votre commission tient à rappeler ce que déclarait notre collègue M. Adrien Gouteyron lors de l'examen, en séance publique au Sénat, de la proposition présentée par votre commission et visant à supprimer le dispositif qui a été rétabli par les députés :

«Actuellement, la règle d'inconstructibilité pour les communes qui n'ont pas de POS s'impose, sauf si la construction est contiguë aux bourgs et aux

villages. L'Assemblée nationale a estimé que cette disposition était trop restrictive et que l'interprétation du Conseil d'Etat -le problème est là- était encore plus restrictive que les intentions initiales du législateur. C'est pourquoi elle a ajouté le mot «hameaux».

La commission considère que l'on risque alors de tomber dans l'excès inverse et d'aboutir à des constructions incontrôlées et incontrôlables, et parfois (...) de mettre en difficulté les maires qui pourraient avoir bien du mal à donner un avis défavorable.

Si je suis sensible à cet argument, il n'empêche que je suis également sensible au problème posé. **Je souhaite donc que la navette nous permette de progresser sur ce point délicat. (...)**

Personne ne souhaite ici faciliter le «mitage» ; on le sait bien. Personne ne veut non plus enfermer les maires dans un carcan dont il leur est parfois impossible de sortir, à leur grand regret. Ils déplorent beaucoup de ne pouvoir accueillir des constructions qui ne nuiraient nullement à l'environnement. Mais l'administration s'en tient à une application très stricte de la loi.»

Votre rapporteur avait alors souhaité qu'il soit trouvé «une voie médiane entre carcan et laxisme» au cours de la navette.

Force est de constater que cette proposition n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale puisque c'est une disposition exactement identique à celle que le Sénat avait supprimée qui lui est soumise à nouveau.

Fortement convaincue de l'opportunité de sa position, votre commission spéciale sera donc amenée à vous présenter, pour la seconde fois, un amendement de suppression du paragraphe X bis.

Elle vous demande donc d'adopter l'article 5 avec la modification qu'elle vous propose.

CHAPITRE III

Des documents de portée régionale et de la conférence régionale

Article 6

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

Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire – Conditions d'application dans les départements d'outre-mer et en Corse – Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire

1. A l'issue des travaux du Sénat, en première lecture, cet article insérait quatre dispositions relatives à l'aménagement du territoire dans la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

La dernière de ces dispositions (article 34 ter) avait été introduite au Sénat par un amendement auquel votre commission avait donné un avis favorable. Cette disposition permettait d'élaborer des schémas interrégionaux de littoral. L'Assemblée nationale l'a supprimée à l'article 6, mais l'a reprise dans un article 6 bis A, sous une forme qui apparaît devoir donner satisfaction.

C'est pourquoi votre commission spéciale ne présentera aucune objection à la suppression de l'article 34 ter.

2. Les trois autres dispositions (articles 34, 34 bis A et 34 bis) figuraient dans le texte soumis au Sénat en première lecture.

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

Ce document était dénommé « charte régionale d'aménagement du territoire » dans le texte initial du projet de loi.

En première lecture, à l'initiative de sa commission spéciale, l'Assemblée nationale a introduit plusieurs modifications.

Elle a remplacé l'appellation de « charte » par celle de « schéma », jugée plus cohérente avec les autres dispositions du projet et en retenant la dénomination suivante : « schéma régional de développement du territoire ». Elle a aussi souligné que le schéma régional devait assurer la cohérence des projets d'équipements et des politiques de l'Etat et des collectivités territoriales ayant une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional.

Elle a surtout élargi la consultation des collectivités aux communes chefs-lieux d'arrondissements ainsi qu'à l'ensemble des groupements des communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme, sans seuil de population.

Les députés avaient enfin prévu que le schéma serait mis à la disposition du public pendant deux mois, pour consultation, et qu'il ferait l'objet d'une évaluation lors de son réexamen périodique tous les cinq ans.

Le Sénat a accepté l'essentiel de ces apports tout en modifiant plusieurs aspects et en précisant la portée du dispositif.

Outre quelques améliorations d'ordre rédactionnel, il a :

① rétabli l'appellation initiale de « charte régionale », jugeant que ce terme était le plus approprié pour un document n'ayant pas un caractère normatif en matière d'urbanisme ;

② intitulé cette charte : « charte régionale d'aménagement et de développement du territoire » par coordination avec d'autres dispositions du texte ;

③ créé un lien entre le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, prévu à l'article 2, et les « chartes régionales », en précisant que les secondes tiendraient compte des orientations du premier ;

④ modifié la portée de la consultation en supprimant la disposition prévoyant explicitement que le projet de « charte » serait soumis pour avis aux collectivités consultées, avant son approbation ;

⑤ renforcé la place des départements au sein des collectivités consultées, et prévu que leurs avis seraient rendus publics ;

⑥ ajouté la consultation des groupements de communes compétents en matière de transport public ;

⑦ précisé que les orientations des chartes régionales et que celles des directives territoriales d'aménagement seraient prises en compte par les contrats de plan Etat-Région.

En deuxième lecture, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a invité à l'approbation de ces mesures à l'exception de celle prévoyant la consultation des groupements de communes compétents en matière de transport public. Elle a, en outre, appelé à compléter l'avant-dernier alinéa du dispositif en :

- supprimant la nécessité pour les contrats de plan Etat-régions de prendre en compte les directives territoriales ;

- et en précisant que ces contrats de plan doivent tenir compte des orientations définies dans les schémas interrégionaux de littoral et de massif, institués par les articles 6 bis A et 6 bis.

En revanche, malgré l'opposition de la commission spéciale et du Gouvernement, a été décidée la substitution de l'expression «schéma régional» à celle de «charte régionale».

En dépit de cette dernière modification qui va à l'encontre d'une des orientations souhaitées par le Sénat, votre commission spéciale, par souci de conciliation, ne vous présentera aucun amendement au texte proposé pour l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983.

● **La deuxième disposition de l'article 6-ajoute un article 34 bis A à la loi sus-visée.**

Le premier alinéa de cet article a été inséré en première lecture par l'Assemblée nationale afin de clarifier le statut du schéma d'aménagement régional, institué dans les départements d'outre-mer par la loi n° 84-747 du 2 août 1984.

Le second alinéa instaure, à l'initiative du Sénat, une disposition similaire pour la Corse.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a apporté que deux modifications de coordination à ces dispositions en remplaçant les mots «charte régionale» par «schéma régional».

Par cohérence avec sa position à l'égard du dispositif de l'article 34 précédent, votre commission spéciale vous proposera d'adopter en l'état l'article 34 bis A.

● **L'article 34 bis, introduit dans la loi du 7 janvier 1983 par le présent article 6, crée une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire.**

Sur ce point, le Sénat n'avait introduit que deux modifications de fond en première lecture.

D'une part, il a souhaité, à l'initiative du Gouvernement, l'institution d'une conférence régionale en Corse. D'autre part, il a prévu que les parlementaires élus dans la région seraient membres de la conférence régionale.

L'Assemblée nationale, qui avait écarté cette dernière disposition en première lecture, a adopté une attitude identique en deuxième lecture. Outre un amendement de coordination, elle a donc supprimé la mention introduite, en ce sens, par le Sénat en faisant valoir que, dans certains cas, la présence des parlementaires de la région aurait pour effet de doubler le nombre des membres des conférences régionales. Le rapporteur de sa commission spéciale a également argué qu'en leur qualité d'élus régionaux, certains parlementaires pourront être associés aux travaux des conférences régionales et que tous auront à approuver le schéma national dont les schémas régionaux auront à prendre en compte les orientations.

Cependant, ces arguments n'ont pas ébranlé la conviction de votre commission spéciale. Il lui apparaît même que les propositions, avancées à l'Assemblée nationale, visant à renforcer les interdictions de cumul des mandats électifs rendent plus opportun encore la participation des élus nationaux aux conférences régionales.

C'est pourquoi, elle vous présentera un amendement en ce sens à l'article 34 bis.

Aussi, quoique pour les motifs évoqués précédemment elle ne soit pas opposée à la suppression de l'article 34 ter, votre commission vous proposera d'adopter l'article 6 avec la modification qu'elle vous a présentée.

Article 6 bis A (nouveau)

Schéma interrégional de littoral

Le présent article insère dans la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (au chapitre regroupant les dispositions diverses), les mesures, introduites au Sénat dans le cadre de l'article 34 ter de la loi du 7 janvier 1983 (article 6 du projet de loi).

Cet article 6 bis précise, de manière judicieuse, la portée du dispositif retenu par le Sénat.

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

Article 6 bis

**Politiques interrégionales de développement
des massifs de montagne**

● Cet article a été ajouté par le Sénat par un amendement qui avait reçu un avis favorable de votre commission spéciale.

Il s'inspire de considérations voisines de celles qui ont conduit à l'insertion des dispositions relatives au schéma interrégional de littoral. Il offre aux régions de montagne la possibilité d'élaborer en commun des politiques interrégionales de massifs. Il définit également le cadre de cette action commune, en prévoyant des schémas interrégionaux de massifs, sur lesquels les comités de massif seront consultés. Ces documents devront respecter les orientations définies tant par les schémas régionaux que par le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Dans la rédaction issue des travaux du Sénat, cet article prévoyait de modifier l'article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, afin de regrouper administrativement en un seul massif les deux massifs alpins, «Alpes du Nord» et «Alpes du Sud».

● L'Assemblée nationale a supprimé ce regroupement administratif. Mais elle a retenu le principe de schémas régionaux de massif en proposant de l'inscrire, dans une nouvelle rédaction, après l'article 9 de la loi du 9 janvier 1983 dite loi « Montagne ».

Elle a, à cette occasion, précisé -dans un paragraphe I- le rôle des comités de massif dans l'élaboration de ces schémas.

L'essentiel des préoccupations exprimées par les sénateurs à l'origine de ce dispositif se trouvant satisfait, **votre commission spéciale propose d'adopter l'article 6 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.**

Article 6 ter

Bassins de formation

1. Le rappel des dispositions votées par le Sénat

Cet article additionnel a été introduit par le Sénat, à l'initiative de M. Gérard Delfau, et a fait l'objet d'un avis favorable de la commission spéciale, tandis que le Gouvernement s'en remettait à la sagesse du Sénat.

Il tendait à faire du bassin de formation, le niveau territorial prioritaire pour la mise en oeuvre des plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes, qui ont été instituées par l'article 52 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 sur l'emploi.

Il prévoyait, en outre, l'établissement d'une carte des formations professionnelles et technologiques dispensées dans les établissements d'enseignement correspondants de l'éducation nationale.

Son objectif consistait à assurer une couverture homogène de l'ensemble du territoire en matière d'enseignement professionnel et technologique, alors que l'implantation des établissements

apparaît aujourd'hui très inégale selon les régions du fait des aléas de l'histoire industrielle de notre pays.

L'article additionnel adopté par le Sénat tendait ainsi à reconnaître les bassins de formation comme le cadre principal des relations entre les établissements et les acteurs socio-économiques.

Il proposait enfin de faire coïncider, le cas échéant les limites des bassins de formation et celles des futurs «pays», afin de prévenir la création de nouvelles entités administratives.

2. La position de l'Assemblée nationale

Sur la proposition de sa commission spéciale, et après que celle-ci ait rappelé les compétences respectives de l'Etat et des régions dans le domaine de la formation initiale des jeunes, l'Assemblée nationale a supprimé cet article additionnel au motif principal que son objet ne concernait pas l'aménagement du territoire, relevait du pouvoir réglementaire, voire tendait à remettre en cause les compétences transférées aux régions par les lois de décentralisation.

3. Les propositions de la commission spéciale

Votre commission estime au contraire que cet amendement s'inscrit directement dans la perspective d'une politique d'aménagement du territoire, puisqu'il vise à remédier aux inégalités constatées entre les régions dans l'implantation des établissements à vocation professionnelle et technologique relevant de l'éducation nationale, et à prendre en compte, pour les formations dispensées, les besoins de l'environnement économique, social et culturel local dans le cadre des bassins d'emploi.

Cet article additionnel s'inspire, en outre, il convient de le rappeler, de la mesure n° 84 du nouveau contrat pour l'école qui doit être mise en vigueur en 1994 et en 1995.

Alors que la portée juridique des 158 mesures du nouveau contrat pour l'école suscite des interrogations, notamment du conseil économique et social qui vient d'être saisi de l'avant-projet de loi de programmation pour l'école, il apparaît souhaitable de donner valeur législative à l'une de ses mesures essentielles qui a pour objet de rapprocher les formations professionnelles dispensées dans les

établissements scolaires des besoins exprimés dans le cadre des bassins d'emploi.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande en conséquence de rétablir cet article additionnel dans la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

Article 6 quater

Schéma régional d'urbanisme commercial

Cet article a été introduit au Sénat par un amendement ayant reçu un avis favorable de votre commission spéciale. Cet amendement instituait dans chaque région et dans un délai de trois ans un schéma régional d'urbanisme commercial, élaboré par la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire.

Dans la rédaction issue des travaux du Sénat, ce schéma avait vocation à fixer les orientations fondamentales en matière d'équipement commercial dans la région. Il devait faire l'objet d'une large concertation. Il était prévu :

① qu'il serait élaboré en association avec les observatoires départementaux d'équipement commercial des départements concernés ;

② qu'avant son adoption, il serait soumis pour avis au conseil économique et social régional ainsi qu'à l'observatoire national d'équipement commercial et que ces avis soient rendus publics.

L'Assemblée nationale a considéré que cette disposition ne concernait pas directement l'aménagement du territoire et qu'elle visait des investissements privés pour lesquels il était difficile d'envisager que les pouvoirs publics fixassent des orientations du type de celles proposées. Elle a, en conséquence, supprimé l'article 6 quater.

Cependant, les débats tenus au Sénat ont révélé -à l'occasion de l'examen de l'article 6 quater mais aussi de la discussion de l'article 19 ter (1)-, une volonté de traiter de l'urbanisme commercial dans le cadre du projet de loi.

C'est pourquoi votre commission vous propose de rétablir l'article 6 quater en précisant que les conseils généraux donneront leur avis sur le schéma régional. En première lecture au Sénat, un tel ajout avait, en effet, été souhaité par plusieurs des orateurs qui sont intervenus sur l'article 19 ter et il paraît opportun.

Il vous est donc proposé de rétablir l'article 6 quater dans la rédaction présentée par votre commission.

Article 7

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

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

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

L'Assemblée nationale avait, en première lecture, adopté cet article sans en modifier le fond, améliorant seulement sa rédaction.

Le Sénat a introduit, à l'initiative de votre commission spéciale, plusieurs modifications.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a souhaité **supprimer l'ensemble du dispositif pour le transférer** dans le chapitre premier du titre IV, créé par le Sénat en première lecture et qui regroupe des mesures spécifiques à la région d'Ile-de-France.

Ce choix apparaissant cohérent à votre commission spéciale, **elle vous propose d'accepter la suppression de l'article 7.**

(1) *Cet article, introduit par l'Assemblée nationale et supprimé par le Sénat en première lecture, avait pour objet de rendre obligatoires les plans départementaux d'urbanisme aujourd'hui facultatifs.*

CHAPITRE IV

Du groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire

Ce chapitre et l'article unique qu'il contient ont été adoptés conformes par l'Assemblée nationale.

CHAPITRE V

Des schémas sectoriels

(intitulé nouveau)

Le Sénat, qui avait introduit cette division en première lecture, l'avait intitulée «Des schémas directeurs sectoriels nationaux».

L'Assemblée nationale qui, au dernier alinéa de l'article 2, a préféré substituer à cette appellation celle de «schémas sectoriels» a, par coordination, modifié l'intitulé de la présente division.

Par cohérence avec la position qu'elle a défendue à l'article 2, votre commission vous propose d'adopter le nouvel intitulé du chapitre V.

Article 7 bis

Création des schémas sectoriels

L'article 7 bis, comme tous les articles du chapitre V du titre premier du projet de loi, a été créé par un amendement de votre commission spéciale, adopté par le Sénat en première lecture.

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

Sous réserve de deux modifications opérant, par coordination, le changement de formulation rappelé ci-dessus, l'Assemblée nationale a voté cet article dans la rédaction du Sénat.

C'est pourquoi votre commission vous propose de l'adopter en l'état.

Section I

Du schéma de l'enseignement supérieur et
de la recherche

(intitulé nouveau)

La modification apportée à l'intitulé de la présente section par l'Assemblée nationale est la conséquence de celles effectuées précédemment en ce qui concerne la terminologie utilisée pour désigner les schémas sectoriels.

Par cohérence avec ses positions antérieures, votre commission ne peut que vous demander de l'approuver.

Article 7 ter

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

L'Assemblée nationale a adopté cet article en modifiant uniquement, par coordination, la terminologie employée pour désigner le schéma.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article en l'état.

Sous-section I

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

Article 7 quater

Répartition équilibrée des universités sur le territoire

**1. Le rappel des dispositions votées par le Sénat en
première lecture**

La mise en oeuvre du plan « Université 2000 » a permis de répondre de manière relativement satisfaisante, sur un plan quantitatif, au mouvement de démocratisation de l'enseignement supérieur engagé depuis plusieurs années. La commission spéciale du Sénat avait observé que celui-ci s'était surtout limité à un « saupoudrage » d'antennes universitaires et de départements d'instituts universitaires de technologie.

Or, en privilégiant les filières générales et professionnelles courtes, ces implantations n'auront vraisemblablement pas les effets que l'on aurait pu en attendre en matière d'aménagement du territoire et de répartition harmonieuse de l'intelligence sur l'ensemble du pays.

Elles ont même parfois contribué à renforcer les disparités existantes au profit de la région parisienne et des métropoles universitaires traditionnelles. Ces phénomènes ont joué au détriment des régions défavorisées et des villes moyennes.

Afin de remédier à ces inégalités, l'article additionnel introduit par le Sénat affirmait d'abord l'objectif d'une répartition équilibrée des universités sur le territoire national qui serait fondée sur la nécessité d'accueillir des effectifs supplémentaires d'étudiants.

Il introduisait ensuite la notion d'université de plein exercice dotée d'une spécialisation thématique fondée sur l'ensemble des cycles universitaires. La spécialisation devait permettre de concilier l'excellence académique de la formation dispensée dans les villes moyennes et son adaptation au tissu économique local.

Les antennes universitaires actuelles, le plus souvent limitées aux premiers cycles, pourraient ainsi se transformer en universités à part entière, avec un effectif de 3.000 à 5.000 étudiants, à condition de se développer autour d'une spécialisation thématique. Elles constitueraient ainsi des pôles de formation supérieure dans les villes moyennes, à l'instar de certains exemples universitaires étrangers de réputation mondiale.

Cet article additionnel précisait, en outre, que les structures universitaires qui ne seraient pas transformées en universités de plein exercice, pourraient accueillir certaines des composantes délocalisées de leur université-mère, conformément aux orientations définies par le schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il ajoutait que ces composantes universitaires pourraient aussi être délocalisées dans des villes moyennes actuellement dépourvues de tout équipement universitaire.

Il prévoyait que, dans l'attente de la publication du schéma directeur, c'est-à-dire dans un délai de dix huit mois, deux universités thématiques seraient créées afin de satisfaire les besoins universitaires les plus immédiats dans des régions déficitaires et de faire face à l'augmentation des effectifs d'étudiants.

Enfin, cet article précisait que le schéma directeur devrait fixer les orientations permettant d'assurer le rayonnement international des pôles d'excellence.

2. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

Tout en retenant le principe de la création d'universités dans les villes moyennes, l'Assemblée nationale a rendu le dispositif prévu beaucoup moins contraignant en réduisant la portée de l'article additionnel introduit par le Sénat.

● Au premier alinéa de l'article 7 quater, l'Assemblée nationale a ainsi adopté deux modifications tendant :

① à supprimer la référence à la finalité du schéma directeur prévu à l'article 7 ter, c'est-à-dire l'accueil des effectifs supplémentaires d'étudiants, en considérant que cet objectif allait de soi ;

② à remplacer la notion d'«université de plein exercice» par la notion, jugée plus large et plus compatible avec l'idée de spécialisation, d'«établissements d'enseignement supérieur».

● Au deuxième alinéa de cet article, elle a adopté une série de modifications tendant :

① à supprimer la précision selon laquelle les universités créées dans les villes nouvelles seraient «de plein exercice» ;

② à préciser que le schéma programme «notamment» la création d'universités ;

③ à supprimer la notion de spécialisation thématique fondée sur les trois cycles universitaires, ainsi que la référence aux contrats de recherche correspondant à la spécialisation de ces universités, au double motif que la création d'universités thématiques impliquerait l'obligation de prévoir, par la voie législative, des possibilités de dérogations à la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, et que les universités sont, par nature, multidisciplinaires.

● L'Assemblée nationale a, par ailleurs, supprimé le troisième alinéa de cet article permettant de délocaliser dans des structures universitaires qui ne deviendraient pas des universités, des composantes d'une autre université (unités de formation et de recherche, départements, laboratoires, centres de recherche) pour des raisons qui n'apparaissent pas clairement dans les débats.

- Au quatrième alinéa de cet article, elle a adopté un amendement de conséquence du fait de la suppression de l'alinéa précédent.

- Elle a supprimé le cinquième alinéa de cet article prévoyant la création immédiate, selon des procédures dérogatoires, de deux universités répondant aux critères fixés au deuxième alinéa.

- L'Assemblée nationale a enfin supprimé le dernier alinéa de cet article relatif aux pôles universitaires d'excellence en s'interrogeant sur la portée juridique de cette notion.

3. Les propositions de la commission spéciale

Votre commission se félicite de constater que l'Assemblée nationale a repris le principe adopté par le Sénat de la création d'universités dans des villes moyennes.

Elle observe que le nouveau dispositif a une valeur moins contraignante et ne fait plus la moindre allusion à la notion essentielle, selon elle, d'université thématique, et à l'activité de recherche. Elle vous propose, en conséquence, tout en tenant compte de certaines des observations et modifications introduites par les députés, de rétablir les éléments les plus novateurs du dispositif introduit par le Sénat.

La commission vous propose d'abord d'adopter sans modification l'alinéa premier de cet article tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale, le schéma directeur devant organiser une répartition équilibrée des établissements d'enseignement supérieur - notion en effet plus large que celle d'universités puisqu'elle recouvre également les écoles d'ingénieurs et les instituts de formation de haut niveau- sur le territoire national.

Au deuxième alinéa de cet article, elle suggère plusieurs modifications tendant :

- ① à préciser la période de programmation des créations d'universités dans des villes moyennes qui couvre en fait, selon les prévisions établies, les quelques années à venir qui connaîtront encore une progression des effectifs étudiants ;

- ② à réaffirmer le caractère thématique de ces universités ;

③ à réintroduire la notion de contrats de recherche correspondant à leur spécialisation.

La commission vous propose ensuite de :

- rétablir le troisième alinéa de cet article, qui a été supprimé par l'Assemblée nationale, et qui prévoyait que les structures universitaires qui ne deviendraient pas des universités à part entière, pourront accueillir des composantes universitaires délocalisées d'une autre université, ce qui devrait permettre de renforcer les antennes universitaires existantes ;

- reprendre la rédaction initiale du quatrième alinéa de cet article relatif à la délocalisation éventuelle de ces composantes dans des villes moyennes actuellement dépourvues d'équipements universitaires.

- rétablir le cinquième alinéa de cet article tendant à créer selon des procédures dérogatoires, et avant la publication du schéma directeur, deux nouvelles universités en précisant que ces créations devront intervenir en 1995 et en 1996.

- rétablir le dernier alinéa de cet article stipulant que le schéma directeur fixe aussi les orientations permettant d'assurer le rayonnement international des pôles universitaires d'excellence.

Sous réserve de ces observations et des amendements proposés, votre commission vous invite à adopter l'article 7 quater ainsi modifié.

Sous-section II

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

Article 7 quinquies

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

L'article 7 quinquies introduit par le Sénat, à l'initiative de votre commission spéciale, impose la poursuite de la politique de recherche publique en région, qui a été engagée depuis plusieurs années.

Pour ce faire, les deux premiers alinéas de l'article fixent un objectif de localisation en province de 65 % des chercheurs publics en 2005, contre seulement 60 % aujourd'hui. Ils prévoient également que les modalités de réalisation de cet objectif sont définies par le schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'Assemblée nationale a retenu ces deux dispositions en leur apportant simplement une modification rédactionnelle et une modification de coordination.

Elle a toutefois, sur proposition de sa commission spéciale, supprimé le troisième alinéa de l'article estimant que le principe institué ne possédait qu'une valeur normative limitée.

Considérant qu'une telle position donne satisfaction au Sénat sur l'élément essentiel du dispositif qu'il avait retenu, votre commission vous propose d'adopter l'article 7 quinquies tel qu'il vous est soumis.

Article 7 sexies

Principes applicables à la recherche privée

L'Assemblée nationale a adopté cet article 7 sexies tel qu'il a été voté au Sénat sous la seule réserve, par coordination avec le rejet du troisième alinéa de l'article précédent, de la suppression de la fin de l'article.

Votre commission est donc favorable à l'adoption de cet article dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 septies

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

L'article 7 septies a été introduit par le Sénat en première lecture. Il permet une modulation du crédit d'impôt-recherche en fonction de la localisation des opérations de recherche menées par les entreprises.

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

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

● Le dispositif instauré par la Haute Assemblée plafonne, de manière différente selon les zones où elles sont effectuées, les dépenses de fonctionnement exposées au titre des opérations de recherche.

Initialement, ces dépenses étaient forfaitairement fixées à 55 % des dépenses de personnels de recherche. Le forfait a été porté à 75 % par la loi de finances pour 1991.

Le texte élaboré par le Sénat permet de moduler ce plafond en le fixant à :

- 65 % des dépenses de personnels de recherche affectés dans la région d'Ile-de-France ;

- 100 % des dépenses de personnels de recherche affectés exclusivement dans les zones prioritaires de développement du territoire ;

- 75 % des dépenses de personnels de recherche affectés ailleurs qu'en Ile-de-France et dans les zones prioritaires de développement du territoire.

Ainsi, le crédit d'impôt-recherche obtenu par une entreprise sera d'autant plus élevé que son effort de recherche sera localisé dans des zones peu pourvues en laboratoires.

● Les députés ont approuvé le principe inspirant ce dispositif. Ils en ont aussi organisé la présentation de manière un peu différente. Mais, au prétexte d'accroître l'incitation fiscale en faveur de la localisation des activités de recherche hors Ile-de-France, ils ont -contre l'avis du Gouvernement- ramené de 65 à 55 % le taux retenu pour l'Ile-de-France par le Sénat.

Une telle baisse de 20 points par rapport à la situation actuelle apparaît excessive à votre commission. D'ailleurs, même si elle apparaissait justifiée à certains, il n'en demeure pas moins que : *«la raison commande de procéder par paliers au lieu de brûler les étapes, car il ne faut pas prendre le risque de mettre en cause le potentiel de recherche existant»*, comme l'indiquait, lors des débats à l'Assemblée nationale, M. Daniel HOEFFEL, ministre délégué à l'Aménagement du Territoire.

Outre une modification d'ordre rédactionnel, elle vous propose, en conséquence, un amendement retenant la nouvelle présentation de l'article tout en rétablissant le taux de 65 % appliqué à la région d'Ile-de-France par le texte issu du Sénat.

Votre commission vous demande d'adopter l'article 7 septies ainsi modifié.

Section II

Du schéma des équipements culturels

(intitulé nouveau)

La modification apportée à l'intitulé de la présente section est la conséquence de la suppression par l'Assemblée nationale des contrats régionaux d'action culturelle qui avaient été introduits par le Sénat en première lecture dans les deux articles ci-après.

Comme votre commission vous proposera de rétablir ces contrats dans les articles 7 octies et 7 nonies, elle vous propose de rétablir l'intitulé de la section III en tenant compte cependant de la modification de terminologie apportée par l'Assemblée nationale pour désigner les schémas sectoriels.

L'intitulé de la section III deviendrait ainsi : «Du schéma des équipements culturels et des contrats régionaux d'action culturelle»

Votre commission souhaite, en conséquence, voir adopter la nouvelle rédaction de cet intitulé.

Article 7 octies

Etablissement d'un schéma directeur national des équipements culturels

1. Les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture

Le CIAT de Troyes du 21 septembre 1994 a, notamment, prévu un rééquilibrage progressif de l'offre et des équipements culturels entre Paris et les régions. Dans le droit fil de cette orientation, le Sénat a introduit un article additionnel qui, d'une part, permet de prendre en compte la dimension culturelle dans la politique d'aménagement du territoire et, d'autre part, l'inscrit dans la

perspective d'une répartition plus satisfaisante de l'intelligence sur l'ensemble du pays.

L'article 7 octies tendait ainsi à instituer un nouveau schéma directeur des équipements culturels dont l'objectif était de développer et de promouvoir les équipements culturels d'intérêt national, régional et local, afin de parvenir, à un terme de dix ans, à un nouvel équilibre de l'action culturelle de l'Etat entre la région d'Ile-de-France et les autres régions.

Selon le texte issu du Sénat, en 2005 les régions devaient ainsi bénéficier des deux-tiers de l'ensemble des crédits d'investissement et de fonctionnement consacrés par l'Etat à cette action, c'est-à-dire une inversion de la proportion actuelle. L'article prévoyait enfin que ce nouveau schéma devait définir les principes qui régiront les contrats régionaux d'action culturelle dont la procédure d'élaboration était précisée dans l'article 7 nonies.

2. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

Dans son rapport écrit, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a rappelé que Paris devrait absorber en 1995, compte tenu des grands travaux, 56 % des crédits du ministère de la culture, qu'il s'agisse des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, auxquels il convient d'ajouter 5,8 % pour le reste de la région Ile-de-France, soit un total de 61,8 % des crédits contre 38,2 % pour la province.

Considérant que l'article additionnel adopté par le Sénat conduirait pratiquement à inverser d'ici 2005 la répartition actuelle des crédits, l'Assemblée nationale a jugé cet objectif ambitieux et quelque peu irréaliste. Aussi, a-t-elle fixé à 50 % la part des crédits qui devrait être attribuée à la province dans un délai de dix ans.

L'Assemblée nationale a par ailleurs supprimé, par coordination, le dernier alinéa de cet article additionnel indiquant que le schéma directeur définit les principes qui régiront, dans chaque région, les contrats d'action culturelle définis à l'article 7 nonies. Ce dernier a, lui aussi, été supprimé pour les raisons qui seront précisées ci-après.

3. Les propositions de la commission spéciale du Sénat

Votre commission spéciale ne méconnaît pas le bien-fondé des observations formulées par l'Assemblée nationale concernant la difficulté de rééquilibrer la répartition actuelle des crédits culturels. Cette difficulté résulte notamment du fait que les dotations de fonctionnement versées aux établissements concernés s'accroissent à mesure que s'achèvent les grands travaux parisiens.

La part des dépenses de fonctionnement consacrées à Paris atteindra ainsi 75,9 % en 1995, contre 70,7 % en 1993. En revanche, l'effort d'investissement en faveur de la province passera dans le même temps de 62,5 % en 1993 à 70,1 % en 1995.

Il convient donc de relativiser le caractère jugé irréaliste de l'objectif fixé par le Sénat. Cet objectif a, avant tout, une signification indicative et volontariste. Il apparaît ainsi indispensable à votre commission de manifester clairement, à l'égard du Gouvernement, la volonté d'inverser la tendance actuelle. Elle vous soumettra donc un amendement rétablissant la répartition budgétaire souhaitée par le Sénat.

Enfin, votre commission vous propose de rétablir pour les raisons qui seront exposées ci-après, le dernier alinéa de cet article mentionnant les contrats d'action culturelle.

Elle vous propose d'adopter l'article 7 octies avec les modifications qu'elle a présentées.

Article 7 nonies

Contrats d'action culturelle

1. Les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture

Cet article additionnel introduit par le Sénat, sur proposition de votre commission, avait pour objet de préciser les

modalités de mise en oeuvre du schéma d'orientation des équipements culturels prévu à l'article précédent.

Il disposait qu'à l'expiration des contrats de plan passés entre l'Etat et les régions, des contrats d'action culturelle, établis en concertation avec les collectivités territoriales, définiront l'ensemble des aspects de la vie culturelle dans l'espace régional.

2. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a d'abord rappelé que cet article s'inscrivait dans la continuité de la politique partenariale engagée entre l'Etat et les collectivités locales. Une telle politique se traduit notamment par l'élaboration de conventions de développement culturel et par les contrats Etat-régions du XI^e Plan dont l'enveloppe consacrée à la culture a été fixée à 1,4 milliard de francs.

Estimant cependant que les contrats régionaux d'action culturelle risquaient de perdre leur raison d'être dans cinq ans, à un moment où la politique culturelle aura été définie, et d'enfermer les autorités locales dans un carcan juridique les privant d'une souplesse nécessaire, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission spéciale, a supprimé cet article.

3. Les propositions de la commission spéciale du Sénat

Votre commission estime, contrairement à l'Assemblée nationale, que les contrats d'action culturelle constitueront, à l'expiration des actuels contrats de plan Etat-régions, un nouvel outil de concertation avec les collectivités locales -et, en premier lieu, avec les départements- pour définir précisément l'implantation des équipements culturels, leur vocation, leur rayonnement et les stratégies culturelles à mettre en oeuvre dans l'espace régional.

Elle vous demande, en conséquence, de rétablir cet article additionnel adopté par le Sénat en première lecture.

Section III

Des schémas relatifs aux communications

(intitulé nouveau)

Sous-section I

Des schémas relatifs aux infrastructures de transport

(intitulé nouveau)

Les modifications apportées aux intitulés des deux divisions ci-dessus ont été effectuées par coordination avec des amendements de l'Assemblée nationale, acceptés précédemment par votre commission. Elle vous propose donc de les adopter en l'état.

Article 7 decies

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

Aucune politique de l'aménagement du territoire ne vaut si elle ne s'appuie sur une programmation à terme des investissements en matière d'infrastructures de transport et aucune programmation territoriale ne vaut si elle ne s'appuie sur une cartographie. Tel est le principe qui avait inspiré le Sénat lorsqu'il avait inscrit cet article dans le projet de loi.

● Dans la rédaction retenue par la Haute Assemblée, le **paragraphe I du dispositif établissait un objectif ambitieux et prévoyait qu'en 2015, aucune partie du territoire français ne serait située à plus d'une demi-heure d'automobile, soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies, soit d'une gare desservie par le TGV.**

Les députés ont fait valoir que le temps que l'on met en voiture pour parcourir une distance donnée est variable selon, par exemple, que l'on roule en plaine ou en montagne.

Aussi, votre commission n'est-elle pas opposée au **principe** qui a inspiré à l'Assemblée nationale le remplacement des mots «à plus d'une demi-heure d'automobile» par les mots «à plus de soixante kilomètres». La substitution d'un critère de distance à un critère de temps se révèle, en définitive, à bien des égards, préférable. Toutefois, le kilométrage retenu apparaît trop important dès lors qu'il s'agit d'affirmer un objectif de maillage étroit du territoire par les infrastructures de transport. C'est pourquoi votre commission vous présentera un **amendement** visant à réduire à trente kilomètres le critère retenu par l'Assemblée nationale.

En revanche, elle approuve l'ajout visant à préciser que les voies express à deux fois deux voies mentionnées dans le texte doivent être «*en continuité avec le réseau national*».

● Après avoir adopté plusieurs amendement de coordination conduisant à intituler «*schéma*» les documents que le Sénat désignait sous l'appellation «*schéma directeur national*» et à limiter le schéma aérien aux seules infrastructures aéroportuaires, l'Assemblée nationale a retenu le **paragraphe II** du texte du Sénat.

Ce paragraphe II précise les modalités d'élaboration des différents schémas directeurs des transports en distinguant ceux qui existent déjà comme le schéma directeur national routier et le schéma directeur des voies navigables, qui seront révisés et prolongés jusqu'en 2015, de ceux qui n'existent pas comme le schéma directeur national des liaisons ferroviaires, le schéma des ports maritimes et celui des aéroports qui seront établis dans un délai de dix-huit mois après le vote de la loi avec comme échéance l'an 2015.

Sur ce point, votre commission est amenée à vous proposer **une modification** car le schéma directeur national routier et le schéma directeur des voies navigables existant déjà, leur désignation sous le seul vocable de «schéma» risquerait d'être source de confusion juridique.

En revanche, au vu des arguments présentés par l'Assemblée nationale -qui seront exposés à l'article 7 duodécies- et dans un esprit de rapprochement des points de vue, il vous sera proposé d'accepter le champ d'application du schéma aérien aux seules infrastructures aéroportuaires.

● Le **paragraphe III** qui précise quelques objectifs ou critères communs aux schémas sectoriels des infrastructures de transport a été adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve :

- des ajustements de terminologie déjà explicités à plusieurs reprises ;

- et d'un complément apporté au deuxième alinéa de ce paragraphe en vertu duquel il est précisé que des modes adaptés de transport de marchandises doivent être prévus dans les zones à environnement fragile.

Votre commission est favorable à ces modifications.

Elle vous propose en conséquence d'adopter l'article 7 decies tel qu'elle vous a demandé de l'amender.

Article 7 undecies

Contenu des schémas des transports terrestres

L'article 7 undecies décline les grandes lignes du contenu des différents schémas sectoriels des transports terrestres : schéma routier, schéma des voies navigables, schéma du réseau ferroviaire, schéma des ports maritimes.

Outre les modifications de coordination déjà acceptées aux articles précédents par votre commission, les députés ont apporté deux changements au dispositif issu des travaux du Sénat.

A l'alinéa premier, ils ont remplacé l'expression «*grands axes du réseau autoroutier et routes express*» par «*grands axes du réseau autoroutier et routier national*».

Au dernier alinéa, ils ont -à l'initiative du Gouvernement- abaissé le niveau de précision qui avait été fixé au schéma des ports mais ils ont inclus le traitement des problèmes de la desserte des arrière-pays portuaires.

Ces modifications lui apparaissant globalement intéressantes, votre commission n'y oppose aucune objection.

Elle est toutefois amenée afin, tout comme à l'article précédent, d'éviter toute confusion juridique dans la désignation de certains schémas, à vous présenter **un amendement**. Celui-ci rétablit, pour les schémas déjà existants, leur intitulé exact.

Il vous est donc proposé d'adopter l'article 7 undecies ainsi amendé.

Article 7 duodecies

Schéma des infrastructures aéroportuaires

L'article 7 duodecies établit les principes qui encadreront l'élaboration du schéma relatif aux aéroports et aérodromes.

La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale retient les principes qui avaient été retenus par le Sénat.

Cependant, sur proposition du Gouvernement et par coordination avec une modification apportée au II de l'article 7 decies, les députés ont limité aux seules infrastructures aéroportuaires le champ d'application d'un schéma qui, pour le Sénat, pouvait couvrir l'ensemble des activités de transport aérien.

Le Gouvernement a argué qu'il était difficile de traiter des dessertes aériennes dans un schéma national. Celles-ci relèvent, en effet, soit du régime des accords bilatéraux pour les liaisons extracommunautaires, soit du régime libéralisé entré en vigueur le 1er janvier 1993 pour les liaisons intracommunautaires. L'intervention d'un partenaire étranger, dans le premier cas, et la responsabilité exclusive des opérateurs dans le second interdisent, de facto, des décisions réglementaires unilatérales.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter cet article dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.

Sous-section II

Du schéma des télécommunications

(intitulé nouveau)

La modification apportée à l'intitulé de cette division par les députés est de même nature que celles déjà approuvées par votre commission tout au long de l'examen du chapitre V.

Elle vous demande donc de l'adopter en l'état.

Article 7 terdecies

Schéma des télécommunications

Cet article introduit par le Sénat, à l'initiative de votre commission, lors de l'examen du texte en première lecture fixe le cadre d'élaboration d'un schéma des télécommunications.

Votre commission spéciale -et avec elle le Sénat- est en effet persuadée que les télécommunications joueront, dans les économies post-industrielles du XXI^e siècle, le rôle que les chemins de fer ont joué dans le développement industriel au XIX^e siècle.

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

● C'est pourquoi le dispositif établi par notre Haute Assemblée se fondait sur l'objectif ambitieux qu'à l'horizon 2015, les réseaux interactifs à haut débit -plus connus sous l'appellation

d'autoroutes de l'information- eussent à couvrir la totalité du territoire et dussent être accessibles à l'ensemble de la population.

Cet objectif rejoint d'ailleurs celui préconisé par M. Gérard THÉRY dans le rapport qu'il a remis sur le sujet au Premier ministre.

Le dispositif était également inspiré par la conviction que, pour relever un tel défi, la France ne pouvait se contenter de s'en remettre aux forces du marché et qu'il fallait, pour ce faire, affirmer **les valeurs de service public.**

Aussi, le troisième alinéa de l'article 7 terdecies issu des travaux du Sénat précisait-il quelques règles de méthode. Il était prévu que le schéma déterminerait les politiques industrielles et de recherche qui devraient être engagées et qu'il évaluerait les investissements nécessaires.

Le quatrième alinéa établissait certains principes destinés à encadrer par une approche de service public les prestations de télécommunications qui pourraient être touchées par un processus de libéralisation ou de déréglementation. Il s'agissait d'assurer, par une politique de tarification adaptée, l'égalité des conditions d'accès aux services de télécommunications et l'égalité des conditions de concurrence entre les opérateurs.

Le cinquième alinéa indiquait enfin que l'Etat pouvait favoriser la promotion de services utilisant les réseaux à haut débit au moyen, notamment, d'expérimentations. Cet alinéa avait été complété, lors des débats, par un amendement ayant reçu l'appui de votre commission et qui affirmait le principe d'un accès prioritaire des établissements et organismes éducatifs, culturels ou de formation aux autoroutes de l'information.

● Sous la seule réserve d'une modification de coordination, l'Assemblée nationale a soutenu l'ambitieux objectif défini par le Sénat et a adopté les deux premiers alinéas de l'article dans leur rédaction initiale.

En revanche, elle a -en dépit de l'avis défavorable de sa commission spéciale et du Gouvernement- adopté une rédaction restrictive des trois derniers alinéas.

Celle-ci conduit, notamment, à exiger l'égalité des conditions d'accès aux services de télécommunication sans demander l'égalité des conditions de concurrence entre les opérateurs. Or, si le Sénat avait placé sur le même plan ces deux principes, c'est pour éviter que l'application exclusive du premier conduise à faire peser

des charges de service public sur le seul opérateur public, lui imposant ainsi un handicap concurrentiel face à ses concurrents étrangers.

C'est pourquoi votre commission vous présente un amendement rétablissant les trois derniers alinéas dans la rédaction qu'il avait retenue en première lecture. Il ne faut pas, ainsi que l'écrivait votre rapporteur dans le rapport (n° 35 ; 1994-1995) qu'il avait présenté en première lecture, oublier que :

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

Votre commission vous demande, en conséquence, d'adopter l'article 7 terdecies dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Section IV

Du schéma de l'organisation sanitaire et sociale

(Division et intitulé nouveaux)

Cette nouvelle section intitulée du «schéma de l'organisation sanitaire et sociale» a été insérée par l'Assemblée nationale à l'instigation du rapporteur de la commission spéciale, M. Patrick OLLIER.

Il faut rappeler que la Mission sénatoriale n'ayant pas effectué de travaux dans ce domaine, votre commission n'avait pas cru pouvoir mettre en débat de telles dispositions, tout en étant consciente de l'importance de ces questions pour les populations.

Aussi, ne peut-elle que reconnaître l'intérêt de voir figurer la dimension sanitaire et sociale dans un débat sur l'aménagement et le développement du territoire.

Elle vous propose, en conséquence, d'adopter la nouvelle division proposée par les députés.

Article 7 quaterdecies A

(nouveau)

Etablissement d'un schéma de l'organisation sanitaire et sociale

Introduit par l'Assemblée nationale, cet article instaure le principe d'un schéma de l'organisation sanitaire et sociale.

Ce schéma, qui doit accorder la priorité à la sécurité des soins, a comme fonction d'assurer une répartition équilibrée de l'offre sanitaire. Il est également prévu qu'il contribue à l'égalité des conditions d'accès aux prestations sur l'ensemble du territoire et au maintien des établissements de proximité.

De telles orientations apparaissent compléter utilement celles introduites, par votre commission, dans d'autres domaines de l'action publique.

Elle vous propose d'adopter celui-ci sans modification.

TITRE PREMIER BIS

(intitulé nouveau)

DES PAYS

Dans cette division additionnelle, le Sénat avait regroupé un ensemble de dispositions intéressant les compétences.

Considérant que l'importance de la notion de «pays» justifiait qu'une division particulière lui fût consacrée, l'Assemblée nationale a donné au titre premier bis l'intitulé «*Des pays*». Les dispositions relatives aux compétences sont désormais regroupées dans un chapitre créé à cet effet dans le titre V du projet de loi.

Votre commission vous propose d'accepter cette modification.

Article 7 quaterdecies

(Art. 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982)

Compétences de l'Etat

L'article 7 quaterdecies ajouté par le Sénat a eu pour objet de préciser que l'Etat était responsable de la conduite de la politique d'aménagement du territoire et qu'il assurait la coordination de cette politique avec la politique régionale communautaire.

Considérant qu'il était redondant avec les dispositions des articles premier et 2 du projet de loi qui énoncent déjà un certain nombre de missions de l'Etat, l'Assemblée nationale a supprimé cet article.

Votre commission vous propose d'accepter cette suppression.

Article 7 quindecies

Désignation d'un «chef de file»

Par l'article 7 quindecies, le Sénat a prévu qu'une loi ultérieure définira les conditions dans lesquelles une collectivité peut prendre le rôle de «chef de file» pour aboutir à la programmation et à l'exécution d'une compétences qui relèvent de plusieurs collectivités territoriales. Cette même loi devra déterminer, par ailleurs, les

modalités d'une expérimentation de la répartition des compétences entre collectivités.

Préférant insérer ces dispositions dans le titre V de projet de loi, l'Assemblée nationale a supprimé cet article.

Dans la mesure où les dispositions de cet article seront reprises à l'article 20 A, votre commission vous propose de confirmer sa suppression.

Article 7 sedecies

Pays et projets locaux

L'article 7 sedecies, ajouté par le Sénat, avait tendu à définir la notion de pays dans un titre distinct de celui relatif à l'action territoriale de l'Etat dans lequel il était inséré dans le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale (article 9).

Pour définir le pays, l'article 9 –dans sa rédaction initiale– précisait que celui-ci constituait un cadre géographique homogène formé de bassins de vie présentant des solidarités en matière d'emploi et d'équipements publics et privés. Le pays devait constituer, d'une part, le cadre d'exercice de la politique de développement local de l'Etat et de la concertation avec les collectivités territoriales et les représentants des activités socio-professionnelles et associatives et, d'autre part, un périmètre de solidarité au sens de l'article 66 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui concerne la coopération intercommunale.

La délimitation des pays devait faire l'objet, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, de propositions de la part des commissions départementales de la coopération intercommunale. Le périmètre des pays était néanmoins fixé par l'autorité administrative.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait sensiblement modifié le dispositif de l'article 9. D'une part, la reconnaissance des pays devait être effectuée par les commissions départementales de la coopération intercommunale, habilitée à en constater l'existence dès lors qu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. D'autre part,

l'autorité administrative se bornerait à publier la liste et le périmètre des pays, ceux-ci devant, par ailleurs, constituer le cadre dans lequel l'Etat coordonne son action en faveur du développement local avec celle des collectivités locales. Enfin, l'Assemblée nationale avait supprimé toute référence au «périmètre de solidarité» au sens de l'article 66 de la loi du 6 février 1992 précitée ainsi que tout délai pour les propositions des commissions départementales de la coopération intercommunale.

Le Sénat avait, en première lecture, retenu la définition du pays adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture tout en la complétant par plusieurs précisions :

- les représentants des activités économiques et socio-professionnelles seraient consultés préalablement à l'identification des pays par les commissions départementales de la coopération intercommunale ;

- les pays seraient identifiés par plusieurs commissions départementales de la coopération intercommunale dans le cas où le pays dépasserait les limites d'un seul département ;

- le pays exprimerait la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ;

- le pays constituerait un périmètre de solidarité au sens de l'article 66 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ;

- les commissions départementales de la coopération intercommunale formuleraient des propositions de délimitation des pays dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a retenu deux de ces apports du Sénat : d'une part, la constatation de l'existence d'un pays par les commissions départementales de la coopération intercommunale concernées lorsque son territoire dépasse les limites d'un seul département ; d'autre part, la formulation de propositions de délimitation des pays par les commissions départementales de la coopération intercommunale dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

Le rôle des représentants des activités économiques et socio-professionnelles est pris en compte dans l'article 7 septemdecies A (nouveau).

En revanche, la mention selon laquelle le pays constitue un périmètre de solidarité au sens de l'article 66 de la loi d'orientation du 6 février 1992 précitée a été supprimée de l'article 7 sedecies sans être reprise par ailleurs.

Compte tenu des précisions qu'elle vous proposera d'apporter à l'article 7 septemdecies A (nouveau), votre commission vous demande d'adopter le présent article conforme.

Article 7 septemdecies A

(nouveau)

Mise en oeuvre, dans le cadre du pays, de projets de développements communs à plusieurs collectivités territoriales

L'article 7 septemdecies A, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, précise que le pays constitue le cadre privilégié pour la mise en oeuvre de projets de développement communs à plusieurs collectivités territoriales.

Les acteurs socio-économiques et associatifs territorialement concernés devront être étroitement associés à la mise en oeuvre des projets.

L'Assemblée nationale a ainsi repris -sous une forme différente- deux précisions que le Sénat avait insérées à l'article 7 sedecies : d'une part, le pays comme cadre de développement des projets locaux, d'autre part, l'association des acteurs socio-économiques.

Votre commission vous soumet néanmoins, par un amendement, une nouvelle rédaction de cet article, dans un souci de clarification et afin de rétablir une autre précision apportée par le Sénat en première lecture selon laquelle le pays doit exprimer la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 7 septemdecies B

(nouveau)

Coordination de l'action de l'Etat dans le cadre du pays

Ayant choisi de regrouper dans le titre I bis les dispositions relatives aux pays, l'Assemblée nationale a inséré dans l'article 7 septemdecies B des dispositions qui figuraient, après le vote du Sénat en première lecture, à l'article 9, dans le titre II relatif à l'action territoriale de l'Etat.

Ces dispositions tirent les conséquences de l'existence des pays sur l'organisation de l'Etat.

Comme l'avait prévu le Sénat, il est précisé que l'Etat coordonnera dans le cadre du pays son action en faveur du développement local et du développement urbain avec celle des collectivités territoriales et des groupements de communes compétents.

Le Sénat, avait, par ailleurs, précisé qu'il serait tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services de l'Etat et que les limites territoriales des arrondissements seraient adaptées, sans porter atteinte aux limites départementales, en fonction du périmètre des pays, dans le délai d'un an à compter des propositions formulées par les commissions départementales de la coopération intercommunale conformément à l'article 7 sedecies.

L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, a souhaité rétablir -sur ce point- le texte qu'elle avait adopté en première lecture à l'article 9, qui se borne à préciser qu'il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services de l'Etat et la délimitation des arrondissements.

Votre commission vous propose d'adopter cet article conforme.

Article 7 septemdecies

Compétence en matière de transports régionaux

L'article 7 septemdecies avait, lui aussi, été introduit en première lecture par le Sénat sur proposition de votre commission spéciale. Il prévoyait un transfert aux régions de compétences en matière de transport d'intérêt régional.

Il a été supprimé du Titre premier bis par l'Assemblée nationale. Mais celle-ci l'a repris, sous une forme identique, dans un article 20 B figurant au Titre V.

Aussi, votre commission vous propose-t-elle d'accepter la suppression de l'article 7 septemdecies.

Article 7 duodevicies

Prise en compte des possibilités de transport par certains documents d'urbanisme et certains projets d'aménagement

L'article 7 duodevicies avait été introduit au Sénat par un amendement sur lequel votre commission s'en était remise à la sagesse du Sénat.

Dans son rapport (n° 1724 ; 1994-1995), M. Patrick OLLIER, rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, précise que cette commission a proposé la suppression de ces dispositions aux députés, qui l'ont acceptée, car elles lui sont apparues «*inutiles et peu claires*».

En raison des réserves qu'elle avait émises à l'égard de l'amendement initial, votre commission spéciale vous propose de ne pas rétablir l'article.

TITRE II

DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ETAT

Article 8 A

Mesure fiscale en faveur des agents publics et des salariés dont le lieu de travail est transféré hors de la région d'Ile-de-France

Le Sénat avait introduit l'article 8 A en première lecture à l'initiative de sa commission spéciale.

L'Assemblée nationale l'a supprimé dans le Titre II pour pouvoir l'inscrire à la fin du Titre IV (article 19 octies).

Ce transfert ayant été opéré sans aucune modification du dispositif adopté par le Sénat, votre commission vous propose d'approuver la suppression de l'article 8 A.

Article 9

Définition des «pays»

Cet article -dans sa rédaction initiale- définissait la notion de «pays» et prévoyait les conséquences de l'identification des pays sur l'action territoriale de l'Etat.

Pour définir le pays, il précisait que celui-ci constituait un cadre géographique homogène formé de bassins de vie présentant des solidarités en matière d'emploi et d'équipements publics et privés. Le pays devait constituer, d'une part, le cadre d'exercice de la politique de développement local de l'Etat et de la concertation avec les collectivités territoriales et les représentants des activités socio-professionnelles et associatives et, d'autre part, un périmètre de solidarité au sens de l'article 66 de la loi d'orientation n° 92-125 du

6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui concerne la coopération intercommunale.

La délimitation des pays devait faire l'objet, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, de propositions de la part des commissions départementales de la coopération intercommunale. Le périmètre des pays était néanmoins fixé par l'autorité administrative.

En ce qui concerne les conséquences de l'identification des pays sur l'organisation territoriale de l'Etat, la rédaction initiale de l'article 9 prévoyait que les limites territoriales des arrondissements seraient adaptées pour tenir compte du périmètre des pays. Cette adaptation ne devait pas porter atteinte aux limites départementales. Elle devait être réalisée dans un délai d'un an à compter des propositions que devaient formuler les commissions départementales de la coopération intercommunale.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait sensiblement modifié ce dispositif.

D'une part, la reconnaissance des pays devait être effectuée par les commissions départementales de la coopération intercommunale, habilitées à en constater l'existence dès lors qu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.

D'autre part, l'autorité administrative se bornerait à publier la liste et le périmètre des pays, ceux-ci devant par ailleurs constituer le cadre dans lequel l'Etat coordonne son action en faveur du développement local avec celle des collectivités locales.

Enfin, l'Assemblée nationale avait supprimé toute référence au «périmètre de solidarité» au sens de l'article 66 de la loi du 6 février 1992 précitée ainsi que tout délai pour les propositions de commissions départementales de coopération intercommunale.

Le Sénat, soucieux de mettre en évidence que les pays étaient une réalité locale avant d'être un cadre pour la réorganisation administrative des services de l'Etat, avait tenu à définir cette notion dans un titre distinct (titre I bis relatif aux compétences) de celui relatif à l'action territoriale de l'Etat. Tel est l'objet de l'article 7 septemdecies.

L'article 9 -dans la nouvelle rédaction retenue par le Sénat- était, pour sa part, exclusivement consacré à l'organisation administrative de l'Etat.

L'Etat devait coordonner, dans le cadre du pays, son action en faveur du développement local mais aussi du développement urbain- précision apportée par le Sénat- avec celle des collectivités territoriales ou -nouvel ajout du Sénat- des groupements de communes compétents.

En outre, le Sénat avait précisé qu'il serait tenu compte des pays pour l'organisation des services de l'Etat et que -sans porter atteinte aux limites départementales- réserve qui avait été supprimée par l'Assemblée nationale- les limites territoriales des arrondissements seraient adaptées en fonction du périmètre des pays. Comme l'avait prévu le texte initial de l'article 9, cette adaptation devrait intervenir dans le délai d'un an à compter des propositions des commissions départementales de la coopération intercommunale.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale ayant souhaité regrouper dans le titre I bis l'ensemble des dispositions relatives au pays a, par coordination, supprimé l'article 9. Les dispositions de cet article sont reprises à l'article 7 septemdecies B (nouveau).

Votre commission vous propose de confirmer cette suppression.

Article 9 bis (nouveau)

Actions correctrices en faveur de certains pays en raison de leur situation géographique

L'article 9 bis adopté par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, prend en compte la situation de certains pays situés aux confins de départements ou de régions bénéficiant d'aides spécifiques plus favorables.

Il prévoit que l'Etat devra veiller à ce que de tels pays ne soient pas marginalisés du fait de leur situation géographique.

Un décret devra préciser les critères à prendre en compte pour mettre en oeuvre les actions correctrices nécessaires. Les critères mentionnés dans le deuxième alinéa du présent article sont, d'une part, la durée effective du trajet vers la métropole la plus proche, d'autre part, la différence des taux de chômage.

Cet article vise ainsi les parties du territoire qui, tout en étant éloignées des zones les plus favorisées ne sont pas non plus situées dans les départements ou régions qui bénéficient d'aides spécifiques en raison des difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Tout en comprenant la préoccupation qui a inspiré cette disposition, votre commission observe qu'elle paraît difficilement conciliable avec le principe même d'une définition de zones prioritaires. Cette dernière est indispensable à une action efficace en faveur de l'aménagement du territoire, mais elle pose inévitablement le problème des territoires situés à proximité des zones bénéficiaires.

En outre, la situation des territoires en cause semble pouvoir être prise en considération dans le cadre d'une solidarité inter-régionale, régionale ou départementale.

Pour ces raisons, votre commission vous soumet un amendement de suppression de cet article.

Article 10 bis

(Art. 15 de la loi n° 85-30 du 3 janvier 1985)

Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics

L'article 10 bis -inséré par l'Assemblée nationale en première lecture- tend à prévoir que chaque département disposera d'une commission d'organisation et de modernisation des services publics, chargée de proposer au préfet et au président du conseil général des mesures de nature à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services publics ainsi que leur présence sur le territoire.

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

En outre, ces commissions seront consultées dans le cadre du dispositif de maintien des services publics sur le territoire prévu par l'article 11 du projet de loi.

En première lecture, le Sénat a corrigé, à cet article, une erreur de référence.

En seconde lecture, l'Assemblée nationale lui a apporté une simple modification de précision.

Votre commission vous propose d'adopter cet article conforme.

Article 11

Maintien des services publics sur le territoire

L'article 11 organise une procédure de contrôle spécifique des décisions de réorganisation ou de suppression d'un service public, dès lors qu'une telle décision n'est pas conforme aux objectifs d'aménagement du territoire établis par l'Etat.

L'économie générale de ce dispositif -proposé par le projet de loi initial- ainsi que les modifications qui lui ont été apportées, en première lecture, tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat, ont été présentées en détail dans le Tome II du précédent rapport de votre commission spéciale (n° 35 ; 1994-1995 ; p. 103 à 118). Cette présentation ne sera pas renouvelée ici. Ceci apparaît d'ailleurs d'autant moins nécessaire que la commission spéciale de l'Assemblée nationale avait proposé, en deuxième lecture, de l'adopter dans la rédaction retenue par le Sénat.

● En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à rendre obligatoire une consultation que le Sénat avait souhaitée facultative, et ce malgré l'avis défavorable opposé par le Gouvernement et la commission spéciale.

Sur ce point, quoique jugeant que la multiplication de contraintes excessives peut être de nature à nuire à la mise en oeuvre de la nouvelle procédure, votre commission a choisi -par souci de

conciliation- de ne pas remettre en cause le dispositif retenu par les députés.

● Par ailleurs, deux autres modifications ont été apportées au texte issu des travaux du Sénat avec l'assentiment de la commission spéciale mais contre l'avis du Gouvernement.

① La première a prévu, au deuxième alinéa, que l'étude d'impact préalable à toute décision de suppression de service public ne devrait pas comprendre les mesures envisagées pour «*compenser ou réduire*» les conséquences dommageables d'une telle décision mais uniquement des mesures permettant de les «*compenser*». Les députés ont ainsi manifesté la volonté qu'aucun argument de texte n'encourage une compensation a minima. Votre commission partageant cette préoccupation et le Sénat ayant, par ailleurs, prévu l'intervention d'un décret pour définir les modalités d'application de l'article, il vous sera proposé d'accepter la nouvelle rédaction.

② La seconde modification introduite malgré l'opposition du Gouvernement a consisté à rétablir une disposition que le Sénat avait supprimée. **Ladite disposition prévoit qu'en cas de privatisation des établissements et entreprises publics visés par l'article, les objectifs de service public figurant à leurs contrats de plan seront maintenus.**

Notre Haute Assemblée avait, en première lecture, supprimé cette disposition en considérant que l'acceptation d'une telle règle laisserait supposer que la privatisation d'une des entreprises publiques concernées par l'article 11 est envisagée alors que ce n'est nullement le cas.

Le seul projet d'évolution statutaire actuellement à l'étude concerne France Télécom et ne prévoit pas une privatisation, mais une forme juridique permettant de doter l'opérateur d'un capital dans lequel l'Etat serait bien entendu majoritaire.

Il apparaît, toutefois, à votre commission, au vu des explications données à l'Assemblée nationale, que la mesure réintroduite par les députés correspond à la volonté d'affirmer la nécessité d'une présence des services publics sur le territoire, quel que soit le statut juridique de l'entreprise qui les dispense. Aussi, l'interprétation redoutée par votre commission ne paraît pouvoir s'envisager qu'en déformant les intentions des auteurs de la disposition. Cette dernière se révèle, en définitive, davantage inspirée par un souci de limiter les effets de la privatisation d'entreprises

assumant d'importantes missions de service public que par la volonté de promouvoir le recours à la privatisation.

C'est pourquoi, votre commission vous propose d'adopter sans modification l'article 11.

Article 11 bis

Possibilité de création de pharmacies dans des communes de moins de 2.000 habitants

Le Sénat avait, en première lecture, profondément modifié cet article introduit par l'Assemblée nationale, en posant le principe de la création d'une carte départementale des officines de pharmacie. La carte devait être élaborée par le préfet, après avis d'une commission composée, essentiellement, de représentants des pharmaciens, organisations professionnelles et autorités ordinaires, et d'élus, conseillers généraux et maires. C'est au regard de la carte ainsi définie et tenant compte d'un certain nombre de critères, que l'autorisation de créer une officine dans une commune de moins de 2.000 habitants, ou de moins de 5.000 habitants en Alsace-Moselle, aurait pu être accordée.

L'Assemblée nationale approuvant l'essentiel du dispositif élaboré par le Sénat, n'y a apporté qu'une modification purement rédactionnelle aux paragraphes I et II. Elle a adopté les trois autres paragraphes conformes.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

Article 11 quater

Distribution de gaz

L'article 11 quater a été introduit en deuxième lecture à l'Assemblée nationale par un amendement auquel la commission spéciale avait donné un avis défavorable et dont le Gouvernement avait demandé le retrait.

Il tend à apporter une réponse au problème de l'alimentation en gaz des communes qui ne sont pas desservies par Gaz de France.

Ce problème avait déjà été évoqué devant notre Haute Assemblée en première lecture à l'occasion de l'examen de deux amendements déposés par M. André BOILL. Pour mieux cerner le contexte juridique ayant conduit à soulever cette question, il est utile de rappeler les propos tenus par notre collègue pour justifier ses amendements (JO Débats, Sénat, du 5.11.1994 ; p. 5092).

Il indiquait :

« (...) Une opinion largement répandue et entretenue par l'habitude veut que, en matière de gaz et d'électricité, EDF et GDF aient le monopole de la distribution. Or il n'en est rien : EDF et GDF ont le monopole du transport de ces sources d'énergie, dont la distribution est de la compétence exclusive des communes.

Dans l'exercice de cette compétence, les communes peuvent soit concéder à EDF-GDF leurs réseaux de distribution d'énergie soit les exploiter en régie.

Les textes de 1946 ont maintenu les régies en l'état, c'est-à-dire qu'ils ont figé la situation constituée à cet égard en 1946.

Or, en 1946, le transport du gaz ne se faisait pas par réseau : le gaz ne pouvait être transporté qu'à partir d'usines localisées en divers endroits du territoire.

Il se trouve qu'il y a actuellement en France dix-sept exploitants municipaux de réseaux gaziers.

La loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République a régularisé les situations des exploitants de gaz qui avaient étendu leur réseau dans les communes périphériques mais elle a posé une redoutable difficulté en ce qui concerne la distribution du gaz dans les autres points du territoire.

En effet, si Gaz de France a l'obligation de desservir, il est enfermé dans une règle, celle de la rentabilité minimale des investissements réalisés, qui exige que le bénéfice actualisé par franc investi soit supérieur à 0,3.

Ainsi, il y a des communes susceptibles d'être alimentées en gaz qui ne peuvent pas l'être du fait d'un système institutionnel relevant de la loi ; c'est ce système que mes deux amendements tendent précisément à rompre.»

En réponse, M. Charles PASQUA, ministre d'Etat, avait reconnu que les problèmes soulevés étaient réels, mais qu'on ne pouvait prendre de décision dans l'immédiat. Il avait convaincu l'auteur des amendements de les retirer.

La réalité des difficultés évoquées n'a pas non plus été contestée lors des débats de deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

M. Patrick OLLIER, rapporteur de la commission spéciale, a toutefois fait valoir que la charte signée le 9 mai à Gap par Gaz de France et la DATAR a retenu l'objectif de 8.000 communes desservies en 2015. Il a, en outre, considéré que la commission ne disposait pas d'assez d'informations pour se prononcer, ce qui avait amené à repousser la mesure proposée.

Le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales a alors relevé que l'extension ne touche que faiblement au monopole de distribution accordé à Gaz de France par la loi de 1946, mais qu'elle méritait une étude approfondie pour en mesurer tous les effets.

Au cours de la discussion qui s'en est suivie, d'autres ont estimé que la disposition présentée tentait de mettre en cause le monopole de Gaz de France et le rôle du service publique et que, pour améliorer la distribution de gaz, mieux vaudrait renforcer les moyens de Gaz de France.

Votre commission, quant à elle, estime qu'il ne faut pas exagérer le risque de la remise en cause du monopole à partir du moment où les communes concernées ne rentrent pas, de facto, dans le cadre des interventions de Gaz de France. Elle juge en outre qu'on ne peut accepter de laisser perdurer plus longtemps, au nom d'un tel argument, une situation aussi insatisfaisante pour les petites communes qui ne sont pas desservies par un réseau gazier.

C'est pourquoi elle vous propose une adoption conforme de l'article 11 quater.

TITRE III

DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Article 12

Lois de programmation quinquennales et information du Parlement

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait la mise en place de lois de programmation quinquennales pour la réalisation des équipements prévus au schéma national de développement du territoire

Il visait, en outre, à renforcer l'information du Parlement sur le montant et la nature des flux financiers consacrés à l'aménagement du territoire par la publication de trois documents : le premier tendant à une présentation régionalisée du budget de l'État, le deuxième, retraçant l'effort d'investissement réalisé par les intervenants publics dans le cadre de la mise en oeuvre du schéma national d'aménagement du territoire, le dernier récapitulant les actions financées en France depuis 1989 à partir des fonds structurels communautaires.

Le Sénat avait apporté, en première lecture, deux modifications au texte adopté par l'Assemblée nationale.

La première modification consistait à reprendre dans le corps du premier paragraphe la formulation de «schéma national d'aménagement et de développement du territoire» retenue par la Haute Assemblée au chapitre premier du titre premier du projet de loi.

Le Sénat avait ensuite adopté une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 12, afin, d'une part, d'en améliorer la lisibilité, et, d'autre part, de prévoir expressément que l'état récapitulatif des dépenses d'équipement constituerait une annexe au projet de loi de finances.

Aux termes de la rédaction retenue par le Sénat, cet état récapitulera, en effet, les dépenses d'investissement direct (Titre V) et

les subventions d'équipement (Titre VI) de l'Etat, ainsi que les «*dépenses d'équipements des organismes, quel que soit leur statut, accomplissant une mission de service public, consacrées à la mise en oeuvre du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, des schémas directeurs sectoriels, des contrats de plan et des lois de programme.*»

Au terme de la deuxième lecture, l'Assemblée nationale a avalisé la rédaction proposée par le Sénat sous réserve d'une rectification formelle. Par cohérence avec la position adoptée plus haut, elle a, en effet, supprimé l'adjectif «directeurs» dans la formule «schémas directeurs sectoriels».

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

Article 13

Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

Cet article regroupe en une structure unique, le fonds national d'aménagement et de développement du territoire, six fonds inscrits séparément, jusqu'à la loi de finances pour 1994, sur le budget et de l'aménagement du territoire :

- le FIAT (Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire),
- le FIAM (Fonds d'Intervention pour l'Autodéveloppement de la Montagne),
- le FIDAR (Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural),
- le FRILE (Fonds Régionalisé d'aide aux Initiatives Locales pour l'Emploi),
- le FAD (Fonds d'Aide à la Décentralisation des entreprises privées),
- le GIRZOM (Fonds pour la Restructuration des Zones Minières).

Au cours du débat de première lecture, le Sénat, à la demande du Gouvernement, avait aménagé le dispositif afin qu'une part prépondérante des crédits du fonds ainsi créé fût déconcentrée alors que la rédaction initiale de l'Assemblée nationale postulait une stricte égalité des dotations gérées par le ministère et des dotations gérées localement par les préfets.

Surtout, votre commission spéciale avait émis des réserves sur la volonté exprimée par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale de déconcentrer la gestion de la fraction décentralisée du fonds au niveau départemental. Elle rappelait que la région a vocation à être le cadre normal de la planification des aides au développement économique. Elle souhaitait en outre qu'il fût mis un terme au « saupoudrage » des enveloppes attribuées au cas par cas par les préfets des départements qui disposeraient ainsi d'un moyen non négligeable de pression sur les élus sans pour autant que l'efficacité du système pût être démontrée.

Le Sénat avait ainsi, sur sa proposition, décidé de préciser que la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire obéirait à une gestion déconcentrée au niveau régional.

L'Assemblée nationale n'a pas souhaité suivre la Haute Assemblée sur cette voie sans pour autant contester explicitement son analyse au fond.

Votre commission vous propose en conséquence de rétablir cet article dans la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

Article 14

Fonds de péréquation des transports aériens Taxe sur les passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale

L'article 14 institue, à la fois, un fonds de péréquation des transports aériens et une taxe due par les entreprises de transport public aérien. La taxe est assise sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale, quelle que soit leur destination.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté les dispositions présentées par le Gouvernement et les a complétées par l'introduction d'un alinéa supplémentaire au paragraphe II, précisant que la taxe instituée s'ajoutait au prix demandé, de façon à dissocier l'accroissement tarifaire en résultant d'une augmentation du prix du billet d'avion par les compagnies aériennes.

Sur proposition de votre commission, le Sénat avait opéré une nouvelle rédaction de l'article afin :

① **d'ériger le fonds en établissement public national ;**

② **de limiter ses compétences aux seules dessertes aériennes intérieures.**

● La transformation du fond en établissement public présentait le double avantage :

- d'éviter une «évasion» de ses ressources vers le budget général en raison du principe d'autonomie financière qui régit le fonctionnement de tels établissements ;

- d'associer, au sein de son conseil d'administration, des parlementaires et des élus locaux à sa gestion.

Dans un souci de cohérence, le Sénat avait indiqué que la gestion du fonds devrait tenir compte des orientations des schémas relatifs aux infrastructures de transport, à compter de leur publication. Pour éviter toute dérive, il avait également précisé que l'emploi des ressources du fonds serait exclusif de toute dépense de structure.

L'Assemblée nationale a refusé la transformation du fonds en établissement public. Elle a implicitement retenu la solution portée par le projet de loi initial, à savoir une gestion du fonds sous forme de **compte d'affectation spéciale**.

Toutefois, sur ce point, il faut convenir que même si elle n'est pas confirmée en la forme, la position du Sénat a été satisfaite sur le fond. En effet, dans le projet de loi de finances pour 1995, à l'article 29 créant le compte d'affectation spéciale relatif au fonds de péréquation, ont été :

- d'une part, supprimées par l'Assemblée nationale, les mentions permettant le reversement des ressources du fonds au budget général ;

- et, d'autre part, précisé -à la demande de la commission des Finances du Sénat- que ce compte d'affectation spéciale est géré par un comité de gestion dont la composition est en tous points identique à celle du conseil d'administration de l'établissement public, institué par le Sénat.

Aussi, dans un esprit de conciliation, vous sera-t-il proposé d'accepter la constitution du fonds sous forme de compte spécial du Trésor, sous réserve que son conseil de gestion soit composé de la manière souhaitée par le Sénat. Votre commission spéciale vous soumettra un amendement garantissant le respect de cette exigence

● L'exclusion des lignes internationales du champ d'intervention du fonds décidée par le Sénat en première lecture répondait au souci d'assurer l'avenir de l'industrie française du transport aérien et la cohérence des politiques publiques mises en oeuvre en ce domaine.

En effet, ainsi que l'écrivait votre rapporteur dans son précédent rapport :

« Dans la concurrence avivée que se livrent les compagnies aériennes, le drainage des passagers des lignes moyen courrier vers les noeuds aéroportuaires ("hub") où convergent leurs lignes internationales long courrier constitue un enjeu commercial essentiel. Ceci s'explique aisément : les lignes long courrier offrent des sources de profit beaucoup plus importantes que des lignes court et moyen courrier. Il est donc souvent fructueux, pour une grande compagnie, de proposer des billets à prix coûtant sur des liaisons court courrier à destination de "hub", dès lors que cela permet de vendre un billet long courrier à une marge confortable.

Or, il ne fait aucun doute que les compagnies communautaires vont profiter de l'ouverture du ciel français demandée par les instances européennes pour tenter d'accroître le nombre de passagers transitant par leur "hub".

Dans ces conditions, elles répondront en nombre, et dans les conditions financières les plus attrayantes, aux appels d'offre lancés pour assurer des dessertes province-Europe, tout spécialement quand la ville d'arrivée ou de départ sera celle de leur "hub".»

Le Sénat avait considéré qu'accepter la possibilité de subventionnement de telles lignes par le fonds de péréquation revenait à accepter que les citoyens financent des lignes de nature à affaiblir les positions commerciales de la compagnie

nationale au moment où, en tant que contribuables, ils assument le poids financier de son redressement.

Un tel paradoxe lui était apparu d'autant plus inopportun que rien n'interdira aux collectivités locales désireuses de disposer de dessertes internationales directes de soutenir financièrement de telles dessertes, même lorsqu'elles sont proposées par des compagnies aériennes étrangères mieux disantes. Bien plus, cela leur sera sans doute plus facile qu'aujourd'hui puisque, pour toutes celles qui n'étaient pas intégrées au réseau d'Air Inter, elles n'auront plus à supporter seules le poids des subventions destinées à leur desserte par des vols intérieurs.

Or, la rédaction du dispositif proposée par l'Assemblée nationale aboutit à étendre, à nouveau, le champ d'intervention du fonds aux lignes internationales. Votre commission spéciale vous présentera donc un amendement tendant à rétablir la restriction introduite par le Sénat.

En outre, il n'apparaît pas souhaitable de laisser subsister, dans la rédaction du dispositif, une ambiguïté de nature à laisser supposer que le fonds de péréquation pourrait prendre en charge le soutien à des lignes présentant un intérêt pour l'aménagement du territoire mais qui bénéficient déjà d'aides budgétaires.

Ainsi, les subventions versées, au titre de la continuité territoriale entre le continent et la Corse, aux lignes aériennes assurant la desserte bord à bord de cette collectivité territoriale sont prises en charge par le budget général. Elles représentent quelques 130 millions de francs en 1994. Si elles étaient, en tout ou partie, supportées par le fonds de péréquation, dont les ressources ne devraient pas excéder -rappelons-le- 160 millions de francs les possibilités d'intervention dudit fonds seraient considérablement réduites.

C'est pourquoi, l'amendement présenté par votre commission visera également à écarter ce risque.

● Par ailleurs, l'Assemblée nationale a établi une nouvelle rédaction du paragraphe II instituant la taxe assurant le financement du fonds. Elle est ainsi revenue à un texte très proche de celui qu'elle avait voté en première lecture et cohérent avec ses positions concernant la gestion du fonds par un compte du Trésor. Simultanément, elle a reporté, du 1er au 15 janvier 1995, la date

d'application de la taxe, ce qui apparaît tout à fait judicieux eu égard à la date probable de publication de la loi.

Votre commission vous demande en conséquence d'adopter l'article 14 avec les modifications qu'elle propose au paragraphe I.

Article 15

Fonds d'investissement des transports terrestres - Taxe sur les concessionnaires d'autoroutes - Taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés

Alors que l'Assemblée nationale n'avait pas modifié le fond de cet article en première lecture, les propositions de votre commission spéciale s'articulaient autour de deux principes :

- mise en place, à compter du 1er janvier 1995, d'un établissement public, intitulé «fonds d'investissement des transports terrestres», regroupant tant le fonds d'investissement des transports terrestres que le fonds d'investissement fluvial,

- accroissement significatif des ressources du fonds par la substitution à la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés d'une taxe sur les distributeurs d'électricité.

La solution consistant à ériger les fonds en établissements publics visait à faire échec à la volonté du gouvernement de leur conférer le statut de comptes spéciaux du Trésor dans le cadre de la loi de finances pour 1995 (*article 30 du projet de loi de finances initiale*).

Cette solution, en effet, à la différence du mécanisme des comptes spéciaux du Trésor :

- permettait d'emblée l'association des élus locaux et du Parlement à la gestion du fonds ;

- interdisait d'utiliser le fonds comme «variable d'ajustement» du budget général.

Etablissement public national placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de l'aménagement du territoire et du

ministre chargé des transports, le fonds d'investissement des transports terrestres avait pour mission de contribuer :

- au financement du réseau ferroviaire à grande vitesse inscrit au schéma directeur national ;

- aux investissements nécessaires au développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, particulièrement dans les zones d'accès difficile ;

- aux investissements nécessaires au développement des transports combinés ;

- aux investissements routiers nationaux, particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficile ;

- à la réalisation des voies navigables figurant au schéma directeur de voies navigables.

Le fonds était géré, comme le fonds de péréquation des transports aériens, par un conseil d'administration comprenant quatre représentants du Parlement, trois représentants des collectivités territoriales et sept représentants des ministres concernés. Ainsi était respectée la parité entre les élus et l'administration. Le président du conseil d'administration était toutefois nommé par arrêté conjoint des ministres concernés. En cas de partage des votes, il avait voix prépondérante.

Dès l'étape de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 1995, le Gouvernement a toutefois supprimé de sa propre initiative la ligne qui prévoyait le reversement des excédents du fonds d'investissement des transports terrestres sur le budget général.

Puis, devant le Sénat, il a pris des engagements formels qui ont abouti à l'adoption d'un amendement à l'article 30 du projet de loi de finances pour 1995 tendant à préciser que le futur compte spécial du Trésor serait géré par un comité de gestion comprenant quatorze membres, dont deux sénateurs, deux députés, un représentant des régions, un représentant des départements, un représentant des communes et de leurs groupements et sept représentants de l'Etat. Les membres autres que les parlementaires seront nommés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Le président serait nommé parmi les représentants de l'Etat et disposera d'une voix prépondérante en cas de partage égal des votes.

Sur l'autre aspect des problèmes soulevés par la commission, soit l'insuffisance des ressources dégagées pour la réalisation des voies navigables à grand gabarit, la solution avait, en

revanche, été apportée d'emblée par le Gouvernement, dès l'examen du présent projet de loi en première lecture devant le Sénat avec l'insertion de l'article 14 bis qui fixe les modalités de financement de la liaison Rhin-Rhône.

Notre Haute Assemblée n'avait finalement introduit que quelques adaptations aux sources de financement du fonds prévues par l'Assemblée nationale :

- s'agissant de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes, ses conséquences sur l'équilibre financier des sociétés concernées devait être prise en compte par des décrets en Conseil d'Etat notamment -mais ce moyen n'était pas exclusif du recours à d'autres instruments- par une révision de la durée des concessions autoroutières ;

- seuls restaient tributaires aux ressources du fonds parmi les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés ceux dont la puissance maximale brute est supérieure à 4 500 kilowatts et ceux implantés sur une voie navigable ; la première précision permettait d'exonérer des ouvrages concédés sous le régime antérieur à la loi de 1980 ; la seconde justifiait que l'on relevât le taux de la taxe de 1,4 à 4,2 centimes par kilowattheure produit.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a adopté un texte intégrant la plupart des promesses faites par le Gouvernement et les adaptations prévues par le Sénat.

Elle a, en outre, étendu le champ de compétence du fonds d'investissement des transports terrestres aux *« investissements nécessaires au développement des transports publics de voyageurs, d'intérêt régional ou interrégional, particulièrement dans les zones d'accès difficile »*, alors que le texte initial ne visait que les transports ferroviaires. Les transports par autocars sont donc expressément couverts.

S'agissant de la gestion du fonds, l'Assemblée nationale a ajouté deux précisions, dont la deuxième renforce l'interdiction d'une utilisation des ressources à d'autres fins que celles assignées au fonds :

- la gestion du fonds devra tenir compte des orientations des schémas relatifs aux infrastructures de transport à compter de leur publication ;

- les crédits de ce fonds, dont les excédents éventuels seront systématiquement reportés d'un exercice sur l'autre, ne pourront être utilisés qu'aux opérations mentionnées ci-dessus.

En revanche, la rédaction adoptée par nos collègues députés :

- ne fixe que les principes de la composition du comité de gestion du fonds sans entrer dans le détail de celle-ci ;

- demeure trop restrictive sur les modalités de prise en compte des conséquences de l'institution de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes en ne visant que l'allongement de la durée des concessions alors que d'autres solutions pourraient être mises en oeuvre.

Outre deux corrections d'ordre rédactionnel, votre commission vous propose donc d'adopter dans cet article deux dispositions de précision.

Article 16

Fonds de gestion de l'espace rural

Cet article institue un fonds de gestion de l'espace rural (FGER) dont les crédits, inscrits sur le budget du ministère de l'Agriculture, seront déconcentrés et répartis par les préfets des départements selon des critères fixés localement après consultation des acteurs politiques et économiques locaux. La marge de manoeuvre ainsi dégagée doit bénéficier prioritairement aux zones rurales en cours de désertification caractérisées par la dégradation de leurs paysages.

Le nouveau fonds a effectivement été doté de 500 millions de francs en mesures nouvelles dans le projet de loi de finances initiale pour 1995 (*chapitre 44-83 du budget de l'Agriculture*).

Le Sénat, en première lecture, n'avait apporté que quelques précisions rédactionnelles à ce dispositif. Il avait notamment écarté, sur la recommandation de sa commission spéciale, toute proposition de modification qui aurait abouti à dénaturer la portée du fonds de gestion de l'espace rural en lui conférant une fonction de subvention au maintien ou au développement des activités agricoles pour lesquelles d'autres mécanismes de soutien sont prévus.

D'après les indications fournies à votre rapporteur en effet, les types d'intervention susceptibles de recevoir un financement

du fonds de gestion de l'espace rural se rattachaient à la notion de sauvegarde des paysages dans les zones rurales en voie de désertification, notamment :

- façonnage et entretien de l'espace rural et des paysages par l'entretien ou la rénovation de chemins ou de haies, la gestion des abords de rivières ou de plans d'eau, l'entretien de zones en attente d'urbanisation, etc. ;

- prévention de risques naturels par l'institution de coupe-feu, le développement de la production extensive en sous-bois et d'actions contre l'érosion, etc. ;

- extensification et gestion de zones en déprise grâce notamment à la «réouverture» de paysages et à la réintroduction d'activités.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission spéciale, a complété cet article en précisant que les crédits du fonds devront être en priorité affectés aux agriculteurs et à leurs groupements.

Cette insertion introduit certes une ambiguïté sur les finalités du FGER que le Sénat avait lui-même décidé d'écarter.

Votre commission spéciale a noté qu'il ne s'agit que d'une priorité accordée aux agriculteurs et aux groupements agricoles qui n'exclut pas d'autres bénéficiaires, ainsi que l'a d'ailleurs affirmé le ministre délégué, M. Daniel HOEFFEL devant l'Assemblée nationale : *«On peut toujours mettre en avant telle ou telle catégorie -ici les agriculteurs- qui devrait bénéficier en priorité de ce fonds. L'espace rural c'est, bien sûr, les agriculteurs, mais les artisans, les commerçants, les forestiers, les services publics participent aussi à la vie rurale»*. Et d'ajouter que les destinataires du fonds de gestion de l'espace rural ont vocation à être *«les maires, les agriculteurs, les entreprises de travaux agricoles ou forestières, les opérateurs dans le domaine du tourisme, les associations de protection de la nature, les sociétés de chasse»*.

Votre commission spéciale vous proposera donc d'adopter cet article sans modification.

TITRE IV

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À CERTAINES PARTIES DU TERRITOIRE

CHAPITRE PREMIER

De la région d'Ile-de-France

Article 17 A bis

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

L'Assemblée nationale a transféré dans cet article le dispositif instituant un nouveau régime juridique pour le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF), qui figurait initialement à l'article 7 du projet de loi. Dans un souci de cohérence, elle a considéré qu'un tel dispositif avait davantage sa place dans le chapitre traitant des dispositions spécifiques à la région d'Ile-de-France, que le Sénat avait créé, en première lecture, au début du Titre IV.

Lors de l'examen de l'article 7, votre commission avait approuvé le principe de cette réorganisation.

Elle confirme d'autant plus cette approbation qu'à l'exception d'une simple modification de coordination, le texte du présent article reprend exactement celui que le Sénat avait retenu à l'article 7.

Cependant, cette identité quasi-complète a été imposée, en la forme, par un amendement du Gouvernement, bien que le rapporteur de la commission spéciale ait exprimé deux préoccupations juridiques à propos de la portée du texte.

La première concernait les liens entre le SDRIF, document d'urbanisme, et le schéma national d'aménagement et de développement. L'autre était relative à l'articulation du SDRIF avec les directives territoriales.

Ces observations ne conduisaient nullement à remettre en cause les principes défendus par le Sénat sur ces points, mais faisaient simplement part d'une incertitude quant à l'interprétation de leur formulation.

A la réflexion, votre commission spéciale ne juge pas infondées ces observations.

Aussi, pour démontrer l'esprit de conciliation qui l'anime, vous proposera-t-elle deux amendements ayant pour objet d'apaiser les inquiétudes des députés. Ce souci la conduira, en outre, à vous soumettre un amendement corrigeant une imprécision rédactionnelle.

Elle souhaite en conséquence voir adopter l'article 17 A avec les modifications qui vous sont présentées.

Article 17 B

Agrément administratif dans la région d'Ile-de-France

L'article 17 B a été introduit par le Sénat, en première lecture, sur proposition de votre commission spéciale.

Il propose une nouvelle rédaction de l'article L. 510 du code de l'urbanisme afin de moderniser le régime de l'agrément administratif préalable aux constructions de locaux à usage professionnel.

Les députés ont adopté dans la rédaction du Sénat cinq des six paragraphes du dispositif. Ils ont, toutefois, retenu un amendement sur lequel leur commission spéciale ne s'est pas prononcée et qui a eu pour effet de supprimer la deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe IV.

La disposition ainsi supprimée visait à exclure les quartiers dégradés éligibles à la dotation de solidarité urbaine de la procédure d'agrément. Les députés ont jugé préférable qu'une telle orientation fût mise en oeuvre par voie de convention plutôt que par décret, ainsi que le proposait le Sénat.

Par souci de conciliation, votre commission vous propose d'adopter conforme l'article 17 B.

Article 17 C

Péages autoroutiers dans la région d'Ile-de-France

L'article 17 C a été introduit par le Sénat. Il instituait un nouvel article L. 112-4-1 dans le code de la voirie routière. Ce dernier organisait un régime de concession spécifique pour les nouvelles autoroutes de la région d'Ile-de-France.

Le Sénat avait adopté cette disposition au scrutin public par 302 voix contre 16 (JO Débats, Sénat, 7.11.1994 ; p. 6184). Alors que sa commission spéciale en acceptait le principe, l'Assemblée nationale l'a repoussé, également par scrutin public, à la majorité de 24 voix contre 10 (compte rendu analytique de la 3ème séance du 30.11.1994 ; p. 18).

Eu égard à l'importance de la majorité ayant adopté ce texte au Sénat, votre commission spéciale ne peut que vous en proposer le rétablissement.

Pour répondre aux interprétations discordantes dont ce dispositif a fait l'objet, elle tient à en rappeler la portée exacte.

L'article 17 C fournit, en effet, au Gouvernement un instrument juridique lui permettant, s'il le souhaite, d'autoriser la perception de péage sur les autoroutes construites dans la région d'Ile-de-France à compter du 1er juillet 1995 et ce -c'est là que se situe la novation juridique- même si la construction de l'autoroute ou de ses installations annexes n'a pas été concédée antérieurement.

Par ailleurs, il est prévu, afin de renforcer la solidarité de l'Ile-de-France avec le reste du pays, que le produit des péages perçus en application de cette disposition soit affecté à la péréquation des ressources des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes et des sociétés concessionnaires de droit privé lorsque ces dernières doivent assurer la desserte de zones enclavées.

Cependant, l'article 17 C n'est pas applicable directement et sans discernement à toutes les nouvelles sections autoroutières franciliennes. C'est au pouvoir réglementaire qu'est confié le soin de le mettre en oeuvre, notamment en définissant les tronçons à péage et le montant desdits péages.

Pour éviter que les collectivités publiques ayant porté les projets autoroutiers ne puissent se trouver spoliés par ce dispositif, il est expressément exigé que la péréquation instituée n'intervienne qu'après déduction des dépenses engagées par ces collectivités et des frais exposés par les concessionnaires.

Ceux qui craignent que ces péages aient pour effet de dissuader l'Etat ou les collectivités locales de contribuer à la construction d'autoroutes en Ile-de-France peuvent donc voir leurs craintes apaisées. Les incidences de la mesure peuvent même être inverses puisque dans le cadre du régime actuel, les collectivités publiques ne peuvent pas escompter de retour direct sur investissement, alors que ce serait le cas dans l'hypothèse d'une application du nouveau régime.

Le Sénat et votre rapporteur ont aussi estimé souhaitable, lors du débat en séance publique, que les tarifs institués prennent en compte la nécessité d'un usage quotidien pour se rendre au travail. D'autre part, ceux n'habitant pas en Ile-de-France seront nombreux à acquitter des péages sur les autoroutes de contournement de Paris (A 86) ou de l'agglomération parisienne (A 88).

En outre, il ne faut pas oublier que les frais engagés par les concessionnaires peuvent englober les dépenses liées à l'indispensable lutte contre les nuisances autoroutières, notamment le bruit -tout particulièrement en zone intra-urbaine-, et qui nécessitent le recours à la concession (exemple : la liaison Orgeval-La Défense).

En définitive, tout en laissant au pouvoir réglementaire une grande liberté d'appréciation, le Sénat a souhaité s'engager en faveur du renforcement de l'égalité entre les régions. Il l'a fait en proposant des moyens raisonnables de corriger une discrimination entre des régions peu exposées au péage et d'autres -en général les moins favorisées- dont l'ensemble des sections autoroutières serait soumis à péage.

Pour votre commission, une telle orientation continue à apparaître éminemment souhaitable et conforme aux nécessités de l'aménagement du territoire sans pour autant peser de manière «insupportable» sur les Franciliens.

C'est pourquoi elle vous propose de rétablir l'article 17 C dans une rédaction revenant à celle adoptée en première lecture par le Sénat, mais intégrant les deux modifications qu'avait proposé de lui apporter la commission spéciale de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE II

Des zones prioritaires d'aménagement du territoire

Section I

Du développement économique des zones prioritaires

Article 17 D (nouveau)

Définition des différentes catégories de zones prioritaires

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission spéciale, a souhaité préciser au sein d'un même article le contenu et le libellé des différentes catégories de zones prioritaires.

Les trois catégories génériques de zones seraient les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) et les zones urbaines sensibles.

Les zones d'aménagement du territoire correspondent **principalement** (mais pas uniquement), selon les indications orales fournies par le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, M. OLLIER, aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire. Elles sont *«caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire»*.

Les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) : ils correspondent aux zones rurales éligibles à la prime d'aménagement du territoire et comprennent également, particulièrement dans la moitié est de la France, des zones éligibles à l'objectif 5b européen mais n'entrant pas dans le zonage PAF. Le texte adopté par l'Assemblée nationale définit les TRDP comme des «zones

défavorisées caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique».

Les zones urbaines sensibles : celles-ci conservent la définition qui leur est donnée à l'heure actuelle par le paragraphe I de l'article 1466 A du code général des impôts, à savoir territoires caractérisés *«par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi».*

Le présent article additionnel souligne également l'existence de deux sous-catégories, la première au sein des territoires ruraux de développement prioritaire, la seconde au sein des zones urbaines sensibles :

- **les zones de revitalisation rurale** sont, au coeur des TRDP, *«confrontées à des difficultés particulières et caractérisées notamment par leur faible densité démographique, l'importance de leur population agricole et le déclin de l'activité économique, de l'emploi ou de la population» ;*

- **les zones de redynamisation urbaine** recouvrent, au sein des zones urbaines sensibles, les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

L'ensemble du dispositif financier et fiscal inclus dans le chapitre II du titre IV serait donc articulé avec le zonage décrit ci-dessus selon les modalités suivantes :

Article du projet de loi	Objet de la mesure	Article correspondant du code général des impôts	Territoires correspondants	Population
17	Fonds national de développement des entreprises	-	Zones d'aménagement du territoire Territoires ruraux de développement prioritaire Zones de redynamisation urbaine	28 millions d'habitants
7 septies	Taux majoré du crédit impôt recherche	II du 244 <i>quater</i> B	Zones d'aménagement du territoire Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)	26 millions d'habitants
18-I	Exonération d'impôt sur les bénéfices	44 <i>sexies</i>	Zones d'aménagement du territoire Territoires ruraux de développement prioritaire Zones de redynamisation urbaine	28 millions d'habitants
18-II	Réduction de 6 % à 0 % du taux des droits de mutation sur cessions de fonds de commerce et de clientèles	122 <i>bis</i>	TRDP à l'exclusion des communes de plus de 5 000 habitants et de celles classées touristiques disposant de plus de 2 500 lits touristiques Zones de redynamisation urbaine	12 millions d'habitants

Article du projet de loi	Objet de la mesure	Article correspondant du code général des impôts	Territoires correspondants	Populations
18 ter	Exonération facultative de taxe professionnelle laissée au choix des collectivités locales	I du 1466 A	Toutes zones sauf zones de revitalisation rurale et zones de redynamisation urbaine	25 millions d'habitants
18 quinquies	Réduction de la taxe départementale de publicité foncière	1594 F ^{quater}	Zones d'aménagement du territoire Territoires ruraux de développement du territoire Zones de redynamisation urbaine	28 millions d'habitants
19 I et II	Exonération de plein droit de taxe professionnelle compensée par l'Etat ou par le fonds national de péréquation	1465 A et I bis du 1466 A	Zones de revitalisation rurale + Zones de redynamisation urbaine	3 + 2 ----- 5 millions d'habitants
19 ter A	Régime d'amortissement accéléré	39 quinquies D	Zones de revitalisation rurale et zones de redynamisation urbaine	5 millions d'habitants
19 ter B A	Avantage spécifique accordé aux preneurs de crédit-bail répondant aux conditions de l'article 39 quinquies D du CGI	Article 239 sexies D	Zones d'aménagement du territoire Territoires ruraux de développement prioritaire Zones de redynamisation urbaine	28 millions d'habitants
19 ter B	Exonération des charges patronales du 4ème au 50ème salarié	Article 6-5 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant DMOS (modifiée loi Giraud)	Zones de revitalisation rurale et zone de redynamisation urbaine	5 millions d'habitants
19 ter C	Prise en charge anticipée par l'Etat des cotisations d'allocations familiales	Article L.241-6-2 du code de la sécurité sociale	Zones de revitalisation rurale	3 millions d'habitants

Le parti-pris adopté par l'Assemblée nationale a été de rappeler systématiquement, dans tous les articles concernés, le libellé des zonages afférents au lieu de procéder par renvoi simple aux articles correspondants du code général des impôts (article 1465 pour les zones d'aménagement du territoire et les territoires ruraux de développement prioritaire, I de l'article 1466 A pour les zones urbaines sensibles, article 1465 A pour les zones de revitalisation rurale et I *bis* de l'article 1466 A pour les zones de redynamisation urbaine).

Votre commission spéciale approuve sans réserve ce souci de clarification.

Elle n'a souhaité du reste apporter que trois légères retouches au présent article : la première d'ordre rédactionnel, la deuxième afin qu'il soit explicitement indiqué que les zones d'aménagement du territoire comportent les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT) et la troisième modifiant la définition des zones de revitalisation rurale par coordination avec la rédaction que votre commission vous proposera à l'article 19.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 17

Fonds national de développement des entreprises

L'article 17 prévoit la mise en place d'un fonds national de développement des entreprises dont la vocation réside dans la distribution de prêts personnels aux entrepreneurs ainsi que dans l'octroi de garanties d'emprunts et de garanties d'engagements au bénéfice de certains établissements de prêt et de cautionnement. Dans la version initiale du texte, le fonds devait être alimenté tant par le budget de l'Etat que par l'emprunt et l'appel public à l'épargne.

Le Sénat avait, en première lecture, sensiblement modifié le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

Il avait tout d'abord solennisé les objectifs poursuivis par la mise en place du fonds grâce à la réécriture du premier alinéa : renforcer les fonds propres et favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises afin de développer l'emploi et de favoriser le

maintien, la croissance et la création de ces PME dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire et dans les territoires ruraux de développement prioritaire, tels qu'ils seront définis par décret, ainsi que dans les zones urbaines défavorisées, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

A ce titre, le fonds national de développement des entreprises concourait à la mobilisation de l'épargne de proximité en faveur des petites et moyennes entreprises (PME).

Le Sénat avait également précisé les modes d'intervention du fonds en complétant les différents dispositifs adoptés par l'Assemblée nationale :

- les prêts ne seront accordés que dans la limite d'un montant équivalent à l'apport en fonds propres au capital des PME, de façon à encourager leur développement sans toutefois favoriser leur surendettement ;

- la garantie d'engagements consistant en crédits baux immobiliers a ensuite été ajoutée aux instruments d'intervention dont dispose le fonds ;

- enfin, le texte adopté par le Sénat a étendu à l'ensemble des sociétés de caution, et non plus aux seules sociétés de caution mutuelle professionnelle, ainsi qu'aux sociétés de développement régional (SDR), la possibilité de bénéficier de la garantie de leurs engagements par le fonds.

Par ailleurs, notre Haute Assemblée :

- avait prévu que les relais locaux d'action du fonds (CEPME et SOFARIS) seraient agréés par le ministre de l'économie et que leurs relations réciproques seraient fixées par conventions ;

- avait précisé, sur information du Gouvernement, que le fonds serait également alimenté par des concours de l'Union européenne et, en tant que de besoin, par les apports de la Caisse des dépôts et consignations.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié le fond de la rédaction proposée par le Sénat. Elle n'a inséré que deux séries d'amendements de précision dont la première a été introduite par coordination avec le nouveau libellé des zones introduit par l'article 17 D nouveau.

Votre commission spéciale vous propose donc d'adopter à nouveau un texte qui doit beaucoup au Sénat sous réserve toutefois d'une correction visant à rendre moins contraignant le principe de la participation de la Caisse des dépôts à l'alimentation du fonds. En effet, la formule «en tant que de besoin» serait remplacée par la formule «le cas échéant».

Il n'en reste pas moins, ainsi que le soulignait déjà en première lecture votre commission spéciale, que la **nature juridique** du fonds national de développement des entreprises reste énigmatique même si l'on sait qu'il n'aura pas la personnalité morale. Tout au plus l'article 18, dernier alinéa, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances crée-t-il une affectation de droit à un compte spécial du Trésor pour les opérations de prêts ou d'avances consentis par l'Etat.

Le ministre d'Etat avait certes annoncé, en première lecture devant l'Assemblée nationale, la mise en place d'un **compte de prêts** dans la prochaine loi de finances mais il avait précisé que, dans le même temps, le fonds de garantie apparaîtrait au budget général sous la forme d'une ligne du budget des charges communes.

Même après trois lectures et malgré les demandes de précision de votre commission spéciale, l'ensemble demeure flou, le plus vraisemblable étant toutefois que la participation de l'Etat au financement des actions du fonds consistera en de simples bonifications d'intérêts dont le montant pourrait être substantiellement allégé par la participation de la Caisse des dépôts au mécanisme mis en place.

Après examen par les deux Chambres, le projet de loi de finances pour 1995 est, en tout état de cause, «muet» sur la question du fonds national de développement des entreprises.

La discussion de l'article, en deuxième lecture, par notre Haute Assemblée, devra donc éclaircir ces différents points, de manière cette fois définitive.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 18

Réduction du champ de l'allégement d'impôt sur les bénéficiaires en faveur d'entreprises nouvelles et diminution des droits sur les cessions de fonds de commerce

L'article 18, le premier d'une série visant à instituer une fiscalité dérogatoire dans certaines zones fragiles, comprend deux parties. A l'issue du débat de deuxième lecture devant l'Assemblée nationale, le premier paragraphe restreint le régime en vigueur d'exonération des bénéficiaires réalisés par les entreprises nouvelles à celles de ces entreprises qui se créent à l'intérieur des zones d'aménagement du territoire, des territoires ruraux de développement prioritaire et des zones de redynamisation urbaine. Le second paragraphe institue une réduction des droits de mutation perçus par l'Etat sur les cessions de fonds de commerce dans une partie prioritaire des territoires ruraux de développement prioritaire.

Au cours du débat en première lecture, le Sénat n'avait pas modifié l'esprit de ce texte et avait simplement, outre des amendements de coordination, introduit le principe de la consultation pour avis du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire dans deux cas précis :

- la définition des communes dans lesquelles s'applique la suppression de la tranche intermédiaire des droits de mutation sur cession de fonds de commerce ;
- la délimitation des zones urbaines sensibles.

L'Assemblée nationale a supprimé ces deux ajouts qui, il est vrai, ne se justifiaient pas :

- L'article 18 ter qui complète l'article 1465 du code général des impôts dispose que les territoires ruraux de développement prioritaires sont définis par décret pris sur avis du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.

Or, les zones visées pour la réduction des droits de mutation sur cessions de fonds de commerce sont des territoires ruraux de développement prioritaire répondant à des critères objectifs (communes de moins de 5 000 habitants autres que celles classées stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme ou de sports d'hiver disposant de plus de 2 500 lits touristiques). Une fois les TRDP établis, la délimitation de ces zones en leur sein revêt un caractère

automatique, ce qui rend superflu l'avis du Conseil national institué par l'article 3 du présent projet de loi.

- Ensuite, l'avis du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) a été maintenu par l'Assemblée nationale pour la délimitation des zones de redynamisation urbaine (article 19-II) qui constituent la plus grande part des zones urbaines sensibles.

Les seuls territoires au sujet desquels le Conseil national ne sera pas amené à émettre un avis seront donc ceux situés dans des communes non éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), collectivités auxquelles est simplement laissée la faculté d'instituer une exonération, non compensée par l'État, de taxe professionnelle. L'absence d'enjeu peut sans difficulté justifier cette entorse au principe de la consultation du CNADT.

Nos collègues députés ont, enfin, étendu le champ géographique des communes dans lesquelles a vocation à s'appliquer la réduction du droit de mutation sur les cessions de fonds de commerce et de clientèles : parmi les communes de moins de 5 000 habitants situées dans un territoire rural de développement prioritaire, seules resteraient exclues du dispositif celles classées comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme et de sports d'hiver comportant plus de 2.500 lits touristiques. Les stations classées situées dans un TRDP, comptant moins de 5.000 habitants et disposant d'un nombre de lits touristiques égal ou inférieur à 2 500 lits entreraient, en revanche, dans la liste de celles où s'applique le taux réduit prévu par le nouvel article 722 bis du code général des impôts.

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

Article 18 ter
(*article 1465 du code général des impôts*)

**Champ géographique d'application de l'exonération
facultative de taxe professionnelle accordée dans le cadre de
l'aménagement du territoire**

L'article 18 *ter*, introduit en première lecture par l'Assemblée nationale, a pour objet principal de compléter le premier alinéa de l'article 1465 du code général des impôts afin de préciser que la zone couverte par l'exonération facultative de taxe professionnelle non compensée par l'Etat correspond :

- aux zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire,
- et aux territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP).

Ainsi, dans tous les articles du présent projet de loi où il est fait référence concomitamment à ces deux catégories de zones, est-il renvoyé à l'article 1465 du code général des impôts.

L'Assemblée nationale a maintenu la précision apportée par le Sénat fixant le principe d'une consultation pour avis du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire pour la délimitation de chacune de ces deux catégories de zones.

Elle a toutefois involontairement omis de tenir compte des dispositions du nouvel article 17 D qui vise les zones d'aménagement du territoire, celles-ci comportant principalement (mais pas exclusivement) les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire. Il conviendra donc de substituer aux mots «zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire» les mots «zones d'aménagement du territoire». Un amendement vous est proposé en ce sens.

Nos collègues députés ont également inséré une disposition de coordination avec les mesures adoptées d'ores et déjà dans les mêmes termes par les deux assemblées dans le cadre de l'article 18 *bis*.

Ce dernier texte, adopté par voie d'amendement d'origine gouvernementale a, en effet, pour objet d'étendre le champ des exonérations temporaires de taxe professionnelle accordées dans le

cadre de l'aménagement du territoire en supprimant la mention selon laquelle les entreprises, lorsqu'elles procèdent à des reconversions ou à des reprises d'établissements en difficulté, ne peuvent le faire que dans le cadre du secteur industriel si elles souhaitent bénéficier de l'exonération.

Or, dans sa rédaction actuelle, la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 1465 du code général des impôts prévoit de soumettre à l'agrément du ministre de l'économie et des finances l'exonération facultative de taxe professionnelle lorsque celle-ci trouve sa source dans une «reconversion d'activité industrielle» ou une "reprise d'établissement industriel en difficulté".

L'objet de l'article 18 bis étant précisément de supprimer la restriction du champ de l'exonération facultative de taxe professionnelle aux seuls cas de reconversion ou de reprise dans le secteur industriel, il convenait d'adapter la rédaction de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 1465 du code général des impôts sur ce point.

La solution adoptée, la plus simple, consiste à maintenir le champ actuel de l'exonération d'agrément (décentralisations, extensions ou créations d'établissements industriels ou de recherche scientifique et technique) et de prévoir l'obligation d'agrément «dans les autres cas».

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 18 quater A (nouveau)

Extension aux entreprises du secteur tertiaire de l'exonération facultative de taxe professionnelle prévue par l'article 1465 du code général des impôts

L'Assemblée nationale a adopté, sur la proposition du Gouvernement, un article additionnel avant l'article 18 quater étendant aux entreprises du secteur tertiaire l'exonération facultative de taxe professionnelle laissée à la discrétion des collectivités locales dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire et dans les territoires ruraux de développement prioritaire (article 1465 du code général des impôts) lorsque ces entreprises remplissent les conditions fixées à l'article 39 quinquies D

du code général des impôts dans son texte issu de l'article 19 *ter* A du présent projet de loi :

- emploi de moins de 250 salariés ;

- réalisation d'un chiffre d'affaires hors taxes de moins de 140 millions de francs ou présentent un total de bilan inférieur à 70 millions de francs ;

- non-détention à plus de 25 % par des entreprises ne répondant pas à ces conditions.

Votre commission vous propose d'adopter cet article modifié par un amendement de portée purement rédactionnelle.

Article 18 quinquies

Réduction du droit départemental d'enregistrement ou de la taxe départementale de publicité foncière pour les mutations d'immeubles d'habitation liées à la mobilité économique des personnes

L'article 18 quinquies, introduit à l'initiative du gouvernement au Sénat en première lecture, institue un régime spécial pour le droit départemental d'enregistrement et la taxe départementale de publicité foncière pour l'acquisition de biens immobiliers situés dans les zones d'aménagement du territoire, dans les territoires ruraux de développement prioritaire et dans les zones de redynamisation urbaine, définis au premier alinéa de l'article 1465 et au *I bis* de l'article 1466 du code général des impôts.

• Le paragraphe I du nouvel article 1594 *F quater* du code général des impôts confère ainsi aux conseils généraux la faculté de réduire à **3,60 %** le taux de la taxe départementale de publicité foncière ou de droit départemental d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles dans les zones ci-dessus définies.

Le bénéfice de cette réduction de taux est toutefois restreint à l'acquéreur qui satisfait à deux conditions définies aux a) et b) du paragraphe I de l'article 1594 F *quater* :

- être lié par un contrat de travail à durée indéterminée à une entreprise ou être fonctionnaire ou agent public d'une entité administrative se délocalisant dans une zone d'aménagement du territoire, un territoire rural de développement prioritaire ou une zone de redynamisation urbaine, l'acquisition résultant précisément de ce transfert d'activité ;

- s'engager à affecter l'acquisition à son habitation principale pendant une durée de trois années à compter du transfert de propriété. Il est toutefois indiqué qu'en cas de nouveau transfert d'emploi ou de décès de l'acquéreur, le délai de trois années ne serait plus opposable.

Enfin, le dernier alinéa du paragraphe I précise que les délibérations des conseils généraux, visant à instituer un taux réduit de la taxe ou du droit devront être notifiées par les préfets aux services fiscaux du département avant le 30 avril afin de prendre effet au 1er juin, conformément aux dispositions de l'article 1594 E du code général des impôts. En conséquence, les délibérations prises après cette échéance, ne seront applicables qu'aux acquisitions réalisées l'année suivante.

• Le paragraphe II prévoit également l'application de ce taux réduit aux acquisitions effectuées par un propriétaire qui donnerait immédiatement le bien acquis en location à une personne dont l'emploi ou le travail serait délocalisé dans les mêmes conditions que celles définies au a) du paragraphe I.

Les modalités d'application de l'article 1594 F *quater* du code général des impôts seront déterminées par voie réglementaire.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié le fond de cet article additionnel et n'en a adapté la rédaction que pour introduire, par coordination, les nouveaux libellés des différentes catégories de zones définies au nouvel article 17 D du présent projet de loi.

Votre commission vous propose en conséquence d'adopter le présent article sans modification.

Article 18 sexies (nouveau)

Abattements sur l'assiette des droits de mutation pour les immeubles d'habitation acquis dans les zones de revitalisation rurale définies à l'article 1465 A du code général des impôts

L'article 1594 F *ter* du code général des impôts dispose que les conseils généraux peuvent instituer pour les acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles destinés à l'habitation un abattement sur l'assiette de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit départemental d'enregistrement.

Le montant de cet abattement qui ne peut être ni inférieur à 50.000 francs ni supérieur à 300.000 francs est fixé, dans ces limites, par fraction de 50.000 francs.

Le préfet notifie la délibération prise par le conseil général instituant l'abattement aux services fiscaux du département avant le 30 avril pour que la décision prenne effet le 1er juin.

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel qui autorise les conseils généraux à prendre une délibération visant à n'instaurer les abattements décrits ci-dessus que pour les acquisitions portant sur des biens situés dans les zones de revitalisation rurale définies à l'article 1465 A du code général des impôts.

Ce dispositif pourrait être cumulé, le cas échéant, avec celui de l'article 18 quinquies du présent projet de loi qui institue une réduction facultative au taux de 3,60 % des droits de mutation sur les acquisitions d'immeubles d'habitation dans les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine.

Les pertes de recettes imputables à la mise en oeuvre de ces abattements spécifiques aux seules zones de revitalisation rurale seraient compensées par l'Etat à hauteur de la moitié soit par un supplément de dotation globale de décentralisation (DGD), soit par une diminution des ajustements prévus lorsque la fiscalité transférée excède le coût des compétences transférées.

Il serait ainsi fait application, à titre exceptionnel s'agissant d'un abattement facultatif, des dispositions des neuvième et dixième alinéas de l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les régions et l'Etat, insérés par l'article 2 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales. Ces dispositions, qui ne concernent en principe que les

exonérations et abattements obligatoires, prévoient, en effet, que les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts, sont compensées intégralement, collectivités par collectivité, soit par des attributions de dotation de décentralisation, soit par des diminutions des ajustements de fiscalité transférée.

Le montant de la perte de produit fiscal à compenser, pour chaque collectivité concernée, est constaté par la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences.

Les abattements spécifiques institués par le présent article 18 sexies pourraient être d'application au 1er juin 1995 à la condition toutefois que le conseil général prenne la délibération correspondante en temps voulu pour que le préfet puisse la notifier aux services fiscaux avant le 30 avril prochain.

Votre commission spéciale ne peut que saluer un dispositif particulièrement ciblé sur les zones rurales les plus fragiles et dont le poids financier serait partagé à parts égales entre l'Etat et les départements concernés, à la différence de la réduction prévue à l'article 18 quinquies laissée entièrement à la charge des conseils généraux.

Elle note toutefois avec une certaine inquiétude que le dispositif de compensation partielle prévu (article 2 de la loi du 9 janvier 1986) n'a, en pratique, jamais été mis en oeuvre du fait de son extrême lourdeur. Elle indique qu'elle a reçu du Gouvernement l'assurance qu'un autre dispositif, plus opérationnel, serait conçu d'ici l'examen du présent article devant le Sénat.

Votre commission spéciale vous propose par ailleurs d'apporter deux corrections de forme au présent article :

- l'insertion d'un nouvel alinéa dans l'article 1594 *ter* du code général des impôts a été mal faite et doit être réalisée entre les deuxième et troisième alinéas de l'article, le troisième alinéa relatif à la date d'entrée en vigueur des décisions d'abattement devant en effet, rester en facteur commun à l'ensemble ;

- ensuite, le paragraphe III du présent article est inutile et introduit même une ambiguïté en laissant supposer que les délibérations relatives aux abattements pour acquisitions d'immeubles d'habitation dans les zones de revitalisation rurale ne pourront être prises qu'à compter du 1er juin 1995 alors que

l'intention du Gouvernement reste qu'elle puissent trouver à s'appliquer dès le 1er juin prochain.

Sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 19

Exonération de plein droit de la taxe professionnelle pour les créations et les extensions d'entreprises dans les zones de revitalisation rurale et dans les zones de redynamisation urbaine

Le texte adopté par le Sénat en première lecture sur cet article conférait le caractère d'exonérations de plein droit aux allègements de taxe professionnelle déjà consentis aux entreprises procédant, à compter du 1er janvier 1995, à des créations ou extensions :

- d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique ou à des créations et des extensions de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique dans les zones rurales fragiles ;

- d'établissements dans les espaces des communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés ainsi que par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

La mutation de ces régimes facultatifs en exonérations de plein droit justifiait le versement par l'Etat d'une compensation aux collectivités locales concernées.

L'imputation budgétaire de la compensation que l'Etat devait verser aux collectivités locales concernées différait cependant selon qu'il s'agissait de compenser les exonérations liées à des créations d'activités, de services ou d'établissements et celles liées à des extensions.

Dans la première hypothèse -la seule initialement prévue par le Gouvernement- la compensation devait apparaître au budget de l'Etat sous la forme d'un **prélèvement sur recettes**. Son montant était donc inscrit, chaque année, en loi de finances initiale à l'état A

annexé, les éléments de calcul retenus pour son évaluation étant précisés dans le fascicule des voies et moyens.

Dans la seconde hypothèse, la compensation des exonérations liées à des extensions d'activités, de services ou d'établissements, l'imputation était effectuée sur le **fonds national de péréquation** institué par l'article 20 ter du présent projet de loi, initialement « localisé » à l'article 23 et alimenté par la première part communale de la dotation globale d'équipement ainsi que par un prélèvement d'au moins 10 % sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

● Lors du débat de première lecture devant notre Haute Assemblée, les discussions avec le Gouvernement avaient essentiellement porté sur la définition des zones rurales fragiles.

Pour sa part, votre commission avait estimé que les mesures attachées à ce zonage n'auraient de véritable impact sur l'aménagement du territoire que si l'espace délimité :

- formait des ensembles cohérents sur la carte de France, ce qui impliquait l'inclusion des petites villes qui exercent une fonction d'animation des territoires concernés ;

- couvrait des territoires sur lequel il serait possible d'enregistrer un nombre significatif de créations d'entreprises et d'emplois.

Le premier point militait pour le choix de l'arrondissement comme niveau d'application des critères, étant entendu qu'autour du noyau dur formé par les arrondissements les plus fragiles, il paraissait souhaitable d'ouvrir la possibilité de classement de cantons répondant à des conditions similaires.

Le deuxième point inclinait à penser que le seuil de 3 millions d'habitants initialement annoncé par le Gouvernement était insuffisant. En effet, les zones concernées sont caractérisées par un taux de créativité de nouveaux établissements très en-dessous de la moyenne nationale, perdent, en général, de la population active et concentrent donc peu de nouveaux emplois. Il fallait ainsi qu'elles recouvrent au moins 4 à 6 millions d'habitants pour leur adjoindre les territoires menacés par la désertification mais disposant encore des moyens de réagir.

La densité était un critère important, notamment parce qu'il désigne les territoires les plus ruraux. Votre commission ne le remettait pas en cause.

La variation de population était un critère à retenir, mais il ne lui semblait pas souhaitable de donner une importance trop forte à la valeur zéro en exigeant la dépopulation de la zone. En effet, certains aléas président aux évolutions démographiques des zones faiblement peuplées, surtout si on les considère sur une courte période et sur un petit territoire. Bien plus, dans les zones fragiles, une faible croissance n'est pas toujours significative d'un développement en cours car elle repose souvent sur des apports de population âgée.

Enfin, un **taux de population agricole** -ou active agricole- élevé traduit en général le manque de diversification économique, et induit un risque de baisse à terme du niveau de l'emploi. Ces deux tendances justifiaient des mesures en faveur de la création d'activités et d'emplois non agricoles. Ce critère économique manquait dans la définition des zones rurales fragiles et votre commission vous avait donc proposé de l'ajouter.

Dans l'amendement que le Sénat avait adopté en première lecture, les zones rurales fragiles comprenaient ainsi les communes situées dans les arrondissements ou dans les cantons caractérisés par deux au moins des trois critères suivants :

- une faible densité démographique ;
- un taux de croissance de la population constaté entre les deux derniers recensements égal ou inférieur à la moitié du taux moyen national de croissance de la population pour la même période ;
- un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

● **Au cours du débat de deuxième lecture devant l'Assemblée nationale**, nos collègues députés ont avalisé le principe de la consultation pour avis du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire lors de la délimitation de chacune des deux séries de zonages visés respectivement par les paragraphes I et II du présent article.

Conformément à la position adoptée dans le cadre de l'article 17 D, ils ont requalifié, d'une part, les zones rurales fragiles en les appelant «*zones de revitalisation rurale*» et, d'autre part, les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine disposant sur leur territoire de quartiers d'habitat dégradés marqués par un déséquilibre emploi-habitant en les appelant «*zones de redynamisation urbaine*».

Ils ont toutefois sensiblement modifié le contenu de la définition des zones de revitalisation rurale. Trois séries d'apports ont été ainsi réalisés par l'Assemblée nationale :

- les arrondissements et les cantons concernés sont compris dans les territoires ruraux de développement prioritaire ;

- les critères retenus, au nombre de trois, sont cumulatifs : faible densité démographique (sans changement), importance de la population agricole (formule moins précise que celle adoptée par le Sénat en première lecture) et un troisième critère, au choix, « le déclin de l'activité économique, de l'emploi ou de la population » ;

- enfin, la zone de revitalisation rurale peut être définie par la décroissance de sa population (sans autre précision de temps notamment) alors que le Sénat avait conservé un bornage temporel (les deux derniers recensements) et avait voulu tenir compte de la situation des territoires en cours de désertification dans lesquels un faible apport de population peut entraîner une croissance nette du solde démographique.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale permet assurément de faire tenir la mesure dans l'enveloppe de trois millions d'habitants, chiffre dont votre commission spéciale répète qu'il est à ses yeux insuffisant.

Elle reconnaît toutefois que sa première rédaction, qui faisait du critère démographique un critère alternatif parmi d'autres, engendrait une forte extension de la zone couverte, au-delà de ce qu'elle aurait souhaité. Elle avait, en outre, regretté que ce critère ne fût pas mieux précisé tant dans le texte adopté par l'Assemblée nationale que dans celui proposé au Sénat en première lecture.

Elle vous proposera donc, outre **deux corrections de forme, un amendement** tenant à préciser que les zones de revitalisation rurale comprennent les communes situées dans les arrondissements ou dans les cantons caractérisés par une densité démographique égale au **tiers de la moyenne nationale** ⁽¹⁾ (critère impératif) et par l'un des trois critères suivants :

- le déclin de la population totale ;

(1) La moyenne nationale est de 104 habitants au kilomètre carré. Le tiers représente donc environ 35 habitants au kilomètre carré.

- le déclin de la population active ;
- un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

L'objectif de la commission est toutefois de recouvrir, par ce zonage, un espace géographique comprenant 4 à 6 millions d'habitants. Elle se réserve ainsi la possibilité d'affiner sa rédaction d'ici l'examen du présent texte devant notre Haute Assemblée s'il s'avérait que l'objectif souhaité n'était pas encore atteint avec son amendement.

Sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 19 bis A (nouveau)

Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées

L'article 199 *terdecies*-OA du code général des impôts, issu de l'article 26-I de la loi «MADELIN» du 11 février 1994, prévoit qu'à compter de l'imposition des revenus de 1994, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à 25 % des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés non cotées.

L'avantage fiscal s'applique lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- la société est soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et exerce une activité industrielle, commerciale ou artisanale ;

- en cas d'augmentation de capital, le chiffre d'affaires hors taxes de la société n'a pas excédé 140 millions de francs ou le total du bilan n'a pas excédé 70 millions de francs au cours de l'exercice précédent ;

- plus de 50 % des droits sociaux attachés aux actions ou parts de la société sont détenus directement, soit uniquement par des personnes physiques, soit par une ou plusieurs sociétés formées

uniquement de personnes parentes en ligne directe ou entre frères et soeurs ainsi qu'entre conjoints, ayant pour seul objet de détenir des participations dans une ou plusieurs sociétés répondant aux conditions des deux alinéas ci-dessus.

Les versements ouvrant droit à la réduction d'impôt, sont ceux effectués du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998. Ils sont retenus dans la limite annuelle de 20.000 francs pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 40.000 francs pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel qui porte les plafonds de 20.000 francs et de 40.000 francs respectivement à 25.000 francs et 50.000 francs pour les souscriptions effectuées entre le 1er janvier 1995 et le terme du dispositif, soit le 31 décembre 1998.

Même si cette mesure n'est pas géographiquement ciblée, il est clair qu'elle doit bénéficier aux petites et moyennes entreprises qui forment le tissu industriel des zones les plus fragiles de notre territoire. Elle ne peut donc qu'être approuvée par votre commission spéciale.

Votre commission vous propose d'approuver cet article sans modification.

Article 19 bis B (nouveau)

Rapport sur l'évolution démographique, économique et sociale des cantons compris dans les zones d'aménagement du territoire

L'Assemblée nationale a adopté, après l'article 19 un article additionnel précisant que sera établi, au terme d'un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport sur l'évolution démographique, économique et sociale des cantons compris dans les zones d'aménagement du territoire énumérées à l'article 17 D.

Ce rapport énoncera les critères de délimitation de ces zones, leur pondération et les corrections éventuelles à leur apporter.

Le rapport sera soumis au Conseil national d'aménagement et de développement du territoire avant sa transmission au Parlement.

Votre commission spéciale vous a proposé, à l'article 3, de rétablir le principe selon lequel le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire peut se saisir des questions relatives à l'aménagement et au développement du territoire qui lui paraissent nécessiter son avis. Elle maintient le principe selon lequel le Conseil peut se faire assister des services de l'Etat pour les études nécessaires à l'exercice de sa mission.

Ensuite, l'article 29 du présent projet de loi, adopté en termes identiques par les deux assemblées, dispose que le Gouvernement déposera devant le Parlement, quatre ans après la date de publication de la loi, un bilan de l'application de celle-ci et de ses effets quant à la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales.

Sans contester au fond l'utilité de l'article 19 bis B, votre commission tient à souligner son caractère redondant si l'article 3 du présent projet de loi devait être rétabli dans la rédaction souhaitée et compte tenu de la rédaction de l'article 29.

Votre commission spéciale vous propose, en conséquence, de supprimer cet article.

Article 19 bis C (nouveau)

Péremption des licences des débits de boissons

L'article L. 44 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme dispose que tout débit de boissons de deuxième, de troisième et de quatrième catégorie qui a cessé d'exister depuis plus d'un an est considéré comme supprimé et ne peut plus être transmis. Cette mesure est apparue préjudiciable à la pérennité des licences devenues vacantes en zone rurale et qui trouvent difficilement preneur dans le délai d'un an.

L'Assemblée nationale a ainsi adopté, dans le cadre d'un article additionnel après l'article 19, le principe d'un allongement de

un à trois ans du délai de péremption des licences non exploitées des débits de boissons.

Ce délai plus long doit permettre de trouver les solutions adaptées au maintien d'une activité, notamment dans les zones rurales (recherche de financement et d'acquéreurs) avant que le débit ne disparaisse.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification

Article 19 ter A

Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial acquis par des entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale et dans les zones de redynamisation urbaine

L'article 19 *ter* A du présent projet de loi avait été adopté par le Sénat, en première lecture, à l'initiative de votre commission spéciale.

Il proposait de «réactiver» les dispositions, aujourd'hui périmées, de l'article 39 *quinquies* D du code général des impôts en instituant un amortissement exceptionnel en faveur des entreprises qui, sous certaines conditions (nombre de salariés, montant du chiffre d'affaires et composition du capital) construisent ou font construire des immeubles à usage industriel ou commercial dans les zones rurales et urbaines défavorisées définies à l'article 1465 A et au I *bis* de l'article 1466 A du code général des impôts.

Ainsi les entreprises qui construisent ou font construire, entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1999, des immeubles à usage industriel ou commercial pour les besoins de leur exploitation pourraient-elles pratiquer, à l'achèvement des constructions, un amortissement exceptionnel égal à 25 % de leur prix de revient, la valeur résiduelle étant amortissable sur la durée normale d'utilisation.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent aux entreprises qui, à la date d'achèvement de l'immeuble :

- emploient moins de 250 salariés,

- réalisent un chiffre d'affaires hors taxes de moins de 140 millions de francs ou dont le total du bilan est inférieur à 70 millions de francs,

- ne sont pas détenues à plus de 25 % par des entreprises ne répondant pas à ces conditions.

Ces dispositions s'appliquent toutefois sur **agrément préalable** lorsque les entreprises exercent une activité bancaire, financière, d'assurances, de gestion ou de location d'immeubles.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié au fond le contenu de cet article, se restreignant à en adapter la rédaction afin de tenir compte du libellé des zonages retenu par le nouvel article 17 D : les zones où s'appliquerait ce dispositif fiscal seraient ainsi les zones de revitalisation rurale et les zones de redynamisation urbaine définies à l'article 1465 A et au *I bis* de l'article 1466 A du code général des impôts.

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

Article 19 ter BA (nouveau)

Régime fiscal du crédit-bail immobilier

L'Assemblée nationale a, en deuxième lecture, sur proposition du Gouvernement, introduit dans le présent projet de loi un article portant unification et adaptation du régime fiscal du crédit-bail immobilier.

En effet, l'article 96 de la loi de finances pour 1991 avait, dans sa rédaction initiale, pour objet de supprimer progressivement le régime spécifique applicable aux sociétés de crédit-bail agréées en tant que SICOMI. Il prévoyait un assujettissement par étape à l'impôt sur les sociétés, ce processus devant s'achever en 1995. Symétriquement, les contraintes spécifiques qui, jusqu'alors, pesaient sur les SICOMI étaient levées.

Lors du débat sur le projet de loi de finances pour 1991 précité, ce schéma initial a cependant été modifié. Le Gouvernement a, en effet, admis le principe d'un maintien, **sur option**, du régime spécifique pour les contrats conclus avant le 1er janvier 1996, et portant sur des immeubles industriels ou commerciaux.

De fait, le problème de la «sortie» du régime SICOMI demeure pratiquement entier et doit impérativement être réglé avant le 31 décembre 1995. Il était cependant souhaitable qu'une solution législative puisse être élaborée dès la fin de la présente année, afin de laisser aux différents intervenants une période d'acclimatation, tout en leur fournissant le cadre précis de leur futur régime.

Le présent article propose donc une solution qui intègre une dimension «aménagement du territoire». Il réorganise le crédit-bail avec des particularités selon les zones géographiques et, accessoirement, il aménage le régime des droits d'enregistrement perçus sur les contrats de crédit-bail.

1. Des conditions différentes selon les zones

● La situation actuelle

En l'état actuel du droit, la législation distingue, en matière de crédit bail, deux catégories de «bailleurs» :

- **les SICOMI**, dont le champ d'intervention est limité, et qui sont placées sous un régime dérogatoire : exonération d'impôt sur les sociétés, et surtout, amortissements libres (progressif, dégressif, financier ou linéaire) ; ce dernier avantage leur permet d'offrir des conditions attractives au preneur.

- **les sociétés de crédit bail classiques** qui sont soumises aux règles de droit commun : assujettissement à l'impôt sur les sociétés, obligation d'amortissement linéaire, interdiction de provisionner par anticipation la perte comptable constatée en fin de contrat.

● **Le nouveau régime**

* Dans un premier temps, **le nouveau régime consacre la disparition du régime SICOMI. Mais en contrepartie, il assouplit de façon importante le régime de droit commun. A l'avenir, il n'y aura toutefois plus qu'un seul type de bailleur.**

Leur régime repose sur deux principes :

- l'obligation de constater des amortissements linéaires (moins favorable que le système SICOMI) ;

- la possibilité de constater progressivement une provision représentative de la «perte» comptable attendue en fin de contrat. Ce dernier point constitue donc une amélioration forte par rapport au régime actuel de droit commun, en intégrant la dimension économique de l'opération pour le bailleur grâce à un «lissage» de la perte comptable.

* **Parallèlement, le nouveau régime innove en opérant une distinction selon les preneurs. A cet effet, il organise trois dispositifs pour cette catégorie d'intervenant :**

- *Le régime de droit commun* qui se caractérise par deux éléments :

. impossibilité de déduire les loyers pour la fraction représentative du coût d'acquisition du terrain (élément non amortissable),

. réintégration fiscale, en fin de contrat, du «suramortissement» constaté au titre des constructions (la fraction du loyer représentative du coût d'acquisition de la construction est généralement supérieure à l'amortissement qui aurait pu être constaté «en direct»);

- *Le régime des bureaux neufs situés en Ile de France*, qui s'avère plus sévère que le régime de droit commun.

Dans cette situation, l'objectif est d'assurer une stricte symétrie entre le recours au crédit bail et l'achat direct financé par emprunt.

En conséquence, et au-delà des conditions générales résultant du régime de droit commun, la fraction du loyer représentative du coût de la construction n'est déductible qu'à hauteur des amortissements que le preneur aurait constatés s'il avait été propriétaire de biens.

Cette logique a deux conséquences :

- la base encore amortissable est reconstituée en fin de contrat, lorsque le preneur devient effectivement propriétaire du bien ;
- l'amortissement résiduel s'effectue sur la durée restant à courir depuis la conclusion du contrat.

- Le régime des implantations de PME dans les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine.

A l'inverse, si les immeubles pris en crédit bail sont situés dans une zone privilégiée par la loi d'aménagement du territoire, et sous réserve que le contrat ait une durée de plus de quinze ans, le preneur est dispensé de réintégrer le «suramortissement» de la construction constaté au moment où il devient effectivement propriétaire du bien.

Cette dernière règle, qui concrètement permet d'assurer un amortissement plus rapide de la construction, reprend ainsi une particularité existant dans l'actuel régime SICOMI et donne un avantage certain aux entreprises qui s'installent dans ces zones d'aménagement du territoire. Elle ne concerne cependant que les PME.

2. Un aménagement du régime des droits d'enregistrement

En ce domaine, il convient de distinguer trois étapes :

- **Lors de la conclusion du contrat**, la taxe de publicité foncière est exigible si le bail est supérieur à douze ans et doit donc être enregistrée à la conservation des hypothèques. Toutefois, le défaut d'enregistrement n'est assorti d'aucune sanction, et de fait ces droits sont rarement payés.

- **En cours d'exécution du contrat**, le droit au bail est perçu, au taux de 2,5 % sur le montant total des loyers.

- **lors de la levée d'option d'achat**, les droits d'enregistrement sont en principe acquittés au taux réduit de 2 % sur la valeur résiduelle du contrat.

Pour les contrats souscrits après le 1er janvier 1996, ce régime serait modifié sur deux points :

- Le taux réduit de 2 % sera réservé aux contrats enregistrés dès leur conclusion. A contrario, le défaut d'enregistrement se trouve donc sanctionné par l'application des taux de droit commun lors de la levée de l'option.

- En contrepartie, l'assiette de la taxe de publicité foncière est réduite : seule sera taxable la fraction de la valeur du contrat correspondant à l'acquisition de l'immeuble.

Une telle solution est globalement équilibrée. Elle devrait certes être positive pour les finances de l'Etat, mais également pour celles des collectivités locales qui perçoivent des taxes annexes.

Votre commission n'est pas hostile sur le fond au présent article. Elle remarque toutefois que par sa portée, il excède largement le cadre du présent projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Elle estime ainsi que sa place se trouverait mieux dans une loi de finances.

Votre commission vous demande en conséquence de supprimer cet article.

Article 19 ter B

Exonération des cotisations sociales dans certaines zones

Cet article introduit par la Haute Assemblée sur proposition de votre commission a pour but de permettre l'exonération des charges patronales de sécurité sociale pour les embauches effectuées par les entreprises situées dans les zones rurales fragiles et les zones urbaines en difficulté. Toutefois, ces exonérations sont limitées dans le temps, à douze mois à partir de la date d'effet du contrat de travail, et ne concernent que les embauches qui portent l'effectif de l'entreprise à quatre salariés au moins -des mesures existant pour les entreprises dont l'effectif est inférieur- et 19 salariés au plus.

L'Assemblée nationale a approuvé le principe de ces exonérations. Elle n'a apporté que deux modifications à cet article. L'une est d'ordre rédactionne. Elle a précisé la dénomination des zones rurales et urbaines concernées. L'autre étend le dispositif. Désormais l'effectif maximal peut être égal à cinquante salariés. Votre commission ne peut qu'approuver le principe de cette extension.

Elle vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

Article 19 ter C

Exonération des cotisations d'allocations familiales dans certaines zones

Cet article a été introduit par le Sénat en première lecture. La disposition adoptée vise à avancer le bénéfice de certaines des mesures prévues dans la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993. Pour les zones rurales fragiles, telles que définies à l'article 1465 A du Code général des impôts, le présent dispositif fixe au 1er janvier 1995 l'exonération totale ou partielle des cotisations d'allocations

familiales, alors que celle-ci ne doit entrer en vigueur qu'au 1er janvier 1998 sur l'ensemble du territoire.

Les députés ont approuvé le dispositif voté par notre Haute Assemblée. Ils ont adopté une modification d'ordre rédactionnel quant à la définition des zones concernées. Celles-ci, de «*zones rurales fragiles*», deviennent -par coordination avec d'autres modifications de même nature introduites par l'Assemblée nationale- des «*zones de revitalisation rurale*».

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

Article 19 ter D (nouveau)

**Déduction du revenu imposable des pertes consécutives
à l'investissement en capital d'une société
en situation de cessation de paiement**

L'article 19 ter D résulte d'un amendement adopté au Sénat contre l'avis de votre commission spéciale et du Gouvernement. Il visait à instaurer une déduction particulière pour les souscriptions au capital d'une société installée dans une zone rurale fragile et se trouvant en cessation de paiement.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article.

Cohérente avec ses positions antérieures, votre commission vous propose d'accepter cette suppression.

Section II

Des mesures spécifiques à certaines zones prioritaires

Article 19 quater

Mesures à mettre en oeuvre dans les zones rurales défavorisées

Le Sénat avait introduit l'article 19 quater en première lecture afin de fixer les contours de la politique qu'il conviendrait de mettre en oeuvre, à compter de la publication de la loi d'orientation dans les zones rurales fragiles. Il renvoyait à une future loi le soin de mettre en oeuvre celles des conclusions de la Mission commune d'information du Sénat relatives aux moyens permettant de revitaliser ces zones rurales.

L'Assemblée nationale a supprimé l'article, sur la proposition de sa commission spéciale.

Cette dernière a fait valoir que nombre des dispositions qui y étaient prévues figuraient déjà dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture.

Cependant, à l'examen, il apparaît que ce texte ne va pas aussi loin que ce que le Sénat avait souhaité et que des avancées encore plus substantielles nécessitent de disposer de délais permettant, d'une part, d'apprécier les effets des nouvelles mesures et, d'autre part, d'engager des études approfondies pour déterminer quelles dispositions permettraient de traiter au mieux les problèmes.

Votre commission vous proposera, en conséquence, de rétablir l'article 19 quater dans une rédaction prenant en compte quelques-unes des observations des députés.

Article 19 quinquies

Mesures à mettre en oeuvre dans les zones urbaines défavorisées

L'article 19 quinquies prévoyait l'intervention de dispositions législatives dans un délai de dix-huit mois. Il visait, quant à lui, à préciser les mesures à mettre en oeuvre dans les zones urbaines défavorisées. Il s'agissait de mieux les insérer dans la ville et d'y soutenir la création d'emplois.

Les députés ont supprimé cet article pour des motifs proches de ceux les ayant conduit à adopter une position similaire à l'article précédent.

Or, les dispositions de la proposition de loi dite «CARREZ», actuellement en discussion, répondent à plusieurs des préoccupations ayant conduit votre commission spéciale à déposer l'amendement qui a entraîné l'adoption de l'article 19 quinquies. La proposition de loi précitée devant, selon toutes probabilités, être adoptée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, votre commission spéciale se prononce en faveur d'une acceptation de la suppression de l'article 19 quinquies.

Article 19 sexies

Répartition des concours financiers de l'État en faveur du logement social

L'article 19 sexies, introduit par le Sénat, proposait d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 303-3-1 dont les dispositions instaurent de nouveaux critères de répartition des concours financiers de l'État à la construction de logements neufs à usage locatif, afin de favoriser la diversité de l'habitat.

Il invitait à une réorientation des concours financiers de l'État à la construction de logements neufs à usage locatif, pour les attribuer en priorité dans les communes où le nombre de logements

sociaux représente moins de 20 % des résidences principales, et pour en limiter l'affectation dans les communes où cette proportion est supérieure à 40 %.

Il a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Votre commission vous propose de le rétablir dans une rédaction modifiée par rapport à celle retenue initialement.

Article 19 septies A

Attribution préférentielle des concours financiers en faveur de l'habitat ancien au profit des communes situées dans les zones de revitalisation rurale et créant des logements locatifs sociaux

L'article 19 septies A a été introduit en deuxième lecture à l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission spéciale et avec l'accord du Gouvernement.

Il organise l'affectation prioritaire des concours financiers de l'Etat à la réhabilitation de l'habitat ancien aux communes des zones de revitalisation rurale qui acquièrent des immeubles anciens en vue de les transformer en logements locatifs sociaux.

Votre commission spéciale juge intéressante l'orientation ainsi tracée.

Elle vous propose d'adopter l'article 19 septies A dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale.

Article 19 septies

Contrats particuliers de zones fragiles conclus entre l'État et certains départements

Introduit par le Sénat, l'article 19 septies résultait de l'adoption d'un amendement soutenu par votre commission spéciale.

Ledit article définissait l'objet et les modalités de conclusion de contrats particuliers, dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Ces contrats de zones fragiles seraient passés entre l'Etat et les départements ruraux comportant une forte proportion de zones rurales, telles qu'elles ont été définies au paragraphe I de l'article 19 du projet de loi.

Les députés ont considéré que ces contrats particuliers auraient pour effet de multiplier les acteurs et les structures intervenant dans l'aménagement du territoire. Ils ont, de ce fait, considéré qu'ils rendraient encore plus complexe l'application des dispositions en vigueur.

Ils ont donc supprimé le dispositif.

Ces arguments n'ont pas été sans retenir l'attention de votre commission. Cependant, l'auteur de l'amendement initial a fait valoir qu'il ne fallait pas exagérer la complexité administrative de la mise en oeuvre de la mesure retenue par le Sénat. Surtout, l'urgence d'apporter une réponse à la situation parfois dramatique des zones fragiles lui est apparue justifier amplement la création d'un outil spécifique.

Convaincue par la pertinence de cette dernière observation, votre commission a, en conséquence, décidé de vous proposer le rétablissement de l'article 19 septies dans sa rédaction initiale.

Article 19 octies

Mesure fiscale en faveur des agents publics et des salariés dont le lieu de travail est transféré hors de la région d'Ile-de-France

L'article 19 octies complète la liste, établie à l'article 81 du code général des impôts, des revenus et prestations non assujetties à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en y incluant les primes et indemnités attribuées par l'état aux agents publics et aux salariés à l'occasion des transferts d'activités hors de la région d'Ile-de-France. Cette disposition sera applicable à compter du 1er janvier 1995.

Elle avait initialement été introduite, dans le titre II, à l'article 8 A par notre Haute Assemblée.

Les députés ont préféré, pour des raisons de réaménagement de l'architecture du texte, la faire figurer au titre IV dans la section du chapitre II relative aux mesures spécifiques à certaines zones prioritaires.

Votre commission n'élève aucune objection à l'encontre de ce réaménagement qui n'a pas entraîné de modification du texte retenu par le Sénat.

Il vous est, en conséquence, proposé d'adopter en l'état l'article 19 octies.

TITRE V

DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

L'Assemblée nationale a supprimé dans l'intitulé du titre V la mention de la *péréquation*, rétablissant ainsi l'intitulé qu'elle avait adopté en première lecture. elle a, par ailleurs, inséré un chapitre premier A relatif aux *compétences*.

Relevant que le nouvel intitulé du titre V serait identique à celui de son chapitre II, votre commission vous propose par un **amendement**, de retenir pour le titre V l'intitulé suivant : «*Des compétences, de la péréquation et du développement local*».

CHAPITRE PREMIER A (nouveau)

Des compétences

Cette nouvelle division regroupe certaines dispositions que le Sénat avait insérées dans le titre premier bis, à l'exception

néanmoins de celles intéressant les pays qui font désormais l'objet unique de ce titre premier bis.

Article 20 A

Répartition des compétences

L'article 20 A -tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture- tendait à prévoir que, dans un délai d'un an, à compter de la publication de la nouvelle loi, une loi réviserait les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-623 du 22 juillet 1983 afin de clarifier la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Cette loi devait répartir les compétences de telle sorte que chaque catégorie de collectivité territoriale disposât de compétences homogènes et que, si elles en constataient l'utilité, plusieurs collectivités pussent confier à l'une d'entre elles une fonction de responsabilité. En outre, cette loi devait préciser que tout transfert de compétences serait accompagné d'un transfert des personnels et des ressources correspondants.

Le Sénat avait, pour sa part, adopté un article 7 quindecies qui prévoyait d'opérer la clarification des compétences autour de la notion de collectivité «chef de file». Il avait, en conséquence, supprimé l'article 20 A.

L'article 7 quindecies renvoyait à une loi ultérieure le soin de définir les conditions dans lesquelles une collectivité pourrait prendre le rôle de chef de file pour aboutir à la programmation et l'exécution de compétences qui relèvent de plusieurs collectivités territoriales.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette loi, les collectivités locales pouvaient, dans un cadre conventionnel, désigner l'une d'entre elles comme chef de file, afin d'assurer la programmation et l'exécution des compétences.

Le Sénat avait, en outre, précisé que cette loi devrait prévoir une plus grande souplesse dans la répartition des compétences en permettant aux collectivités territoriales d'expérimenter entre elles l'exercice de compétences pour le compte d'une autre collectivité territoriale.

Cette formule peut déjà s'exercer actuellement dans certains domaines tels que les transports scolaires (articles 27 et 30 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983), l'action sociale (article 33 de la même loi) ou les constructions scolaires (article 14 de la même loi).

Ayant décidé de réintroduire, dans le titre V, les dispositions relatives aux compétences, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 7 quindecies et rétabli l'article 20 A dans une rédaction aménagée.

Cette nouvelle rédaction de l'article 20 A reprend les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture, à l'exception toutefois de la précision selon laquelle la loi ultérieure définira les conditions dans lesquelles une collectivité pourrait être désignée pour exercer une fonction de responsabilité.

L'Assemblée nationale a, en effet, complété sa rédaction initiale par les dispositions de l'article 7 quindecies qui -dans le texte adopté par le Sénat en première lecture- prévoyait la clarification des compétences autour de la notion de collectivité chef de file.

De même, l'Assemblée nationale a retenu la rédaction du Sénat -qui figurait également à l'article 7 quindecies- pour ce qui est de l'expérimentation des compétences entre collectivités territoriales.

Votre commission observe que les positions respectives de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent être complémentaires.

Dans ces conditions, elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 20 A

(nouveau)

Commission consultative sur l'évaluation des charges

Votre commission a souhaité insérer par un amendement après l'article 20 A le texte, modifié compte tenu de ses observations, de l'article 23 bis B relatif aux compétences de la commission consultative sur l'évaluation des charges.

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

Article 20 B

Compétence en matière de transports régionaux

Le dispositif proposé par cet article figurait, antérieurement, à l'article 7 septemdecies où il avait été inscrit par le Sénat sur proposition de la commission spéciale.

Dans le cadre de la réorganisation de l'architecture du projet de loi entreprise par l'Assemblée nationale, celle-ci a décidé de supprimer l'article 7 septemdecies et d'en réécrire le texte dans le titre V. Il lui est apparu plus approprié d'inscrire la mesure en cause dans le titre où elle a regroupé les règles relatives aux collectivités territoriales et au développement local.

Le texte ainsi transféré traduit le souci exprimé par le Sénat de voir **attribuer compétence aux régions en matière d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional.**

Pour préciser la portée de cette préoccupation, il sera simplement rappelé ce que votre rapporteur indiquait dans son rapport de première lecture, à savoir que cette prise de position se fonde sur deux éléments :

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

② les propositions avancées par la mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire, pour ce qui concerne les responsabilités de la région d'Ile-de-France en matière de transports collectifs régionaux.

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

Le sénateur Hubert HAENEL, quant à lui, proposait, dans son rapport rendu public le 31 mars 1994, de «moderniser les services régionaux» de la SNCF et militait en faveur d'un «renforcement du rôle de la région.»

Les recommandations de la mission et du sénateur Hubert HAENEL, convergentes sur plusieurs points, ont rencontré un large écho au Sénat. Il a toutefois considéré que, d'une part, maints aspects de ces dossiers nécessitaient encore un approfondissement de la réflexion et que, d'autre part, le bon aboutissement de réformes de cette ampleur ne pouvait s'envisager sans la réunion d'un certain nombre de conditions.

C'est pourquoi il a adopté le présent dispositif qui soutient les orientations venant d'être rappelées sans, pour autant, s'engager dans la voie de leur mise en œuvre immédiate.

Il est, en effet, prévu qu'une loi interviendra, après une période d'expérimentation qui débiterait, au plus tard, dans un an, pour fixer les conditions dans lesquelles les régions bénéficieraient d'un transfert de compétence en matière de transports collectifs d'intérêt régional, ainsi que les modalités d'organisation et de financement de ces transports. La loi devrait tenir compte de la nécessité de coordonner, dans une **optique intermodale**, le développement de tous les modes de transport et assurer une certaine coordination des interventions en fixant les conditions de la concertation entre les autorités organisatrices en matière de transport.

Les députés ayant retenu la rédaction établie par le sénat, **votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article 20 B sans modification.**

CHAPITRE PREMIER

De la péréquation et des finances locales

Article 20

Réduction des écarts de richesse entre les collectivités locales et péréquation financière

L'article 20, qui apparaît à bien des égards comme le **coeur du projet de loi**, avait fait l'objet d'une réécriture totale par le Sénat, celui-ci ayant souhaité mettre en place d'emblée un dispositif issu des réflexions de la Mission sur l'aménagement du territoire en matière de péréquation.

Notre Haute Assemblée avait ainsi posé le principe selon lequel la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif prioritaire de la politique d'aménagement du territoire.

Du régime allemand de péréquation entre les länder, elle avait décidé de retenir la notion de «*fourchette*» à l'intérieur de laquelle devraient, à l'expiration d'un certain délai, se situer les ressources financières des collectivités territoriales.

En revanche, la péréquation n'était pas opérée au travers de nouveaux mécanismes de prélèvement direct mais plus simplement par une réforme préalable des régimes d'attribution de certaines dotations et subventions de l'Etat.

Ainsi, à compter du 1er janvier 1997, une péréquation financière était opérée entre les espaces régionaux de métropole.

A cette fin, l'ensemble des ressources, hors emprunts, des collectivités territoriales et leurs groupements, au sein d'un même espace régional, faisait l'objet d'un calcul cumulé. Ces ressources comprenaient les concours de toute nature reçus de l'Etat, les recettes de péréquation provenant de collectivités territoriales extérieures à la région considérée, les bases de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes. Ces ressources englobaient également les produits

domaniaux nets, de la région, des départements qui composent celle-ci, des communes situées dans ces départements et de leurs groupements. Ces dispositions avaient, dans l'esprit des membres de votre commission spéciale, vocation à s'appliquer à la collectivité territoriale de Corse et aux départements, communes et groupements se trouvant sur son territoire.

Par la formule *«base de calcul de l'ensemble des ressources fiscales multipliées pour chaque impôt ou taxe par le taux ou le montant unitaire moyen national d'imposition à chacun de ces impôts ou de ces taxes»*, votre commission avait voulu étendre la notion de potentiel fiscal aux impôts indirects d'une part, aux autres recettes fiscales locales (taxe d'usage des abattoirs publics, prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos, taxe de séjour...) d'autre part. Le montant unitaire moyen national d'imposition était calculé par le rapport entre le produit de la taxe et son assiette. Cette rédaction permettait précisément de viser les taxes pour lesquelles il n'existe que des tarifs et non des taux à proprement parler.

Les ressources ainsi calculées, rapportées, par an, au nombre des habitants de l'espace régional considéré, étaient corrigées afin de tenir compte des charges des collectivités concernées. Elles ne pouvaient être inférieures à 80 % ni excéder 120 % de la moyenne nationale par habitant des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements calculées selon les mêmes règles au niveau de chaque région. Il était bien sûr souhaitable que cette «fourchette» puisse être, si besoin était, ultérieurement révisée au terme de la «mise à plat» des financements et des péréquations déjà existantes qu'il conviendra de réaliser.

Les éléments de calcul et les résultats des évaluations de ressources et de charges étaient soumis chaque année, par le Gouvernement, à l'examen du comité des finances locales, en harmonie avec les dispositions de l'article L. 234-21 du code des communes qui dispose notamment : *«le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement (...)*.

«Le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire.

«Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales lui sont présentés ainsi qu'aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.»

La péréquation financière était opérée prioritairement par une réforme conjointe des règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement et des concours budgétaires de l'Etat aux

collectivités territoriales, y compris ceux attribués au titre des contrats de plan et de la dotation globale d'équipement d'une part, des mécanismes de redistribution des ressources de la taxe professionnelle d'autre part. Les remboursements de l'Etat au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée étaient clairement écartés, par cette rédaction, de l'assiette de la péréquation.

L'institution de nouveaux mécanismes péréquateurs n'était, bien entendu, pas exclue par la suite si les aménagements de l'existant devaient se révéler insuffisants.

La mise en oeuvre de la péréquation était établie progressivement. Elle devrait être effective en 2010.

Le Gouvernement devait déposer devant le Parlement, avant le 2 avril 1996, un rapport comportant :

- un calcul, pour 1995, des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements selon les modalités définies plus haut ainsi que des propositions pour la définition des critères de charges ;

- des propositions tendant à renforcer la contribution des concours, dotations et ressources fiscales visés ci-dessus à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges.

Le Gouvernement devait recueillir, pour l'élaboration de ces propositions, l'avis d'une commission d'élus composée de représentants du Parlement ainsi que de représentants des maires, des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux désignés dans des conditions définies par décret.

Un rapport rendant compte des résultats obtenus au titre de la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales était ensuite annexé au projet de loi de finances de l'année à compter de 1998.

L'Assemblée nationale, par la voix du rapporteur de sa commission spéciale, M. Patrick OLLIER, a souligné la forte convergence des approches des deux assemblées sur un point essentiel du projet de loi. Elle a, de fait, décidé de conserver l'architecture d'ensemble adoptée par le sénat en lui apportant, outre des corrections de portée purement rédactionnelle, trois série de précisions :

- la péréquation financière serait opérée dès que les résultats de la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux auraient été incorporés dans les rôles d'imposition conformément à l'article 47 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, soit au plus tard avant le 1er janvier 1997, date retenue par le sénat pour le début de la mise en oeuvre de cette péréquation ;

- le Gouvernement devrait compléter le rapport qu'il déposerait devant le Parlement avant le 2 avril 1996 (paragraphe IV) par des propositions relatives à la détermination d'un **indice synthétique** permettant de mesurer les ressources et les charges des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

- enfin, ce même rapport devrait comporter un **bilan des effets des différents mécanismes de péréquation déjà mis en oeuvre** par les fonds national et départementaux de la taxe professionnelle, le fonds de correction des déséquilibres régionaux, le fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France, ainsi que par les différentes parts de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement. Ce bilan serait assorti de propositions de simplification et d'unification tant des objectifs assignés aux différentes formes de péréquation que de leurs modalités d'application.

Votre commission approuve sans réserve les deux derniers ajouts qui contiennent des précisions utiles de nature à renforcer la portée du dispositif adopté par le Sénat.

Une référence explicite avait été faite, par le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, dès la première lecture, à l'**indice synthétique** de ressources et de charges mis en oeuvre, depuis la réforme du 31 décembre 1993, pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine.

A titre indicatif, on rappellera que cet indice est constitué, pour 50 %, du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10.000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, pour 20 %, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans le total des logements de la commune et la part des logements sociaux des communes de 10.000 habitants et

plus dans le total des logements de ces mêmes communes, pour 20 % également, du rapport entre la part des logements dont un occupant bénéficie d'une aide personnelle au logement dans le nombre total de logements de la commune et la part du total des logements dont un occupant bénéficie des mêmes prestations dans le total des logements des communes de 10.000 habitants et plus, pour 10 % enfin, du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10.000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune.

La formulation proposée par l'Assemblée nationale est **compatible** avec le principe de la «fourchette» adopté par le Sénat : chaque espace régional devra ainsi présenter un indice allant de 0,8 à 1,2, la moyenne nationale étant représentée par une valeur égale à 1 en chiffre absolu.

Le bilan des mécanismes de péréquation déjà mis en place est également bienvenu même s'il a déjà été établi par la mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire, puis à nouveau par votre commission dans son rapport de nouvelle lecture (commentaire sous l'article 20).

S'agissant enfin de **l'incorporation des résultats de la révision des évaluations cadastrales dans les rôles généraux d'imposition**, votre commission spéciale ne peut bien sûr que souligner, une nouvelle fois, à la suite de l'Assemblée nationale, à quel point l'obsolescence et l'hétérogénéité des valeurs locatives faussent les résultats du principal indicateur de richesse des collectivités locales, à savoir le potentiel fiscal.

Elle a bien compris que la rédaction de l'Assemblée nationale n'avait pas pour objet de faire dépendre la mise en oeuvre de la péréquation de l'incorporation préalable des résultats de la révision des bases dans les rôles mais, simplement, de prévoir que celle-ci aura été effectuée à la date où la péréquation commencera à être appliquée, c'est-à-dire au plus tard le 1er janvier 1997.

La formule retenue présente toutefois l'inconvénient de permettre le cas échéant une application **anticipée** de la péréquation puisque celle-ci est déployée «*dès que*» les résultats de la révision des évaluations cadastrales sont pris en compte. Elle demeure en outre ambiguë, semblant rétablir un enchaînement contraignant entre la péréquation et la révision des bases, la première étant **subordonnée** à la seconde.

Telle est la raison pour laquelle votre commission vous proposera un **amendement** supprimant l'insertion faite par l'Assemblée nationale dans le premier alinéa du paragraphe II.

Consciente toutefois de l'intérêt évident qui s'attache à l'annonce d'une incorporation prochaine des résultats de la révision

des évaluations cadastrales dans les rôles d'imposition directe locale, elle vous suggère **un amendement** complétant le paragraphe IV du présent article. Ce paragraphe est relatif aux «travaux préparatoires» à la mise en oeuvre de la péréquation. L'amendement qui vous est soumis y ajoute la mention selon laquelle les résultats de la révision générale des évaluations cadastrales seront incorporés dans les rôles d'imposition au plus tard le 1er janvier 1997, dans les conditions fixées par la loi prévue par le deuxième alinéa du I de l'article 47 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

La loi «de l'article 47» devra notamment, on le sait, préciser les modalités selon lesquelles les effets de l'incorporation pour les contribuables seront étalés dans le temps.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 20 bis

Renforcement de la péréquation en 1995

L'article 20 bis, adopté en première lecture par le Sénat, a vocation à établir une **transition** entre l'article 20 qui fixe les objectifs généraux et les échéances de la péréquation financière, d'une part, et les deux séries d'adaptations que le Gouvernement propose d'apporter, dès 1995, aux mécanismes de péréquation déjà existants entre les communes et entre les régions, d'autre part.

L'Assemblée nationale a conservé au sein de cet article le paragraphe I qui forme précisément cette transition. Elle a ensuite adopté un article additionnel 20 ter contenant le dispositif relatif à la péréquation intercommunale, puis elle a renvoyé dans un article additionnel 20 quater les mécanismes d'aménagement du fonds de correction des déséquilibres régionaux adoptés dès la première lecture au Sénat et qui formaient les paragraphes II et III de l'article 20 bis dans la version transmise à l'Assemblée nationale.

Votre commission approuve cette architecture d'ensemble dont elle souligne la logique.

Le présent article 20 bis se décline donc dorénavant en trois alinéas :

Le premier alinéa précise que le renforcement des mécanismes de péréquation prévus à l'article 20 sera opéré pour chaque niveau de collectivité territoriale : il s'agit ainsi d'éviter que des communes soient traitées différemment parce qu'elles ne se situeraient pas dans le même espace régional.

Ensuite, le deuxième alinéa prévoit que dans l'attente de la mise en oeuvre des dispositions propres à renforcer la péréquation visée aux II et III de l'article 20, les moyens financiers qui pourront être dégagés au profit de la réduction des écarts de richesse entre collectivités territoriales en fonction du niveau de leurs ressources et de leurs charges seront principalement affectés à la **correction des disparités de bases de taxe professionnelle**.

Il rappelle donc que l'essentiel des inégalités de ressources fiscales entre collectivités locales tient à l'inégale répartition des bases de taxe professionnelle sur le territoire national.

Enfin, le troisième alinéa annonce qu'en 1995, ce renforcement de la péréquation concernera prioritairement les communes (article 20 ter du présent projet de loi) et les régions (article 20 quater).

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

Article 20 ter (nouveau)

Fonds national de péréquation

Le présent projet de loi prévoyait au II de l'article 23 la création d'un fonds national de péréquation, alimenté par la DGE première part des communes et par un prélèvement à hauteur minimum de 10 % sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement portant article additionnel après l'article 20 bis et qui se substitue donc au paragraphe II de l'article 23.

Ce nouvel article insère le dispositif dans le cadre général du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) dont les effets péréquateurs sont incontestables et n'ont pas donné lieu à critiques. Il répond à une exigence du Sénat qui, dès la première lecture, avait demandé au Gouvernement de lui proposer un mécanisme d'application immédiate renforçant la péréquation de taxe professionnelle entre les collectivités présentant les disparités les plus fortes.

Le dispositif proposé, en dépit de la complexité apparente de sa rédaction qui tient au fait que l'on modifie le code général des impôts, est paradoxalement assez simple :

- il ne modifie en rien la dotation de développement rural (DDR) qui est la première fraction du fonds national de péréquation depuis 1992 (elle avoisinera, en 1995, 600 millions de francs) ;

- il maintient le dispositif de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle que connaissent certaines communes. c'est la deuxième part actuelle du FNPTP dont le montant est grossièrement d'un peu plus de 600 millions de francs ;

- il préserve la troisième part du FNPTP, dite «part résiduelle», de l'ordre de 5 millions de francs, dont le montant est affecté au profit de communes qui subissent de grosses difficultés financières. susceptibles de conduire à la transmission de leur budget auprès de la chambre régionale des comptes ;

Ces trois parts (DDR - compensation des pertes de base de taxe professionnelle - part résiduelle) continueraient de former le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

L'innovation porte sur un renforcement des mécanismes péréquateurs, assurés aujourd'hui par la première part du FNPTP qui serait détachée du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et deviendrait la part principale du nouveau fonds national de péréquation souhaité par le ministre d'État. A cette première part, dont l'objet reste de corriger les insuffisances de potentiel fiscal, viendrait s'adjoindre une seconde part plus spécifiquement destinée, selon les souhaits du Sénat, à la réduction des écarts de potentiel de taxe professionnel.

● **Intégration dans le nouveau fonds national de péréquation de la dotation pour insuffisance de potentiel fiscal (actuelle première part du FNPTP)**

La première part du FNPTP s'établit aujourd'hui à 1.800 millions de francs environ. Elle est alimentée par une dotation de l'Etat et, principalement, par une cotisation des entreprises situées dans les zones où le taux de taxe professionnelle est faible.

Elle est ensuite répartie au profit de communes dont le potentiel fiscal quatre taxes par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen des communes appartenant à la même strate et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de sa strate. 18.300 communes en bénéficient pour un montant par habitant d'un peu plus de 54 francs en moyenne. **Les communes de moins de 10.000 habitants en sont les principales bénéficiaires.**

Cette part, intégrée au nouveau fonds national de péréquation, demeurera inchangée à **quatre nuances** près toutefois :

- Seules resteraient éligibles, au terme d'un sous-amendement voté à l'initiative des députés, les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 5 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique. Cette « clause » de 5 % n'existe pas actuellement mais ne paraît pas de nature à bouleverser le nombre des communes éligibles d'après les premiers renseignements fournis à vos rapporteurs.

- La nouvelle rédaction proposée supprime le principe aujourd'hui en vigueur selon lequel l'effort fiscal d'une commune membre d'un groupement de communes est calculé en ajoutant au taux de chacune de ses propres taxes communales ceux appliqués par le groupement de communes aux bases respectives desdites taxes.

- L'attribution par habitant revenant aux communes ne disposant d'aucune ressource au titre des quatre taxes directes locales sera égale dorénavant à quatre fois -au lieu de deux fois dans le droit actuel- l'attribution moyenne nationale par habitant.

- Enfin, aucune attribution ne sera versée si son montant est inférieur ou égal à 2.000 francs.

Par ailleurs, on se souvient que la répartition par strate défavorise relativement les communes de la tranche 100.000-200.000 habitants par rapport à celles de la tranche contenant les collectivités de plus de 200.000 habitants. Ces dernières

sont toutes sauf une, bénéficiaires du fonds grâce au poids financier considérable de Paris.

De ce dernier point de vue, les tentatives de rééquilibrage mises en place dans le cadre de l'article 103 de la loi de finances (1) pour 1993 se sont révélées inopérantes en 1994 ainsi que l'a souligné le comité des finances locales dans sa délibération du 2 mars dernier.

Le présent article propose une mesure plus radicale : le «gel» de l'attribution des communes de plus de 200.000 habitants qui atteint toutefois 72 francs par habitant à l'heure actuelle alors que celle des communes de la strate des communes de 100.000 à 200.000 habitants n'est que de 26 francs par habitant.

A compter de 1995, en effet, le montant total des attributions revenant, en métropole, aux communes éligibles comptant 200.000 habitants et plus sera égal au produit de leur population par le montant moyen de l'attribution par habitant perçue l'année précédente par ces communes.

● **Adjonction au FNP d'une dotation visant, en particulier, à réduire les écarts potentiel de taxe professionnelle**

Une dotation spécifique sera adjointe à l'ancienne première part du FNPTP dorénavant incluse dans le fonds national de péréquation : cette dotation spécifique sera alimentée, en 1995, par le gel d'une partie de la progression de la dotation de compensation de taxe professionnelle des communes (DCTP).

Ce gel portera sur la différence entre l'évolution spontanée de la DCTP versée aux communes (2), indexée sur les

(1) *Aucun versement n'était opéré au profit des communes de 200.000 habitants et plus qui ne sont pas bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation particulière de solidarité urbaine et dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur aux deux-tiers du potentiel fiscal moyen par habitant de leur groupe démographique. Les sommes ainsi dégagées étaient reversées aux communes d'au moins 100.000 habitants restant éligibles. Ce mécanisme n'a été, en réalité d'aucun effet, aucune commune de plus de 200.000 habitants ne répondant au cas de figure envisagé.*

(2) *La stabilisation en francs courants de la dotation de compensation de la taxe professionnelle est limitée à la DCTP des communes, puisqu'il ne s'agit ici que d'alimenter une péréquation intercommunale.*

recettes fiscales nettes de l'Etat, soit en 1995 6,7 %, et le montant de l'évolution des prix, soit 1,7 % en 1995.

Autrement dit, la DCTP conservera son «pouvoir d'achat» mais le gel du reste de la progression, soit 5 points de pourcentage correspondant à **550 millions de francs** environ, sera réparti entre les communes bénéficiaires de la première part dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 20 % au potentiel fiscal par habitant du même groupe démographique ⁽¹⁾. Les attributions seront calculées en fonction des écarts relatifs de **potentiel fiscal de taxe professionnelle** (potentiel fiscal une taxe alors que le potentiel fiscal retenu pour la part principale est un potentiel quatre taxes). Les communes comptant plus de 200.000 habitants sont toutefois exclues de cette redistribution spécifique, afin de parachever l'objectif de rééquilibrage des dotations entamé avec le «gel» de l'enveloppe «potentiel fiscal quatre taxes».

La péréquation opérée par le fonds national concernera ainsi les communes qui globalement ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne, c'est-à-dire les moins favorisées, tandis qu'une péréquation spécifique à hauteur de 550 millions de francs sera destinée à celles de ces communes les moins favorisées (environ 16.000) qui ont, en outre, un handicap en matière de bases de taxe professionnelle.

(1) Le nombre des communes concernées serait de 15.288 d'après les renseignements fournis par le Gouvernement à vos rapporteurs.

**«ARCHITECTURE» DES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION
AUX TERMES DE L'ARTICLE 20 TER**

**I. FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE
PROFESSIONNELLE (ARTICLE 1648 B DU CODE GÉNÉRAL DES
IMPÔTS)**

● **Aujourd'hui**

Première fraction : dotation de développement rural (DDR).

Seconde fraction :

1) part principale répartie en fonction du potentiel fiscal quatre taxes au bénéfice des communes disposant d'un faible potentiel fiscal et dont l'effort fiscal est fort ;

2) seconde part compensant les pertes importantes de bases de taxe professionnelle ;

3) part résiduelle versée aux communes qui connaissent des difficultés financières graves, en raison d'une baisse de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle.

● **Article 20 ter**

Première fraction : dotation de développement rural (DDR).

Seconde fraction :

1) première part compensant les pertes importantes de bases de taxe professionnelles ;

2) part résiduelle versée aux communes qui connaissent des difficultés financières graves, en raison d'une baisse de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle.

**II. FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION (ARTICLE 1648 B BIS DU
CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS)**

Créé par l'article 20 ter :

1) préciput au titre de la compensation des exonérations de plein droit de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités (article 19-III du présent projet de loi) ;

2) quote-part DOM ;

3) **deux séries d'attributions** au bénéfice des communes de métropole dont le potentiel fiscal est inférieur de 5 % au potentiel fiscal moyen de la strate démographique et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal de la strate démographique :

● **Première attribution**

Elle est identique à l'actuelle part principale du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (attribution en fonction du potentiel fiscal **quatre taxes**).

L'attribution des communes de 200.000 habitants et plus est «gelée».

L'alimentation de cette attribution reste permise par la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle et par un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

● **Seconde attribution**

Attribution en fonction du potentiel fiscal **taxe professionnelle** et réservée aux communes de moins de 200.000 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 20 % au potentiel fiscal par habitant du même groupe démographique.

L'alimentation de cette attribution est constituée, en 1995, par un prélèvement de 5 points sur la croissance de la dotation de compensation de taxe professionnelle pour la part de la DCTP versée aux communes (5 points = différence entre la croissance de la DCTP en 1995-6,7 %- et l'inflation prévisionnelle -1,7 %).

A compter de 1996, cette attribution évolue comme les recettes fiscales nettes de l'Etat (même régime que celui des autres prélèvements sur recettes de l'Etat : FNPTP et DCTP).

Le dispositif proposé redéploie des crédits. Il ne peut en être autrement s'agissant de péréquation. Ce redéploiement est toutefois bien plus modéré que celui qui aurait consisté à affecter la DGE première part communale et 10 % de la DCTP, comme il était prévu dans le projet initial.

Il est comparable à celui qui avait permis la mise en place de la DDR. Le gel ne s'applique toutefois qu'une fois, en 1995, la DCTP reprenant ensuite le rythme de progression normal (indexation sur les recettes fiscales nettes de l'Etat).

La ressource de la part affectée à la péréquation pour insuffisance de taxe professionnelle (550 millions de francs environ) progressera de la même manière (indexation sur les recettes fiscales de l'Etat) à compter de 1996.

Le dispositif maintient en outre le «pouvoir d'achat» de la DCTP, ce qui n'était pas le cas les années précédentes puisque la totalité de la progression 1992 était affectée à la DDR et que les années suivantes, l'indexation était négative.

En résumé, ce dispositif complète la démarche péréquatrice annoncée par l'article 20. Il répond à une demande de notre Haute Assemblée tendant à renforcer la péréquation et à combler les insuffisances de bases de taxe professionnelle.

L'effet péréquateur est réel et rapproche les communes les plus défavorisées de l'objectif consistant en une garantie minimum de ressources de taxe professionnelle par habitant proche de 200 francs.

A cet égard, la création du fonds national de péréquation, compte tenu de la mise en place d'une enveloppe «potentiel fiscal de taxe professionnelle» et des correctifs apportés par l'Assemblée nationale qui ont conduit à renforcer les critères d'éligibilité, permet d'attribuer en moyenne 30 francs supplémentaires par habitant pour les plus petites communes.

Ainsi, pour les communes de moins de 500 habitants, dont le produit moyen de taxe professionnelle est de 87 francs, la péréquation au titre du fonds permet d'apporter un complément de ressources de 85 francs. L'objectif envisagé par le Sénat est donc presque atteint pour ces petites communes.

Il l'est complètement pour les communes de 500 à 1.000 habitants, dont la somme du produit propre moyen de taxe professionnelle et des attributions de péréquation sera de l'ordre de 195 à 200 francs.

Votre commission vous propose, en conséquence, d'adopter cet article sans modification.

Article 20 quater

Fonds de correction des déséquilibres régionaux

L'article 20 quater constitue la reprise à l'identique des dispositions des paragraphes II et III de l'article 20 bis dans le texte qui était le sien à l'issue des débats de première lecture.

Il vise à améliorer la définition du potentiel fiscal des régions afin de restaurer l'efficacité des mécanismes de péréquation mis en place au travers du fonds de correction des déséquilibres régionaux.

Mécanisme de péréquation horizontale créé par la loi du 6 février 1992, le fonds de correction des déséquilibres régionaux est alimenté par un prélèvement sur les recettes fiscales des régions à fort potentiel fiscal (supérieur d'au moins 5 % à la moyenne) et à taux de chômage inférieur à la moyenne. Il a été doté de 289,1 millions de francs en 1993 et de 314,6 millions de francs en 1994.

Le paragraphe I de l'article 20 quater indique, à titre liminaire, que pour les années 1995 et 1996, et jusqu'à la mise en oeuvre des mécanismes de péréquation prévus au III de l'article 20, le **potentiel fiscal pris en compte pour la mise en oeuvre du fonds de correction des déséquilibres régionaux est déterminé, conformément aux dispositions du II de l'article 20, en tenant compte des compensations servies par l'Etat à raison des exonérations ou réductions de bases de fiscalité directe.**

En effet, plusieurs dispositions d'allégement de la fiscalité locale ont conduit l'Etat à compenser, par des ressources budgétaires, le produit d'impôts dont le contribuable régional est exonéré. C'est notamment le cas de l'impôt pour le foncier non bâti.

Dès lors, il est nécessaire d'intégrer dans le calcul du potentiel fiscal ces compensations d'exonérations ou de réductions de base. à défaut, le potentiel fiscal serait artificiellement sous-évalué.

Le potentiel fiscal des régions sera ainsi égal au produit des bases brutes servant à l'assiette des impositions régionales des quatre taxes de la pénultième année par le taux moyen national d'imposition de la même année à chacune de ces taxes. Il sera majoré d'un produit potentiel déterminé en fonction des compensations servies par l'Etat aux régions à raison des exonérations ou réductions des bases de fiscalité directe.

Ce produit potentiel sera calculé dans les conditions suivantes :

- les bases de fiscalité de chacune des taxes concernées seront établies par le rapport du montant de la compensation de la pénultième année, ou de la fraction de compensation lorsque la taxe en question a fait l'objet de mesures différentes d'exonérations ou de réductions de bases, sur le dernier taux voté ou constaté l'année précédant la mise en oeuvre de la mesure d'exonération ou de réduction de bases ;

- ainsi déterminées, ces bases seront pondérées par le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes de l'année précédant la mise en oeuvre de la mesure d'exonération ou de réduction de bases.

Dès 1995, les moyens du fonds de correction des déséquilibres interrégionaux seront donc calculés de manière plus équitable qu'ils ne l'auraient été sans cette réforme.

La péréquation ainsi dégagée s'élèvera à **352 millions de francs** et sera financée par trois régions : Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace, au bénéfice de treize autres : Auvergne, Bretagne, Corse, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord - Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion (1).

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

(1) La liste des contributeurs et des bénéficiaires n'est pas modifiée par rapport à 1993 et 1994.

Article 23

Rapport sur la réforme du système de financement des collectivités locales - Sauvegarde et réhabilitation des communes rurales

Le présent article contenait, après son examen en première lecture devant l'Assemblée nationale, trois paragraphes dont les objets n'avaient pas de rapport direct entre eux.

Le premier, relatif à l'évolution des finances locales, avait simplement été adapté par le Sénat afin d'assurer la cohérence de sa rédaction avec celle de l'article 20 précisant les objectifs et les échéances de la péréquation.

Il disposait que dans le délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement déposerait devant le Parlement un rapport présentant des propositions de réforme du système de financement des collectivités locales, et en particulier de la taxe professionnelle, compatibles avec les dispositions de l'article 20 de la présente loi relatives à la péréquation financière.

Le Gouvernement devait recueillir pour l'élaboration de ces propositions, l'avis de la commission d'élus mentionnée au paragraphe v du même article.

Le deuxième paragraphe instituait un fonds national de péréquation alimenté, en 1995, par la première part communale de la dotation globale d'équipement ainsi que par un prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle à hauteur minimale de 10 % du montant de cette dotation.

Enfin, le paragraphe III disposait que, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi, le Gouvernement devrait soumettre au Parlement un rapport présentant une proposition d'extension du bénéfice des avantages fiscaux de la loi n° 62-903 du 4 août 1962, dite loi «MALRAUX», aux communes rurales de moins de 5 000 habitants comportant des secteurs sauvegardés ruraux.

Cette proposition devait répondre à l'objectif de favoriser la sauvegarde et la réhabilitation des plus belles communes rurales ayant des éléments de patrimoine remarquables et une unité architecturale, et comporter une simplification des procédures.

L'Assemblée nationale, en deuxième lecture :

- a confirmé le paragraphe I dans sa rédaction issue du vote du Sénat ;

- a supprimé le paragraphe II, le fonds national de péréquation étant toutefois maintenu, mais avec un autre mode d'alimentation, à l'article 20 ter du présent projet de loi ;

- a rétabli le paragraphe III malgré l'opposition du rapporteur de sa commission spéciale. En effet, la rédaction de ce paragraphe ne peut, quelles que puissent être les intentions réelles de ses auteurs, que susciter une certaine perplexité.

La loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, ou loi «MALRAUX», ne contient en elle-même, aucun avantage fiscal et n'en a jamais contenu. Il est exact, en revanche, que la loi de finances pour 1977 (1) a autorisé les propriétaires de locaux d'habitation à imputer sur le revenu global leur déficit foncier lorsque celui-ci provient de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière. Il en est de même pour les frais de relogement, d'adhésion à des associations foncières urbaines libres ainsi que pour les indemnités versées à cette occasion. Depuis la loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991, cet avantage est assorti de conditions. En l'état actuel du droit, les propriétaires doivent ainsi prendre l'engagement de louer les immeubles nus, à usage de résidence principale du locataire, pendant une durée de six ans. La location doit prendre effet dans les douze mois qui suivent la date d'achèvement des travaux de restauration.

Tous les contribuables français respectant les conditions rappelées ci-dessus ont le droit de déduire leur déficit foncier de leur revenu global. Contrairement donc à ce que paraissent suggérer les auteurs de l'amendement, les redevables de l'impôt sur le revenu, habitants de communes rurales de moins de 5.000 habitants, ne sont pas exclus du dispositif institué par la loi de finances pour 1977.

La suppression du paragraphe III du présent article paraît donc, une nouvelle fois, logique.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

(1) Article 156-1-3°, deuxième alinéa, du code général des impôts.

Articles 23 bis A et 23 bis B

Constats financiers annuels - Commission consultative sur l'évaluation des charges

Ces deux articles avaient été adoptés en première lecture au Sénat.

L'article 23 bis A était une tentative intéressante pour répondre à l'une des suggestions contenues dans le rapport de la commission «DELAFOSSÉ», à savoir la recherche d'un processus d'information spécifique afin *«d'évaluer le volume réel des participations financières des collectivités locales à des opérations relevant de l'Etat»*.

Il prévoyait que, chaque année, seraient réalisés *«des constats financiers sur la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et sur les concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales»*. Ces constats prenaient la forme de documents signés par les exécutifs locaux et les autorités déconcentrées de l'Etat, l'ensemble étant transmis à la commission consultative sur l'évaluation des charges qui en préparait une synthèse à l'intention du Parlement. Il revenait aussi à la commission de définir les méthodes d'élaboration des constats financiers.

Quant à l'article 23 bis B, il avait pour objet, toujours dans la perspective ouverte par le rapport «DELAFOSSÉ», de redonner vie à la commission consultative sur l'évaluation des charges, en la chargeant de présenter au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales. Ce bilan, qui était actualisé chaque année, portait aussi bien sur les charges liées aux transferts de compétences opérés en application des lois de 1983 (7 janvier et 22 juillet) que sur les conséquences financières des transferts postérieurs, y compris ceux pour lesquels il a été prévu de déroger au principe de la compensation intégrale.

Sans vouloir récuser les objectifs poursuivis par le Sénat ni contester l'intérêt d'une réactivation de la commission consultative sur l'évaluation des charges, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a considéré :

- que le dispositif des articles 23 bis A et 23 bis B serait utilement regroupé en un seul article qui viendrait compléter l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 ; dans cette perspective, elle a présenté un amendement de suppression de l'article 23 bis A ;

- concernant l'article 23 bis B, qu'il convenait de faire apparaître plus clairement que le rapport de la commission consultative au Parlement devrait avoir un caractère annuel ;

- que la mise en place d'une procédure contradictoire devant la commission consultative n'était pas cohérente avec la nature de cette commission, qu'il ne saurait être question de transformer en instance d'arbitrage des conflits entre l'Etat et les collectivités ; aussi la commission spéciale de l'assemblée nationale a-t-elle proposé de supprimer ce dernier alinéa de l'article 23 bis B ;

- qu'il était utile de compléter cet article pour tenir compte de la préoccupation traduite par l'article 23 bis A, en permettant à la commission consultative de dresser le bilan de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités ; la rédaction proposée par la commission ne reprenait pas, toutefois, la procédure de constats financiers prévue à l'article 23 bis A, qui paraît excessivement lourde, voire inapplicable.

L'Assemblée nationale a adopté cette démarche qui présente toutes les qualités de la clarté et de la simplicité tout en maintenant l'objectif de fond exprimé par le Sénat.

Votre commission vous propose de suivre cette démarche, moyennant toutefois quelques adaptations rédactionnelles. Elle souhaite notamment que le bilan des apports financiers des collectivités locales au financement d'opérations relevant de la compétence de l'Etat, et celui des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales, soit explicitement inclus dans le bilan annuel présenté au Parlement.

Elle estime également que cette disposition peut être l'occasion d'un «toiletage» de l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 qui donnait une base transitoire à l'existence de la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Votre commission pense toutefois que cet article ainsi amendé doit être transféré après l'article 20 A dans les dispositions

relatives aux compétences. Elle vous propose en conséquence de supprimer cet article qu'elle a rétabli dans une rédaction légèrement modifiée après l'article 20 A.

Article 23 bis C et 23 bis D

(Art. L.234-21-1 du code des communes)

Observatoire des finances locales

Les articles 23 bis C et 23 bis D, ajoutés par le Sénat en première lecture sont relatifs à la création et aux missions d'un *observatoire des finances locales*.

On rappellera que la création d'un tel observatoire avait été suggérée par la commission «DELAFOSSÉ», sur la clarification des relations financières entre l'État et les collectivités locales, qui a réalisé ses travaux au cours du premier semestre 1994. Le Premier ministre en avait annoncé la création le 8 octobre dernier.

● Les deux dispositions adoptées par le Sénat ont donné un contenu concret à cette proposition. On rappellera par ailleurs que l'article 7 bis A relatif au groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire précise que ce groupement charge le comité des finances locales de recueillir les données nécessaires sur la situation et l'évolution des finances locales.

L'article 23 bis C crée l'observatoire au sein du comité des finances locales. A l'instar de ce dernier, il serait composé de représentants du Parlement, des régions, des départements, des communes et de leurs groupements ainsi que de représentants des administrations de l'État. L'observatoire serait présidé par le président du comité des finances locales. il serait renouvelé dans les mêmes conditions que le comité.

L'article 23 bis D a précisé les missions de l'observatoire des finances locales sans en dresser une liste limitative.

L'observatoire devrait notamment fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration du projet de loi de finances.

Il établirait chaque année, sur la base des comptes administratifs, un rapport sur la situation financière des collectivités locales.

Il réaliserait, dans un cadre pluriannuel, des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale, les résultats de ces études devant, par ailleurs, faire l'objet d'un rapport au Parlement.

● Tout en souscrivant, pour l'essentiel, à ce dispositif, l'Assemblée nationale lui a néanmoins apporté plusieurs modifications.

Sur un plan formel, tout d'abord, elle a regroupé les dispositions des articles 23 bis C et 23 bis D dans un article unique, l'article L. 234-21-1 du code des communes qu'elle a rétabli à cette occasion. Cet article prend place dans la division du code des communes qui traite précisément du comité des finances locales. Votre commission spéciale approuve cette modification qui assure la cohérence de la législation.

L'Assemblée nationale a, par ailleurs, souhaité confier directement au comité des finances locales les compétences reconnues par le texte du Sénat à l'observatoire des finances locales, tout en précisant que ces missions pourraient être exercées, en son lieu et place, par une formation spécialisée : l'observatoire des finances locales.

Le rapport de la commission spéciale, à l'Assemblée nationale, relève, en effet, que *«le texte adopté par le Sénat exclut que le comité lui-même, en formation "plénière", puisse se saisir d'affaires relevant, selon l'article 23 bis D de la compétence de l'observatoire constitué en son sein ; compte tenu de l'importance des missions confiées à ce dernier, de celle, notamment, relative à l'élaboration du projet de loi de finances, il serait utile d'introduire, sur ce point, plus de souplesse dans le texte»*.

L'Assemblée nationale n'a pas souhaité détailler la composition de l'observatoire des finances locales, préférant se borner à mentionner que celui-ci devrait comporter des représentants de toutes les composantes du comité des finances locales et que ceux-ci seraient désignés par le président du comité.

En raison de la nouvelle structure du texte qu'elle a retenue, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 23 D.

Votre commission vous propose de souscrire à ces modifications et, en conséquence, d'adopter conforme l'article 23 bis C et de confirmer la suppression de l'article 23 bis D.

CHAPITRE II

Des collectivités territoriales et du développement local

Pour cet intitulé, votre commission vous soumet **un amendement** de coordination avec l'intitulé qu'elle vous propose pour le titre V. En conséquence, le chapitre II s'intitulerait *« du développement local »*.

Article 24 A

Maintien des avantages financiers attribués aux communes regroupées décidant de fusionner

L'article 24 A, adopté par le Sénat en première lecture, permettait le maintien de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, en cas de fusion volontaire des communes adhérentes.

Dans le droit en vigueur, en effet, la dissolution d'un établissement public de coopération intercommunale -en raison de la fusion des communes adhérentes- fait perdre à ces communes le bénéfice de la DGF attribuée à l'établissement public. Cette situation ne peut que dissuader les communes intéressées de réaliser leur souhait partagé de fusionner.

L'article 24 A remédiait à cet anomalie. La DGF versée à l'établissement public serait maintenue jusqu'à ce que la DGF de la commune fusionnée atteigne le montant des DGF cumulées des

anciennes communes membres et de l'établissement public l'année précédant la fusion.

Considérant que cette disposition entraînerait des «risques de détournement», aucune condition de durée n'étant imposée au groupement, l'Assemblée nationale a supprimé cet article.

Votre commission a considéré que de telles craintes n'étaient pas fondées. Compte tenu des conséquences qui résultent d'une procédure de fusion pour les communes concernés.

C'est pourquoi, elle vous propose de rétablir cet article.

Article 24

(Art. L. 169-3, L. 163-5 et L. 167-2 du code des communes)

Simplification et démocratisation des structures de coopération intercommunale

L'article 24 a pour objet d'affirmer le principe d'une simplification et d'une démocratisation des structures de coopération intercommunale.

Son paragraphe premier prévoit la publication d'un rapport sur la coopération intercommunale. Ses paragraphes II et III modifient les règles de composition des organes délibérants des groupements de communes. Son paragraphe III renvoie à une loi ultérieure le soin de prévoir les conditions dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement des groupements de communes à fiscalité propre ainsi que l'élection des représentants des communes qui en sont membres pourront être adaptées par référence aux dispositions de la loi du 31 décembre 1982 dite «PLM».

En première lecture, l'Assemblée nationale avait supprimé le paragraphe II qui limite les cas dans lesquels la commune peut élire au comité du syndicat de communes des personnes extérieures au conseil municipal. Confirmant cette suppression, le Sénat avait par ailleurs tenu à mieux préciser l'objet du rapport prévu au paragraphe premier, inséré dans ce paragraphe les dispositions du paragraphe IV et modifié le paragraphe III.

• Au **paragraphe premier** qui prévoit un rapport sur l'état de la coopération intercommunale, le Sénat a précisé que ce rapport ne serait pas déposé tous les cinq ans –comme le précisait le texte adopté par l'Assemblée nationale– mais une seule fois, dans un délai de *dix-huit mois* à compter de la publication de la loi.

Ce rapport devra préciser les modalités selon lesquelles le nombre des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait être réduit et leur régime juridique simplifié.

Par ailleurs, le rapport devra examiner dans quelle mesure et à quelles conditions ces établissements pourraient être dotés de compétences assurées progressivement, selon les besoins constatés par leurs responsables, dans le cadre d'une fiscalité additionnelle ou fondée sur la taxe professionnelle d'agglomération.

Le Sénat a ainsi privilégié une approche pragmatique permettant de concilier la libre volonté des communes adhérentes avec la définition de projets communs.

Enfin, le Sénat a prévu que ce rapport examinerait les conditions dans lesquelles le régime des groupements à fiscalité propre pourrait être adapté par référence aux dispositions de la loi «P.L.M.». Compte tenu des conséquences possibles d'une telle réforme sur l'organisation territoriale, il lui est, en effet, paru préférable que son contenu et sa portée éventuels fussent au préalable examinés de manière approfondie.

Les réflexions qui seront menées, dans le cadre de ce rapport, sont précisées sans préjuger du contenu des réformes qui pourraient être engagées.

En seconde lecture, l'Assemblée nationale a souscrit au cadre fixé par le Sénat pour l'élaboration de ce rapport.

Cependant, plutôt que de préciser que ce rapport serait élaboré *en vue d'une loi ultérieure* et que l'objectif était de *renforcer* la coopération intercommunale, l'Assemblée nationale a préféré évoquer plus simplement les *propositions* que le Gouvernement devrait présenter, dans le cadre de ce rapport, sur les domaines prescrits par l'article 24.

• Au **paragraphe III** qui modifie l'article L. 167-2 du code des communes afin de rendre applicables les règles qui régissent les

communautés urbaines et les communautés de villes à la désignation des membres des conseils de communautés de communes, le Sénat avait souhaité préserver la faculté pour les communautés de communes de faire appel à des personnalités extérieures aux conseils municipaux.

Tel qu'il figure actuellement dans le code des communes, l'article L.167-2 prévoit que les membres du conseil de la communauté de communes sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées.

Le paragraphe III de l'article 24 -adopté sans modification par l'Assemblée nationale- exigeait que les délégués de chaque commune fussent élus *au sein du conseil municipal*. néanmoins, si le nombre des conseillers municipaux était inférieur au nombre de sièges attribués à la commune, le conseil municipal aurait pu désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges ne pouvant être pourvus par des conseillers municipaux.

Afin d'élargir le droit offert aux communes concernées, le Sénat a précisé que leurs délégués pourraient être élus soit au sein du conseil municipal, soit parmi les citoyens éligibles au sein d'une des communes de la communauté de communes. La condition relative à l'insuffisance du nombre des membres du conseil municipal n'a, par ailleurs, pas été maintenue.

L'Assemblée nationale, en seconde lecture, a approuvé cette nouvelle rédaction.

Constatant la convergence de vues des deux assemblées, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article conforme.

Article 24 bis

Dotation de développement rural

L'Assemblée nationale a supprimé le dispositif adopté, en première lecture, par le Sénat tendant à élargir l'assiette des groupements de communes éligibles à la dotation de développement rural (DDR).

La dotation de développement rural est, en l'état actuel, prioritairement attribuée, aux termes du paragraphe I de l'article 1648 B du Code général des impôts, aux groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dont la population regroupée n'excède pas 35.000 habitants et dont la commune la plus peuplée ne compte pas plus de 25.000 habitants.

Un tel plafond constituerait un frein injustifiable au développement de l'intercommunalité en milieu rural.

La commission spéciale avait déposé un amendement portant article additionnel après l'article 24 et ajoutant à la liste des groupements éligibles ceux *« dont la population regroupée n'excède pas 75.000 habitants, si la commune la plus peuplée compte moins de 25.000 habitants et si aucune autre commune du groupement ne compte plus de 5.000 habitants »*.

Votre commission regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas voulu prendre en compte son objectif d'assouplissement du dispositif actuel d'octroi de la dotation de développement rural afin d'éviter des blocages réels dans la constitution de structures intercommunales couvrant des espaces et des populations plus importants et, partant, assurées dès le départ d'une plus grande solidité.

Elle estime toutefois recevable l'objection selon laquelle le plafond de 25.000 habitants imposé pour la commune la plus peuplée du groupement, lorsque celui-ci comprend de 35.000 habitants à 75.000 habitants, peut avoir pour effet de rendre éligibles des structures ne répondant plus à l'objectif d'aide au développement en zone rurale. Elle propose donc de ramener dans son amendement la population de la commune la plus peuplée du groupement de 25.000 habitants à 10.000 habitants.

Votre commission vous propose donc de rétablir l'article 24 bis dans la rédaction issue de la première lecture au Sénat adaptée toutefois selon les orientations précisées ci-dessus.

Article 28 bis

Déclaration des locations touristiques

Adopté au cours du débat de première lecture au Sénat, sur avis favorable de votre commission spéciale, cet article prévoyait que les propriétaires ou toutes les personnes qui ont l'intention de louer à des fins touristiques à des personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune, au titre de leurs résidences principales ou secondaires, en font la déclaration à la mairie du lieu d'implantation de la résidence.

La disposition prévue par l'article 28 bis s'inscrivait dans un contexte de développement de l'offre d'hébergements chez l'habitant, échappant souvent aux normes et aux charges imposées aux professionnels ou même aux particuliers qui pratiquent, officiellement, ce type d'activité.

Une simple obligation de déclaration doit permettre de connaître précisément cette offre, tout en informant les intéressés des conditions dans lesquelles ils peuvent proposer leurs prestations.

Loin d'instaurer un dispositif contraignant, cette déclaration doit constituer la première étape indispensable d'une démarche d'information et d'incitation, visant à maîtriser progressivement l'offre d'hébergement non hôtelier.

L'article 28 bis, dans sa rédaction issue des débats de première lecture au Sénat, ne visait donc pas spécifiquement à améliorer le régime de perception de la taxe de séjour et à lutter contre la fraude, importante, en ce domaine. Telle est pourtant la conclusion à laquelle est parvenue la commission spéciale de l'Assemblée nationale qui a ainsi souhaité insérer dans le code des communes, au titre des mesures relatives à cette taxe, l'obligation de déclaration à la portée plus large adoptée par le Sénat.

Cette démarche est en fait différente de celle suivie par notre Haute Assemblée. La rédaction actuelle de l'article L.233-43 du code des communes donne, en outre, d'ores et déjà, satisfaction à la demande de la commission spéciale de l'Assemblée nationale.

Votre commission spéciale vous proposera donc de rétablir dans le présent article les dispositions que le Sénat y avait initialement placées et de les substituer ainsi au texte voté par l'Assemblée nationale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 28 ter

Prime d'aménagement du territoire

Adopté par le Sénat, l'article 28 ter avait pour objet de résoudre les problèmes qui peuvent résulter de la non concordance des zones bénéficiant de la prime d'aménagement du territoire avec les limites des syndicats de communes.

Il exigeait la concordance des zones éligibles à la PAT et des limites des syndicats de communes, *« afin d'éviter tout déséquilibre à l'intérieur des dites limites »*.

Lors de la définition des zones de la prime d'aménagement du territoire, les syndicats de communes concernés devaient être, en outre, consultés.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article.

Votre commission vous proposera en revanche de le rétablir tant son intérêt paraît évident.

Article 30

Dispositions applicables à la collectivité territoriale de Mayotte

L'article 30 a été inscrit dans le projet de loi lors de sa discussion en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Il précise les dispositions du texte applicables à la collectivité territoriale de Mayotte (paragraphe I) et y institue un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (paragraphe II).

Votre commission approuve ces dispositions.

C'est pourquoi elle vous propose une adoption de l'article 30 en l'état.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN PAR LA COMMISSION

Réunie le jeudi 8 décembre 1994 sous la présidence de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, président, la commission spéciale a procédé, sur le rapport de M. Gérard Larcher, rapporteur, de M. Jean-Marie GIRAULT, rapporteur pour les questions juridiques et de M. Claude BELOT, rapporteur pour les questions financières, à l'examen du projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Sous réserve des amendements qu'elle a adoptés, la commission spéciale a décidé, à l'unanimité des présents, de vous proposer l'adoption du projet de loi.

QUATRIÈME PARTIE

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA
COMMISSION**

Article 3

Amendement :

Rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

I.- Il est créé un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, présidé par le Premier ministre, et composé de trente-six membres :

- trois députés et trois sénateurs, désignés par leur assemblée ;**
- six représentants élus des conseils régionaux ;**
- six représentants élus des conseils généraux ;**
- six représentants élus des conseils municipaux et des groupements intercommunaux ;**
- deux représentants du Conseil économique et social ;**
- un représentant des conseils économiques et sociaux régionaux ;**
- un représentant des chambres d'agriculture ;**

- un représentant des chambres de commerce et d'industrie ;

- un représentant des chambres de métiers ;

- six personnalités qualifiées nommées par décret du Premier ministre et représentant les activités économiques, sociales, culturelles, familiales et associatives dont la représentation n'est pas assurée par les autres membres.

Les conditions d'élection des représentants des conseils régionaux, généraux, municipaux et des groupements intercommunaux sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le secrétariat général du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est assuré par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Amendement :

Dans le premier alinéa du paragraphe II de cet article, après les mots :

politique d'aménagement

insérer les mots :

et de développement

Amendement :

Compléter in fine le paragraphe II de cet article par un alinéa additionnel ainsi rédigé :

Il peut se saisir des questions relatives à l'aménagement et au développement du territoire qui lui paraissent nécessiter son avis.

Article 5

Amendement :

Supprimer le paragraphe X bis du A de cet article.

Article 6

Amendement :

I. Dans le premier membre de la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 34 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1993, après les mots :

conseil économique et social régional

insérer les mots :

et les députés et sénateurs élus dans la région

II. Dans le deuxième membre de la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 34 bis de la loi précitée, après les mots :

conseil économique, social et culturel de Corse

insérer les mots

et les députés et sénateurs élus dans la collectivité territoriale de Corse

III. Rédiger ainsi le début de la seconde phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 34 bis de la loi précitée :

Ses membres ne possédant pas la qualité de député ou de sénateur sont ...

Article 6 ter

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Dans le cadre des plans régionaux de formation, les bassins de formation, si possible dans les limites des pays, constituent le territoire prioritaire d'intervention des établissements scolaires pour l'établissement de relations partenariales avec les différents acteurs socio-économiques.

A cette fin, une carte des formations professionnelles et technologiques dispensées dans les établissements d'enseignement de l'éducation nationale est établie.

Article 6 quater

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

La conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire instituée à l'article 34 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée établit, dans les trois ans suivant la publication de la présente loi, un schéma régional d'urbanisme commercial qui fixe les orientations fondamentales en matière d'équipement commercial dans la région.

Ce schéma est élaboré en association avec les observatoires départementaux d'équipement commercial des départements concernés.

Avant son adoption par la conférence régionale, le projet de schéma régional d'urbanisme commercial est soumis pour avis au conseil économique et social régional, aux conseils généraux des départements concernés ainsi qu'à l'observatoire national d'équipement commercial. Ces avis sont rendus publics.

Article 7 quater

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

Le schéma directeur prévu à l'article 7 ter organise une répartition équilibrée des établissements d'enseignement supérieur sur le territoire national.

Il programme notamment, dans les quatre premières années d'application du schéma directeur, la création d'universités thématiques, destinées à se développer dans des villes moyennes,

éventuellement insérées dans des réseaux de villes, et dotées de contrats de recherche correspondant à leur spécialisation.

Les structures universitaires, qui ne deviendraient pas des universités dans les conditions fixées à l'alinéa précédent pourront accueillir des unités de formation et de recherche ainsi que des départements, laboratoires et centres de recherche délocalisés d'une université, conformément aux orientations définies par le schéma directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les composantes universitaires mentionnées à l'alinéa précédent peuvent également être délocalisées dans des villes moyennes dépourvues d'équipements universitaires.

Dans l'attente de la publication du schéma directeur prévu à l'article 7 ter, deux universités répondant aux conditions prévues par le deuxième alinéa seront créées, l'une en 1995 et l'autre en 1996, par des procédures dérogatoires.

Le schéma directeur fixe également les orientations permettant d'assurer le rayonnement international des pôles universitaires d'excellence.

Article 7 septies

(article 244 quater B du code général des impôts)

Amendement :

Rédiger ainsi le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 244 quater B du code général des impôts :

«Ce pourcentage est fixé à :

Article 7 septies

(article 244 quater B du code général des impôts)

Amendement :

Au début du troisième alinéa (1°) du texte proposé par cet article pour l'article 244 quater B du code général des impôts, remplacer le pourcentage :

55 %

par le pourcentage :

65 %

Article 7 octies

Amendement :

I. Dans le dernier membre de phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

de la moitié au moins

par les mots :

des deux tiers

II. Après le deuxième alinéa de cet article, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

Il définit les principes qui régiront, dans chaque région, les contrats d'action culturelle définis à l'article 7 nonies.

Article 7 nonies

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

A l'expiration des contrats de plan passés entre l'Etat et les régions, des contrats d'action culturelle en région, établis en concertation avec les départements et les autres collectivités territoriales, définiront l'ensemble des aspects de la vie culturelle.

Article 7 decies

Amendement :

Dans le paragraphe I de cet article, remplacer le mot :

soixante

par le mot :

trente

Amendement :

Dans la première phrase du paragraphe II de cet article, remplacer les mots :

schéma routier et le schéma des voies navigables

par les mots :

schéma directeur routier national et le schéma directeur des voies navigables

Article 7 undecies

Amendement :

I. Au début de la première phrase du paragraphe I de cet article, remplacer les mots :

schéma routier

par les mots :

schéma directeur routier national

II. Au début de la première phrase du paragraphe II de cet article, remplacer les mots :

schéma des voies navigables

par les mots :

schéma directeur des voies navigables

III. Rédiger comme suit le début du paragraphe III de cet article :

III.- Le schéma du réseau ferroviaire révise et prolonge jusqu'en 2015 le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Il définit les liaisons ferrées de transport d'intérêt national...

Article 7 terdecies

Amendement :

Rédiger comme suit les trois derniers alinéas de cet article :

Le schéma détermine les moyens à mettre en oeuvre pour développer les équipements et les logiciels nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Il fixe le cadre des politiques industrielles et de recherche à engager à cet effet. Il évalue les investissements publics et privés nécessaires au financement de ces politiques. Il définit les charges qui en résultent pour le ou les opérateurs de télécommunication autorisés.

Le schéma arrête les principes que devraient respecter les tarifs du ou des opérateurs précités. Ces principes tendent à assurer, d'une part, l'égalité des conditions d'accès aux services de télécommunication conformément aux dispositions de l'article premier et, d'autre part, l'égalité des conditions de concurrence entre les opérateurs.

Le schéma définit également les conditions dans lesquelles l'Etat peut favoriser la promotion de services utilisant des réseaux interactifs à haut débit, à travers notamment la réalisation de projets expérimentaux et le développement de centres de ressources multimédias. En application du principe d'égalité d'accès au savoir fixé à l'article premier, le schéma examine les conditions prioritaires dans lesquelles pourraient être mis en oeuvre les raccordements aux réseaux interactifs à haut débit des établissements et organismes éducatifs, culturels ou de formation.

Article 7 septemdecies A
(nouveau)

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs socio-économiques et associatifs, des projets communs de développement.

Article 9 bis
(nouveau)

Amendement :

Supprimer cet article.

Article 13

Amendement :

Compléter in fine le deuxième alinéa de cet article par les mots :

au niveau régional

Article 14

Amendement :

Remplacer les deux premières phrases du premier alinéa du paragraphe I de cet article par la phrase suivante :

I.- Un fonds de péréquation des transports aériens concourt à assurer l'équilibre des dessertes aériennes intérieures à la France continentale, à la collectivité territoriale de Corse et aux départements d'outre-mer, qui sont réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

Amendement :

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article :

Ce fonds est géré par un comité de gestion comprenant quatorze membres, dont deux sénateurs, deux députés, un représentant des régions, un représentant des départements, un

représentant des communes et de leurs groupements et sept représentants de l'Etat. Les membres autres que les parlementaires sont nommés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Le président est nommé parmi les représentants de l'Etat et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des votes.

Article 15

Amendement :

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du paragraphe I de cet article :

- au financement des liaisons inscrites au schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse ;

Amendement :

Dans le sixième alinéa du paragraphe I de cet article, après le mot :

schéma

insérer le mot :

directeur

Amendement :

Rédiger comme suit le septième alinéa du paragraphe I de cet article :

Le fonds est géré par un comité de gestion comprenant quatorze membres, dont deux sénateurs, deux députés, un représentant des régions, un représentant des départements, un représentant des communes et de leurs groupements et sept représentants de l'Etat. Les membres autres que les parlementaires sont nommés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Le président est nommé parmi les représentants de l'Etat et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des votes.

Amendement :

I - Supprimer la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé par le paragraphe II de cet article pour insérer un article 302 *bis* ZB dans le code général des impôts.

II - En conséquence, compléter in fine cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

... - Les conséquences de la taxe instituée par l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires sont prises en compte par des décrets en Conseil d'Etat qui fixent notamment les durées des concessions autoroutières.

Article 17 A bis

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

Amendement :

Au début de la deuxième phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L.141-1 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

Il doit également respecter le

par les mots :

Il doit également prendre en compte les orientations du

Amendement :

Au début de la première phrase du huitième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L.141-1 du code de l'urbanisme, après les mots :

schéma directeur

insérer les mots :

de la région

Amendement :

Rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L.141-1 du code de l'urbanisme :

«Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement définies en application de l'article L.111-1-1. Il doit être compatible avec ces directives lorsqu'elles s'appliquent sur tout ou partie du territoire régional. En outre, il tient lieu de schéma régional au sens de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.»

Article 17 C

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Après l'article L.122-4 du code de la voirie routière, il est inséré un article L.122-4-1 ainsi rédigé :

«*Art. L.122-4-1.*- Par dérogation au principe posé au premier alinéa de l'article L.122-4, l'exploitation des autoroutes construites dans la région d'Ile-de-France à partir du 1er juillet 1995 sera concédée par l'Etat dans les conditions prévues à l'article précité.

«Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliqueront qu'à défaut d'une convention de concession prévue à l'article L.122-4.

«La convention de concession et le cahier des charges autoriseront le concessionnaire à percevoir des péages.

«Après déduction des charges d'exploitation, du remboursement des avances, des fonds de concours et des dépenses de toute nature faites par l'Etat et les collectivités ou établissements publics ainsi que, le cas échéant, de l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire et de leur rémunération définie dans le cadre d'un contrat passé avec l'Etat, le produit des péages perçus en application de l'alinéa précédent sera, sous réserve des dispositions du dernier alinéa, affecté à la péréquation des ressources des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.

« Cette péréquation sera assurée par l'établissement public national dénommé Autoroutes de France dans des conditions précisées par un décret en Conseil d'Etat.

« Un décret en Conseil d'Etat précisera les sections des autoroutes visées par le présent article ainsi que ses modalités d'application.

« Ce décret déterminera également les conditions dans lesquelles les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas le caractère de sociétés d'économie mixte pourront, pour la desserte de zones enclavées, bénéficier de la péréquation. »

Article 17 D

Amendement :

Dans le premier alinéa de cet article, supprimer les mots :

dans les conditions définies aux articles 17 et 19 *ter* C ci-après,

Amendement :

Compléter le troisième alinéa (1) de cet article par la phrase suivante :

Elles comportent les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire.

Amendement :

Après les mots :

faible densité démographique

rédiger comme suit la fin de la deuxième phrase du quatrième alinéa (2) de cet article :

ainsi que par le déclin de leur population totale, le déclin de leur population active ou un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

Article 17

Amendement :

Dans le septième alinéa de cet article,

remplacer les mots :

en tant que de besoin

par les mots :

le cas échéant

Article 18 ter

Amendement :

Dans la phrase proposée par le 1° de cet article pour compléter le premier alinéa de l'article 1465 du code général des impôts, après les mots :

dans les zones

supprimer les mots :

éligibles à la prime

Article 18 quater A

Amendement :

Dans le texte proposé par cet article pour insérer un article 1465 B dans le code général des impôts, remplacer les mots :

au deuxième alinéa

par les mots :

aux troisième à cinquième alinéas

Article 18 sexies

Amendement :

Rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe I de cet article :

I.- Il est inséré après le deuxième alinéa de l'article 1594 F *ter* du code général des impôts un alinéa ainsi rédigé :

Amendement :

Supprimer le paragraphe III de cet article.

Article 19

Amendement :

Dans la première phrase du premier alinéa du texte proposé par le paragraphe I de cet article pour insérer un article 1465 A dans le code général des impôts, remplacer les mots :

zones rurales fragiles

par les mots :

zones de revitalisation rurale

Amendement :

Remplacer le deuxième alinéa du texte proposé par le paragraphe I de cet article pour insérer un article 1465 A dans le code général des impôts par quatre alinéas ainsi rédigés :

«Les zones de revitalisation rurale comprennent les communes situées dans les arrondissements ou dans les cantons caractérisés par une densité démographique égale au tiers de la moyenne nationale et par l'un des trois critères suivants :

«- le déclin de la population totale ;

«- le déclin de la population active ;

«- un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.»

Amendement :

Dans le paragraphe IV de cet article, remplacer les mots :

zones rurales fragiles

par les mots :

zones de revitalisation rurale

Article 19 bis B

Amendement :

Supprimer cet article.

Article 19 ter BA

Amendement :

Supprimer cet article.

Article 19 quater

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, une loi complètera les mesures prévues en faveur des zones de revitalisation rurale par la présente loi et la loi n° du de modernisation agricole, afin notamment d'y développer :

- les activités économiques ;

- le logement locatif ;
- la vie culturelle, familiale et associative ;
- la pluriactivité en milieu rural ;
- la valorisation du patrimoine rural ;
- les activités pastorales, de chasse et de pêche.

Elle contribuera à assurer aux habitants des zones de revitalisation rurale des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.

Article 19 sexies

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, après l'article L.301-3, un article L.301-3-1 ainsi rédigé :

«Art. L.301-3-1.- Afin de favoriser la diversité de l'habitat, les concours financiers de l'Etat à la construction de logements neufs à usage locatif, au sens de l'article L.351-2, sont attribués en priorité dans les communes où le nombre de logements sociaux, tels que définis au 2° du III de l'article L.234-12 du code des communes, représente moins de 20 % des résidences principales au sens de l'article 1411, I et II, du code général des impôts.

«Dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux, tels que définis au 2° du III de l'article L.234-12 du code des communes, représente plus de 40 % des résidences principales, la surface de plancher des logements locatifs bénéficiant au cours de l'année d'un concours financier de l'Etat, pour leur construction, ne peut excéder 80 % de la surface de plancher des logements commencés l'année précédente dans la commune et ne bénéficiant d'aucun concours de l'Etat.

«Il ne peut être dérogé aux dispositions des deux alinéas précédents que sur décision motivée du représentant de l'Etat dans le département, prise après avis du maire de la commune concernée.

Article 19 septies

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

L'Etat peut, dans les conditions définies à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, conclure des contrats particuliers de zones fragiles avec certains départements comprenant majoritairement des zones caractérisées notamment par la faible densité, le vieillissement de la population et la part élevée des actifs agricoles dans la population active. Ces contrats ont pour objet d'assurer la convergence, le renforcement et l'adaptation des moyens publics mis en oeuvre dans ces départements. Ils complètent ceux qui ont été conclus avec les régions intéressées. Ils en respectent les orientations et les engagements. Ils sont conclus pour la durée du plan. Toutefois, pour le XIème plan, ils ne pourront s'appliquer qu'à l'expiration des contrats de plan Etat-région en cours.

TITRE V

Amendement :

Rédiger comme suit l'intitulé de cette division :

**Des compétences, de la péréquation et du développement
local**

Article additionnel après l'article 20 A

Amendement :

Après l'article 20 A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Au début du troisième alinéa de l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les mots : « Pendant la période de trois ans prévue à l'article 4 de la présente loi, » sont supprimés.

II.- L'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« La commission consultative mentionnée à l'alinéa précédent établi à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales.

« Le bilan retrace pour chaque catégorie de collectivités locales l'évolution du coût des compétences transférées au titre de la présente loi et de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. Il est effectué à partir du montant des dépenses engagées annuellement par les collectivités locales au titre des compétences transférées en distinguant les dépenses correspondant à l'exercice normal, au sens du premier alinéa de l'article 5, des compétences transférées de celles résultant de la libre initiative des collectivités locales.

« Le bilan retrace également l'évolution des charges résultant des compétences transférées ou confiées aux collectivités locales depuis le 1er janvier 1983 dans les domaines autres que ceux visés par la présente loi et par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée même lorsque le législateur a expressément prévu en ces matières de déroger au principe de la compensation intégrale des charges transférées.

« Le bilan comprend en annexe un état, pour le dernier exercice connu, de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales. »

Article 20

Amendement :

Dans le premier alinéa du paragraphe II de cet article, supprimer les mots :

et dès que les résultats de la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux auront été incorporés dans les rôles d'imposition conformément à l'article 47 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, soit au plus tard avant le 1er janvier 1997,

Amendement :

Compléter le paragraphe IV de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les résultats de la révision générale des évaluations cadastrales seront incorporés dans les rôles d'imposition au plus tard le 1er janvier 1997, dans les conditions fixées par la loi prévue par le deuxième alinéa du I de l'article 47 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

Article 23

Amendement :

Supprimer le paragraphe III de cet article.

Article 23 bis B

Amendement

Supprimer cet article.

CHAPITRE II

Amendement :

Rédiger comme suit l'intitulé de cette division :

Du développement local

Article 24 A

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

I. - En cas de fusion volontaire de communes précédemment regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre entraînant la dissolution dudit établissement, la dotation forfaitaire de la commune issue de la fusion est égale à la somme des dotations des anciennes communes et de la dotation de l'ancien établissement public de coopération intercommunale attribuées à ces différentes collectivités l'année précédant la fusion, et ce jusqu'à ce que le niveau de la dotation globale de fonctionnement de la nouvelle commune ainsi créée atteigne celui de l'évolution simulée des dotations globales de fonctionnement précitées.

II.- La dotation globale de fonctionnement est majorée à due concurrence.

Article 24 bis

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Le troisième alinéa (a) du 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts est complété par les mots : «ou dont la population regroupée n'excède pas 75.000 habitants, si la commune la

plus peuplée compte moins de 10.000 habitants et si aucune autre commune du groupement ne compte plus de 5.000 habitants ;»

Article 28 bis

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

Les propriétaires ou toutes les personnes qui ont l'intention de louer à des fins touristiques à des personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune tout ou partie de leurs résidences principale ou secondaires en font la déclaration à la mairie du lieu d'implantation de la résidence.

Un décret fixe les modalités d'application de cette disposition.

Article 28 ter

Amendement :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

La prime d'aménagement du territoire est financée par l'Etat et destinée à la promotion d'activités dans certaines zones du territoire national.

Ces zones doivent être définies dans le respect des limites des syndicats de communes, afin d'éviter tout déséquilibre à l'intérieur desdites limites.

Lors de la définition des zones, les syndicats de communes concernés sont consultés.