

N° 275

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982 - 1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1983

AVIS

PRÉSENTÉ

Au nom de la commission des affaires économiques et du Plan (1), sur la proposition de loi de MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade, tendant à compléter 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. (URGENCE DÉCLARÉE.)

Par M. Jacques VALADE

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Chamant, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Marcel Daunay, Bernard Desbrière, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmentier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice Prévotau, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Spingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwicker.

Voir le numéro : Sénat 53 et 269 (1982-1983).

Collectivités locales — Communes - Compétences - Départements - Environnement - Etat - Régions - Transports.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 7 |
| Transports scolaires (Art. 12 et 13) | 7 |
| Création et gestion des aérodromes (Article additionnel avant l'article 13) | 10 |
| Ports fluviaux (Art. 14) | 13 |
| Les Ports maritimes (Art. 16) | 18 |
| Compétences en matière de réglementation sociale (Art. 20) | 23 |
| Transferts des ressources de l'Etat aux régions pour l'octroi des subventions à la construction de navires de pêche artisanale (Art. 21) | 25 |
| Transports en Ile-de-France (Art. 22) | 29 |
| Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (Article additionnel avant l'article 48 et Article 48) | 31 |
| AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN | 39 |

Mesdames, Messieurs,

En préambule à l'étude de la proposition de loi soumise aujourd'hui à votre examen, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan juge utile de faire un bref historique de ce texte et des conditions particulières de son examen.

Comme vous vous en souvenez en effet, le Gouvernement avait déposé en juin dernier sur le Bureau du Sénat un projet de loi (n° 409) relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Votre Commission avait procédé à un examen approfondi des dispositions de ce projet la concernant, parmi lesquelles nous notons celles relatives aux transports terrestres, à l'aviation civile et à la mer. Or, par lettre rectificative (n° 516), le Gouvernement a disjoint de son projet initial les dispositions traitant de ces problèmes. Cependant, sur la suggestion de M. le Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé des relations avec le Parlement, les rapporteurs des commissions saisies au fond et pour avis du projet de loi initial ont déposé, le 19 octobre 1982, une proposition de loi (n° 53) reprenant, pour l'essentiel, les sections retirées de ce projet par le Gouvernement. Ils y ont apporté, toutefois, des modifications tenant compte des principes qui, selon les Commissions du Sénat, doivent présider au transfert des compétences en les rendant efficaces et financièrement supportables.

S'agissant d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, il convient d'observer que le texte soumis à votre examen n'est pas comme dans le cas d'un projet ou d'une proposition venant du Palais Bourbon, le texte déposé sur le bureau du Sénat mais celui qui a été élaboré par la Commission des Lois saisie au fond, qui a bien voulu, sur plusieurs points, tenir compte de nos suggestions en les faisant siennes.

Dans ces conditions, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan se trouve donc amenée à limiter ses observations à quelques dispositions particulières relevant de sa compétence, pour lesquelles elle ne se trouve pas en accord complet avec la Commission saisie au fond.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLES 12 et 13

TRANSPORT SCOLAIRES

I. — SITUATION ACTUELLE

L'exode rural, qui s'est particulièrement aggravé depuis la dernière guerre, a conduit les responsables de l'Education nationale à fermer de nombreux établissements scolaires insuffisamment fréquentés et à les regrouper dans les centres les plus importants avec le plus souvent des moyens accrus. Un tel remaniement a bien entendu nécessité la mise en place de moyens de transport appropriés pour acheminer les élèves de leur domicile à leur école. Le développement de ce « ramassage » a été encore accéléré par la prolongation de la scolarité, intervenue en 1960, si bien que l'on compte aujourd'hui plus de 30.000 circuits utilisés par 2.100.000 élèves et couvrant un parcours journalier évalué à 2 millions kilomètres. Notons qu'au plan économique, cette activité a apporté un « ballon d'oxygène » fort appréciable aux sociétés de transports en commun en milieu rural, qui, concurrencés par les véhicules individuels, étaient souvent au bord de la faillite. C'est en effet un appoint de l'ordre de 3 milliards de francs dont ont bénéficié annuellement, à ce titre, ces transporteurs (1).

Aussi surprenant que cela puisse paraître, le ramassage scolaire n'a fait, à ce jour, l'objet d'aucun texte législatif, ce problème ayant été réglé progressivement, de façon empirique, par un certain nombre de circulaires et de textes réglementaires dont le plus ancien remonte au 5 septembre 1953. Nous nous bornerons à évoquer ici les décrets du 31 mai 1969 et du 12 janvier 1976 sur le financement des services par l'Etat et du 4 mai 1973 fixant notamment les responsabilités respectives de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et des associations de parents.

(1) Le chiffre d'affaires du transport des élèves représente 38 % du chiffre d'affaires total de ces services.

Trois dispositions nous paraissent devoir être évoquées dans le cadre de cet avis :

En premier lieu, les services de transport scolaires sont organisés, en principe, par le département mais, à son défaut, peuvent l'être par :

- les communes ou leurs groupements ;
- les établissements d'enseignement ;
- les associations de parents d'élèves ou les associations familiales intéressées.

En second lieu, la création des services doit être autorisée par le préfet et ce dernier fixe également les tarifs kilométriques de base.

En troisième lieu, la participation financière de l'Etat, modulée pour chaque département en fonction de la contribution des collectivités locales, est, en principe, plafonnée à 65 %, ce taux pouvant toutefois atteindre 70 % pour les départements les plus pauvres.

Dans la pratique, le montant et la répartition des subventions consenties, tant par l'Etat que par les collectivités, conduisent à des situations fort différentes, sans qu'il soit toujours possible de comprendre la raison des écarts constatés.

C'est ainsi que la participation budgétaire, en moyenne actuellement de 60 %, est effectivement nettement plus élevée pour certains départements déshérités :

- Lozère : 69 %,
- Ardèche : 68 %,
- Ariège : 65 %
- Hautes-Alpes : 67,5 %,

mais elle est également supérieure à cette norme dans de nombreux autres, alors qu'elle tombe parfois au-dessous de 56 %.

Nous constatons également d'ailleurs des écarts sensibles en ce qui concerne l'intervention des collectivités locales si bien que dans trente-cinq départements sur les quatre-vingt recensés, les usagers bénéficient de la gratuité alors que la part qu'ils supportent peut atteindre, dans certains cas, de 10 à 15 et même 20 %.

On doit reconnaître, quoi qu'il en soit, que les dotations budgétaires allouées au ramassage scolaire ont connu une croissance rapide puisqu'elles sont passées de 573 millions de francs à 1.850 millions de francs, de 1975 à 1982.

Mais, on ne saurait clore ces considérations financières sans présenter une observation importante. En effet, les contributions étatiques sont établies sur la base de dépenses dites «subventionnables» incluant les seules hausses de tarif admises par le Gouvernement à l'échelon national. Or, les tarifs, effectivement consentis aux transporteurs, sont généralement supérieurs à ces normes si bien que la part des dépenses réellement prise en charge par le Gouvernement est en fait inférieure de 10 %, en moyenne, aux chiffres indiqués ci-dessus.

Comme on le voit, la situation dans ce domaine ne peut donc être considérée comme pleinement satisfaisante, notamment du fait des inégalités importantes, et le plus souvent injustifiées, entre les différentes régions.

II. — ANALYSE DES DISPOSITIONS PROPOSÉES

En liaison avec les dispositions générales de cette proposition de loi, votre Commission estime préférable d'indiquer que le département a compétence en matière de transports scolaires et non qu'il en a la responsabilité, cette dernière notion incombant directement à l'exploitant.

Elle estime, en outre, que l'organisation des transports scolaires et leur prise en charge doivent rester du domaine du Conseil général.

Elle a considéré, de plus, que les enfants prolongeant leur scolarité au-delà de l'âge légal devaient pouvoir bénéficier, comme les autres, des transports scolaires ; ce qui l'a conduit à supprimer le qualificatif «obligatoire» se rapportant au mot scolarité.

Elle a également considéré que la situation des enfants fréquentant des établissements situés en dehors de leur département de résidence pouvait faire l'objet de conventions particulières entre les collectivités concernées.

Elle a jugé, enfin, préférable de regrouper au sein d'un seul article toutes les dispositions relatives au ramassage scolaire, ce qui l'a conduit à reprendre, notamment à l'article 12, les termes de l'article 13 qui devient ainsi sans objet.

Sous réserve des amendements qu'elle soumet à votre examen, votre Commission vous propose d'adopter l'article 12 et de supprimer l'article 13.

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 13

CRÉATION ET GESTION DES AÉRODROMES

La proposition de loi initialement soumise au Sénat comportait un article 9 donnant compétence aux régions pour créer elles-mêmes des aérodromes ou en autoriser la création par toutes autres personnes publiques ou privées, qu'il s'agisse d'installations ouvertes à la circulation aérienne publique ou simplement de plateformes agréées à usage restreint.

Votre Commission des Lois n'a pas cru devoir retenir ces dispositions. Elle a jugé en effet en premier lieu que le pouvoir ainsi accordé aux régions était illusoire dans la mesure où l'Etat gardait le contrôle des règles afférentes à la circulation aérienne et des autorisations de trafic.

Elle a estimé, en outre, que les collectivités régionales départementales urbaines pourraient difficilement faire face aux dépenses particulièrement élevées qu'entraînerait pour elles la prise en charge d'équipements lourds tels que la création ou l'extension de pistes.

Elle a observé, enfin, que le maintien du régime actuel n'apporte aucune modification au régime de concession qui permet aujourd'hui aux chambres de commerce de gérer, en toute indépendance, les aéroports.

Votre Commission des Affaires Economiques et du Plan ne partage pas ce point de vue et estime, pour sa part, nécessaire que la région puisse, sous réserve bien entendu de disposer, là comme ailleurs, des ressources nécessaires, sur la

base de celles assurées aujourd'hui par l'Etat, assumer toutes ses responsabilités dans un domaine aussi important que celui des aéroports.

C'est en effet de l'existence et de la qualité de ces plateformes aériennes que dépend la possibilité des principales agglomérations de province d'être désenclavées au plan national par leur liaison rapide avec Paris et, s'agissant des principales villes, au plan européen, en leur permettant d'établir des relations directes avec les grandes métropoles des pays voisins.

Il est bien entendu, toutefois, que l'Etat conservera la charge de l'aménagement et de l'exploitation des équipements et services qui, sur ces aérodromes, sont destinés à assurer la sûreté du transport aérien et le contrôle de la circulation aérienne.

De même, resteront bien entendu de la compétence de l'Etat les aérodromes exploités par l'Aéroport de Paris, l'aérodrome international de Bâle-Mulhouse et les aérodromes militaires.

Votre Commission prévoit, en outre, qu'un décret en Conseil d'Etat fixera la liste de tous autres aérodromes susceptibles de rester de la compétence de l'Etat en raison de leur éloignement de la métropole et de leur situation géographique particulière, ces dispositions devant viser, notamment, la Corse et les départements d'outre-mer.

Sous réserve de ces observations votre Commission vous propose d'insérer après l'article 13 un article additionnel portant transfert de compétence en matière d'aérodromes.

ARTICLE 14

PORTS FLUVIAUX

Cet article prévoit la décentralisation des compétences en matière de création, d'aménagement et d'exploitation des ports fluviaux.

La région sera désormais compétente pour créer des ports fluviaux et pour aménager et exploiter ceux qui lui seront conférés par décret en Conseil d'Etat, sur proposition du conseil régional intéressé.

Toutefois, comme pour les ports maritimes, les ports fluviaux d'intérêt national demeurent de la compétence de l'Etat.

Ces dispositions diffèrent sensiblement de celles de l'article 56 du projet de loi n° 409 qui étendait ce transfert des compétences à toutes les voies navigables et à tous les ports fluviaux, quelles que soient leurs caractéristiques.

Les auteurs de la proposition de loi ont estimé nécessaire de limiter la décentralisation dans ce secteur. En effet, l'application du projet de loi aurait permis de transférer aux régions des voies navigables à grand gabarit, appartenant au réseau d'intérêt national.

Lorsqu'on connaît les difficultés que l'Etat lui-même rencontre pour financer les voies navigables qui constituent le parent pauvre du budget du Ministère des Transports, il semble peu réaliste de vouloir transférer aux régions la création, l'aménagement et l'exploitation des infrastructures fluviales. Les auteurs de la proposition de loi ont craint que l'application du principe du transfert à toutes les voies navigables ne soit la porte ouverte, juridiquement, à un démembrement du réseau.

En effet, compte tenu du coût financier élevé de tout investissement dans ce secteur, il leur a semblé douteux que les régions acceptent de prendre la maîtrise d'ouvrage des

infrastructures fluviales. C'est pourquoi ils ont estimé nécessaire de maintenir la compétence de l'Etat pour les voies navigables, refusant de donner ainsi aux régions une faculté juridique qu'elles ne seront sans doute jamais en mesure d'utiliser.

Votre commission des Affaires Economiques et du Plan approuve ces dispositions tendant à limiter le transfert des compétences aux seuls ports fluviaux. Elle estime toutefois *qu'il convient d'étendre cette mesure, le cas échéant, aux canaux d'accès nécessaires à l'exploitation des établissements concernés.* Elle vous propose un amendement en ce sens.

Le 3^e alinéa de l'article 14 prévoit que la région ou la collectivité territoriale peut, à son tour, concéder l'aménagement et l'exploitation des ports fluviaux à des personnes publiques, notamment à des chambres de commerce et d'industrie.

Cette disposition figurait à l'article 56 du projet de loi n° 409. En revanche, la proposition de loi ne reprend pas la possibilité prévue par le projet de *concéder les ports fluviaux à des personnes privées.*

Votre commission considère que cette disposition, qui existe déjà et ne pose pas de problème, doit être reprise. En effet, certains ports tels que le port pétrolier de Givors sont concédés à des personnes privées. Elle vous propose un amendement en ce sens.

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter l'article 14.

ARTICLE 16

LES PORTS MARITIMES

En ce qui concerne les ports maritimes, la proposition de loi tend à une modification de la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Pour apprécier la portée de la réforme proposée, il convient tout d'abord de dresser un tableau de la situation actuelle dans les différents domaines de la vie portuaire.

I. — LA SITUATION ACTUELLE

A. — Le statut des ports maritimes

Les ports maritimes français sont, actuellement, tous des ports d'Etat.

Leur administration relève de deux grandes catégories :

a) Les ports autonomes :

Six ports métropolitains et un en Guadeloupe ont été érigés en établissements publics nationaux, au titre de la loi du 29 juin 1965. Il s'agit des ports de Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille.

Ils sont sous la tutelle de l'Etat et leur conseil d'administration comporte des représentants de l'Etat. Mais ce conseil comprend également une forte proportion d'usagers compte tenu du rôle essentiel de ces établissements au service du commerce extérieur de la France, ainsi que des représentants des collectivités locales et du personnel. L'Etat programme les investissements d'infrastructures et y participe financièrement (60 à 80 % des travaux neufs, 100 % de l'entretien des

chenaux d'accès) compte tenu de leur durée d'amortissement et de leur importance pour la Nation.

b) Les ports non autonomes

Ils sont plus de 270 ports de commerce, de pêche ou de plaisance administrés par les services maritimes de l'Équipement. Ils sont classés en 2 catégories.

Ce classement résulte du décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970 portant déconcentration des décisions de l'État en matière d'investissements publics (classement en 4 catégories : nationale, régionale, départementale et communale, avec déconcentration des décisions relatives aux opérations non nationales, respectivement au préfet de région, préfet de département, préfets ou autres ordonnateurs secondaires ; article 1^{er} du décret).

En application de ce principe, un arrêté du 25 février 1971 du ministre de l'Équipement (modifié le 2 novembre 1971) a fixé la liste des ports dans lesquels les investissements sont classés d'intérêt national, et ceci soit exclusivement au titre des équipements «commerce», soit des équipements de «pêche».

Tous les autres ports, notamment de plaisance, sont réputés de catégorie 2.

• Ports de commerce

— 11 ports sont classés en «catégorie 1» au titre du commerce. Leur outillage public fait l'objet d'une concession de service public aux Chambres de commerce et d'industrie, sous le contrôle de l'État. Les décisions sur les travaux d'infrastructures et leur financement (de 30 à 50% État) sont prises par le ministre de la Mer.

— une cinquantaine sont classés en catégorie II. Les décisions les concernant, notamment les concessions d'outillage public également accordées aux Chambres de commerce et d'industrie, sont prises par les préfets ; la répartition des crédits d'État pour les infrastructures est faite par le préfet de région, par délégation du ministre de la Mer.

• Ports de pêche

— 5 ports sont classés en catégorie I au titre de la pêche.

— plus de 80 ports principalement de pêche sont classés en catégorie II. Leur administration est identique à celle des ports de commerce, sous deux réserves : certains petits ports font l'objet d'une concession globale incluant les infrastructures ; des collectivités locales sont concessionnaires dans quelques cas.

• *Ports de plaisance*

Ils sont environ 125, tous classés en catégorie II. Ils font l'objet de concessions globales incluant les infrastructures, régies par un cahier des charges très strict. Les concessions sont passées par les préfets avec des collectivités locales (70 % des cas), les Chambres de commerce et d'industrie, des associations et des sociétés privées (18 ports).

B. — LA GESTION DES PORTS MARITIMES

A l'heure actuelle, l'implantation des collectivités locales et des chambres de commerce et d'industrie dans la gestion des ports maritimes se situe à différents niveaux suivant le type de ports rencontrés.

1) *Les ports autonomes* qui sont régis par le Code des ports maritimes. Cette gestion s'effectue dans le cadre d'un établissement public comprenant un conseil d'administration de 24 membres dont au moins deux représentants des collectivités locales (I la ville du port — I du département).

Les collectivités locales n'interviennent pas financièrement à l'exception de l'E. P. R. pour quelques % des investissements. Les seuls financeurs sont l'État et les usagers.

2) *Les autres ports* relèvent tous de la *compétence de l'Etat*, avec tout ou partie de leurs installations concédées. Une commission dite « permanente d'enquête » est consultée sur tous les programmes de travaux, et son avis est généralement très respecté.

Cette commission comprend des représentants des villes et du département.

a) les ports d'intérêt national (dits de catégorie I : qui nécessitent de gros investissements).

Tous ces ports font actuellement l'objet d'une concession «d'outillage public accordée à des Chambres de commerce et d'industrie» (C.C.I.).

b) les autres ports dont la gestion est déconcentrée et assurée par le préfet.

Le nombre de concessions ne recouvre pas le nombre de ports, car il y a des ports sans concession du tout (régie complète) et au contraire des ports où il y a 2, 3 voire 4 concessions différentes (ex. : pêche, commerce, plaisance, réparation navale).

Concessions, commerce, pêche, réparation navale

Ces ports font aussi l'objet d'une concession «d'outillage» accordée en grande majorité à ces C.C.I., et quelquefois à des collectivités locales.

Le financement des investissements est souvent assuré par :

- 60 % d'emprunt payé par les usagers,
- 40 % Etat + région + département + communes.

L'équilibre du budget ne pose généralement pas de problème.

La situation indicative peut être récapitulée ainsi :

| concessions cessionnaires | Pêche | Commerce | Réparation Navale | T |
|------------------------------|-----------|-----------|----------------------|------------|
| C.C.I. | 40* | 42 | 8 | 90 |
| Coll. locales et syndicats | 20 | 7 | — | 27 |
| Sociétés privées | — | 2 | 1 | 3 |
| Divers | — | 1 | — | 1 |
| TOTAL | 60 | 52 | 9 | 121 |

* dont 1 (Côtes-du-Nord) regroupe 19 ports de commerce et de pêche.

Les ports de plaisance : aucun investissement n'est réalisé par l'État. Les concessions sont toujours proposées en priorité aux collectivités locales (les autres concessions n'ont lieu qu'après accord des collectivités locales).

| | communes syndts inter- communaux | dépar- tements | Synd. mixtes | C.C.I. Chambres de commerce et d'industrie | Stés privées | divers 2** | total |
|-----------------------------|---|-------------------|-----------------|---|-----------------|---------------|-------|
| Concessionnaires | 115 | 2 | 8 | 25 | 18 | 8 | 176 |
| gestionnaires effectifs (1) | 101 | 2 | 3 | 27 | 31 | 12 | 176 |

** (1) soit le concessionnaire lui-même, soit le titulaire d'un sous-traité d'exploitation ou de gestion.

** (2) établissements publics autres que les Chambres de commerce et d'industrie, sociétés d'économie mixte, associations et clubs nautiques, etc...

C. — L'association des collectivités locales à l'administration des ports

a) *Les ports autonomes* :

La participation institutionnelle au sein des conseils d'administration est la suivante : sur 24 sièges, 1 pour le département et 1 pour la principale ville de la circonscription du port (articles L 112-2 et R 122-2 C.P.M.).

Les collectivités locales concernées sont par ailleurs obligatoirement consultées lors des enquêtes sur les projets de travaux portuaires (R 115-4 et R 115-11 du Code des ports maritimes).

b) *Les ports non autonomes*

Deux cas se présentent, selon qu'une collectivité locale est ou non concessionnaire.

- *Concession d'outillage public C.C.I.* (en tout cas, pas collectivité locale) : le département et la ou les villes concer-

nées siègent à la commission permanente d'enquête du port (C.P.E.), organe consultatif de concertation placé auprès de l'autorité concédante (articles R 141-3 et R 141-5 du Code des ports maritimes).

La C.P.E. est consultée sur toutes les décisions importantes concernant le port (travaux, concessions, tarifs d'usage, droits de ports, règlement de police, etc...).

De plus, la ou les collectivités locales concernées sont consultées individuellement lors de l'enquête sur les travaux portuaires, travaux concédés ou travaux d'Etat (articles R 122-4 et R 122-10 du Code des ports maritimes).

Enfin, les collectivités locales sont évidemment des partenaires écoutés lorsqu'elles décident de participer au financement des travaux du port (cas des établissements publics régionaux et souvent des départements, mais très rarement des communes).

- *Concession accordée à une collectivité locale :*

Outre les dispositions énumérées ci-dessus, qui continuent à jouer, la collectivité concessionnaire a les prérogatives résultant du cahier des charges de la concession.

II. — ANALYSE DES MESURES PROPOSÉES

A. — Une nouvelle répartition des compétences

C'est l'application de la politique de décentralisation au domaine des ports maritimes. Le principe du classement n'est pas fondamentalement remis en cause, mais il convient de l'adapter. En effet, fondé d'une part sur le trafic, il a notablement vieilli aujourd'hui compte tenu des évolutions très importantes intervenues dans les trafics depuis 1971. D'autre part, conçu dans le cadre de la «déconcentration» avec autorité hiérarchique du ministre sur le Préfet de région, il n'est pas transposable en matière de décentralisation, notamment quant à la dualité des régimes administratifs pêche et commerce (ainsi le port de Concarneau appartient à la catégorie I pour la pêche et à la catégorie II pour le commerce) et quant au niveau de la collectivité à qui doit être

conférée la compétence (il s'agit alors non plus d'orienter des investissements mais d'administrer un port).

C'est pourquoi, il est proposé d'adapter le classement actuel à la clarification des compétences entre autorités organisatrices que met en place la proposition de loi.

Quelle est cette nouvelle répartition des compétences ? Il s'agit de la reprise des dispositions de l'article 58 du projet de loi n° 409.

Pour les ports maritimes civils de commerce et de pêche, la proposition de loi dispose qu'ils relèvent en principe de la compétence du département. Demeurent toutefois de la compétence de l'Etat : les ports maritimes autonomes et les ports maritimes d'intérêt national qui figureront sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat. Quant aux ports affectés exclusivement à la plaisance, ils relèvent de la compétence de la commune, dans le respect des dispositions prévues par le Code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer.

Ainsi, les grands établissements portuaires, notamment les ports autonomes, conservent un statut national qui garantit le respect des intérêts de l'Etat et l'harmonie nécessaire dans l'équipement des façades maritimes de la France. Toutefois, les ports constituant également des atouts décisifs pour l'arrière pays immédiat, les régions, les départements et les communes se sont intéressées de tout temps à leur aménagement et à leur exploitation, ce qui justifie la décentralisation proposée.

En l'absence de schéma de mise en valeur de la mer, les décisions de création et d'extension des ports seront prises par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition de la collectivité territoriale intéressée et après avis du ou des conseils régionaux concernés.

Votre commission approuve ces orientations qui traduisent institutionnellement l'intérêt porté depuis longtemps par les collectivités locales à la vie portuaire. Le partage entre les ports d'Etat et ports décentralisés lui semble satisfaisant ; elle estime en effet indispensable de maintenir la compétence de l'Etat pour les ports les plus importants, compte tenu des intérêts économiques ou de défense nationale qui dépassent largement le cadre départemental. Une trentaine de ports, sur les 300 que compte notre pays, resteraient sous la tutelle de

l'Etat. Votre commission souhaiterait que la liste de ces ports d'intérêt national lui soit précisée.

B. — La décentralisation de la gestion des ports maritimes

La proposition de loi prévoit, enfin, que les responsables des ports, départements ou communes, peuvent concéder l'aménagement et l'exploitation des ports pour lesquels ils sont compétents à des établissements publics, notamment aux chambres de commerce et d'industrie ou à des sociétés d'économie mixte.

L'administration du service public portuaire départemental et communal s'effectuera, comme celle des ports d'Etat, dans le cadre et selon les règles établies par le Code des ports maritimes. La différence est que ces gestionnaires n'auront plus affaire à l'Etat comme tuteur, mais à une collectivité locale décentralisée. Votre commission souscrit à ce désengagement de l'Etat sur le plan de la responsabilité du gestionnaire. L'expérience en ce domaine des ports de plaisance lui semble en effet positive.

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

ARTICLE 20

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION SOCIALE

Cet article pose le principe du maintien de la compétence de l'Etat en matière de réglementation sociale applicable aux transports. L'Etat est chargé de définir cette réglementation et d'en contrôler la mise en œuvre. Il s'agit là de la reprise intégrale du texte de l'article 62 du projet de loi n° 409.

Votre commission estime indispensable que l'Etat conserve ses attributions dans ce domaine, compte tenu notamment des impératifs de sécurité. Toutefois, elle considère que cet article fait double emploi avec l'article 9 de la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.) publiée le 31 décembre 1982.

L'article 17 de la proposition de loi ne diffère que sur un point de la L.O.T. : le deuxième alinéa tend en effet à préciser que l'Etat fixe les règles relatives à la protection sociale des personnels portuaires et à l'organisation de la main-d'œuvre dans les entreprises de manutention portuaire. Cette précision semble importante à votre commission et justifie donc le maintien de l'article 17 de la proposition de loi. Il s'agit en effet de la garantie de non remise en cause des statuts actuels des personnels portuaires et notamment de la loi du 6 septembre 1947.

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

ARTICLE 21

TRANSFERT DES RESSOURCES DE L'ETAT AUX RÉGIONS POUR L'OCTROI DES SUBVENTIONS A LA CONSTRUCTION DE NAVIRES DE PÊCHE ARTISANALE

La proposition de loi propose le transfert des aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de cultures marines. Pour apprécier la portée des mesures envisagées, il convient, tout d'abord, d'examiner la situation actuelle dans ce domaine.

I. — LA SITUATION ACTUELLE

La pêche artisanale côtière bénéficie pour la construction des bateaux des marins pêcheurs d'aides, sous forme de subventions, émanant de la communauté européenne, de l'Etat, des collectivités locales.

Les primes communautaires pour la restructuration de la pêche côtière constituent une action intérimaire et le taux de subvention est de 25 % en métropole et de 50 % outre-mer. La décision appartient totalement à la communauté qui a distribué 20 millions de primes en 1981.

Le cumul des primes communautaires et nationales ne peut pas dépasser 35 % en coût du bateau pour les jeunes patrons et 30 % pour les marins pêcheurs et 55 % outre-mer.

Les aides de l'Etat sont de l'ordre de 15 à 20 % du coût du bateau. La prime de base est de 15 % et trois autres primes peuvent s'ajouter (pour les jeunes patrons ; en raison de l'appartenance à un organisme de producteurs ; en raison de l'adhésion à un groupement de gestion). En moyenne l'Etat aide chaque année la construction de 170 bateaux dont 78 de plus de 12 mètres et 92 de moins de 12 mètres.

Les subventions versées par l'Etat pour la construction de navires de pêche artisanale s'inscrivent déjà, depuis 1980, dans le cadre d'un processus largement régionalisé.

Cette prise en considération du fait régional se manifeste à un double point de vue :

— la gestion des crédits est entièrement déconcentrée au niveau des directeurs des affaires maritimes. En application d'une circulaire du 4 avril 1980, ceux-ci prennent eux-mêmes les décisions attributives de subventions, après consultation de Commissions Régionales de Modernisation comprenant des représentants des professionnels et des représentants des administrations départementales (préfectures) et régionales (préfectures et trésoreries générales).

— les aides accordées par l'Etat sont complétées, dans plusieurs régions, par des aides locales attribuées par les E.P.R., les départements, voire les communes. Ces aides prennent des formes assez diverses mais, le plus souvent, leurs règles d'attribution se rapprochent des règles appliquées par l'Etat. Leur finalité est en effet plutôt de compléter le plan de financement de navires déjà subventionnés par l'Etat, que de permettre la construction de navires n'ayant pas accès aux aides de l'Etat.

Quant aux aides aux cultures marines, elles sont inscrites au budget du secrétariat d'Etat à la mer, au chapitre 44-36, article 20.

II. — ANALYSE DES MESURES PROPOSÉES

Le transfert intégral aux régions des crédits actuellement mis en œuvre par l'Etat ne soulève aucune difficulté de fond.

Cette mesure ne fera en réalité que donner une *dimension politique* à la technique de la déconcentration employée depuis 1980.

Par ailleurs, sur le plan concret, le regroupement sur un budget unique de deux sources de financement actuellement distinctes simplifiera les démarches des candidats à la construction. Il s'agira donc d'une mesure de *simplification administrative*.

Il est vrai que *deux risques* peuvent exister, mais ils ne semblent pas *dirimants*.

Le premier est de voir les régions renoncer à l'objectif de rationalisation de la construction de pêche artisanale, auquel l'Etat s'attache actuellement en modulant ses aides de manière à favoriser les constructions de navires en série. Mais ce risque est minime pour la région Bretagne qui regroupe, à elle seule, plus de la moitié des besoins de construction et qui pourra donc facilement appliquer, si elle le souhaite, une politique adaptée à cette préoccupation. Et pour les autres régions, une coopération interrégionale pourrait être envisagée.

Le second risque serait de voir les régions privilégier les constructions de navires de faible taille (moins de 12 mètres), pêchant dans les eaux côtières où se situent les nurseries de poissons. Depuis 1981, l'Etat subventionne, dans des conditions très restrictives, les navires de ce type. La suppression de ces restrictions pourrait constituer, pour les régions, une mesure de facilité, d'autant plus tentante que le « rendement budgétaire », exprimé en nombre d'unités subventionnées, des aides à la construction de navires de faible taille est plus élevé.

Votre commission tient donc à souligner la nécessité pour l'Etat, dans le cadre de ses responsabilités en matière de réglementation de la pêche dans les eaux côtières, de s'opposer à un développement inconsidéré des flottes de petits navires.

Enfin, du fait de la déconcentration opérée depuis 1980 au niveau des directions des Affaires Maritimes, et de l'association quasi systématique de ces mêmes directions à la préparation et au suivi des travaux des assemblées régionales et départementales, les directeurs régionaux des Affaires Maritimes ont d'ores et déjà la pratique du traitement complet des dossiers d'investissement de pêche artisanale. Dans le cadre de la réforme cet état de fait pourrait être maintenu.

La commission des affaires économiques et du plan approuve donc ce transfert qui ne fait en réalité que consacrer la technique de déconcentration employée depuis 1980.

En revanche, elle n'est pas favorable à la décentralisation des aides aux cultures marines au niveau départemental, considérant que ce secteur, en pleine expansion, doit relever

également de la région. En effet, le ministère de la Mer a engagé depuis deux ans, une politique active de soutien en faveur des cultures marines. Une circulaire en date du 28 juillet 1982 a modifié le régime d'aides financières en vigueur : celui-ci aura désormais comme objectifs d'améliorer la gestion et l'aménagement des espaces littoraux (aide aux travaux collectifs d'équipement des bassins, soutien des actions de repeuplement) et de développer les entreprises familiales et artisanales (aides à l'installation de jeunes chefs d'exploitation, aides à la modernisation des exploitations). Le montant total des aides à l'investissement inscrites au budget pour 1983 qui s'élèvent à 15 millions de francs, en augmentation de 50 % par rapport à 1982, traduisent bien la priorité donnée à ce secteur. De même les aides au fonctionnement atteignent 10 millions de francs cette année.

C'est pourquoi, *compte tenu de la probable expansion des cultures marines, au cours des prochaines années, il semble préférable d'en confier la gestion à la région* qui aura ainsi la responsabilité de l'ensemble du secteur pêche artisanale et cultures marines. Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce qu'elle délègue ensuite, si nécessaire, ses pouvoirs au département.

Aussi, votre commission vous propose-t-elle de transférer ces aides à la région, à l'exception des aides aux travaux collectifs d'aménagement destinés aux cultures marines. En effet les modalités de mise en œuvre de ces travaux sont étroitement liées à l'hydraulique agricole qui depuis la loi du 7 janvier 1983 relève de la compétence du département. Les aides aux travaux d'aménagement peuvent donc, logiquement, être financées par le département.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter l'article 21.

ARTICLE 22

TRANSPORTS EN ILE-DE-FRANCE

L'impossibilité de mettre à la charge des seuls contribuables d'Ile-de-France le déficit considérable de leurs transports en commun (R.A.T.P. et S.N.C.F.-banlieue), supporté jusqu'ici par l'Etat à hauteur de 70 %, a conduit les différents Gouvernements à différer depuis sept ans l'application à cette région du droit commun en matière de transports terrestres en attendant qu'une solution acceptable puisse être trouvée en accord avec les intéressés.

Aucun élément nouveau n'étant apparu dans ce domaine, votre commission estime provisoirement impossible qu'un transfert de compétences soit effectué en Ile-de-France en matière de transports.

Les auteurs de la proposition de loi initiale avaient pensé, dans un premier temps que les dispositions visant le ramassage scolaire auraient pu toutefois entrer en application sans plus attendre, en région parisienne mais, compte tenu de l'imbrication étroite de cette activité avec celle de la R.A.T.P. et de la S.N.C.F. il n'est pas apparu souhaitable de prévoir une telle exception.

Au plan général, votre commission des Affaires économiques et du Plan tient cependant à affirmer clairement que le problème des transports scolaires en Ile-de-France devra être traité dans l'esprit général de la loi de décentralisation, même s'il nécessite des mesures particulières d'adaptation.

Cette préoccupation nous conduit à amender le texte de la commission des Lois qui entend, pour sa part, l'ensemble des transports.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 48 ET ARTICLE 48

PLAN DÉPARTEMENTAL DES ITINÉRAIRES DE PROMENADE ET DE RANDONNÉE

Cet article rend obligatoire l'établissement, par le département, d'un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Il dispose que ces itinéraires pourront emprunter des voies publiques, des chemins ou sentiers appartenant au domaine privé du département, des chemins ou sentiers appartenant à des personnes privées ou au domaine privé de la commune, après conventions passées avec les propriétaires concernés, ainsi que le «sentier des douaniers», c'est-à-dire les emprises de servitude édictées par l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme.

La novation juridique apportée par cet article, réside en son alinéa 3, qui vise à maintenir la continuité des chemins de randonnée en subordonnant l'aliénation des chemins ruraux à la mise en œuvre d'un itinéraire de substitution. Ce préalable s'applique également aux opérations publiques d'aménagement foncier, dont notamment les opérations de remembrement rural.

Cet article tend à consacrer, au plan juridique, une évolution des idées et des réalisations concrètes en matière de promenade et de randonnée. Son dispositif semble satisfaisant, même si certaines retouches ne sont pas à exclure.

I. — LE LENT CHEMINEMENT D'UNE IDÉE SIMPLE

A. — Ce petit chemin...

L'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités locales, établit un classement simple de la voirie des communes. Celle-ci comprend les voies communales, qui font partie du domaine public, et les chemins

ruraux, qui appartiennent au domaine privé de la commune. Les chemins ruraux peuvent, en conséquence, faire l'objet d'aliénations décidées par le conseil municipal, n'étant ni aliénables, ni imprescriptibles.

Les chemins ruraux peuvent donc subir deux types de modifications : juridiquement, ils peuvent être aliénés pour permettre une utilisation rationnelle de l'espace eu égard notamment aux exigences d'une agriculture moderne ; techniquement, ils peuvent retourner à l'état de friche, c'est-à-dire disparaître dans les faits en raison de l'exode rural et des nouveaux moyens de transport ; ces deux types de modifications peuvent donc susciter des difficultés au maintien ou la création d'itinéraires de randonnée. L'idée simple d'une protection de ce patrimoine rural, d'une richesse considérable, est donc apparue il y a une dizaine d'années. Le contraste est cependant notable entre la prolifération des pétitions de principe et la faiblesse des mesures réglementaires ou financières.

B. — Wo der Wille, da der Weg? (1)

L'expression la plus achevée de ces déclarations de principe peut être trouvée dans le remarquable rapport « choisir ses loisirs », établi par M. Jacques Blanc, en 1977. Ce rapport souligne avec pertinence les trois aspects essentiels du problème :

1° L'explosion de la demande :

« Cet assouplissement réglementaire serait particulièrement opportun au moment où l'on ressent une forte demande pour toutes les activités itinérantes non motorisées : randonnée pédestre, équestre, ski nordique, cyclotourisme, dont l'expansion dépend d'une formation simplifiée, d'un encadrement allégé et d'une intégration au milieu rural. Encore faut-il que ce besoin d'évasion trouve les cheminements qui lui sont nécessaires et qu'elle ne s'impose pas aux ruraux comme une intrusion nouvelle... ».

2° Le recensement et la protection des chemins ruraux :

« Il s'agirait d'une formule souple donnant la possibilité aux départements de dresser une liste de chemins présentant un intérêt particulier pour les piétons, cyclistes et cavaliers. L'inscription sur cette liste les rendrait inaliénables et imprescriptibles par les communes lorsqu'ils ne présentent plus

(1) Célèbre aphorisme allemand : là où il y a une volonté, il y a un chemin.

aucun intérêt local. L'obligation de ne pas vendre un chemin devenu pour elles sans objet serait compensée pour les communes lorsqu'ils ne présentent plus aucun intérêt local. L'obligation de ne pas vendre un chemin devenu pour elles sans objet serait compensée pour les communes par la possibilité d'un transfert au domaine privé du département.

3° La protection des intérêts légitimes des collectivités locales

«L'adaptation de l'appareil législatif et réglementaire étant reconnue nécessaire pour assurer une plus libre circulation, il ne faut pas oublier la contrepartie que les ruraux, qui ouvrent ainsi leur espace de vie, peuvent légitimement revendiquer : une juste rémunération des frais engagés à cet effet par les collectivités locales. On ne peut en effet négliger la protestation des responsables de municipalités rurales auxquelles le passage ne rapporte parfois même pas une activité supplémentaire des auberges et restaurants des alentours. Ainsi en est-il en particulier en moyenne montagne de la pratique, en rapide développement, du ski de fond, qui entraîne de surcroît pour les maires une responsabilité de sécurité sur les itinéraires balisés.

C. — Le droit et le chemin

Un projet de loi, examiné par le Conseil d'Etat en janvier 1981, relatif aux chemins et sentiers présentant un intérêt particulier pour la promenade et la randonnée, n'a pu être déposé devant le Parlement. Le droit positif se résume à deux circulaires interministérielles de 1974 et 1977.

1° Une voie royale sans issue

La voie royale du passage devant le Parlement n'a pu être empruntée. Le projet comportait cependant des dispositions très intéressantes, reprises, pour la plupart d'entre elles, dans le texte soumis à notre examen. Les différences suivantes peuvent être notées :

- les itinéraires étaient réservés «au public n'utilisant pas de véhicule à moteur» ;

- le tracé du chemin de substitution était déterminé «dans les conditions arrêtées par délibération du conseil général» ;

- l'intitulé du projet de loi visait expressément les «chemins et sentiers présentant un intérêt particulier pour la promenade et la randonnée». Cette précision indiquait clairement qu'il n'était nullement question d'établir une liste exhaustive des chemins ruraux.

2° *Des raccourcis judiciaires*

a) les circulaires du 18 décembre 1974 et du 7 juillet 1977 :

C'est pour protéger ces chemins ruraux que les plans départementaux de randonnée (P.D.R.) ont été institués par circulaire interministérielle du 18 décembre 1974, adressée aux préfets. Cette circulaire demandait l'établissement de «plans départementaux de tourisme pédestre et équestre». Ayant reçu l'accord des conseils municipaux concernés pour ne pas vendre les chemins ruraux de leur commune portés à ce plan, ce plan était homologué par un avis du Conseil général et un arrêté préfectoral.

Une seconde circulaire du 7 juillet 1977 a élargi les P.D.R. à la promenade, au cyclotourisme et à la mise en réserve de chemins non encore utilisés mais dont la localisation, le caractère touristique ou culturel, rendaient la conservation souhaitable pour l'avenir.

Cette formule pragmatique et décentralisée a connu un certain succès, tant sur le plan opérationnel que sur le plan psychologique. 4,6 millions de francs ont été affectés par l'Etat à l'élaboration des plans départementaux de randonnée dans 57 départements. Un bilan a été dressé en 1980.

- 15 arrêtés préfectoraux ont été pris, portant établissement d'un plan départemental de randonnée ;

- 20 départements ont interrompu rapidement ou n'ont pas entrepris le travail souhaité, en général par mauvaise interprétation du but recherché ; deux départements ont refusé de le faire ;

- dans les 56 départements restants, le travail est à des états d'avancement variés.

D. — Un détour par la Suisse :

Depuis la votation populaire du 18 février 1979, la

Constitution helvétique s'est enrichie d'un article 37 quater, adopté par 77,6 % des votants. Cet article est ainsi rédigé :

«La Confédération établit les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres.

L'aménagement et l'entretien de ces réseaux relèvent des cantons. La Confédération peut soutenir et coordonner leur activité.

Dans l'accomplissement de ses tâches la Confédération aménage les réseaux et remplace les chemins et sentiers qu'elle supprime.

La Confédération et les Cantons collaborent avec les organismes privés.

Il présente une similarité intéressante avec le projet de loi soumis à notre examen. On remarquera cependant que ce texte met à la charge des cantons, avec le soutien de la confédération, l'aménagement et l'entretien du réseau. Cette disposition a pour but de décharger les communes du coût financier de la maintenance d'itinéraires qui ne sont pas nécessaires à l'activité locale, mais qui profitent à l'ensemble des citoyens du pays.

II. — ANALYSE DES MESURES PROPOSÉES

A. — Le mode d'élaboration du plan départemental

L'alinéa premier impose au département de définir un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Il n'assortit cette obligation que d'une seule condition, relative à la consultation des communes intéressées. Il ne précise nullement la date à laquelle ce plan devra avoir été établi, ni la distance souhaitable des chemins à inscrire. Il faut donc y voir une affirmation de principe, conforme à l'esprit de décentralisation qui anime ce texte, plus qu'une obligation contraignante imposée aux départements.

Les difficultés rencontrées jusqu'à présent dans certains départements hostiles aux plans de randonnée (motif le plus souvent invoqué : risques d'incendie, bris de clôture, gênes apportées au gibier) doivent cependant être rappelées.

Pour lever certaines difficultés, il conviendrait probablement de prévoir une précision rédactionnelle. D'une part, l'expression « itinéraires de promenade et de randonnée » semble trop extensive, et gagnerait à être remplacée par les mots : « chemins et sentiers présentant un intérêt particulier pour la promenade et la randonnée ».

Par ailleurs, les termes de promenade et de randonnée doivent être compris dans l'acception fournie par la circulaire précitée de 1977, c'est-à-dire comprenant la randonnée pédestre et équestre ainsi que le cyclotourisme, à l'exception formelle des modes de déplacement motorisés (« moto verte ») dont le développement rapide, anarchique et désastreux à bien des égards, doit être limité.

Le succès des plans départementaux de randonnée dépendra également du concours des associations représentatives des « utilisateurs d'espace » chambres d'agriculture, fédérations de chasseurs, forestiers, associations de tourisme pédestre. **La conclusion de conventions pour l'utilisation du domaine privé de la commune ne saurait, en revanche, porter atteinte aux itinéraires actuellement balisés et empruntant ces chemins ruraux.**

B. — Le principe de la continuité des chemins ruraux

Le troisième alinéa de l'article 48 dispose que l'aliénation des chemins inscrits au plan ne sera valable que si un itinéraire de substitution garantit le rétablissement de la continuité de l'itinéraire inscrit ou si le maintien d'une servitude de passage est préservé sur ce chemin aliéné. Cette obligation s'impose tant aux communes, qu'aux départements ou à l'Etat, à l'occasion d'opérations publiques d'aménagement foncier.

Cette disposition ne sera opératoire que si le plan départemental est, dans des conditions propres à chaque département, rapidement et convenablement établi. En outre, **rien ne garantit un choix satisfaisant de l'itinéraire de substitution.** A titre d'exemple, il ne serait pas heureux que le chemin de Saint-Jacques de Compostelle empruntât des départementales ou des voies goudronnées.

C. — Financement de l'aménagement des chemins et sentiers de randonnée

Pour assurer le succès de cette entreprise, il convient non seulement d'entreprendre une campagne d'information

auprès des conseils municipaux concernés, mais également de ne pas pénaliser financièrement les petites communes rurales au territoire parfois très vaste. Même modeste, le coût d'entretien et de surveillance des itinéraires inscrits peut se révéler trop élevé pour les finances locales.

Si les retombées de la fréquentation des chemins de randonnée sont difficilement perceptibles par les communes (animation humaine, commerce local), elles peuvent devenir non négligeables dans la perspective du développement du tourisme vert (auberges rurales, gîtes ruraux, gîtes d'étape, camping à la ferme, location de chevaux, de roulottes). Il faut, en effet, savoir que l'une des exigences fondamentales des touristes devient de plus en plus la possibilité de disposer d'itinéraires de promenade à proximité immédiate de leur lieu de résidence.

Difficilement mesurables au niveau de la commune, ces retombées sont plus sensibles au niveau du département. Dans cette optique, il conviendrait de préciser la rédaction de l'article 48. On pourrait ainsi disposer que : le département peut en assurer l'entretien et la signalisation, dans des conditions fixées par convention avec les propriétaires publics ou privés.

Actuellement, le S.E.A.T.E.R. (Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de l'Espace Rural) dépendant du Ministère de l'Urbanisme et du Logement reste le seul service de l'Etat à continuer à subventionner les plans. Le bilan financier des aides de l'Etat peut être ainsi résumé :

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 hors GSO(1) | TOTAL |
|---|------|------|------|------|------|---------------------|-------|
| Subventions | | | | | | | |
| Y compris les « mises en réserve » | | | | | | | |
| — Environnement | — | 300 | — | — | — | — | 300 |
| — FIANE (2) FIQV (3) | 1200 | 800 | — | — | — | — | 2000 |
| — SEATER | 355 | 450 | 55 | 445 | 665 | 225 | 2195 |
| — TOTAL | 1555 | 1550 | 55 | 445 | 665 | 225 | 4495 |
| Non compris les « mises en réserve » | 1355 | 1010 | 620 | 520 | 765 | 225 | 4495 |
| Départements ayant reçu une subvention | | | | | | | |
| — pour la première fois | 15 | 12 | 11 | 10 | 8 | 2 | 58 |
| — dans l'année | 15 | 14 | 13 | 12 | 16 | 4 | — |

(1) Opération Grand Sud-Ouest.

(2) Fonds d'Intervention et d'Action pour la Nature et l'Environnement.

(3) Fonds Interministériel pour la Qualité de la Vie.

Le développement de la randonnée et de la promenade pédestre est devenu un fait de société. Quelques chiffres en témoignent. De 1974 à 1981, le nombre de gîtes d'étape sur des itinéraires reconnus est passé de l'ordre de 50 à 400, le nombre des topoguides vendus de 56.000 à 136.000. Selon des enquêtes réalisées pour le compte de la S.N.C.F., 2,9 millions de Français de plus de 15 ans font au moins trois randonnées de six heures par an.

Dans une économie morose, le seul secteur porteur reste celui du tourisme. Au sein de ce secteur, la branche «tourisme vert» apparaît comme la plus prometteuse. Notons qu'elle attire un nombre croissant de touristes étrangers.

Il apparaît clairement que la protection d'un faible pourcentage de l'ensemble des chemins ruraux constitue une urgence. Car le report incessant des décisions normatives irrite et décourage, et réduirait, s'il n'y était pas mis un terme, notre patrimoine de chemins et sentiers à l'état de peau de chagrin.

Sous réserve de quatre amendements qu'elle vous soumet et de l'article additionnel avant l'article 48, la commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

*
* *

Sous réserve des observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan vous propose de donner un avis favorable à la proposition de loi tendant à compléter 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.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

Art. 12

Amendement : Remplacer les deux premiers alinéas de cet article par les quatre alinéas suivants :

«Le département a compétence en matière de transports scolaires. Le Conseil général en arrête les modalités de fonctionnement et en fixe les tarifs».

«Ces transports doivent bénéficier également à tous les enfants placés dans les mêmes conditions et accomplissant leur préscolarité et leur scolarité dans le département».

«Le plan départemental des transports scolaires est arrêté après avis du conseil départemental de l'éducation. Dans le cadre de ce plan, le Conseil général, le conseil municipal ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des communes, groupements de communes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales.

«Le cas du transport des enfants effectuant leur scolarité dans un département voisin de celui de leur département de résidence, pourra faire l'objet d'une convention entre les collectivités concernées».

Art. additionnel avant l'article 13

Amendement : Avant l'article 13, insérer un article 13 A ainsi rédigé :

La région crée et autorise la création par d'autres personnes publiques ou privées des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique et des aérodromes agréés à un usage restreint ; elle délivre les autorisations de créer des aérodromes à usage privé.

La région est compétente pour l'aménagement et l'exploitation des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique et des aérodromes agréés à usage restreint. L'aménagement et l'exploitation des équipements et services qui, sur ces aérodromes sont destinés à assurer la sûreté du transport aérien et le contrôle de la circulation aérienne, continuent de relever de la compétence de l'Etat.

La région ou la collectivité territoriale délégataire peut concéder l'aménagement et l'exploitation des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique et des aérodromes agréés à usage restreint à des personnes publiques, notamment à des chambres de commerce et d'industrie, ou à des personnes privées.

Demeurent toutefois de la compétence de l'Etat :

a) les aérodromes exploités par l'Aéroport de Paris en application des articles L.251-1 et suivants du Code de l'aviation civile et dont la liste sera fixée par décret ;

b) l'aérodrome de Bâle-Mulhouse mentionné à l'article L.260-1 du même Code ;

c) les aérodromes réservés à l'usage exclusif des administrations de l'Etat ;

d) les aérodromes dont la situation géographique particulière et l'éloignement de la partie continentale du territoire national le justifie ; après consultation des régions intéressées un décret en Conseil d'Etat fixe la liste de ces aérodromes.

Les compétences respectives de l'Etat et de la région sur les aérodromes affectés conjointement à usage civil et militaire sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les articles L.221-1, L.221-2 et L.223-1 du Code de l'aviation civile relatifs aux aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique sont abrogés en tant qu'ils concernent la Métropole et les Départements d'Outre-Mer.

Les charges résultant pour les régions des dispositions du présent article sont compensées par l'Etat, conformément aux articles 5 et 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier précitée.

Art. 13

Amendement : Supprimer cet article.

Article 14.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

La région est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports fluviaux et les canaux d'accès à ceux-ci qui lui sont transférés par décret en Conseil d'Etat sur proposition du conseil régional intéressé.

Amendement : Au dernier alinéa de cet article après les mots :

et d'industrie

ajouter les mots :

ou à des personnes privées.

Article 21.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de cultures marines sont financées et attribuées par la région.

Les aides aux travaux collectifs d'aménagement destinées aux cultures marines sont financées et attribuées par le département.

Article 22.

Amendement : Adopter pour cet article la nouvelle rédaction suivante :

L'adaptation des dispositions de l'article 12 de la présente loi à la région Ile de France fera l'objet de dispositions législatives spéciales dans le cadre de la loi relative à l'organisation des transports dans cette région.

Article additionnel avant l'article 48.

Amendement : Insérer avant l'article 48 un article additionnel ainsi rédigé :

L'utilisation de chemins et sentiers pour la promenade et la randonnée s'exerce dans le cadre des pouvoirs de police dévolus aux autorités municipales. Elle respecte la propriété privée, qu'il s'agisse des clôtures et des établissements divers installés sur ces chemins et sentiers ou des récoltes sur pied et cultures pérennes. Elle ne saurait contrarier les mesures prises pour la gestion des espèces pouvant faire l'objet d'actes de chasse.

Article 48.

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Le département établit, après avis des communes intéressées, un

plan départemental des chemins et sentiers présentant un intérêt particulier pour la promenade et la randonnée.

Amendement : Après la dernière phrase du deuxième alinéa de cet article, ajouter la phrase suivante :

Ces conventions peuvent fixer les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du département.

Amendement : Dans la première phrase du troisième alinéa remplacer les mots :

... liste départementale...

par les mots

...plan départemental...

Amendement : Après le troisième alinéa de cet article, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

Les charges résultant pour les départements des dispositions du présent article sont compensées par l'Etat, conformément aux articles 5 et 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.