

N° 658

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2011

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Renée NICOUX, MM. Didier GUILLAUME, Jean-Pierre BEL, Michel TESTON, Marc DAUNIS, Mmes Bernadette BOURZAI, Nicole BONNEFOY, Jacqueline ALQUIER, MM. René-Pierre SIGNÉ, Yves CHASTAN, Jean-Jacques MIRASSOU, Thierry REPENTIN, Yannick BOTREL, Yves DAUDIGNY, Yves KRATTINGER, Serge GODARD, Mmes Odette HERVIAUX, Gisèle PRINTZ, Josette DURRIEU, Françoise CARTRON, Maryvonne BLONDIN, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. François REBSAMEN, François PATRIAT, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jean-Luc FICHET, Michel BOUTANT, Jacques BERTHOU, Bertrand AUBAN, François MARC, Roger MADEC, Jean-Marc TODESCHINI, Claude JEANNEROT, Alain ANZIANI, Gérard MIQUEL, Roland COURTEAU, Bernard PIRAS, Ronan KERDRAON, Daniel RAOUL, Bernard FRIMAT, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Marcel RAINAUD, Mmes Michèle ANDRÉ, Monique CERISIER-ben GUIGA, Christiane DEMONTÈS, Catherine TASCA, Bariza KHIARI, MM. Claude DOMEIZEL, Jacky LE MENN, Jean-Pierre MASSERET, Jean-Pierre MICHEL, Serge LAGAUCHE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Jean-Louis CARRÈRE, Simon SUTOUR, Jean-Pierre GODEFROY, Mme Virginie KLÈS, MM. Jean-Pierre SUEUR, Paul RAOULT, Claude HAUT, Mme Nicole BRICQ et les membres du groupe socialiste et apparentés visant à **instaurer un nouveau pacte territorial**,*

Par M. Pierre HÉRISSON,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 541 (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	7
<b>A. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES</b> .....	7
1. <i>Le dispositif de prime d'aménagement du territoire</i> .....	7
2. <i>Les pôles de compétitivité</i> .....	8
3. <i>Les pôles d'excellence rurale</i> .....	8
<b>B. L'OPTIMISATION DU MAILLAGE TERRITORIAL DES SERVICES PUBLICS</b> .....	9
1. <i>Le renforcement de la présence postale territoriale</i> .....	9
2. <i>Les espaces multi services</i> .....	10
3. <i>L'accord « Plus de services au public »</i> .....	11
<b>C. L'AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ DES TERRITOIRES</b> .....	11
1. <i>Le schéma national des infrastructures de transport</i> .....	11
2. <i>Le programme national « très haut débit »</i> .....	13
3. <i>La couverture du territoire en téléphonie mobile</i> .....	14
<b>D. L'ORGANISATION TERRITORIALE DU SYSTÈME DE SANTÉ</b> .....	15
1. <i>Nouvelles pratiques et coopérations</i> .....	15
2. <i>Le projet régional de santé</i> .....	16
<b>II. UNE PROPOSITION DE LOI FONDÉE SUR UNE CRITIQUE RADICALE</b> .....	16
<b>A. UN EXPOSÉ DES MOTIFS À CHARGE ET LARGEMENT EXCESSIF</b> .....	17
1. <i>Une dénonciation des effets territoriaux de la révision générale des politiques publiques</i> .....	17
2. <i>Une critique des objectifs et des méthodes de l'aménagement du territoire</i> .....	18
3. <i>Une inquiétude quant aux relations entre l'État et les collectivités territoriales</i> .....	18
<b>B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	18
1. <i>Titre I<sup>er</sup> : instaurer une nouvelle gouvernance des politiques publiques</i> .....	19
2. <i>Titre II : promouvoir une nouvelle organisation de l'offre de services publics</i> .....	19
3. <i>Titre III : promouvoir un aménagement équilibré de l'espace, faciliter la mobilité et encourager le développement économique</i> .....	20
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	22
<b>A. UNE PORTÉE NORMATIVE LIMITÉE</b> .....	22
<b>B. UN COÛT FINANCIER NON ÉVALUÉ</b> .....	23
<b>C. UNE PROPOSITION DE LOI PRÉMATURÉE</b> .....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	35
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37



Mesdames, Messieurs,

M. Jean-Jacques Lozach, Mme Renée Nicoux, M. Didier Guillaume et leurs collègues du groupe socialiste et apparentés ont déposé le 19 mai 2011 une proposition de loi visant à instaurer un nouveau pacte territorial<sup>1</sup>. Les auteurs de ce texte fondent leur initiative législative sur une triple critique.

Premièrement, ils dénoncent les effets territoriaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagées depuis cinq ans. Selon eux, *« la solidarité nationale est mise à mal et de multiples fractures territoriales se développent à la faveur du désengagement de l'État qui n'assume plus ses missions de service public et ne mène plus de politique nationale d'aménagement du territoire »*.

Deuxièmement, ils critiquent les objectifs et les méthodes de la politique d'aménagement du territoire. Selon eux, *« la logique de pôles, de compétitivité ou d'excellence rurale, ne fait que renforcer les forces d'attraction des zones déjà attractives. Quant à la pratique des appels à projet, elle ne fait pas une politique d'aménagement équilibré des territoires. Au contraire, elle les met en concurrence »*.

Troisièmement, ils s'inquiètent de ce qu'ils considèrent comme une *« crise du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales qui est tout à fait dommageable pour la cohésion de notre pays »*.

Sur la base de **ce constat largement excessif et orienté**, cette proposition de loi réunit un ensemble – quelque peu disparate – de dispositions visant à favoriser la concertation entre l'État et les collectivités territoriales, à densifier l'offre de services publics sur les territoires, à promouvoir un aménagement équilibré de l'espace, à faciliter la mobilité et à encourager le développement économique.

Tout naturellement, cette proposition de loi est renvoyée à votre commission de l'économie, l'aménagement du territoire relevant expressément de ses compétences. Elle s'en est d'ailleurs toujours préoccupé, ayant à cœur tant à travers l'examen des projets ou propositions de lois qui lui sont confiés que des travaux d'information ou de contrôle qu'elle entreprend, de veiller à la prise en compte du développement harmonieux des territoires.

A titre d'exemple, et pour les plus importantes d'entre elles, on citera la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires, la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, ainsi que celle du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, mais aussi la loi

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 541 (2010-2011).

du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique ou encore la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux services postaux.

Tout en étant particulièrement vigilante à l'identification des handicaps réels de certains territoires et à l'adoption de mesures correctrices ou compensatoires, votre commission entend valoriser les atouts et les dynamiques à l'œuvre au cœur de beaucoup d'autres.

C'est pourquoi **elle ne partage absolument pas les analyses très critiques des auteurs de la proposition de loi**, à la lumière du panorama de la politique d'aménagement du territoire rappelé par votre rapporteur.

Elle conteste en outre le bien fondé de la plupart des solutions proposées, parfois dépourvues de portée normative et **n'ayant fait l'objet d'aucune étude d'impact financière**, ce qui n'est guère responsable dans le contexte de dégradation majeure de nos finances publiques.

Elle a enfin estimé pertinent, avant de se prononcer, de prendre le temps de connaître et expertiser **les conclusions de trois missions communes d'information du Sénat encore en cours ou à peine achevées, dont les champs d'investigation recoupent très largement les domaines abordés par la proposition de loi**.

Sur la proposition de votre rapporteur, elle a en conséquence adopté **une motion de renvoi en commission**.

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Contrairement aux assertions des auteurs de la proposition de loi, le **Gouvernement, loin de renoncer à sa responsabilité de garant de la solidarité nationale**, a développé **une politique d'aménagement du territoire volontariste et multiforme**, qui repose sur le développement économique des territoires, l'optimisation du maillage territorial des services publics et une stratégie d'amélioration de l'accessibilité des territoires.

#### *A. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES*

##### **1. Le dispositif de prime d'aménagement du territoire**

Le dispositif de prime d'aménagement du territoire (PAT) constitue une aide directe à l'investissement des entreprises. Son champ d'action concerne deux types de projets : d'une part, les créations, extensions ou reprises des entreprises industrielles ou de services implantées dans les zones d'aides à finalité régionale (AFR) et, d'autre part, les programmes de recherche-développement et d'innovation des entreprises industrielles ou de services sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Pour la période 2007-2013, à la suite de l'évaluation faite du dispositif sur la période précédente, la PAT a été recentrée sur les objectifs prioritaires suivants :

– appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles, afin de renforcer l'attractivité du « site France » ;

– soutenir les projets industriels de taille intermédiaire, portés par des PME ou concernant moins de 100 emplois, et les projets de recherche-développement ;

– encourager le développement des zones en crise en accompagnant les projets les plus structurants.

Les régions étant désormais chefs de file en matière de développement économique, l'État n'intervient que pour les opérations individuelles qui, tout en s'inscrivant dans la stratégie régionale de développement, dépassent le cadre local soit par l'ampleur des montants d'investissements concernés, soit par leur effet structurant pour un territoire ou une filière clé.

## 2. Les pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité a été lancée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004. Le dispositif conjugue trois éléments :

– la réunion de laboratoires, grands groupes, PME et universités au sein de structures, généralement associatives, dont la vocation est l'animation du réseau local de l'innovation ;

– un mécanisme de financement spécifique, le fonds unique interministériel, dédié au financement de projets collaboratifs de recherche-développement, réunissant au moins deux entreprises et un laboratoire en vue d'une innovation susceptible d'atteindre le marché à cinq ans ;

– la participation simultanée de l'État et des collectivités territoriales, à la fois pour le financement des projets et pour le financement des structures d'animation des pôles de compétitivité.

Lors de la première phase de cette politique, 71 pôles de compétitivité ont été labellisés par les CIADT du 12 juillet 2005 et du 5 juillet 2007. Avant l'engagement de la deuxième phase pour la période 2009-2011, une évaluation a été réalisée durant le premier semestre 2008, qui a conduit à la non reconduction de 6 d'entre eux. Par ailleurs, 6 nouveaux pôles de compétitivité dédiés aux éco-technologies ont été labellisés lors du CIADT du 11 mai 2010.

**Le groupe de travail sur les pôles de compétitivité constitué au sein de votre commission<sup>1</sup> a estimé, au terme de ses travaux, que le bilan du dispositif est très positif :** *« l'ensemble des acteurs concernée, au premier rang desquels les collectivités territoriales, se sont fortement mobilisés en faveur des pôles, qui connaissent un véritable dynamisme. Le dispositif a également un impact réel en matière de recherche-développement ».*

Le groupe de travail a formulé plusieurs recommandations pour améliorer encore le dispositif : renforcer les liens entre les pôles et l'enseignement supérieur ; réduire les délais de versement des crédits destinés aux projets afin de faciliter l'intégration des PME ; réduire également les délais de versement des crédits d'animation par l'État ; associer davantage les régions.

## 3. Les pôles d'excellence rurale

La politique des pôles d'excellence rurale a été lancée par le Gouvernement en décembre 2005 sous la forme d'un appel à projets autour de quatre grandes thématiques : la promotion des patrimoines naturels, culturels et touristiques ; la valorisation des bio-ressources ; le développement des

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 40 (2009-2010) fait par MM. Michel Houel et Marc Daunis.

services et de l'accueil de nouvelles populations ; l'excellence pour les productions agricoles, industrielles, artisanales et de services localisées.

Deux campagnes de labellisation en 2006 et 2007 ont permis de retenir 379 pôles d'excellence rurale, qui ne sont pas exclusivement réservés aux zones de revitalisation rurale. La labellisation s'accompagne d'une aide au financement, pouvant atteindre au maximum 33 % du montant du projet pour les opérations avec maîtrise d'œuvre publique, et 50 % dans les ZRR.

Le groupe de travail sur les pôles d'excellence rurale constitué au sein de votre commission<sup>1</sup> a estimé, au terme de ses travaux, que « *le dispositif a été dans l'ensemble un succès en favorisant la mobilisation des acteurs locaux et en accélérant la mise en œuvre de projets issus des territoires* ». **Votre commission s'était alors prononcée en faveur d'un nouvel appel à projet de pôles d'excellence rurale** et avait approuvé les recommandations formulées par son groupe de travail pour améliorer encore le dispositif.

Un appel à projets a été lancé par le Gouvernement en décembre 2009 pour la deuxième génération de pôles d'excellence rurale. Au total, 264 nouveaux pôles ont été retenus en deux vagues.

## ***B. L'OPTIMISATION DU MAILLAGE TERRITORIAL DES SERVICES PUBLICS***

### **1. Le renforcement de la présence postale territoriale**

**L'article 3 de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010** relative à l'entreprise publique La Poste et aux services postaux, qui **résulte d'un amendement du Sénat, fait obligation à La Poste de maintenir sur le territoire un réseau de 17 000 points de contact** : bureaux de poste, agences postales communales, agences postales intercommunales et relais Poste.

Le contrat de présence postale qui a été signé le 26 janvier 2011 entre l'État, La Poste et l'Association des Maires de France (AMF) renforce ces dispositions législatives. La Poste aura désormais obligation, également, de maintenir le nombre de points de contact existant dans les zones rurales, les zones de montagne, les zones urbaines sensibles et dans les départements d'outre-mer.

**Le contrat prévoit, par ailleurs, une concertation locale avant toute modification significative des conditions de l'offre de services des points de contact.** Un diagnostic préalable devra être réalisé, et l'accord du conseil municipal sera nécessaire pour toute transformation d'un bureau de poste.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 622 (2008-2009) fait par M. Rémy Pointereau.*

Au plan financier, le contrat fixe les modalités de gestion du fonds national de péréquation destiné au financement de la présence postale territoriale, qui sera abondé de 170 millions d'euros par an, au lieu de 135 millions dans le précédent contrat. Ce fonds est alimenté essentiellement par l'allègement de fiscalité locale consenti à La Poste en contrepartie de sa mission d'aménagement du territoire.

Afin d'assurer une véritable péréquation, la répartition du fonds se fera par dotations départementales en fonction du nombre de points de contact postaux situés dans les zones rurales, les zones de montagne, les zones urbaines sensibles et les départements d'outre-mer. Ces dotations financeront l'indemnisation des agences postales communales et intercommunales, ainsi que la rémunération des relais Poste.

## 2. Les espaces multi services

A l'initiative des collectivités territoriales, des opérateurs de services publics et du secteur privé, des accueils mutualisés se sont développés au cours des dernières années, soit dans des sites dédiés, soit dans les mairies, soit chez les commerçants, aussi bien en zones urbaines qu'en zones rurales. On estime aujourd'hui à environ 7 000 le nombre de sites concernés en métropole :

– les **relais de service public**, labellisés par l'État, rassemblent au moins un service lié à l'emploi et un service du secteur social. Mais de nombreux relais de service public accueillent d'autres types de services, jusqu'à une vingtaine d'opérateurs groupés sur un même site. On en dénombre actuellement 220 dans les territoires ruraux.

– les **points multiservices** visent à l'accueil dans une entreprise artisanale ou commerciale en territoire rural d'un espace de services diversifiés (retrait d'argent, informations touristiques, point internet, produits de téléphonie mobile, dépôt de pain...). On en dénombre actuellement 250 dans les territoires ruraux de cinq régions.

– les **points information médiation multi services** sont installés en milieu urbain, dans des quartiers difficiles, et réunissent jusqu'à vingt entreprises chargées de missions de service public.

– les **relais Poste** sont créés par convention entre La Poste et un commerçant ou artisan en zone rurale, qui fournit une partie des prestations du service postal (courrier, colis, certains services bancaires).

– les **agences postales communales**, installées dans les mairies rurales, proposent des services postaux partiels mais légèrement plus étendus que ceux fournis dans les relais Poste.

– les maisons départementales, créées dans de nombreux cantons urbains et ruraux à l’initiative des conseils généraux, visent à rapprocher les services départementaux de l’ensemble des administrés.

### **3. L’accord « Plus de services au public »**

A l’initiative du ministre chargé de l’aménagement du territoire, **un accord national « Plus de services au public » a été conclu le 28 septembre 2010 entre l’État et neuf grands opérateurs nationaux de services** (La Poste, EDF, la SNCF, GDF Suez, Pôle emploi, l’Assurance maladie, la Caisse nationale d’allocations familiale, la Mutualité sociale agricole et l’Assurance retraite), soutenus par deux organismes facilitateurs, la Caisse des dépôts et consignations et l’Union nationale des PIMMS (Points information médiation, multi services).

Les participants à l’accord proposent de **démultiplier l’offre de services accessibles dans des lieux d’accueil uniques** : 60 nouveaux lieux d’accueil seront ouverts et 300 autres sites bénéficieront d’une offre de services complétée. L’initiative porte, dans un premier temps, sur 22 départements métropolitains et une région d’outre-mer.

Les engagements des signataires sont au nombre de cinq : multiplier les points d’accès aux services en zone rurale ; simplifier l’accès et l’offre de services au public par l’usage des nouvelles technologies ; mieux accompagner et conseiller les usagers ; clarifier l’offre de services proposée au public ; accompagner les projets au niveau local et évaluer en vue de la généralisation de l’expérimentation.

## ***C. L’AMÉLIORATION DE L’ACCESSIBILITÉ DES TERRITOIRES***

### **1. Le schéma national des infrastructures de transport**

Prévu par les articles 16 et 17 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement, dite « loi Grenelle I », le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) fixe les ambitions de l’État en matière d’entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence. Ce schéma définit également des objectifs en termes de réduction des impacts environnementaux pour les espaces agricoles et naturels. L’objectif principal de ce nouveau document de programmation est de favoriser le report modal au profit des modes de transport les plus respectueux de l’environnement.

Le Gouvernement a produit en juillet 2010 un premier avant-projet de SNIT, accompagné de son rapport environnemental, suivi en janvier 2011 d’un

avant-projet consolidé tenant compte de la plupart des observations formulées lors de la phase de concertation.

Le SNIT se présente comme un document stratégique de planification à un horizon de vingt ou trente ans, mais ne constitue pas une programmation financière. Tous les projets qui y sont recensés n'ont pas vocation à être intégralement réalisés au cours de la période concernée, et ne s'accompagnent pas d'un plan de financement. Il s'agit également d'un document évolutif, puisque la « loi Grenelle I » prévoit que le SNIT sera actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.

Le SNIT privilégie les modes de transport alternatifs à la route. La répartition par modes des investissements qu'il prévoit est la suivante : 62,2 % pour le ferroviaire, 18,1 % pour les transports collectifs urbains, 9,7 % pour le fluvial, 7,8 % pour le routier, 1,8 % pour le portuaire et 0,6 % pour l'aérien. Il comporte également une clef de répartition des dépenses entre les différents acteurs : 32,9 % pour l'État, 37,2 % pour les collectivités territoriales, 29,9 % pour les autres contributeurs, qui sont pour l'essentiel des opérateurs de l'État comme Réseau ferré de France ou Voies navigables de France.

**Le groupe de suivi du SNIT constitué au sein de votre commission<sup>1</sup> a mis en avant l'impérieuse nécessité de tenir compte de la logique d'aménagement du territoire :** *« Désenclaver les territoires, reconnaître un droit pour tous les citoyens à disposer d'infrastructures de transports et de services performants, constituent un credo, un socle de revendications commun pour tous les membres du groupe de suivi (...) Veillons à ne pas créer une société à deux vitesses, où le succès des lignes de train à grande vitesse se ferait au détriment des projets ferroviaires plus modestes, de l'entretien de notre réseau routier, et de la relance du fret ferroviaire ! Le SNIT doit répondre à la fois à une logique de trafic et à une logique d'aménagement du territoire ».*

Le groupe de suivi de votre commission a formulé dix propositions pour renforcer la pertinence du SNIT, parmi lesquelles : faire réaliser par un organisme indépendant un audit des besoins de rénovation des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ; mener une concertation continue avec les décideurs locaux concernés ; préciser les engagements financiers de l'État et pérenniser les recettes de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ; hiérarchiser les projets en fonction de leur bilan économique, social et environnemental ; **présenter une liste de projets répondant à une logique d'aménagement du territoire**, avec une priorité à la desserte par ligne à grande vitesse des capitales régionales **et à l'amélioration des dessertes routières en l'absence de solution alternative** ; faire évaluer par un organisme indépendant les externalités négatives générées par le transport routier ; améliorer l'évaluation environnementale, notamment en termes de méthodologie.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 592 (2010-2011) fait par M. Louis Nègre.

## 2. Le programme national « très haut débit »

Le Président de la République a défini le 9 février 2010, en conclusion des Assises des territoires ruraux, **un objectif de couverture de 100 % des foyers par le très haut débit en 2025**. Un programme national « très haut débit » a été lancé par le Gouvernement au mois de juin 2010.

Le démarrage de ce programme est financé, dans le cadre des investissements d'avenir, par le Fonds pour la société numérique (FSN), qui alimentera en fonction des besoins le Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) créé par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

La structure nationale de pilotage de ce programme rassemble le commissariat général à l'investissement (CGI), la DATAR, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), la direction générale des collectivités locales (DGCL), et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Des instances de concertation régionales ont été mises en place autour des préfets de région.

Le succès du programme national « très haut débit » repose sur une bonne articulation entre les projets de déploiement des opérateurs privés et les réseaux d'initiative publique. Sept projets-pilotes, associant collectivités et opérateurs, ont été retenus pour préparer le lancement du programme national par la définition des bonnes pratiques relatives à la conception, la construction et l'exploitation de réseaux publics de télécommunication à très haut débit. L'État a investi 500 000 euros par projet. Le déploiement des projets-pilotes s'étend jusqu'à l'été 2011, et un guide des bonnes pratiques sera publié à l'automne 2011.

Durant la même période, à l'issue d'un appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII), les opérateurs ont fait part de leur intention d'engager, d'ici cinq ans, des déploiements de fibre optique sur plus de 3 400 communes regroupant, avec les 148 communes définies par l'ARCEP comme « zones très denses », près de 57 % de la population française.

L'État a ainsi une vision précise, à l'horizon 2015, des zones moins rentables où il devra soutenir les investissements publics. **Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique en cours d'élaboration par les collectivités territoriales définiront les priorités et les niveaux d'investissement public pour la meilleure desserte des territoires.**

Un montant d'un milliard d'euros est prévu pour renforcer la capacité d'investissement des opérateurs, sous forme de prêts pour les initiatives ayant fait l'objet d'une manifestation d'intention d'investir dans le déploiement de la fibre optique. Ces prêts seront également accessibles aux opérateurs privés choisis comme délégataires au terme d'une procédure ouverte dans le cadre de réseaux d'initiative publique. Un label gouvernemental sera décerné aux

opérateurs prenant des engagements en matière de rapidité et d'homogénéité de leur déploiement.

Une enveloppe de 900 millions d'euros est consacrée aux projets de déploiement de fibre optique des collectivités territoriales, sur les territoires n'ayant pas fait l'objet de manifestations d'intention d'investir de la part des opérateurs, et intégrés à un schéma directeur territorial d'aménagement numérique. **Ce cofinancement sera modulé selon la situation de chaque département, en prenant en compte la proportion de la population vivant en territoire rural.** S'agissant de l'outre-mer, les modalités de financement seront adaptées afin de prendre en compte les spécificités de ces territoires.

L'État veillera à la bonne articulation entre l'initiative privée et l'initiative publique. Afin de garantir le respect des lignes directrices européennes, le FSN ne financera que les projets intervenant sur des zones où aucun projet d'investissement privé ne sera avéré.

Les collectivités territoriales devront consulter les opérateurs, au-delà de leurs déclarations dans le cadre de l'AMII, lors de l'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, afin de préciser leurs annonces d'investissements et de formaliser leurs calendriers de déploiement sur le territoire.

Cette bonne répartition des rôles devra être confirmée par l'absence d'objection, de la part des opérateurs, quant aux projets déclarés de réseaux d'initiatives publique.

Enfin, afin de permettre le déploiement d'un service généralisé à tous, un soutien de 40 millions d'euros en 2011 est prévu pour la réalisation, sous l'égide du Centre National d'Études Spatiales, des travaux de recherche-développement visant à préparer la nouvelle génération de satellites dédiés à l'accès à Internet à très haut débit.

### **3. La couverture du territoire en téléphonie mobile**

**La DATAR pilote, depuis 2003, la mise en œuvre du programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile de deuxième génération (norme GSM).** Dans le cadre d'une convention nationale passée entre l'État, l'Association des départements de France, l'Association des maires de France, l'ARCEP, et les opérateurs (Orange, SFR et Bouygues télécom), ce programme organise la couverture de 2 946 communes. Un programme complémentaire de 364 nouvelles communes a été ajouté en 2008.

La réalisation des pylônes est prise en charge à hauteur de 57 % par la puissance publique, et de 43 % par les opérateurs. Ces derniers doivent, de surcroît, placer les équipements actifs de transmission sur la totalité des sites équipés.

Au 31 décembre 2010, 110 millions d'euros de crédits publics ont été mobilisés et le programme initial est réalisé à 98,8 %, puisque 2 912 communes sont couvertes. La population de ces communes s'élève à 800 000 personnes. Le programme complémentaire est, quant à lui, réalisé à hauteur de 20 %, avec 71 communes couvertes.

Pour la technologie UMTS, dite de troisième génération, qui offre un débit supérieur et permet ainsi le transfert de données, la couverture des zones rurales se fera dans le cadre des accords de partage de réseaux, qui associent les opérateurs pour le déploiement sur le périmètre du précédent programme, étendu à environ 200 communes supplémentaires.

Le déploiement de la technologie à venir, dite de quatrième génération, sera permis par l'extinction des télédiffusions en analogique : c'est ce qu'il est convenu de dénommer le « dividende numérique ». En octobre 2008, le Premier ministre a décidé de réserver certaines fréquences issues du « dividende numérique » pour les communications électroniques. Ces fréquences seront libérées à partir du 30 novembre 2011, date prévue pour la fin du schéma national d'arrêt de la télévision analogique.

Le 16 mai 2011, l'ARCEP a publié son projet de décision concernant les attributions des fréquences du « dividende numérique », en cours de consultation auprès de la commission consultative des communications électroniques. Les documents finaux seront ensuite transmis au gouvernement avant le lancement des appels à candidatures.

#### ***D. L'ORGANISATION TERRITORIALE DU SYSTÈME DE SANTÉ***

**La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires vise à mieux répartir l'offre de soins en modifiant l'organisation territoriale du système de santé.** Plusieurs articles de cette loi font spécifiquement référence aux zones rurales ou de montagne, et insistent sur la nécessité de prendre en compte les spécificités géographiques et d'accès de l'ensemble des territoires.

##### **1. Nouvelles pratiques et coopérations**

En ce qui concerne l'offre de soins de premier recours, la loi précise le rôle des différents professionnels de santé, notamment le médecin généraliste et le pharmacien, pivots des soins de proximité, et la coordination des interventions auprès des personnes souffrant de pathologie chronique pour un maintien à domicile de qualité. Le regroupement de professionnels au sein de maisons de santé, pôles de santé ou centres de santé est encouragé, avec des possibilités de financement de fonctionnement par l'assurance maladie. Le

« contrat santé solidarité », destiné aux médecins déjà installés, et le « contrat d'engagement de service public », pour les étudiants, sont créés afin de favoriser l'installation ou maintenir des médecins généralistes dans les zones déficitaires.

En ce qui concerne l'offre de soins hospitaliers, la coopération entre établissements hospitaliers, publics et privés, est encouragée, avec une intervention prédominante du directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) qui doit, au-delà d'objectifs d'efficacité et de qualité des soins, **adapter le système de soins aux besoins de la population.**

**De nouvelles pratiques professionnelles, favorables à l'aménagement du territoire, sont autorisées.** Ainsi, la loi ouvre la possibilité à certains professionnels de santé d'effectuer des actes jusqu'ici réservés aux médecins, permettant une adaptation aux difficultés sur un territoire. Ces dispositions permettront de libérer du temps médical pour des activités plus spécifiques.

## **2. Le projet régional de santé**

La régionalisation des politiques de santé est réaffirmée par la loi, avec l'institution d'un projet régional de santé définissant les objectifs pluriannuels ainsi que les mesures tendant à les atteindre. Ce projet comprend, au-delà d'un plan stratégique et de schémas régionaux de prévention, d'organisation des soins et d'organisation médico-sociale, un programme relatif au développement de la télémédecine et des programmes territoriaux de santé pouvant donner lieu à des contrats locaux de santé, conclus notamment avec les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Le projet régional de santé doit répondre à certaines exigences de proximité et d'accessibilité, notamment pour les soins de premier recours, et sa répartition territoriale doit répondre aux exigences d'accessibilité géographique en prenant en compte les difficultés de déplacement des populations.

## **II. UNE PROPOSITION DE LOI FONDÉE SUR UNE CRITIQUE RADICALE**

La proposition de loi débute par un long exposé des motifs qui se présente comme une attaque en règle contre la politique conduite en matière de services publics et d'aménagement du territoire par le Gouvernement, sous l'autorité du Président de la République et avec le soutien de la majorité parlementaire. **Rien ne trouve grâce aux yeux des auteurs de ce texte, et votre commission a considéré que des critiques formulées en ces termes se disqualifient par leur outrance même.**

## **A. UN EXPOSÉ DES MOTIFS À CHARGE ET LARGEMENT EXCESSIF**

### **1. Une dénonciation des effets territoriaux de la révision générale des politiques publiques**

L'exposé des motifs de la proposition de loi débute ainsi par une dénonciation, en termes virulents, des effets sur les territoires de la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée depuis cinq ans.

Le constat de départ des auteurs est celui d'une défaillance radicale de la politique nationale d'aménagement du territoire : « *La solidarité nationale est mise à mal et de multiples fractures territoriales se développent à la faveur du désengagement de l'État qui n'assume plus ses missions de services publics et ne mène plus de politique nationale d'aménagement du territoire. L'État ne protège plus.*

**Cette dernière accusation est grave, et parfaitement dénuée de fondement, comme l'a montré le rappel effectué par votre rapporteur des grands axes de la politique d'aménagement du territoire, que le Gouvernement n'a jamais renoncé à mener.**

Les auteurs de la proposition de loi poursuivent leur propos par une présentation alarmiste de la situation du pays : « *Désormais, les mutations économiques et démographiques de l'espace français ne sont plus accompagnées, les territoires sont mis en concurrence par la puissance publique et des décisions majeures pour l'organisation territoriale de la République sont imposées sans prise en compte de leurs conséquences sur la cohésion économique, sociale et territoriale du pays et sans aucune concertation avec les élus locaux* ».

**Pour expliquer cette situation qu'ils noircissent à dessein,** les auteurs de la proposition de loi mettent en avant tout particulièrement la RGPP : « *En effet, même si l'objectif affiché de la RGPP est l'économie budgétaire, il cache mal une volonté politique marquée de réduire le champ du périmètre d'intervention publique en livrant des biens publics comme l'éducation et la santé aux appétits marchands* ».

**Cette mise en cause est particulièrement déplacée.** En dehors du fait que la RGPP n'a jamais eu pour objectif principal l'économie budgétaire, mais **un souci d'efficacité et de rationalisation dont toute administration doit s'honorer**, l'allusion faite « *aux appétits marchands* » relève du registre de l'insinuation à l'encontre du Gouvernement, qui n'est pas moins respectueux du modèle républicain et des biens publics que n'importe lequel de ses prédécesseurs.

## **2. Une critique des objectifs et des méthodes de l'aménagement du territoire**

Plus généralement, les auteurs de la proposition de loi dénoncent ce qu'ils considèrent comme une carence de la part du Gouvernement en affirmant que l'action publique ne guide plus l'intérêt général, ce qui constitue une attaque qui n'a pas sa place dans un exposé des motifs, mais relève plutôt d'un pamphlet politique voire d'un discours de campagne.

Ces mêmes auteurs n'admettent pas la pertinence des outils récents de la politique d'aménagement du territoire, en considérant que : « *La logique de pôles, de compétitivité ou d'excellence rurale, ne fait que renforcer les forces d'attraction des zones déjà attractives. Quant à la pratique des appels à projet, elle ne fait pas une politique d'aménagement équilibré des territoires. Au contraire, elle les met en concurrence.*

A l'opposé de ces affirmations, et comme il a été rappelé dans la première partie de ce rapport, **votre commission a pris le temps d'étudier de manière approfondie le bilan des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale**, dans le cadre de deux groupes de travail, **qui ont conclu à l'efficacité de ces outils d'aménagement du territoire.**

## **3. Une inquiétude quant aux relations entre l'État et les collectivités territoriales**

Enfin, les auteurs de la proposition de loi s'inquiètent de ce qu'ils considèrent comme une crise des relations entre l'État et les collectivités territoriales en affirmant que : « *La réforme territoriale et la réforme de la fiscalité locale ont toutes deux porté un coup terrible aux dynamiques locales enclenchées par la décentralisation et à l'équilibre territorial de notre pays* ».

Tout en dénonçant une fois encore le caractère inutilement polémique de ces critiques, **votre commission réaffirme sa solidarité avec les votes du Sénat approuvant la réforme territoriale et la réforme de la fiscalité locale.** Elle est convaincue que ces deux réformes feront sentir leurs bienfaits dans la durée, et qu'elles constituent un approfondissement de la logique de la décentralisation.

### ***B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI***

Le dispositif de la proposition de loi comporte 28 articles, répartis en trois titres d'inégale ampleur. Le titre I<sup>er</sup> regroupe six articles à caractère institutionnel. Le titre II regroupe huit articles relatifs à l'organisation

territoriale des services publics. Le titre III regroupe quatorze articles plus disparates.

### **1. Titre I<sup>er</sup> : instaurer une nouvelle gouvernance des politiques publiques**

L'article 1<sup>er</sup> tend à donner une base légale et à préciser les missions de la Conférence nationale des exécutifs, qui existe depuis 2007.

L'article 2 tend, d'une part, à renforcer la représentation des communautés de communes au sein des conférences régionales des exécutifs et, d'autre part, à créer des conférences départementales des exécutifs.

L'article 3 pose le principe d'une évaluation préalable de l'impact territorial des politiques publiques sectorielles menées par l'État et d'une meilleure coordination entre celles-ci et la politique d'aménagement et de développement des territoires.

L'article 4 tend à donner une base légale aux contrats de projets États-régions, qui ont succédé depuis 2007 aux contrats de plan État-régions.

L'article 5 créé un nouveau dispositif contractuel entre l'État et les collectivités territoriales, dénommé « contrat rural de cohésion territoriale », afin de lutter contre les processus de relégation de certains territoires ruraux.

L'article 6 prévoit la mise en place, dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, d'une « grande conférence territoriale » pour engager un nouvel acte de la décentralisation.

### **2. Titre II : promouvoir une nouvelle organisation de l'offre de services publics**

L'article 7 tend, d'une part, à rappeler les principes essentiels des services publics tels que l'égalité d'accès, la continuité et la neutralité et, d'autre part, à poser un principe de proximité dans le cadre de « schémas d'organisation des services publics ».

L'article 8 vise à instaurer un moratoire sur la révision générale des politiques publiques et à demander au Gouvernement de présenter au Parlement un rapport évaluant les effets de celle-ci sur l'équilibre des territoires.

L'article 9 a pour objet, d'une part, de garantir aux populations des temps de trajet maximum pour l'accès à l'offre de soins et, d'autre part, de soumettre à autorisation l'installation des professionnels de santé libéraux dans les zones où l'offre de soins médicaux est particulièrement élevée.

L'article 10 prévoit l'élaboration, dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, d'un « nouveau pacte éducatif » reposant notamment sur l'engagement de l'État à maintenir le nombre de postes d'enseignants et à soutenir les contrats éducatifs locaux.

L'article 11 tend, d'une part, à garantir aux populations des temps de trajets maximum pour l'accès au service public de l'éducation en zones rurales et, d'autre part, à abaisser de six à trois ans l'âge de l'obligation scolaire.

L'article 12 tend à donner une base légale au Centre national pour le développement du sport et à compléter la liste de ses missions par une contribution à l'égal accès des citoyens aux infrastructures sportives sur l'ensemble du territoire.

L'article 13 vise à garantir aux populations un temps de trajet maximum pour l'accès au service public de l'emploi.

L'article 14 prévoit la mise en place d'un « nouveau pacte de protection et de tranquillité publique », décliné en contrats locaux et reposant sur l'engagement de l'État à renforcer les forces de sécurité.

### **3. Titre III : promouvoir un aménagement équilibré de l'espace, faciliter la mobilité et encourager le développement économique**

L'article 15 définit les objectifs de la politique de maîtrise foncière publique et prévoit la conclusion de conventions de partenariat entre les établissements publics fonciers et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

L'article 16 prévoit la définition par l'État, en concertation avec les collectivités territoriales, d'un plan national de financement et de développement des infrastructures de transports pour la période 2011-2021.

L'article 17 tend à inclure l'accès Internet dans le champ du service universel des communications électroniques, à préciser que la mesure des zones de couverture en téléphonie mobile est faite au niveau de l'ensemble du territoire de chaque commune, à prévoir la mise en place d'un plan national de réalisation de la couverture numérique universelle du territoire pour la période 2011-2021, à instaurer une contribution de 5 % des opérateurs de jeux en ligne au Fonds d'aménagement numérique du territoire.

L'article 18 tend, d'une part, à imposer aux établissements de crédits l'obligation de publier les données relatives à l'épargne collectée et aux crédits distribués au niveau de chaque canton, ainsi que l'obligation d'affecter une quote-part de l'épargne collectée au niveau du département au financement de projets locaux, d'autre part, à créer une banque publique d'investissement intervenant dans le domaine industriel.

L'article 19 a pour objet de réformer les procédures de marché publics, d'une part, en instaurant un système de quotas réservés aux petites et moyennes entreprises, d'autre part, en instaurant des dérogations aux obligations de publicité et de mise en concurrence pour les marchés alimentaires destinés à l'approvisionnement des cantines scolaires et pour les marchés de denrées alimentaires périssables.

L'article 20 étend le champ du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce à la sauvegarde et à la modernisation de la petite hôtellerie rurale, de plein air et d'hébergement touristique.

L'article 21 prévoit la mise en place, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, de deux « caisses de mutualisation publique contre le chômage » alimentées par des cotisations volontaires, l'une en faveur des commerçants, artisans et professions libérales, l'autre en faveur des agriculteurs.

L'article 22 instaure une catégorie de « convention de commerce et d'artisanat rural », par laquelle un commerçant ou un artisan exerçant son activité en zone rurale s'engagerait à favoriser le développement économique et social territorial en échange de prestations fournies par l'État, l'ensemble de ces conventions étant financé par un fonds alimenté par une contribution sur la grande distribution.

L'article 23 vise, d'une part, à rappeler les objectifs de l'urbanisme commercial et la compétence des communes et de leurs groupements en la matière, d'autre part, à abaisser de 1000 à 300 mètres carrés le seuil à partir duquel la réalisation d'un magasin de commerce de détail est soumise à autorisation.

L'article 24 crée un contrat territorial d'exploitation, par lequel l'agriculteur recevrait des prestations de la part de l'État en échange d'engagements portant sur l'emploi, la préservation des ressources naturelles, l'occupation de l'espace ou la réalisation d'actions d'intérêt général.

L'article 25 pose le principe d'une compensation par l'État des charges liées aux missions d'intérêt général de l'Office national des forêts.

L'article 26 fait obligation à l'État de veiller au maintien des capacités locales d'expertise et d'accompagnement des projets, et de soutenir les expérimentations menées par les collectivités territoriales pour mutualiser leurs moyens d'ingénierie publique.

L'article 27 prévoit que, dans un délai de dix ans, la part des dotations de péréquation dans la dotation globale de fonctionnement est portée à 25 %, de manière à ce qu'aucune collectivité n'ait un potentiel financier par habitant inférieur à 80 %, ni supérieur à 120 % du potentiel financier moyen par habitant de sa catégorie.

L'article 28 prévoit la compensation des charges résultant de la proposition de loi par la création de taxes additionnelles aux droits de

consommation sur les alcools et les tabacs, pour l'État, par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement, pour les collectivités territoriales, et par la majoration des droits de consommation sur les alcools et les tabacs, pour les organismes de sécurité sociale.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission observe, tout d'abord, qu'une grande partie de cette proposition de loi est dépourvue d'effet juridique immédiat et relève davantage du programme politique que du texte normatif. Elle constate que ses auteurs s'exonèrent de toute contrainte financière et ne se préoccupent pas du coût des mesures qu'ils proposent. **Surtout, votre commission considère que cette proposition de loi présente un caractère prématuré.** En effet, ce texte anticipe sur les travaux de plusieurs missions communes d'information, dont les conclusions n'avaient pas encore été rendues publiques lorsque votre commission s'est réunie pour l'examen du présent rapport. **C'est pourquoi celle-ci a décidé d'adopter une motion de renvoi en commission.**

#### *A. UNE PORTÉE NORMATIVE LIMITÉE*

La valeur normative des différentes dispositions de cette proposition de loi est très inégale. **Beaucoup d'entre elles, et non des moindres, n'ont pas d'effet juridique direct, mais devraient plutôt relever d'une loi de programmation assignant à l'État des objectifs pour l'avenir.** C'est le cas des articles suivants :

- l'article 3 (évaluation préalable de l'impact territorial des politiques publiques sectorielles) ;
- l'article 6 (mise en place d'une grande conférence territoriale) ;
- l'article 10 (instauration d'un nouveau pacte éducatif) ;
- le paragraphe I de l'article 11 (définition de critères de répartition territoriale du service public de l'éducation en zones rurales) ;
- l'article 13 (définition de critères de répartition territoriale du service public de l'emploi) ;
- l'article 14 (mise en place d'un nouveau pacte national de protection et de tranquillité publique) ;
- l'article 16 (mise en place d'un plan national de financement et de développement des infrastructures de transports) ;
- l'article 19 (réforme des procédures de marchés publics en faveur des petites et moyennes entreprises) ;

– l'article 21 (mise en place de caisses de mutualisation publique contre le chômage pour les commerçants, artisans et professions libérales, ainsi que pour les agriculteurs) ;

– l'article 26 (maintien par l'État des capacités locales d'accompagnement des projets et soutien à la mutualisation des moyens locaux d'ingénierie publique) ;

– l'article 27 (renforcement des dispositifs de péréquation financière entre les collectivités territoriales).

Confirmant leur nature de dispositions programmatiques, certains de ces articles fixent un délai après la promulgation de la loi pour leur prise d'effet réelle (six mois pour l'article 6, un an pour l'article 10, trois ans pour le paragraphe I de l'article 11 et pour l'article 13, dix ans pour l'article 27).

**D'autres dispositions de la proposition de loi tendent à donner une valeur légale à des instances, outils ou principes qui existent déjà et fonctionnent très bien sur une base réglementaire ou jurisprudentielle.** C'est le cas des articles suivants :

– article 1<sup>er</sup> (institutionnalisation de la conférence nationale des exécutifs) ;

– article 4 (institutionnalisation des contrats de projets État-régions) ;

– article 7 (rappel des principes essentiels des services publics) ;

– article 12 (institutionnalisation du centre national pour le développement du sport).

La valeur ajoutée de ces articles n'est pas démontrée. Il est même permis de considérer que certains d'entre eux (les articles 4 et 12) empiètent sur le partage entre la loi et le règlement, tel qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution.

## ***B. UN COÛT FINANCIER NON ÉVALUÉ***

**La proposition de loi a un coût financier très probablement important, mais qui n'est aucunement évalué.** Abstraction faite des dispositions dont la portée juridique est trop vague pour qu'on puisse leur imputer un impact financier direct, les articles suivants ont un coût certain :

– article 9 (définition de critères de répartition territoriale de l'offre de soins) ;

– l'article 11 (définition de critères de répartition territoriale du service public de l'éducation en zones rurales) ;

– l'article 13 (définition de critères de répartition territoriale du service public de l'emploi) ;

– l'article 14 (mise en place d'un nouveau pacte national de protection et de tranquillité publique) ;

– article 17 (dispositif de réalisation de la couverture numérique universelle des territoires) ;

– article 20 (extension du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce à la modernisation de la petite hôtellerie rurale, de plein air et d'hébergement touristique) ;

– l'article 21 (mise en place de caisses de mutualisation publique contre le chômage pour les commerçants, artisans et professions libérales, ainsi que pour les agriculteurs) ;

– l'article 22 (instauration d'une convention de commerce et d'artisanat rural) ;

– l'article 25 (compensation par l'État des charges liées aux missions d'intérêt général confiées à l'Office national des forêts).

Certes, l'article 28 final se présente comme une disposition balai, visant à compenser à due concurrence l'aggravation de charges ou les pertes de recettes qui pourraient résulter de l'application de la proposition de loi pour chacune des trois catégories d'administrations publiques :

– pour l'État, les charges seraient compensées par la création de taxes additionnelles aux droits de consommation sur les alcools et les tabacs ;

– pour les collectivités territoriales, les charges seraient compensées par un relèvement de la dotation globale de fonctionnement, lui-même compensé à l'État par la création de taxes additionnelles aux droits de consommation sur les alcools et les tabacs ;

– pour les organismes de sécurité sociale, les charges et les pertes de recettes seraient compensées par une majoration des droits de consommation sur les alcools et les tabacs.

**Toutefois, cet article final de « gage financier » est inopérant.**

En effet, l'article 40 de la Constitution dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

En application, l'article 24 du règlement du Sénat dispose que « *les propositions de loi ont trait aux matières déterminées par la Constitution et les lois organiques. Si elles sont présentées par les sénateurs, elles ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

**Il résulte de ces deux dispositions qu'il est admis de compenser une diminution de recettes publiques par la majoration d'une imposition ou la création d'une taxe affectée, mais parfaitement impossible de gager financièrement la création ou l'aggravation d'une charge publique.**

Or, l'impact financier des articles cités plus haut s'apprécie bien en termes de charges publiques nouvelles, et non pas de pertes de recettes.

Votre commission de l'économie rappelle que dans l'avis qu'elle a adopté lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques<sup>1</sup> elle a déclaré en partager totalement l'objectif, à savoir « *stopper l'inexorable dégradation des finances publiques* », notamment à travers la création des lois-cadres d'équilibre. Si elle s'est opposée à l'instauration d'un monopole fiscal au bénéfice des seules lois financières, elle soutient l'application de l'article 40 de la Constitution, y compris dans ses modalités issues de la décision du Conseil constitutionnel de décembre 2006<sup>2</sup> sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

### **C. UNE PROPOSITION DE LOI PRÉMATURÉE**

Votre commission regrette que l'examen de cette proposition de loi, enregistrée à la présidence du Sénat le 19 mai 2011 pour une discussion en séance publique le 30 juin 2011, se trouve enserré de justesse dans le délai minimum de six semaines prévu par le règlement du Sénat, alors même que la diversité et l'ambition des sujets abordés par ce texte imposent, à l'évidence, de disposer de davantage de temps pour leur analyse.

Cette précipitation de la part de ses auteurs est d'autant plus regrettable que les domaines abordés par cette proposition de loi recourent les champs d'investigation de trois missions communes d'information du Sénat qui n'avaient pas encore fini leurs travaux au moment où votre commission a dû se prononcer.

La **mission commune d'information sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations en matière scolaire** a été constituée le 14 décembre 2010. Elle est présidée par M. Serge Lagauche (Socialiste - Val-de-Marne), son rapporteur étant M. Jean-Claude Carle (UMP-Haute-Savoie), et elle a adopté ses conclusions le 21 juin 2011.

La **mission commune d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux** a été constituée le 26 janvier 2011. Elle est présidée par M. François Patriat (Socialiste - Côte-d'Or), son rapporteur étant M. Dominique de Legge (UMP - Ille-et-Vilaine), et elle a adopté ses conclusions le 22 juin 2011.

<sup>1</sup> Avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire n° 595 (2010-2011).

<sup>2</sup> Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006.

La mission commune d'information relative à Pôle emploi a été constituée le 8 février 2011. Elle est présidée par M. Claude Jeannerot (Socialiste – Doubs), son rapporteur étant M. Jean-Paul Alduy (UMP – Pyrénées orientales). Elle devrait adopter ses conclusions début juillet.

**Cette proposition de loi préjugant largement des conclusions de ces trois missions communes d'information, votre commission estime indispensable de se donner le temps nécessaire pour prendre connaissance de celles-ci, afin de pouvoir se prononcer en bénéficiant de l'éclairage apporté par des analyses solidement étayées.**

**Aussi a-t-elle décidé, à ce stade, de ne pas établir de texte et de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la présente proposition de loi.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 22 juin 2011

La commission procède à l'examen du rapport de M. Pierre Hérisson sur la proposition de loi n° 541 (2010-2011) visant à instaurer un nouveau pacte territorial, présentée par M. Jean-Jacques Lozach et les membres du groupe socialiste et apparentés.

**M. Jean-Paul Emorine, président.** – Je donne d'abord la parole à M. Jean-Jacques Lozach, invité à participer aux travaux de notre commission en tant que premier signataire de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Cette proposition de loi propose un nouveau pacte territorial entre l'État et les espaces ruraux. Il s'agit d'interpeller l'État sur certaines de ses missions, je dirais presque ses devoirs, en termes d'unité nationale, d'aménagement du territoire ou d'équité dans les conditions d'accès aux services publics. Le constat de départ est largement partagé et a fait l'objet de débats récents à l'Assemblée nationale, portés par des parlementaires de toutes les sensibilités politiques. Certains ont mis en avant la notion de bouclier rural, que l'association des petites villes de France avait développée dès 2007. Nous avons repris cette notion en l'intégrant dans une vision plus globale, plus cohérente et plus transversale de la ruralité. Il y a en effet un malaise des espaces ruraux, qui ressentent l'impact de la Réforme générale des politiques publiques (RGPP), de la désindustrialisation, de la crise de l'élevage et, plus récemment, de la sécheresse. La réforme territoriale suscite par ailleurs la crainte qu'on se retrouve dans un face à face entre l'État et les espaces métropolitains, d'où les territoires seraient exclus. Une question orale avec débat, portée par Didier Guillaume, a permis au groupe socialiste de lancer le débat dès le mois de janvier de cette année. Cette proposition de loi s'est aussi appuyée sur plusieurs rapports, notamment parlementaires : le rapport de Michèle André sur l'impact de la RGPP dans les préfetures, le rapport d'Yves Daudigny sur l'ingénierie territoriale, le rapport de Jacqueline Gourault et Didier Guillaume sur les relations entre l'État et les collectivités locales ou encore le rapport du Médiateur de la République. Notre objectif est de remettre la problématique de la ruralité au centre du débat public et d'en souligner les atouts. La ruralité est une chance pour notre pays, mais sous réserve qu'un certain nombre de conditions soient remplies.

Ce sont ces conditions que notre texte expose. Il aborde la gouvernance territoriale des politiques publiques, en soulignant la nécessité de mettre en place un dialogue régulier au niveau national entre l'État et les collectivités. L'actuelle conférence nationale des exécutifs ne fonctionne pas de manière satisfaisante et se réunit, un peu au gré de Matignon. Nous voulons donc lui donner un fondement juridique solide. Nous souhaitons aussi une évaluation réelle de

l'impact territorial des politiques nationales sectorielles, la pérennisation des contrats de projets État-région, la mise en place d'un contrat rural de cohésion territoriale, l'ouverture d'une grande conférence territoriale pour réfléchir à une nouvelle étape de la décentralisation, la révision des indicateurs utilisés pour l'implantation des services publics, un moratoire de la RGPP, la révision de l'organisation du système de soins avec la mise en place de mesures plus contraignantes pour l'installation des professionnels de santé libéraux en fonction d'un zonage, l'instauration d'un nouveau pacte éducatif, la définition d'un temps d'accès maximum pour accéder à un certain nombre de services publics de base, une extension des missions du centre national pour le développement du sport, l'instauration d'un pacte national de protection et de tranquillité, une politique de maîtrise foncière pour distinguer ce qui relève de l'équipement agricole, urbain ou commercial et une meilleure coordination des divers schémas nationaux de transports qui visent au désenclavement. Nous souhaitons également un service universel de téléphonie mobile et du haut-débit, un retour de l'épargne vers les territoires où elle est collectée, un accès plus aisé des PME à la commande publique, l'utilisation du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce pour la mise aux normes de l'hôtellerie rurale, la création de caisses de mutualisation publique pour l'indemnisation du chômage des artisans, commerçants, professions libérales et mêmes des agriculteurs, la sécurisation du fonctionnement de l'Office national des forêts et un retour au dispositif des contrats territoriaux d'exploitation. Enfin, le dernier article met l'accent sur la notion de péréquation verticale et horizontale entre les collectivités territoriales.

**M. Jean-Paul Emorine, président.** – Avant de donner la parole au rapporteur, je voudrais rappeler que les territoires ruraux n'ont pas toujours été abandonnés. J'ai été rapporteur de la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005. C'était la première fois qu'un gouvernement s'intéressait à la problématique de la ruralité. La loi DTR, sans être parfaite, apportait déjà des réponses. On peut en zone de revitalisation rurale, avec l'avis de l'agence régionale de santé, financer des maisons de santé. S'agissant des médecins, je rappelle qu'au début des années 2000, il y avait un *numerus clausus* réduit à 2 000 médecins formés par an et que nous l'avons relevé à 7 000 depuis trois ou quatre ans. Pour les politiques foncières, vous n'avez pas dû suivre l'évolution de la politique des schémas de cohérence territoriale, pas plus que ce qu'a déclaré le ministre de l'agriculture. Tout le monde a pour objectif une meilleure utilisation des ressources foncières, notamment par la lutte contre la consommation d'espaces naturels ou agricoles. Concernant les infrastructures, je voudrais aussi rappeler que la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a récemment débattu du schéma national des infrastructures de transport. Je voudrais enfin attirer votre attention sur les contraintes et sur l'impact financier des anciens contrats territoriaux d'exploitation : il aurait fallu multiplier le budget de l'agriculture par trois ou quatre pour y faire face. Je passe maintenant la parole au rapporteur.

**M. Pierre Hérisson, rapporteur.** – Ce texte de M. Jean-Jacques Lozach, membre de la commission de la culture, et de deux de nos collègues de la

commission de l'économie, Mme Renée Nicoux et M. Didier Guillaume, est cosigné par l'ensemble des membres du groupe socialiste et apparentés. Ambitieux dans son objet, il vise à instaurer un nouveau pacte territorial.

Cette proposition de loi se situe à la croisée de la question institutionnelle des relations entre l'État et les collectivités territoriales et de la problématique de l'aménagement du territoire. On y retrouve certaines dispositions de la proposition de loi « pour l'instauration d'un bouclier rural au service des territoires d'avenir », présentée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, qui a été discutée et rejetée le 29 mars dernier. Mais elle est plus diverse par les sujets abordés. Je relève, d'ailleurs, que son examen aurait pu justifier la constitution d'une commission spéciale.

Afin de bien saisir l'intention des auteurs de ce texte, je crois qu'il convient de lire attentivement son exposé des motifs. Celui-ci débute par une dénonciation, en termes virulents, des effets territoriaux de la révision générale des politiques publiques engagée depuis cinq ans. Le constat de départ des auteurs est celui d'une défaillance radicale de la politique nationale d'aménagement du territoire. Pour expliquer cette situation, les auteurs de la proposition de loi mettent en avant tout particulièrement la révision générale des politiques publiques, politique qualifiée de court termiste, marquée par la volonté de réduire le champ du périmètre d'intervention publique en livrant des biens publics comme l'éducation et la santé aux appétits marchands. Plus généralement, les auteurs de la proposition de loi n'admettent pas la pertinence des outils récents de la politique d'aménagement du territoire. La logique de pôles, de compétitivité ou d'excellence rurale, ne ferait que renforcer, selon eux, les forces d'attraction des zones déjà attractives. Quant à la pratique des appels à projet, elle ne favoriserait pas une politique d'aménagement équilibré des territoires mais les mettrait en concurrence. Enfin, les auteurs de la proposition de loi s'inquiètent de ce qu'ils considèrent comme une crise des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Ils dénoncent une crise du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales et un désengagement de l'État.

La majorité de notre commission ne peut pas admettre cette critique sans concession de la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Je rappellerai les rapports d'information produits par M. Rémy Pointereau dans le cadre du groupe de travail sur les pôles d'excellence rurale, par MM. Michel Houel et Marc Daunis dans le cadre du groupe de travail sur les pôles de compétitivité. Je veux citer également les rapports d'information de M. Bruno Sido sur la couverture du territoire en téléphonie mobile, et de M. Louis Nègre dans le cadre du groupe de suivi du schéma national des infrastructures de transports. Je n'oublie pas non plus nos travaux législatifs récents, avec le rapport de M. Bruno Retailleau sur la proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique, ni le rapport que je vous ai présenté sur le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux services postaux.

L'ensemble des travaux de notre commission, tout en proposant des améliorations, donne acte au Gouvernement de ses efforts pour maintenir la cohésion du territoire dans un contexte économique et budgétaire difficile. Nous

nous inscrivons ainsi dans une démarche de critique constructive, et non pas de dénonciation virulente.

Cette mise au point faite, j'en viens à mes observations sur le contenu même de la proposition de loi. Ma première observation est que la valeur normative des différentes dispositions de ce texte est très inégale. Beaucoup d'entre elles, et non des moindres, n'ont pas d'effet juridique direct, mais devraient plutôt relever d'une loi de programmation assignant à l'État des objectifs pour l'avenir. Ma deuxième observation est relative au coût financier de cette proposition de loi, qui est vraisemblablement élevé mais n'est aucunement évalué. J'estime qu'au moins neuf articles ont un coût certain et tombent sous le coup de l'article 40 de la Constitution, qui exclut formellement que l'on puisse gager financièrement la création ou l'aggravation d'une charge publique. Enfin, ma dernière observation sera relative au caractère précipité du rythme imposé pour l'examen de cette proposition de loi. Elle respecte de justesse le délai minimum de six semaines prévu par le règlement du Sénat, alors que la diversité et l'ambition des sujets abordés auraient largement justifié davantage de temps pour leur analyse. Mais cette précipitation de la part de ses auteurs est surtout regrettable parce que les domaines abordés par cette proposition de loi recoupent les champs d'investigation de trois missions communes d'information du Sénat qui n'ont pas encore fini leurs travaux ou les achèvent tout juste : celle sur l'organisation territoriale du système scolaire et sur l'évaluation des expérimentations en matière scolaire, celle sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux et celle relative à Pôle emploi. Ainsi, cette proposition de loi préjuge largement des conclusions de ces trois missions communes d'information et j'estime indispensable que notre commission puisse se prononcer en bénéficiant de l'éclairage apporté par les analyses solidement étayées qui résulteront de leurs travaux.

Aussi je vous propose, à ce stade, d'adopter une motion tendant au renvoi de ce texte en commission.

**M. Jean-Paul Emorine, président.** – Les dispositions de la proposition de loi me paraissent plus relever d'un programme présidentiel que d'une éventuelle loi de programmation...

**M. Michel Teston.** – Vous avez reproché à cette proposition de loi, Monsieur le Président, de faire fi des initiatives prises au cours des dernières années, à l'exemple de la loi DTR de 2005. Le rapporteur a quant à lui évoqué les dispositifs mis en place en faveur des territoires ruraux, comme les pôles d'excellence rurale.

L'efficacité de ces différents dispositifs n'a cependant pas paru évidente au Gouvernement lui-même. En 2006, le Gouvernement dirigé par Dominique de Villepin a ainsi élaboré une charte sur l'organisation de l'offre des services publics en milieu rural, signée notamment avec l'Association des maires de France (AMF), la Poste, la SNCF ou encore l'ANPE. Lors d'une séance de questions cibles thématiques, M. Michel Mercier, alors ministre en charge de l'aménagement du territoire, avait indiqué, en réponse à une question que je lui

avais posée sur l'organisation des services publics en territoire rural, que cette charte devait être appliquée. Aujourd'hui, ni la loi DTR ni cette charte ne constituent des réponses adaptées aux difficultés rencontrées par les territoires ruraux. Le groupe socialiste souhaite donc être plus ambitieux.

Enfin, je souhaite indiquer au rapporteur, qui propose d'adopter une motion de renvoi en commission, que nous sommes aujourd'hui même en commission : nous pouvons donc débattre dès maintenant du contenu de ce texte.

**M. Martial Bourquin.** – Cette proposition de loi aborde la question essentielle du déclin de la ruralité. Il n'est pas dans notre volonté de négliger ce qui a été fait au cours des dernières années : les différents dispositifs sont cependant restés sans effets. Les territoires ruraux rencontrent en effet des problèmes aigus : je le constate dans le département du Doubs avec la fermeture de bureaux de poste, de classes ou encore des regroupements pédagogiques non demandés.

La proposition de loi constitue donc une réponse utile. Je pense que nous pouvons dresser, par delà nos divergences politiques, un constat commun. Un « nouveau pacte territorial » est indispensable, sous peine de voir se produire un nouvel exode rural. L'équilibre auquel est parvenu la Franche-Comté, avec 48 % de population rurale et 52 % de population urbaine, est menacé. A l'avenir, le fait d'habiter à la campagne ou en ville ne sera plus un choix.

**Mme Renée Nicoux.** – Je m'étonne des attaques virulentes du Président et du rapporteur contre cette proposition de loi.

Ce texte part d'un constat qui peut être fait par des élus de gauche comme de droite : l'absence voire la disparition des services publics en certains endroits du territoire. Nous estimons que les territoires ruraux constituent une chance pour notre pays : la volonté de nombre de nos concitoyens urbains de venir s'installer en milieu rural en est une illustration. Qu'en sera-t-il lorsqu'il n'y aura plus de services publics sur ces territoires ?

Aujourd'hui, les élus ne sont pas consultés sur la fermeture des services publics, comme dans le cas des tribunaux ou des classes. La Charte de 2006 vise certes à permettre le maintien des services publics, mais en partageant les coûts entre l'État, les prestataires ainsi que les collectivités territoriales. C'est une façon de reporter une charge sur des collectivités territoriales démunies : dans les zones urbaines, l'ensemble des coûts est pris en charge par les prestataires.

C'est un des sujets devant être abordé et qui fait partie des objectifs de cette proposition de loi : faire en sorte que les territoires ruraux soient traités de la même façon que les autres territoires et assurer un égal accès aux services publics sur l'ensemble du territoire.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Le diagnostic qui est à l'origine de cette proposition de loi ne semble pas partagé sur l'ensemble de nos bancs. Des initiatives ont bien entendu été prises en faveur des territoires ruraux au cours des dernières années. Cependant, je rappelle que la réforme des cartes judiciaire et hospitalière est intervenue, ainsi que de nombreuses fermetures d'écoles. La

fermeture d'une école est un élément très significatif, qui enclenche un déclin démographique et peut conduire à une perte d'attractivité du territoire concerné. Quant aux généralistes, ils sont dissuadés de s'installer en zone rurale, s'ils ne disposent pas du soutien d'un plateau technique hospitalier à proximité.

Je vous invite à relire les comptes-rendus des questions orales sans débat du mardi matin : chaque semaine, des sénateurs de tous bords interpellent les ministres sur la question des services publics.

Il me paraît donc tout à fait adéquat de discuter de ce texte aujourd'hui. Le diagnostic me paraît réaliste. Il y a en effet un clivage idéologique entre la majorité et notre groupe sur cette question. La majorité est cohérente avec la politique de la révision générale des politiques publiques : il s'agit d'appliquer aux services publics locaux la logique qui a été appliquée aux services publics nationaux.

**M. Dominique Braye.** – Je suis d'accord sur la nécessité d'avoir un débat sur ce sujet d'importance, mais une proposition de loi déposée ainsi à la sauvette est une insulte à la ruralité. Est-ce de la démagogie à l'approche des élections ou de l'amateurisme parlementaire ? Je me demande, en outre, si nos collègues de l'opposition ont conscience du problème de la dette publique. Les territoires ruraux représentent 85 % du territoire national et 20 % de la population : ils méritent mieux que ce texte. C'est donc avec enthousiasme que je voterai son renvoi en commission.

**M. Alain Houpert.** – Je suis représentant d'un territoire dont la densité est de quatre habitants au kilomètre carré. Je connais bien la ruralité. Habiter dans un village est un choix : c'est le choix du bonheur avec des contraintes. J'ai vu évoluer la ruralité et j'ai pu la comparer à la ville. Je constate qu'il y a plus de services au public qu'avant. On peut avoir des assistantes sociales. On ferme moins d'écoles en territoire rural qu'en territoire urbain. Il y a 17 000 points de présence postale en France. La Poste propose des agences communales : les gens en sont satisfaits. Il y a des transports scolaires. C'est mieux qu'avant. On ne peut pas juger l'offre de services en territoire rural par rapport à celle des villes : ce serait déraisonnable. Concernant la carte hospitalière, on ne peut pas garder des hôpitaux qui font la même chose partout, sinon on perd en qualité des soins. L'avenir, c'est de spécialiser les sites, et de développer le télédiagnostic. Donc je suis résolument optimiste pour la ruralité. Pour citer Bernanos, « le pessimiste est un imbécile malheureux ».

**M. Gérard Bailly.** – Je connais bien aussi la ruralité. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas de problèmes dans la ruralité, mais il faut les analyser avec sérénité en prenant en compte notamment ce que permettent les techniques modernes de communication. Chacun sait que certains bureaux de poste dans des petits villages ne voyaient aucun client pendant des après-midi entières. Dans les petites communes, la présence postale telle qu'elle est organisée aujourd'hui est meilleure qu'auparavant. Je voudrais aussi rappeler la « loi Chevènement » du 12 juillet 1999 qui réforme la dotation globale de fonctionnement au détriment des petites communes. Pourquoi votre proposition de loi ne revient-elle pas

là-dessus ? Je crois que le grand mérite de ce texte est qu'on pourra vous le rappeler s'il y a une alternance politique l'année prochaine. Vous aurez les finances de l'État dans la même situation que la majorité actuelle : vous devrez bien tenir compte de cette réalité ! On ne peut pas conserver dans chaque bourg la totalité des administrations. Il faut plutôt privilégier une approche en termes de maison des services publics. Donc, je voterai aussi le renvoi en commission parce que les problèmes de la ruralité ne se règlent pas à travers une approche politicienne mais par une action sereine et pragmatique.

**M. Alain Fauconnier.** – La présentation qui a été faite de la réforme hospitalière est risible. La tarification à l'activité est un mécanisme qui crée du déficit dans les petites structures, que ce soit les maternités ou les services d'urgence, car elle ne permet pas de couvrir les coûts fixes imposés par les normes. Elle condamne donc ces structures à disparaître. La disparition de toute notion de budget global au profit exclusif de la tarification à l'activité est bien un outil de restructuration.

**M. Pierre Hérisson.** – Les débats de ce matin confirment qu'il faut se donner le temps d'approfondir la réflexion et de pouvoir exploiter les travaux considérables des missions communes d'information. C'est sans aucune hésitation que je vous soumetts donc une motion de renvoi en commission.

**M. Michel Teston.** – Le vote de cette motion renverra l'examen du texte à la prochaine session parlementaire. Vous bottez en touche pour repousser le débat après les sénatoriales de septembre.

*La motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi est adoptée.*



## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### Mardi 14 juin 2011 :

– **M. Jean-Jacques Lozach**, sénateur de la Creuse, auteur de la proposition de loi.

– *Association des départements de France* – **M. Yves Krattinger**, sénateur de la Haute-Saône, président de la commission Aménagement du territoire ; **M. Jean-Pierre Quignaux**, chargé de mission ; **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement.

#### Mercredi 15 juin 2011 :

– *Cabinet du ministre de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l’aménagement du territoire* – **M. Philippe Ramon**, conseiller pour les questions d’aménagement du territoire ; **M. Cyril Galy-Dejean**, attaché parlementaire.

En outre, l’*Association des maires de France* a adressé au rapporteur une contribution écrite de **M. Pierre Morel A L’Huissier**, rapporteur de sa commission des communes et territoires ruraux.



## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
	<p data-bbox="593 571 995 627"><b>Proposition de loi visant à instaurer un nouveau pacte territorial</b></p> <p data-bbox="734 716 853 750">TITRE I<sup>ER</sup></p> <p data-bbox="606 817 981 907"><b>INSTAURER UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES</b></p> <p data-bbox="742 985 853 1019">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="574 1041 1013 1131">Après l'article L. 1111-7 du code général des collectivités, il est inséré un article ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="574 1164 1013 1568">« Art. L. 1111-8. – Il est créé une instance de concertation entre l'État et les collectivités territoriales dénommée « Conférence nationale des exécutifs », composée du Premier ministre, des ministres en charge du budget et des collectivités territoriales et le cas échéant des ministres intéressés, des représentants des différentes catégories de collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, de deux députés et deux sénateurs.</p> <p data-bbox="574 1601 1013 1870">« Les Présidents du Comité des finances locales, de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, de la Commission consultative d'évaluation des normes et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale peuvent assister à la Conférence à leur demande ou à l'invitation de son Président.</p> <p data-bbox="574 1904 1013 2049">« La Conférence est présidée et rapportée alternativement par le Premier ministre, ou son représentant, et par un membre élu représentant les collectivités territoriales.</p>	<p data-bbox="1029 571 1468 683"><i>La commission a décidé de ne pas établir de texte et propose d'adopter une motion tendant au renvoi en commission.</i></p>

**Textes en vigueur**

---

**Texte de la proposition de loi**

---

**Texte de la Commission**

---

« Elle dispose d'un secrétariat permanent, chargé de préparer ses réunions et de suivre la mise en œuvre des décisions qu'elle arrête.

« Elle se réunit de droit, trois fois par an et peut se réunir à tout moment à la demande du gouvernement ou de la moitié des membres représentant les collectivités territoriales.

« La Conférence peut examiner tout sujet jugé utile par ses membres. Elle est obligatoirement saisie de tout projet de loi et d'actes législatifs de l'Union européenne relatifs à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle examine la mise en œuvre des politiques publiques déconcentrées et décentralisées nécessitant un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que l'évolution de la situation des finances publiques.

« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. »

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p>	<p align="center">Article 2</p> <p align="center">Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	
<p>Art. L. 1111-9. – I. – .....</p>	<p>I. – Le II de l’article L. 1111-9 est ainsi rédigé :</p>	
<p>II. – Afin d’étudier et débattre de tous sujets concernant l’exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, il est créé une instance de concertation entre la région et les départements dénommée "conférence des exécutifs". Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des conseils de métropoles, des présidents des communautés urbaines, des présidents des communautés d’agglomération et d’un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire régional. Elle se réunit à l’initiative du président du conseil régional au moins une fois par an.</p>	<p>« II. – Afin d’étudier et débattre de tous sujets concernant l’exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, il est créé une instance de concertation entre la région et les départements situés sur le territoire régional dénommée « conférence régionale des exécutifs ».</p>	
	<p>« Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des conseils de métropoles, des présidents des communautés urbaines, des présidents des communautés d’agglomération, des présidents des communautés de communes de plus de 50 000 habitants et pour les communautés de communes de moins de 50 000 habitants, d’un représentant par département désigné par les présidents de communautés de communes situées sur le territoire régional.</p>	
	<p>« Elle se réunit au moins une fois par trimestre à l’initiative du président du conseil régional qui peut associer aux travaux le représentant de l’État dans la région ainsi que les représentants de l’État dans les départements situés sur le territoire régional. »</p>	

**Textes en vigueur**

---

**Texte de la proposition de loi**

---

**Texte de la Commission**

---

II. – Après l'article L. 1111-9, il est inséré un nouvel article L. 1111-10 ainsi rédigé :

« Art L. 1111-10. – Afin d'organiser la coordination locale et l'émergence de projets communs, il est créé une instance de concertation entre le département et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dénommée « conférence départementale des exécutifs ». Elle se réunit au moins une fois par trimestre à l'initiative du président du conseil général qui peut associer aux travaux le représentant de l'État dans le département. »

Article 3

L'impact territorial des politiques publiques sectorielles menées par l'État fait l'objet d'une évaluation ex ante systématique. Afin que l'action publique soit cohérente et efficace, une meilleure coordination entre les politiques sectorielles ayant un impact territorial et la politique d'aménagement et de développement des territoires est recherchée au niveau national et au niveau régional.

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Art. L. 1111-2. – Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.

Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Chaque année, dans les communes ayant conclu avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens relevant de la politique de la ville ou ayant bénéficié de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, au cours de l'exercice précédent, il est présenté, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents sur les actions menées en matière de développement social urbain. Ce rapport retrace l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités, les actions entreprises sur les territoires concernés et les moyens qui y sont affectés.

.....

Article 4

Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1111-2 du même code, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

« La politique contractuelle associant l'État aux régions dans le cadre de contrats de projet État-Région a vocation à apporter une plus grande cohérence à la politique d'aménagement et de développement économique et social équilibré du territoire. Les contrats de projets État-Région ont pour objet de définir, sur une période déterminée, les programmes et actions que l'État et les régions s'engagent à mener conjointement en matière d'aménagement et de développement du territoire, en association avec d'autres partenaires. »

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

Article 5

Il est créé un « contrat rural de cohésion territoriale » qui constitue le cadre conventionnel au sein duquel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de cohésion territoriale. Ce dispositif contractuel vise à lutter contre les processus de dévalorisation et de relégation de certains territoires ruraux. Son objectif est le développement maîtrisé d'un espace rural équilibré permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes.

Il prend en compte l'évolution des territoires et trouve à s'appliquer en priorité au sein de zones rurales d'action prioritaire. Un décret en Conseil fixe les modalités de mise en œuvre de cette contractualisation.

Article 6

Une grande conférence territoriale est mise en place dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi afin d'engager de façon concertée entre l'État et les collectivités territoriales un nouvel acte de la décentralisation.

TITRE II

**PROMOUVOIR UNE NOUVELLE  
ORGANISATION DE L'OFFRE DE  
SERVICES PUBLICS**

Article 7

I. – Les services publics participent pleinement des principes et valeurs de la République et concourent à la cohésion économique et sociale de la Nation.

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Toute personne a le droit d'avoir accès aux services publics.

Il revient à l'État en tant que garant de la solidarité nationale et de l'équité territoriale, d'assurer la mise à disposition pour tous les citoyens de services publics de qualité, et dans l'hypothèse de services publics transférés aux collectivités locales, d'assurer à ces dernières les ressources correspondant à l'exercice effectif de ces services et à leurs évolutions.

Les principes essentiels des services publics reposent sur un égal accès de tous les citoyens, un égal accès sur l'ensemble du territoire, la continuité et la neutralité du service.

II. – Afin de réduire les inégalités entre les habitants en termes d'accès à un panier de biens et services essentiels et de promouvoir un aménagement équilibré et durable du territoire, l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics promeuvent, dans le cadre de schémas d'organisation des services publics, une nouvelle politique concertée d'amélioration de la qualité et de l'accessibilité aux services publics basée sur des diagnostics partagés des besoins des usagers et sur un principe de proximité.

**Article 8**

I. – Un moratoire est instauré sur la Révision générale des politiques publiques.

II. – Un rapport d'évaluation des effets directs et induits des choix opérés dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques sur l'équilibre des territoires est présenté par le gouvernement au Parlement dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi.

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p style="text-align: center;"><b>Code de la santé publique</b></p> <p>Art. L. 1411-1. – La Nation définit sa politique de santé selon des objectifs pluriannuels.</p> <p>La détermination de ces objectifs, la conception des plans, des actions et des programmes de santé mis en oeuvre pour les atteindre ainsi que l'évaluation de cette politique relèvent de la responsabilité de l'Etat.</p> <p>La politique de santé publique concerne :</p> <p>1° La surveillance et l'observation de l'état de santé de la population et de ses déterminants ;</p> <p>2° La lutte contre les épidémies ;</p> <p>3° La prévention des maladies, des traumatismes et des incapacités ;</p> <p>4° L'amélioration de l'état de santé de la population et de la qualité de vie des personnes malades, handicapées et des personnes dépendantes ;</p> <p>5° L'information et l'éducation à la santé de la population et l'organisation de débats publics sur les questions de santé et de risques sanitaires ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>I. – L'organisation du système de soins est adaptée afin de garantir aux populations un accès à un service de médecine générale à vingt minutes maximum de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, et, dans les mêmes conditions, à un service d'urgence à trente minutes maximum et à une maternité à quarante-cinq minutes maximum.</p> <p>II. – Le code de la santé publique est ainsi modifié :</p> <p>1) L'article L. 1411-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p>6° L'identification et la réduction des risques éventuels pour la santé liés à des facteurs d'environnement et des conditions de travail, de transport, d'alimentation ou de consommation de produits et de services susceptibles de l'altérer ;</p>	<p>« 11° La répartition territoriale de l'offre de soins permettant de satisfaire les besoins de santé de la population et plus particulièrement l'implantation des professionnels de santé libéraux nouvellement diplômés dans les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins est particulièrement bas. »</p>	
<p>7° La réduction des inégalités de santé, par la promotion de la santé, par le développement de l'accès aux soins et aux diagnostics sur l'ensemble du territoire ;</p>	<p>2) Le c) du 2° de l'article L. 1431-2 est ainsi rédigé :</p>	
<p>8° La qualité et la sécurité des soins et des produits de santé ;</p>		
<p>9° L'organisation du système de santé et sa capacité à répondre aux besoins de prévention et de prise en charge des maladies et handicaps ;</p>		
<p>10° La démographie des professions de santé.</p>		
<p>Art. L. 1431-2. – Les agences régionales de santé sont chargées, en tenant compte des spécificités de chaque région : .....</p>		

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p>2° De réguler, d'orienter et d'organiser, notamment en concertation avec les professionnels de santé, l'offre de services de santé, de manière à répondre aux besoins en matière de soins et de services médico-sociaux, et à garantir l'efficacité du système de santé.</p>		
<p>A ce titre : .....</p>		
<p>c) Elles veillent à ce que la répartition territoriale de l'offre de soins permette de satisfaire les besoins de santé de la population. A ce titre, elles mettent en œuvre les mesures mentionnées à l'article L. 1434-7 et en évaluent l'efficacité ;</p> <p>.....</p>	<p>« c) Elles veillent à ce que la répartition territoriale de l'offre de soins permette de satisfaire les besoins de santé de la population. À ce titre, elles autorisent les installations des professionnels de santé libéraux dans les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins médicaux est particulièrement élevé dans les limites d'un plafond fixé par décret avant le 31 décembre 2011 et elles mettent en œuvre les mesures mentionnées à l'article L. 1434-7 et en évaluent l'efficacité ; »</p>	
<p>Art. L. 1434-7. – Le schéma régional d'organisation des soins a pour objet de prévoir et de susciter les évolutions nécessaires de l'offre de soins afin de répondre aux besoins de santé de la population et aux exigences d'efficacité et d'accessibilité géographique.</p> <p>.....</p>	<p>3) Dans la première phrase de l'article L. 1434-7, les mots : « de susciter » sont remplacés par les mots : « d'encadrer ».</p>	
<p>Art. L. 1434-8. – Le schéma régional d'organisation des soins détermine les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins médicaux est particulièrement élevé.</p> <p>.....</p>	<p>4) La première phrase de l'article L. 1434-8 est ainsi rédigée :</p> <p>« Le schéma régional d'organisation des soins détermine les zones dans lesquelles le niveau de l'offre de soins médicaux est particulièrement élevé et dans lesquelles l'installation de professionnels de santé libéraux est soumise à autorisation. »</p>	

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Article 10

Afin de rétablir l'éducation au rang de première priorité nationale comme le dispose l'article L. 111-1 du code de l'éducation, un nouveau pacte éducatif est élaboré dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, en concertation entre l'État, les collectivités territoriales, les personnels enseignants, les représentants des associations de parents d'élèves et les partenaires associatifs de l'école.

Il repose sur l'engagement de l'État à maintenir le nombre de postes d'enseignants, à améliorer les conditions d'exercice des métiers de l'éducation et de la formation et à soutenir les contrats éducatifs locaux. Il vise à affirmer de nouveau le rôle essentiel de l'école pour la réussite de tous, sur l'ensemble du territoire dans un objectif d'épanouissement personnel et d'insertion dans la vie sociale et professionnelle.

Article 11

I. – Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, l'organisation du service public de l'éducation dans les zones rurales garantit aux élèves un temps d'accès maximum à l'école primaire (écoles maternelle et élémentaire) de dix minutes de trajet automobile individuel, dans les conditions de circulation du territoire concerné. L'accès à un établissement d'enseignement secondaire ne disposant pas d'un internat, ne peut excéder vingt-cinq minutes dans les mêmes conditions.

<b>Textes en vigueur</b> —	<b>Texte de la proposition de loi</b> —	<b>Texte de la Commission</b> —
<p data-bbox="225 360 456 389"><b>Code de l'éducation</b></p> <p data-bbox="121 454 563 604">Art. L. 113-1. – Les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire.</p> <p data-bbox="121 667 563 817">Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.</p> <p data-bbox="121 880 563 1061">L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer.</p> <p data-bbox="121 1155 563 1368">Art. L. 212-2. – Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire.</p> <p data-bbox="121 1431 563 1673">Toutefois deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités.</p> <p data-bbox="121 1715 539 1733">.....</p> <p data-bbox="121 1767 563 1883">Art. L. 131-1. – L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et seize ans.</p> <p data-bbox="121 1917 563 2040">La présente disposition ne fait pas obstacle à l'application des prescriptions particulières imposant une scolarité plus longue.</p>	<p data-bbox="576 360 1015 421">II. – Le code de l'éducation est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="576 972 1015 1122">1) Le dernier alinéa de l'article L. 113-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces enfants sont comptabilisés dans les effectifs des établissements. »</p> <p data-bbox="576 1525 1015 1608">2) La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 212-2 est supprimée.</p> <p data-bbox="576 1767 1015 1850">3) À l'article L. 131-1, les mots : « six ans » sont remplacés par les mots : « trois ans ».</p>	

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Article 12

Avant l'article L. 411-1 du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code du sport, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. 411 – Le Centre national pour le développement du sport est l'établissement public chargé du développement du sport. Dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, il a pour missions de :

« 1° Contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre ;

« 2° Favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ;

« 3° Promouvoir la santé par le sport ;

« 4° Améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs ;

« 5° Renforcer l'encadrement de la pratique sportive ;

« 6° Contribuer à l'égal accès des citoyens aux infrastructures sportives sur l'ensemble du territoire. »

Article 13

Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, l'organisation du service public de l'emploi garantit un accès à moins de trente minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, d'un lieu d'accueil et d'information relatif à l'emploi et à la formation.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la Commission

Article 14

Un nouveau pacte national de protection et de tranquillité publique décliné dans des contrats locaux doit être mis en place entre l'État, les collectivités territoriales, la population, les forces de sécurité et le parquet. Il repose sur l'engagement de l'État à renforcer les forces de sécurité.

TITRE III

**PROMOUVOIR UN  
AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DE  
L'ESPACE,  
FACILITER LA MOBILITÉ ET  
ENCOURAGER LE  
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

Article 15

Afin de faciliter l'accès au logement, de stabiliser voire réduire les temps de transport quotidiens, de favoriser la création d'équipements publics et de zones d'activité économique tout en économisant l'espace et en limitant notamment la consommation des espaces agricoles, une politique volontariste de maîtrise foncière publique doit être mise en place à l'échelle des bassins de vie et d'emploi sur le long terme.

L'État, les régions et les départements soutiennent financièrement les politiques foncières locales dans le cadre de procédures contractuelles.

**Textes en vigueur**

---

**Texte de la proposition de loi**

---

**Texte de la Commission**

---

Des complémentarités sont recherchées entre les politiques de protection du foncier agricole et des espaces naturels et celles d'acquisition de réserves foncières en vue de la réalisation de projet d'aménagement public. Ainsi des conventions de partenariat portant sur des travaux d'observation et d'étude des marchés et sur des interventions opérationnelles sont conclues entre les établissements publics fonciers et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Article 16

Dans le cadre de sa politique d'aménagement et de développement durable des territoires, l'État définit, en concertation avec les collectivités territoriales, un plan national de financement et de développement des infrastructures de transports précisant les priorités d'investissement public pour la période 2011-2021. L'objectif est notamment d'améliorer la desserte des bassins de vie et d'activité les plus enclavés par une adaptation des infrastructures routières, ferroviaires, des voies navigables, du réseau des plateformes intermodales, d'assurer un maillage plus équilibré du territoire et de favoriser le report modal du transport individuel vers les transports collectifs.

Les caractéristiques des zones concernées par ces investissements telles que l'habitat, les données et perspectives démographiques, les caractéristiques économiques sont prises en considération.

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p align="center">Code des postes et communications électroniques</p>	<p align="center">Article 17</p>	
<p>Art. 35-1. – Le service universel des communications électroniques fournit à tous :</p>	<p>I. – La première phrase du 1°) de l'article 35-1 du code des postes et communications électroniques est ainsi rédigée :</p>	
<p>1° Un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Ce service assure l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre l'accès à Internet, en provenance ou à destination des points d'abonnement, ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence.</p> <p>.....</p>	<p>« Un service téléphonique de qualité ainsi qu'un accès à Internet au très haut débit minimal à trente mégabits/secondes. »</p>	
	<p>II. – La mesure de la zone de couverture visée à l'article L. 42-1 du code des postes et des communications électroniques est faite au niveau de la commune. Une commune est réputée couverte quand, sur l'ensemble de son territoire, sont offerts au public les services répondant aux obligations de permanence, de qualité et de disponibilité visées aux articles L. 41 et suivants du même code. Un décret du ministre chargé des communications électroniques fixe les modalités d'application du présent article.</p>	
	<p>III. – Après consultation des collectivités territoriales, les ministres en charge de l'aménagement du territoire et de l'économie numérique élaborent un plan national de réalisation de la couverture numérique universelle du territoire dans un délai de dix ans.</p>	

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Ce plan précise, pour la période 2011-2021, les priorités d'investissement de l'État et des collectivités territoriales permettant de réduire les fortes disparités existant entre les territoires en termes de couverture numérique, de débit, de services et de coût d'accès. Sont pris en considération les équipements existants, les besoins en débit présents et anticipés de la population et des acteurs économiques, les différentes options technologiques ainsi que les coûts d'implantation.

IV. – Le Fonds d'aménagement numérique du territoire défini à l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique est abondé notamment par une contribution des opérateurs de jeux en ligne à hauteur de 5 % du montant du produit brut des jeux. Ce montant correspond au montant total des mises versées par les joueurs diminué des gains qui leurs sont reversés.

Article 18

Le code monétaire et financier est ainsi modifié :

1) Après l'article L. 313-51, il est insérée une section ainsi rédigée :

« Section 5 : Transparence des informations

« Art. L. 313-52 – Dans leur bilan annuel, les établissements de crédits publient les données relatives aux volumes d'épargne collectée et de prestations de crédits aux personnes physiques, aux petites et moyennes entreprises et très petites entreprises dans chaque canton.

Ils publient le ratio d'acceptation et de refus des crédits accordés aux personnes physiques et aux entreprises mentionnées au premier alinéa selon les mêmes critères géographiques.

**Textes en vigueur**

—

**Code monétaire et financier**

Art. L. 221-5. – .....

Les ressources collectées par les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable et non centralisées en application des alinéas précédents sont employées par ces établissements au financement des petites et moyennes entreprises, notamment pour leur création et leur développement, ainsi qu'au financement des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens. En outre, chaque année, lorsque le montant total des sommes déposées sur les livrets A et les livrets de développement durable et non centralisées par la Caisse des dépôts et consignations augmente, l'établissement de crédit concerné doit consacrer au moins les trois quarts de l'augmentation constatée à l'attribution de nouveaux prêts aux petites et moyennes entreprises.

**Texte de la proposition de loi**

—

Le défaut de publication de ces informations est puni, pour les membres du Conseil d'administration de l'établissement fautif, d'une des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal. »

2) Après la première phrase du 4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 221-5, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Une quote-part des ressources collectées à l'échelle départementale est employée au financement de projets locaux. »

II. – Afin de favoriser la constitution d'entreprises de taille intermédiaire, de permettre la conversion écologique de l'industrie et la structuration de filières stratégiques et de prévenir ou atténuer les conséquences humaines et territoriales de la désindustrialisation, il est créé une Banque publique d'investissement.

Pour que l'action publique gagne en efficacité et en cohérence, cet établissement public regroupe les différentes entreprises, groupes et fonds publics qui concourent au développement économique via des concours bancaires et des participations en fonds propres.

**Texte de la Commission**

—

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Les fonds accordés aux entreprises sont conditionnés au maintien et à la création d'emplois, à un encadrement strict des dividendes, à l'excellence environnementale et sociale et à la mise en place de réseaux pérennes de collaboration entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

La Banque publique d'investissement est déclinée au niveau local dans des fonds régionaux d'investissement permettant de mutualiser les moyens des collectivités territoriales en charge du développement économique, de soutenir l'activité des TPE, PME, PMI et de développer l'entrepreneuriat local. Les Conseils régionaux peuvent mettre en place des emprunts obligataires permettant d'abonder ces fonds régionaux d'investissement.

**Article 19**

Dans le cadre d'une réforme des procédures de marchés publics, les modifications suivantes sont envisagées :

1) La puissance publique favorise l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique en instaurant un système de quotas réservés aux petites et moyennes entreprises. Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de ce dispositif.

2) Si les circonstances le justifient, ou si leurs montants estimés sont inférieurs à 20 000 euros hors taxes, les marchés alimentaires destinés à l'approvisionnement des cantines scolaires peuvent être passés par le pouvoir adjudicateur sans publicité ni mise en concurrence préalables.

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social</b></p> <p>Art. 4. – L'Etat confie à la Caisse nationale du régime social des indépendants la gestion des aides qu'il apporte aux opérations visant à la sauvegarde et à la modernisation des entreprises artisanales, commerciales et de services affectées par des mutations économiques, techniques ou sociales consécutives à l'évolution de ces secteurs ainsi qu'aux opérations visant à la création ou la reprise de ces entreprises.</p> <p>Un décret précise les modalités d'application du présent article.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>3) Les marchés de denrées alimentaires périssables, en deçà du seuil de 130 000 euros hors taxes pour l'État, et de 200 000 euros hors taxes pour les collectivités territoriales, peuvent être passés dans les conditions les plus avantageuses, sur les marchés, ou sur les lieux de production sans publicité préalable et sans mise en concurrence.</p> <p style="text-align: center;">Article 20</p> <p>Au premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, après les mots : « artisanales, commerciales », sont insérés les mots : « de la petite hôtellerie rurale, de plein air et d'hébergement touristique ».</p> <p style="text-align: center;">Article 21</p> <p>I. – Après consultation des partenaires sociaux, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, une caisse de mutualisation publique contre le chômage des commerçants, artisans et professions libérales et de leurs conjoints collaborateurs est mise en place. Gérée par l'Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce, elle délivre, sur la base de cotisations volontaires, une « allocation rebond » après le constat d'échec de l'entreprise. Cette caisse ne peut être en déficit.</p>	<p style="text-align: center;">—</p>

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.

II. – Après consultation des partenaires sociaux, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, une caisse de mutualisation publique contre le chômage des agriculteurs et de leurs conjoints collaborateurs est mise en place. Gérée par la Mutualité sociale agricole, elle délivre, sur la base de cotisations volontaires, une « allocation rebond » après le constat d'échec de l'entreprise. Cette caisse ne peut être en déficit.

Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.

Article 22

I. – Après l'article L. 127-7 du code de commerce, il est inséré un chapitre VIII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VIII

« De la convention de commerce et d'artisanat rural

« Art. L. 128. – Toute personne physique ou morale exerçant une activité commerciale ou artisanale peut souscrire avec l'autorité administrative une convention de commerce et d'artisanat rural qui comporte un ensemble d'engagements portant sur la contribution de l'activité au développement économique territorial, au développement de l'emploi et ses aspects sociaux, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs.

« La convention de commerce et d'artisanat rural a pour objectif d'inciter les commerçants et artisans à développer un projet économique global qui intègre les fonctions économiques, sociales et territoriales des activités concernées.

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

« La convention concerne l'ensemble de l'activité des commerces et entreprises artisanales des territoires ruraux. Elle définit la nature et les modalités des prestations de l'État et les engagements du commerçant ou artisan qui en constituent la contrepartie. Elle est conclue sous réserve des droits des tiers.

« Le préfet arrête une ou plusieurs conventions types par catégorie d'entreprise d'exploitation déterminant les systèmes d'exploitation assurant un développement durable de l'agriculture, ainsi que les actions répondant aux objectifs mentionnés au premier alinéa. Ces contrats types respectent les orientations définies par le ministre en charge du développement du territoire, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.

« La convention de commerce et d'artisanat rural d'exploitation doit être compatible avec l'un des contrats types définis à l'alinéa précédent.

« Elle prend éventuellement en compte les projets à caractère particulier présentés par les commerçants et artisans.

« Elle prend en compte les orientations définies par le ministre en charge de l'aménagement du territoire, après avis de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

« Elle s'inscrit dans le cadre des cahiers des charges définis au plan local, en lien avec les chambres consulaires.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions de mise en œuvre du présent article. »

II. – Il est créé un fonds de financement des conventions de commerce et d'artisanat rural.

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Ce fonds est notamment abondé par une contribution sur la grande distribution.

Article 23

I. – L'aménagement urbanistique commercial vise un aménagement économique et territorial durable de proximité qui repose sur un usage économe du patrimoine foncier disponible dont l'objet est l'approvisionnement des populations au sein d'espaces de vie cohérents.

Dans le respect de l'intérêt général, il appartient aux communes et à leurs groupements d'organiser l'implantation commerciale en privilégiant le développement de trajets courts et l'animation économique et sociale des centres-villes au regard des besoins et du pouvoir d'achat de leur population.

À ce titre, les communes et leurs groupements établissent des documents qui visent à conditionner l'établissement des surfaces commerciales à des critères de développement durable et d'équilibre commercial.

Une étude d'impact sur l'environnement, le transport et l'urbanisme est réalisée pour tout projet d'implantation.

<b>Textes en vigueur</b> —	<b>Texte de la proposition de loi</b> —	<b>Texte de la Commission</b> —
<p><b>Code de commerce</b></p> <p>Art. L. 752-1. – I. – Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet :</p> <p>1° La création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ;</p> <p>2° L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet. .....</p>	<p>II. – Au 1° et à la première phrase du 2° du I de l'article L. 752-1 du code de commerce, le nombre : « 1 000 » est remplacé par le nombre : « 300 ».</p> <p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Après l'article L. 311-3 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un article ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 311-4 – Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 peut souscrire avec l'autorité administrative un contrat territorial d'exploitation qui comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole.</p> <p>« Le contrat territorial d'exploitation a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet d'agriculture durable. Il concerne l'ensemble de l'activité de l'exploitation agricole. Il définit la nature et les modalités des prestations de l'État et les engagements de l'exploitant qui en constituent la contrepartie. Il est conclu sous réserve des droits des tiers. »</p>	

**Textes en vigueur**

—

**Code forestier**

Art. L. 123-1. – Les ressources de l'Office national des forêts doivent permettre de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation et d'équipement correspondant aux missions qui lui sont confiées. Elles comprennent, en particulier :

- les produits des forêts et terrains de l'Etat mentionnés aux articles L. 121-2 et L. 121-3 ainsi que le produit des réparations, restitutions, dommages-intérêts, recettes d'ordre et produits divers afférents à ces forêts et terrains ;

- les frais de garderie et d'administration fixés dans les conditions prévues par l'article L. 147-1 et versés par les collectivités et personnes morales mentionnées par l'article L. 141-1 et une subvention du budget général dans le cas où le montant des ressources prévues à l'article L. 147-1 n'atteindrait pas la valeur réelle des dépenses de l'Office résultant de ses interventions de conservation et de régie dans les forêts de ces collectivités et personnes morales ;

- les produits des ventes de lots groupés mentionnés à l'article L. 144-1-1, sous réserve de la distribution à chaque collectivité de la part des produits nets encaissés qui lui revient.

.....

**Texte de la proposition de loi**

—

**Article 25**

Avant le dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code forestier, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - la compensation par l'État des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions d'intérêt général confiées à l'Office national des forêts. »

**Texte de la Commission**

—

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Article 26

Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, l'État doit veiller au maintien de capacités locales d'expertise, d'animation et d'accompagnement des projets.

Il soutient les expérimentations menées par les collectivités territoriales ayant pour objet de mutualiser les moyens locaux d'ingénierie publique.

Article 27

Conformément à l'article 72-2 de la Constitution et dans le but de garantir aux collectivités territoriales les moyens financiers leur permettant d'assurer de façon équitable sur tout le territoire de la République un service public de proximité de bonne qualité, la loi de finances met en place les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Les mécanismes de péréquation mis en œuvre par l'État doivent permettre, dans un délai de dix ans, de porter à hauteur de 25 % la part des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement.

Ils doivent conduire à ce qu'aucune collectivité n'ait un potentiel financier par habitant inférieure à 80 % et supérieure à 120 % du potentiel financier moyen par habitant de la même catégorie de collectivité.

Article 28

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 402 bis, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte de la Commission**

Les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État, par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 402 bis, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.

Les charges qui pourraient résulter pour les organismes de sécurité sociale de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 402 bis, 403, 575 et 575 A du code général des impôts. Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour les organismes de sécurité sociale de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 402 bis, 403, 575 et 575 A du code général des impôts.