

N° 1528

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

N° 298

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 7 avril 1999.

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI **d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire** et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire,

PAR M. Philippe DURON,
Député.

PAR M. Gérard LARCHER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean François-Poncet, sénateur, président ; M. Patrick Rimbart, député, vice-président ; M. Philippe Duron, député, M. Gérard Larcher, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Claude Belot, Charles Revet, François Gerbaud, Jacques Bellanger, Gérard Le Cam, sénateurs ; MM. Jean-Pierre Balligand, Patrick Ollier, Yves Coussain, Félix Leyzour, Jean-Michel Marchand, députés.

Membres suppléants : Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Georges Berchet, Jean-Paul Delevoye, Jean Huchon, Bernard Piras, Jean-Pierre Raffarin, Alain Vasselle, sénateurs ; Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, MM. Jean-Claude Daniel, Jean-Jacques Filleul, Serge Poignant, Michel Bouvard, Léonce Deprez, Jean-Claude Lenoir, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : Première lecture : **1071, 1288** et T.A. **244**.

Deuxième lecture : **1527**.

Sénat : Première lecture : **203, 272** et T.A. **103** (1998-1999).

Aménagement du territoire

Mesdames, Messieurs,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire s'est réunie au Sénat, le mardi 6 avril 1999.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jean François-Poncet, sénateur, président,
- M. Patrick Rimbert, député, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. Gérard Larcher, sénateur
- M. Philippe Duron, député

comme rapporteurs, respectivement pour le Sénat et l'Assemblée nationale.

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé que le Sénat avait amendé le texte de l'Assemblée nationale dans un esprit constructif, estimant que, sans continuité, la politique d'aménagement du territoire ne saurait être réellement efficace. Il a observé que, sur un certain nombre de points, les deux chambres étaient susceptibles de parvenir à un accord.

M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a tout d'abord tenu à rendre hommage au travail réalisé par le Sénat qui a amélioré le texte sur de nombreux points. Il a notamment signalé les modifications apportées au dispositif relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire. Il a également salué la reconnaissance législative des agences de développement et des comités d'expansion économiques qui jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire. Il s'est également félicité de l'accent mis par le Sénat sur la nécessité de réformer certains aspects du droit de l'urbanisme. Il a enfin approuvé le principe de la création d'un schéma consacré au sport. **M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a d'ailleurs exprimé sa volonté de retenir lors de l'examen à l'Assemblée nationale certaines des dispositions adoptées par le Sénat.

Toutefois, il a estimé que ces points d'accord ne devaient pas masquer les divergences profondes existant entre les deux assemblées dont il a jugé qu'elles rendaient un accord d'ensemble impossible.

En effet, **M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a considéré que le Sénat manifestait une conception de l'aménagement du territoire défensive, centrée sur les zones en difficulté, soit une approche de zonage assez proche de celle qui animait la loi Pasqua. Au contraire, l'Assemblée nationale a adopté une approche globale de l'aménagement du territoire reposant sur une logique de projets visant à garantir la cohésion des territoires.

M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a également noté des divergences fondamentales quant à l'architecture des territoires et à la conception des schémas d'aménagement du territoire. A ce sujet, il a remarqué que le schéma de synthèse proposé par le Sénat rappelait beaucoup le schéma national de la loi du 4 février 1995. De même, en matière de transports, il a constaté que le retour à des schémas unimodaux rompait avec une des avancées principales du texte

adopté par l'Assemblée nationale.

M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a ensuite rappelé l'importance accordée au maintien des services publics dans le texte de l'Assemblée nationale, en particulier grâce au dispositif des maisons de service public et à l'introduction du service universel en matière postale.

Enfin, le pays lui est apparu comme un autre sujet de divergence majeure. Il a, en particulier, estimé que sa validation à l'échelle régionale, sur laquelle est revenue le Sénat, et son pilotage par un conseil de développement, supprimé par la Haute Assemblée, constituaient des éléments essentiels du texte susceptibles d'assurer que le pays ne deviendra pas le nouvel échelon administratif que beaucoup craignent.

Ces divergences lui ont semblé manifester de vraies différences de conception entre les deux assemblées que la sagesse commande de constater.

M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est toutefois déclaré convaincu que l'Assemblée ferait le plus grand profit du travail important réalisé par le Sénat.

Après avoir remercié M. Philippe Duron d'avoir évoqué les enrichissements apportés au texte par le Sénat, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour le Sénat**, a rappelé que la Haute Assemblée avait travaillé sans nostalgie, en tentant d'allier la nécessité de réaliser des équipements à l'analyse des besoins en termes de services.

Il a estimé que la commission mixte paritaire pourrait, en premier lieu, constater des accords partiels, notamment sur les attributions du CNADT, le schéma de services sportifs, le statut des agences de développement économique, la notion de chef de file et le concept d'autoroutes à spécification allégée. Il a proposé que la commission constate, le cas échéant, en second lieu, d'éventuelles divergences de fond, notamment sur la notion de schéma de synthèse et les pouvoirs des délégations parlementaires.

Considérant qu'il n'existe pas de développement du territoire sans développement économique, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour le Sénat**, a estimé que le volet consacré au développement économique constituait un pan essentiel du texte adopté par le Sénat.

Evoquant les pays, il a rappelé son attachement à leur constitution, sous forme d'espaces de projet, et ajouté qu'il était, le cas échéant, prêt à faire des concessions en ce qui concerne les conseils de développement. S'agissant des zonages, il a jugé indispensable de conserver les dispositifs tendant à mettre en oeuvre une discrimination positive en faveur des territoires en difficulté.

Abordant enfin la question des services publics, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour le Sénat**, a estimé que, sur ce point, peu de choses séparaient les deux assemblées et que la France ne pouvait se contenter d'une transposition à minima de la directive postale.

Concluant son propos, **M. Gérard Larcher, rapporteur pour le Sénat**, a appelé l'attention des membres de la commission mixte paritaire sur les dangers que la procédure d'urgence faisait courir aux travaux du Parlement et insisté sur la lourde responsabilité qui pesait sur la commission chargée de tenter de trouver un texte commun aux deux assemblées.

M. Patrick Rimbart, vice-président, a rappelé que M. Philippe Duron avait reconnu la qualité du

travail sénatorial. Selon lui, des approfondissements se révéleront nécessaires, notamment en ce qui concerne le développement économique ou les services de La Poste ; ces prolongements devraient apparaître dans des projets de loi ultérieurs. Il a ensuite noté que M. Gérard Larcher n'avait pas souligné les points de divergence, et a proposé que l'ensemble des membres de la commission mixte paritaire s'expriment sur ce point.

M. Patrick Ollier a estimé que la prise de position du rapporteur de l'Assemblée nationale était dommageable pour la politique de l'aménagement du territoire, les points de désaccord pouvant sans doute être surmontés. Il a souligné que M. Philippe Duron avait mis en lumière ce qu'il estimait être des différences philosophiques profondes et a pris note de cette position. Il s'est ensuite étonné que le rapporteur pour l'Assemblée nationale ait prévu, dès son intervention introductive, l'échec de la commission mixte paritaire.

Il a regretté que la politique d'aménagement du territoire ne donne pas lieu à la création des instruments nécessaires, et estimé que la question de la péréquation, par exemple, aurait dû être abordée. Soutenant la position défendue par M. Gérard Larcher, il a défendu la nécessité d'un zonage, l'inégalité des chances justifiant l'inégalité des traitements. **M. Patrick Ollier** a, par ailleurs, précisé que la notion de service universel postal avait été créée par une directive européenne, l'Assemblée nationale l'ayant simplement reprise. Il a, en outre, soutenu que les schémas départementaux des services publics devaient être réaffirmés comme instruments de maintien des services publics dans les zones défavorisées.

Il a insisté sur la nécessité de ne pas retirer aux élus locaux la possibilité de définir des zonages, et a pris note du désaccord existant sur ce point entre les deux chambres.

Il a enfin estimé que le texte était perfectible, et qu'une deuxième lecture aurait été préférable à la mise en oeuvre de la procédure d'urgence.

M. Félix Leyzour a noté que les rapporteurs avaient présenté divers points d'accord entre les textes adoptés par les deux assemblées ainsi que des divergences portant sur l'esprit même du projet de loi.

Il a relevé que les comptes rendus des débats du Sénat avaient révélé un changement dans l'approche du texte. Alors que l'opposition à l'Assemblée nationale s'était livrée à une attaque frontale du projet de loi, opposant article par article, la loi de 1995, la majorité sénatoriale a d'abord cherché à enrichir et à réorienter le texte. Celui-ci a-t-il été modifié à la marge ou profondément transformé ?

Il lui a semblé qu'il y avait plus que des nuances entre les deux textes adoptés mais que celles-ci n'interdisaient toutefois pas le débat de se poursuivre si cela s'avérait nécessaire.

M. Léonce Deprez a précisé que la position ferme qu'a adoptée l'opposition lors du débat du projet de loi à l'Assemblée nationale était fondée sur sa conviction de l'intérêt et de l'actualité des dispositions de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Il a, par ailleurs, considéré que le texte, tel qu'il ressortait amélioré, des délibérations du Sénat, reflétait l'expérience des sénateurs à l'égard des territoires.

Rappelant que l'aménagement du territoire constituait une politique de longue haleine nécessitant de la stabilité, il a souhaité, faisant référence aux efforts de compromis entrepris par le Sénat, qu'un

accord puisse être dégagé par la commission mixte paritaire, afin de répondre à l'attente des élus locaux.

M. Jean-Pierre Raffarin a estimé que le coeur du texte était susceptible de recueillir l'assentiment de l'ensemble des membres de la commission mixte paritaire. Il a considéré que l'axe central du projet de loi reposait sur la trilogie : " schéma-contrat-projet ", et que l'hypothétique opposition des deux chambres sur le schéma national de synthèse ou sur l'existence de zonages relevait d'un faux débat. S'agissant de la désignation de chefs de file, il a déclaré qu'il était illusoire d'opposer les régions, estimant que cette notion relevait du bon sens. Il a enfin observé que le texte du projet de loi pouvait favoriser l'émergence d'une dynamique positive dans des territoires qui seraient pénalisés s'ils restaient divisés.

M. Jean-Pierre Raffarin a cependant observé que trois questions réelles se posaient à l'issue des travaux du Sénat. En premier lieu, il a rappelé qu'alors que de très nombreuses instances seraient consultées, il n'était pas envisageable que le Parlement soit exclu de la détermination de la politique d'aménagement du territoire. En second lieu, il a souligné que les pays ne devaient pas constituer une source de déstabilisation des départements, observant que les pays ne fragilisaient que les départements qui ne coopéraient pas avec ces nouvelles instances, déplorant que le préfet de région soit appelé à intervenir dans la délimitation des pays.

Enfin, il a regretté que le projet de loi exclue les questions relatives à l'économie et à l'emploi, alors même que ce texte était le seul susceptible d'être adopté avant la détermination des mandats de négociation des contrats de plan Etat-Régions, d'ici à la fin du premier semestre 1999.

M. Michel Bouvard a rappelé avoir participé, au cours de la précédente législature, aux débats à l'Assemblée nationale qui ont abouti à l'adoption de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée. Il a estimé que la politique d'aménagement du territoire nécessitait une stabilité qui seule peut lui permettre de s'inscrire dans la durée.

Il a fait part de sa surprise vis-à-vis des propos, tenus au début de la réunion, par le rapporteur de l'Assemblée nationale, faisant valoir que toute l'attitude de l'opposition au cours de l'examen du projet de loi avait démontré sa volonté d'ouverture.

Il s'est, par ailleurs, étonné que certains puissent consentir à voir dénier au Parlement son rôle dans la définition de la politique nationale d'aménagement du territoire, alors que toutes les associations seront consultées et que les conséquences financières liées à l'adoption des schémas seront très importantes. Il a souligné à ce sujet l'incohérence de cette abdication avec la revendication répétée d'une revalorisation du rôle du Parlement.

Il a enfin estimé que, si la commission mixte paritaire devait échouer, le texte qui sera définitivement adopté gagnerait à contenir au moins deux dispositions très utiles, introduites par le Sénat, l'une traitant de la correction des effets des disparités spatiales, l'autre de la mise en place des groupements d'employeurs.

M. Jean-Michel Marchand est revenu sur trois points essentiels du projet de loi : la volonté de rechercher une complémentarité dans les politiques publiques locales, la volonté de voir la région prendre une place plus importante -même si les Verts souhaitaient lui accorder des prérogatives encore plus grandes-, la volonté de promouvoir les pays comme des territoires de projets dont la création relève de la co-responsabilité des préfets et des responsables politiques locaux.

Il s'est montré préoccupé par les dispositions adoptées par le Sénat sur la Conférence régionale sur l'aménagement du territoire, en particulier celle reléguant les associations dans le collège consultatif et celle relative aux schémas de services collectifs.

En conclusion, il a estimé difficile de parvenir à une rédaction commune.

M. Jean-Pierre Balligand a émis deux remarques. D'une part, il a estimé qu'il ne fallait pas trop insister sur la déception des élus locaux en ce qui concerne les lois relatives à l'aménagement du territoire. Il a rappelé que la loi dite " Pasqua " aurait pu conduire à d'excellents résultats, notamment en matière de péréquation, mais que le Gouvernement de M. Edouard Balladur ne l'avait pas mise en oeuvre de manière adéquate, notamment du fait de sous-dotations budgétaires. C'est pourquoi, il a estimé que le texte examiné ne pouvait avoir pour objectif d'être exhaustif.

D'autre part, il a exprimé sa conviction que la contractualisation constituait l'élément le plus important en matière d'aménagement du territoire. C'est pourquoi, il a soutenu que les articles 19 et 20 du texte examiné étaient fondamentaux, puisqu'ils mettaient en place des échelons infrarégionaux de contractualisation, le pays et l'agglomération, suivant en cela une grande cohérence. Il a, par ailleurs, déclaré être aujourd'hui favorable à la déclaration d'urgence, car il est nécessaire de connaître au plus vite les territoires éligibles à la contractualisation.

Concernant le texte lui-même, **M. Jean-Pierre Balligand** a estimé qu'il existait deux divergences principales. D'une part, il a jugé qu'il y avait désaccord sur l'architecture territoriale proposée par le texte (pays et agglomération), et a précisé qu'il estimait que l'agglomération en constituait un maillon essentiel, le pays se révélant, quant à lui, être le niveau pertinent pour organiser l'intercommunalité. D'autre part, il a noté que des divergences subsistaient également en ce qui concerne les schémas des services collectifs. Ainsi, il a regretté que les sénateurs n'aient pas pris en compte la nouvelle dimension multimodale des schémas de transports. Selon lui, une évolution est aujourd'hui nécessaire sur ce point : il n'est pas simplement question d'appellation générique ; les divergences concernent des politiques.

Enfin, **M. Jean-Pierre Balligand** a exprimé le regret que l'intervention économique soit peu traitée par le texte, et a émis le souhait qu'un projet remédie à cette insuffisance le plus rapidement possible.

Répondant au précédent orateur, **M. Jean François-Poncet, président**, a constaté que l'application de la loi " Pasqua-Hoeffel " avait laissé à désirer, malgré la publication d'un grand nombre de décrets et de circulaires, du fait de la lenteur de l'administration.

Il a regretté que la péréquation ne soit pas entrée dans les faits, tout en observant que le Gouvernement n'avait pas modifié la partie qui lui était consacrée, avant de s'interroger sur la volonté du Gouvernement d'appliquer ces dispositions. Evoquant la question des pays, il a fait part de son scepticisme quant à leur délimitation par les préfets de région qui constituait un recul par rapport aux principes de la décentralisation.

Abordant la question des schémas de services collectifs, il a souligné que la modification de leur dénomination, était motivée par le désir de mieux prendre en compte les besoins en équipements, afin de mieux répondre aux attentes des élus locaux. Il a considéré que la seule optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes ne permettrait pas de satisfaire ces attentes et ces besoins, et appelé de ses vœux la réalisation d'autoroutes à spécifications allégées.

M. Jean-Pierre Balligand a rappelé que l'important était que ce texte manifeste des choix clairs en matière d'architecture et de schémas d'aménagement afin que sur le terrain, les différents acteurs sachent dans quel cadre ils pourront contractualiser.

M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a remarqué qu'il partageait l'opinion de M. Jean-Pierre Balligand quant à la persistance de divergences fondamentales. Pour les illustrer, il a souhaité revenir sur les points évoqués par M. Jean-Pierre Raffarin.

En ce qui concerne le rôle du Parlement, il a estimé que l'Assemblée avait obtenu du Gouvernement des avancées significatives garantissant un équilibre satisfaisant. Dans le texte adopté par l'Assemblée, le Parlement est en effet associé à la définition et à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire, d'une part, par le travail des deux délégations mises en place et, d'autre part, par le vote, au plus tard deux ans avant le renouvellement des contrats de plan, d'un projet de loi permettant un réexamen des choix stratégiques de cette politique et des conditions de leur mise en oeuvre dans les schémas de services collectifs.

Abordant ensuite la question des pays, **M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a estimé qu'ils ne menaçaient en rien les départements comme semblait le craindre M. Jean-Pierre Raffarin. Au contraire, parce qu'ils s'inscrivent dans un cadre régional, qui est le niveau le plus pertinent en matière d'aménagement du territoire, ils ne risquent pas de se superposer aux départements ou de risquer de les diviser comme pouvaient le faire les pays avant à terme se substituer aux arrondissements de la loi Pasqua.

Enfin, en ce qui concerne les dispositions économiques, **M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a admis leur importance mais a rappelé qu'il appartenait à une loi d'orientation de poser des principes et que les textes annoncés par le Gouvernement permettraient d'adopter les mesures nécessaires.

M. Philippe Duron, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a conclu en estimant que de telles divergences lui semblaient rendre impossible un accord entre les deux assemblées.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour le Sénat, a estimé qu'un accord était envisageable sur les articles :

- 4 bis (modalités d'information du CNADT) ;
- 12 bis (schéma des services sportifs) ;
- 34 ter (agences de développement) ;
- 22 bis (chef de file) ;
- 32 quater (autoroutes à spécifications allégées) ;
- 41 (stabilisation des documents d'urbanisme).

Puis il a observé et déploré qu'une vraie différence de points de vue existait en ce qui concernait l'étendue des droits du parlement et les modalités de constitution de pays.

M. Jean François-Poncet, président, a constaté avec regret l'échec des travaux de la commission

mixte paritaire estimant que la loi adoptée par l'Assemblée nationale n'aurait vraisemblablement pas la longévité espérée par ses auteurs.

N° 1528.- Rapport de M.Philippe Duron, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.