

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

(10^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du jeudi 7 juillet 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA

1. Rappel au règlement (p. 4215).

M. Augustin Bonrepaux, Mme le président, MM. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale ; Patrick Ollier.

2. Développement du territoire. - Discussion d'un projet de loi (p. 4215).

M. Edouard Balladur, Premier ministre.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale.

M. Georges Parrocin, rapporteur du Conseil économique et social.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 4233)

Exception d'irrecevabilité de M. Bocquet : MM. Rémy Auchedé, Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales ; Bernard de Froment. - Rejet.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. Ordre du jour (p. 4240).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA,

vica-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

Mme le président. La séance est ouverte.

1

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Augustin Bonrepaux. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

Mme le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux, pour un rappel au règlement.

M. Augustin Bonrepaux. Mon intervention se fonde sur les articles 50, 58 et 60 de notre règlement.

Nous sommes en session extraordinaire et l'ordre du jour prévoit que nous allons siéger jusqu'à mercredi prochain sans désenquêter, alors même que nous venons de vivre une session ordinaire particulièrement vide, marquée, depuis avril, par l'absence de textes importants et le faible nombre de textes adoptés définitivement.

Par ailleurs, on peut se demander si une session extraordinaire de quinze jours est suffisante pour un texte aussi important que le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire. Je tiens à faire remarquer, madame le président, que nous n'avons commencé à examiner ce texte que mardi en quinze. La commission spéciale n'a donc eu que neuf jours, ce qui nous a obligés à siéger jusqu'à trois ou quatre heures du matin. En outre, nous n'avons pas encore terminé l'examen des amendements au titre de l'article 88 du règlement et on nous annonce que nous allons siéger samedi et dimanche.

J'aimerais connaître les raisons de cette précipitation, d'autant que le texte en question ne comporte aucune mesure justifiant l'urgence. Si certaines de ces dispositions devaient s'appliquer immédiatement, si on nous assurait qu'elles vont changer la physionomie de notre territoire, nous accepterions évidemment de travailler dans de telles conditions, mais, pour l'essentiel, ce texte, en particulier ses articles 20 à 24, renvoie à des rapports qui indiqueront dans un an ou deux, ce qu'il faut faire en matière de fiscalité et de péréquation, c'est-à-dire ce qui est le plus important.

J'aimerais, je le répète, connaître les raisons qui nous imposent d'examiner ce texte dans de telles conditions. Ne s'agit-il pas uniquement, à la veille des vacances, de donner l'impression qu'on s'attaque enfin aux vrais problèmes ?

Mme le président. Monsieur Bonrepaux, ces critiques me semblent bien excessives...

M. Augustin Bonrepaux. Pas du tout !

Mme le président. ... car je n'ai pas le souvenir qu'en conférence des présidents les représentants de votre groupe aient élevé des objections contre le rythme de travail ou contre le programme de la session extraordinaire.

M. Patrick Ollier. Très bien !

M. Augustin Bonrepaux. Ils ne participent pas aux travaux de la commission spéciale !

Mme le président. Il me semble que les textes qui nous sont soumis au cours de cette session extraordinaire présentent pour le pays une importance suffisante pour que nous n'en reportions pas l'examen à la session d'automne.

M. Augustin Bonrepaux. Nous aimerions avoir quelques explications sur le déroulement de la session extraordinaire !

Mme le président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Jamais, monsieur Bonrepaux, le Gouvernement n'a souhaité que l'Assemblée nationale travaillât le samedi et le dimanche. Il souhaite simplement que le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire, dont nous commençons l'examen ce matin, soit adopté dans les semaines qui viennent. Vous savez bien que le décret, signé par M. le Président de la République, portant convocation du Parlement en session extraordinaire ne prévoit pas de date butoir mais comporte simplement la liste des textes à examiner. C'est à la demande de la conférence des présidents, accepté par le Gouvernement, que l'Assemblée siège samedi et dimanche, et en aucun cas, j'y insiste, à la demande du Gouvernement.

Mme le président. La parole est à M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. Je m'exprimerai en tant que rapporteur de ce texte. Certes, monsieur Bonrepaux, les délais qui nous sont impartis peuvent sembler limités, mais la commission spéciale, à laquelle vous participez...

M. Augustin Bonrepaux. Assidûment !

M. Patrick Ollier. ... - assidûment, je le reconnais -, a travaillé de façon très soutenue. Nous avons achevé l'étude du texte dans la nuit de mercredi à jeudi, un jour plus tôt que nous ne le pensions. Si nous poursuivons en séance publique l'excellent travail que nous avons effectué en commission, nous pourrions terminer l'examen de ce texte dans les délais prévus. C'est mon souhait de rapporteur et je crois que les membres de la commission spéciale sont prêts à travailler dans cet esprit.

2

DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire (n° 1382, 1448).

La parole est à M. le Premier ministre.

M. Edouard Balladur, Premier ministre. Madame le président, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, le débat parlementaire sur le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire va vous permettre de mesurer l'ambition de cette politique que le Gouvernement a inscrite dans ses priorités.

L'objectif qui est le nôtre est à la fois simple et ambitieux : retrouver davantage de cohésion nationale. Il s'agit de restaurer l'équité sociale et de tirer le meilleur parti de l'ouverture des frontières. La France ne profitera bien des grands courants d'échange auxquels elle doit prendre part que si elle est capable de faire bloc, en rassemblant toutes ses forces, en exploitant tous ses atouts, en assurant mieux la cohésion sociale et nationale.

Aménager le territoire, c'est faire de la géographie un élément positif dans la définition des politiques économiques et sociales.

En présentant une loi pour le développement du territoire, et pas une simple loi d'aménagement, le Gouvernement veut indiquer combien son projet va au-delà des politiques anciennes. Les déséquilibres excessifs d'aujourd'hui doivent être corrigés par la redistribution, mais surtout en favorisant la création de richesse partout où cela est possible, partout où cela est nécessaire.

La construction européenne et la décentralisation ont multiplié le nombre des organismes ayant, sur le plan local, une capacité d'intervention et d'action. Sachons mettre cette situation à profit pour favoriser la liberté et l'émulation tout en coordonnant mieux. Le débat national a permis une prise de conscience de cet enjeu qui est allée bien au-delà du débat sur les institutions locales. Sachons également la mettre à profit.

Aménager le territoire ne peut résulter de l'addition des situations particulières. On ne peut pas faire croire que soutenir les campagnes se fait au détriment des villes, que la montagne s'oppose au littoral, que les bourgs s'opposent aux métropoles.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale sur le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire. Très bien !

M. le Premier ministre. Chaque espace a une fonction. C'est une utilisation cohérente de l'ensemble qui favorisera un progrès harmonieusement réparti. Il nous appartient de dépasser des débats qui sont trop souvent stériles.

Les décisions doivent être adaptées aux situations et veiller à corriger celles qui sont anormales. Il s'agit d'un principe d'équité. Les inégalités de fait méritent d'être corrigées par des dispositions publiques. Mais ce souci ne doit pas masquer un autre impératif : celui de la simplicité et celui de la liberté, condition souvent nécessaire à l'épanouissement des initiatives locales ou individuelles.

L'équilibre est à découvrir, et il l'est constamment. Il ne doit pas négliger la compétition internationale dans laquelle la France doit trouver sa place. La France, en effet, est immergée dans l'économie mondiale, elle tire du rôle qu'elle y joue force et dynamisme. Il ne faut pas affaiblir cet avantage.

L'Etat et chacun des niveaux de collectivités territoriales ont leurs propres responsabilités. Celle de l'Etat est notamment de garantir l'unité du pays. L'aménagement du territoire n'étant l'apanage de personne, chacun doit y tenir pleinement son rôle. La qualité de la concertation est devenue un préalable à la réussite.

Pour autant, la loi pour le développement du territoire n'est pas une loi de décentralisation. La décentralisation est acquise, il faut l'aménager ou la renforcer quand c'est

nécessaire. La loi qui vous est soumise n'est pas non plus l'expression d'un retour de l'Etat, comme je l'entends dire parfois.

Il s'agit de prouver que la coopération, le sens des responsabilités, le plein exercice des droits et devoirs permettent de donner au pays tout entier, aux citoyens où qu'ils habitent, une chance accrue de progrès et de justice.

Il nous faut donc inventer quelque chose d'autre que ce que nous connaissons depuis trente ans, où nous avons vu le tissu national et social se distendre progressivement et presque constamment.

La France ne peut attendre. Le développement de tout son territoire est urgent. Le projet de loi qui a été préparé par M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, est une étape essentielle de cet effort. Je le remercie de la réflexion, du travail intense et de la concertation qu'il a dirigés jusqu'à ce jour et qui lui ont permis d'aboutir à ce texte qui représente un progrès considérable.

D'ores et déjà, ce projet prévoit nombre de mesures concrètes et d'application immédiate ; je réponds là à ceux qui prétendent qu'il n'est pas suffisamment concret, pratique et dense.

Je pense à la création de plusieurs fonds, tel celui consacré aux infrastructures routières, ferroviaires et fluviales. Je pense à l'aide à la création d'entreprises, réservée aux zones dont le développement doit être favorisé, ou plus généralement à l'utilisation active de la fiscalité. Mais je veux redire ici ma conviction constante, c'est-à-dire l'importance de la concertation et de l'expérimentation. On ne réforme pas les finances locales en quelques mois, sans quelques études préalables.

M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale. Absolument !

M. le Premier ministre. Ceux qui, dans le passé, s'y sont essayés ont pu en mesurer les risques, que l'on fait supporter aussi bien aux contribuables qu'aux collectivités locales ; je ne pense pas, mesdames, messieurs les députés, que l'un quelconque d'entre vous souhaiterait une telle expérience.

M. Jean-Pierre Balligand. Parlez-en donc à Chirac !

M. le Premier ministre. Le Gouvernement a lancé depuis quinze mois un vaste plan de réformes pour redresser le pays : des réformes dans les domaines de la justice, de la sécurité, des institutions, de l'école, et aujourd'hui de l'aménagement du territoire ; des réformes financières et économiques pour relancer la croissance et l'offre d'emplois ; des réformes sociales pour sauver la protection sociale « à la française ».

Aujourd'hui, la France commence à sortir de ses difficultés. La croissance commence à être de retour. Les offres d'emplois progressent, même si les résultats sont encore insuffisants. Que chacun veuille bien le reconnaître honnêtement.

Le Gouvernement veut poursuivre son action de redressement, poursuivre dans la voie de la réforme, au rythme qu'il a choisi, avec la méthode qui est la sienne - et non pas une autre -, laquelle est fondée sur la concertation et la recherche de l'adhésion du plus grand nombre. L'heure n'est pas aux solutions toutes faites, mais à l'expérimentation et au dialogue.

Cela suppose de l'imagination, c'est sans doute le plus facile. Cela suppose aussi du courage et de la raison de la part des responsables publics. Cela suppose de leur part de la continuité dans l'effort. C'est ce que les Français attendent de nous : continuité, volonté, souci avant tout de l'intérêt général.

Nous avons commencé dès mars 1993 à bâtir le nouvel exemple français dont je vous avais soumis les grandes lignes. La politique de développement du territoire y contribue.

Je sais pouvoir compter sur votre volonté de faire aboutir cette réforme. C'est l'une des plus importantes soumises à votre décision durant cette législature. C'est ensemble que nous devons la décider. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Madame le président, monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les députés, nous voilà réunis pour débattre de l'essentiel, c'est-à-dire de la France et de son avenir, après un long débat, dans toutes les régions, avec les Français et leurs élus locaux ainsi qu'avec les responsables du monde socio-économique.

La discussion de ce projet s'ouvre en effet après que des millions de Français et de multiples institutions et organismes y ont participé. Jamais un débat législatif n'a été précédé d'une aussi large consultation. C'est le peuple qui a été directement associé à la préparation du projet. Il s'y est profondément intéressé, attestant ainsi son adhésion à la démarche engagée. N'est-ce pas d'ailleurs l'esprit même de nos institutions qu'il puisse infléchir son destin, soit qu'il en décide par la voie du référendum, soit, à défaut, qu'il l'influence par sa participation directe aux grandes décisions démocratiques ?

Le message des Français nous invite bien à parler de la France. De la France dans son ensemble et non pas dans chacune de ses composantes. De la France considérée comme un tout et non comme la juxtaposition de collectivités et de communautés aux destins isolés les uns des autres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Bernard Pons. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. De la France telle que nous, nous voulons qu'elle franchisse le cap du XXI^e siècle, c'est-à-dire comme une seule et même communauté de valeurs et d'intérêts, au sein de laquelle les différences ne seraient pas devenues d'irréconciliables divergences. Une France capable d'affronter par là-même, unie et sereine, une compétition internationale qui fait fi des solidarités les plus naturelles.

C'est bien de cela, mesdames, messieurs les députés, qu'il nous faut maintenant débattre. C'est à cette question qu'il nous faut répondre : y aura-t-il encore, en l'an 2015, une France au sens où nous l'entendons...

M. Bernard Pons. Oui !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire... et cette France sera-t-elle encore une République ? Ou bien sera-t-elle un espace non identifié où cohabiteront tant bien que mal des collectivités et des communautés de plus en plus antagonistes ?

Certes, il y a, en France, des villes et des campagnes, des plaines et des montagnes ; il y a des régions, des départements et des communes ; il y a sans doute sur notre sol... Braudel y voyait le fondement de l'identité de

la France - plus de diversités que sur celui de tous nos voisins réunis. Mais il y a avant tout des Français qui expriment inquiétude et angoisse devant les exclusions, le chômage, les menaces qui pèsent sur le développement économique de nombreux territoires, l'inconfort des agglomérations, le désordre dans des quartiers fragiles, le délaissement de tant de campagnes. Mais des Français qui témoignent en même temps de leur volonté de les surmonter. Leur espoir d'y parvenir est d'autant plus fort qu'il se nourrit d'une prise de conscience des causes véritables de ces maux. Alors, ils en appellent une nouvelle fois à l'Etat, de façon d'autant plus pressante qu'à une conjoncture autrefois favorable en succède une autre, durablement tendue.

A l'essor démographique, à l'expansion régulière, au plein emploi ont succédé le vieillissement de la population, l'intensification de la compétition mondiale, l'arrêt de la croissance. Dieu merci, elle redémarre !

Les Français ont compris qu'il n'y a certes pas de solution de rechange crédible à cette compétition européenne et mondiale, mais que si les grands courants d'échange internationaux, dont nous ne pouvons nous extraire, ignorent les frontières, ils n'ignorent pas pour autant les territoires où ils localisent leurs activités.

Voilà pourquoi les Français invitent l'Etat à assurer de nouveau ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire, ce qu'aucune loi, d'ailleurs, ne lui avait prescrit de délaisser.

Ce que les Français nous demandent, c'est de ne pas laisser aller les choses comme elles vont, sous prétexte que rien ne saurait valablement plus être opposé aux forces anonymes de la concurrence internationale.

Faut-il laisser le marché décider seul du visage de la France et de son organisation géographique, humaine et sociale ? Voilà la question capitale qui nous est posée et à laquelle le Gouvernement a entrepris de répondre, vous l'avez compris, par la négative. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

La politique de développement du territoire apparaît ainsi comme une réponse de notre temps à des défis de notre temps. Ce n'est ni la nostalgie des temps révolus où la France se suffisait à elle-même, ni la résurgence d'un Etat imposant souverainement sa conception des choses. C'est une politique nationale ; ça oui, mais une politique nationale à la mesure du monde qui vient, qu'elle entend, autant que faire se peut, concilier avec les valeurs et avec le mode de vie en commun auquel nous sommes attachés. C'est dans cet esprit, les yeux tournés vers l'avenir, que doit s'engager la reconquête du territoire dont ce projet de loi entend donner le départ.

L'effort à accomplir sera celui d'une génération. L'horizon 2015 surgit devant nous comme un point singulier de notre histoire, accessible à notre imagination et aux prévisions que nous pouvons aujourd'hui établir. « Intéressons-nous à l'avenir puisque nous y passerons le plus clair de notre temps », nous dit Paul Valéry.

Que nous permet-il d'entrevoir ? Le Maghreb surpeuplé et sans ressources suffisantes, les Européens de l'Est confrontés à un changement de civilisation et de régime économique, l'Asie qui nous dispute notre créativité et conteste les droits que nous croyons avoir acquis sur le monde, l'Afrique que tant d'incommensurables difficultés assaillent.

L'an 2015, c'est une nouvelle étape pour entrer dans le siècle qui vient, plus imprévisible que celui, si sanglant, qui s'achève. C'est pour maîtriser cet avenir qu'il nous

faut reconquérir notre territoire, éviter qu'il se déchire davantage et nous y réunir comme dans une base de départ. Il faut l'aménager comme le tremplin d'un nouveau bond vers la grandeur de la France, qu'il faut replacer au centre de gravité du développement en Europe.

Ainsi, le premier impératif, c'est bien à l'Etat qu'il est fixé. Il est de diffuser sur tout le territoire les chances et les moyens du développement, d'organiser à cette fin des réseaux de villes, des systèmes de transport et de communication, de répartir la recherche, l'enseignement, la formation au plus près des habitants.

Il est de compenser les écarts les plus extrêmes de richesse et de pauvreté entre les citoyens et les collectivités locales.

Il est d'aider, en concertation avec les collectivités locales, les entreprises publiques et les entrepreneurs privés, à la genèse de projets de développement local intégrés à des stratégies adaptées aux dimensions et aux données du marché d'aujourd'hui.

Il est d'accompagner cet effort de la préservation de notre sol, de nos paysages, de nos œuvres d'art, de nos ressources naturelles, d'une identité culturelle fragile et d'une certaine « intimité » nationale sans lesquelles nous ne nous reconnaissons plus pour ce que nous sommes, au risque de devenir indifférents les uns aux autres.

Parce qu'après avoir cheminé au long de tant de siècles, nous avons autant d'héritages à conserver que de richesses et de forces nouvelles à créer, c'est bien à l'Etat que la question est posée et c'est bien à lui d'y répondre au premier chef.

C'est cette réponse qui fonde le projet de loi d'orientation qui vous est soumis. Cette loi est une loi de développement économique et social et non - nous la ferons dans un second temps - une nouvelle loi de décentralisation. Il s'agit ici de renouer avec l'un des principes fondamentaux du pacte social, je préfère dire du pacte républicain.

Voilà pourquoi les réformes immédiates concernent d'abord le rôle et l'organisation de l'Etat, en tant qu'aménageur principal du territoire et, surtout, en tant que responsable de la cohésion et de l'unité nationale. Bien entendu, ces réformes appellent aussi celles de la décentralisation, de la fiscalité et des finances locales. Mais elles exigent d'abord la réforme de l'Etat.

C'est ainsi un chantier législatif considérable qui s'ouvre devant nous, dont les travaux s'étaleront sur plusieurs années. Le projet de loi en trace le cahier des charges, en quelque sorte. Nous aurons l'occasion d'y revenir tout au long de ce débat. C'est dans cet esprit, mesdames, messieurs les députés, que le Gouvernement vous invite à examiner le présent projet de loi. Il sait que la représentation nationale, dont c'est là le rôle éminent, aura à cœur de hisser le débat au niveau où je viens de situer l'enjeu : faire en sorte qu'il existe encore, dans vingt ans, un pays qui s'appelle la France, et que les Français aient toujours le sentiment de partager une seule et même République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Aussi n'est-ce pas pour enrichir notre vocabulaire administratif que le Gouvernement ajoute à la notion traditionnelle d'« aménagement du territoire » celle plus riche, si j'ose dire, et plus ouverte de « développement du territoire ». En réalité, nos concitoyens ne se sentent plus autant concernés par les antinomies traditionnelles Paris-province, métropoles-villes moyennes, villes-campagnes, stéréotypes reproduits depuis des années et qui entretiennent des querelles sans objet saisissable. Ils ont perçu

qu'ils n'expliquent pas à eux seuls les désordres urbains actuels, les menaces sur l'économie de vastes territoires, le déficit d'entrepreneurs, les exclusions, le chômage et les abandons d'espaces ruraux. Ils les mettent au compte de multiples autres acteurs et facteurs.

Si des handicaps géographiques, imposés souvent par la nature, peuvent partiellement les expliquer, ils ne sauraient être absolument déterminants. Nos concitoyens perçoivent que ce sont tout autant, et sinon plus, des déficits de services publics, des lacunes dans l'organisation des services collectifs, l'insuffisance du tissu d'entreprises; des archaïsmes institutionnels et corporatifs qui empêchent le développement local, font obstacle à l'égal accès au service public, compromettent l'égalité des chances et l'insertion de tous dans le progrès général de la nation.

M. Patrick Ollier, rapporteur et M. Charles Millon président de la commission générale. Très bien ! C'est vrai !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Développer le territoire, c'est donc organiser l'habitat, la production, les services et l'ensemble des activités humaines sur des espaces homogènes tels que chacun puisse y disposer d'un cadre de vie et d'un environnement meilleurs, puisse accéder à d'autres territoires, aux grands réseaux qui commandent à l'information, à la connaissance et à l'emploi sur un marché désormais étendu aux dimensions du monde.

Pour y parvenir, le Gouvernement a estimé que les règles de droit et les procédures publiques de la politique de développement du territoire devaient prendre appui sur des principes fondamentaux, que ce projet de loi affirme.

Ces principes sont déduits de notre droit constitutionnel et de la tradition législative républicaine. Le projet de loi les complète par une prescription nouvelle tendant à ce qu'ils s'appliquent non seulement à quelque catégorie sociale que ce soit, mais aussi à tous les espaces où nos concitoyens résident et exercent leurs activités.

Notre législation s'inspire déjà de la nécessité d'assurer l'égalité des chances, de faire droit au principe de l'égal accès au service public. Elle fait aussi obligation à l'Etat de dispenser divers droits économiques et sociaux inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et développés par le Préambule de la Constitution de 1946, textes rattachés à la Constitution de 1958. Ainsi, des législations particulières, dérogeant au principe que la loi doit être la même pour tous, ont voulu corriger des handicaps sociaux pour que la situation de chacun soit la plus équitable possible.

Le projet de loi d'orientation suit la même démarche, mais en vue de réduire les handicaps nés de circonstances locales. Il pose, en conséquence, le principe que le législateur doit pouvoir moduler les charges imposées à chacun en raison de sa situation géographique...

M. Patrick Ollier, rapporteur. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... et non plus seulement économique et sociale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Il ajoute qu'il faut aussi réduire les écarts de ressources entre les collectivités territoriales (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*) en tenant compte de leurs charges et non plus seulement de leur richesse ou de leur pauvreté, critères en réalité moins

significatifs. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Ces principes, nous aurons l'occasion de le préciser lors de la discussion de chaque article du projet, ont fondamentalement un caractère constitutionnel même si leur forme ne les place pas à ce rang. Ils vont au-delà de la simple déclaration d'intention. Ils sont susceptibles d'effets juridiques. Ils inspirent, en tout cas, la réforme à laquelle le Parlement est invité à donner immédiatement force de loi.

Cette réforme prend tout d'abord appui sur un schéma national de développement du territoire. Indicatif, comme l'est tout document de planification établi par l'Etat, il n'oblige que par la conviction qu'il suscite. Nous aurons l'occasion, je crois, d'en reparler longuement.

La réforme englobe celle des outils financiers. Prioritaires, l'aménagement et le développement du territoire doivent, autant que faire se peut, échapper aux aléas du budget général en disposant de moyens financiers autonomes et durables. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Bernard de Froment. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ceux-ci seront assurés par des lois de programmation particulières et des fonds d'investissement spécialisés et autonomes, sur la finalité et les ressources desquels nous reviendrons.

Les lois de programmation quinquennale organiseront la réalisation des équipements prévus au schéma national et réuniront les financements correspondants. Des documents annexés au budget feront apparaître les dépenses de l'Etat dans chaque région, ce qui permettra de mieux évaluer leur situation financière au regard de leurs charges.

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le fonds national de développement du territoire regroupera divers fonds d'Etat existants. Cette réforme permettra de gérer les crédits destinés à l'aménagement du territoire avec plus de souplesse et de façon déconcentrée.

Des fonds d'investissement et de développement des infrastructures de transport et de communication, abondés par des dotations budgétaires de l'Etat et des contributions spécifiques, permettront de financer les équipements prioritaires dont notre pays a besoin,...

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... la péréquation permettant d'échapper au seul critère de rentabilité immédiate pour les grandes liaisons routières, ferroviaires, fluviales, aériennes, qu'impose le développement harmonieux de la France. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Le fonds de gestion de l'espace rural, alimenté par le budget de l'Etat et éventuellement par des ressources spécifiques, permettra de maîtriser l'abandon de certains biens fonciers et immobiliers et de pallier la disparition de prestations qui ne sont plus spontanément assurées en milieu rural.

Enfin, le projet de loi entend parier sur l'esprit d'entreprise et sur les entrepreneurs. La reconquête du territoire appelle une politique vigoureuse en faveur de la création d'activités nouvelles, qui doit avoir la priorité sur la délocalisation des entreprises existantes.

Mobiliser une partie significative de l'épargne locale, nationale, ou même internationale, pour donner aux entrepreneurs les moyens d'entreprendre, et en même temps orienter cette épargne vers le développement local : tel doit être l'un des principaux leviers de la politique de développement du territoire. Il revient donc à l'Etat d'intervenir pour orienter dans ce sens une partie de l'épargne. C'est dire l'importance stratégique que le Gouvernement accorde au fonds d'aide à la création d'entreprises. Certes, ses modalités d'intervention sont encore limitées et ses moyens financiers ne sont pas encore arrêtés. Mais le principe est posé et le cadre est créé, que les travaux de votre commission ont grandement contribué à améliorer.

En même temps que seront mobilisés au profit des entrepreneurs les capitaux qui leur seront nécessaires pour entreprendre, sera mis en œuvre, dans des zones spécifiques, le principe de la fiscalité dérogatoire, à travers notamment une réduction des droits de mutation et des exonérations de taxe professionnelle et d'impôt sur les sociétés. Ce régime dérogatoire permettra de compenser les handicaps dont souffrent non seulement les zones en retard de développement mais aussi les quartiers en difficulté et les bassins de reconversion.

Telle se présente l'architecture de la réforme des principaux instruments de la politique de développement du territoire que le législateur est appelé à décider. Elle concrétise, certes, une volonté de l'Etat mais pas du même Etat qu'hier. Il s'agit d'un Etat simplifié, accessible et déconcentré, nous allons le vérifier. Cette volonté, j'en entends parler comme d'une atteinte à l'ordre décentralisé. C'est au contraire quand l'Etat abandonne les responsabilités que la loi lui confie que l'ordre républicain est menacé et que la décentralisation s'enlise dans l'impuissance ou se perd dans la rivalité.

M. André Fanton et M. Hervé Mariton. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'espère que notre débat nous permettra d'évacuer, une fois pour toutes, cette fausse querelle.

Mais, aménager le territoire, plus encore le développer, ce n'est pas seulement décliner du sommet à la base une vision idéale de son utilisation, ni prévoir les moyens nécessaires. C'est associer l'ensemble des partenaires du développement économique et social à un projet qu'ils partagent. C'est bien là le sens du deuxième message que nous a délivré le débat national, quand il nous a demandé de « placer le citoyen au cœur du développement du territoire ».

Le territoire n'est pas, en effet, un sujet de droit. C'est le support de l'action des hommes.

Placer le citoyen au cœur du développement du territoire conduit à lui offrir des voies nouvelles d'initiative et d'action dans le cadre des communautés locales dans lesquelles il agit. Cela implique aussi d'instaurer entre ces communautés de divers statuts des relations nouvelles, encore trop pragmatiques ou occasionnelles. C'est soumettre le territoire au gouvernement de la démocratie. C'est démentir le propos désabusé selon lequel la politique serait « l'art d'empêcher les gens de se mêler de ce qui les regarde ». *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il apparaît d'abord nécessaire que l'Etat adapte sa propre organisation aux réalités humaines, économiques, culturelles et sociales, telles qu'on peut aujourd'hui les constater.

La déconcentration véritable en est le principe.

La loi du 6 février 1992 a établi que la déconcentration est désormais le régime de droit commun applicable aux services déconcentrés de l'Etat. Mais le concept se heurte à de grandes différences d'interprétation par les différents ministères concernés.

M. André Fanton. C'est bien vrai !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement doit désormais choisir les critères de portée générale qui, utilisables par chaque ministère, permettront d'organiser un partage clair, stable et compréhensible des compétences, des attributions et des moyens entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. (*« Très bien ! », sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Le projet de loi prévoit ainsi des transferts de compétences à l'intérieur de l'organisation de l'Etat.

Le Gouvernement sait que, si l'Etat fait l'effort de simplifier et d'adapter son organisation aux tâches à accomplir, il apportera aux citoyens, à leurs élus et aux entreprises, un concours décisif. Le débat national confirme que la modernisation, la simplification, le rapprochement de l'Etat et des citoyens sont unanimement souhaités.

Les partenaires de l'Etat doivent pouvoir rencontrer un interlocuteur unique et responsable. Le préfet et, en ce qui le concerne, le sous-préfet, qui représentent le Gouvernement de par la Constitution, doivent ainsi devenir cet interlocuteur.

Tout aussi importante que celle d'adapter son organisation apparaît la nécessité d'adapter l'action de l'Etat aux réalités nouvelles.

Nos concitoyens habitent certes dans une commune, dans un département, dans une région. Mais ils vivent dans une agglomération urbaine, dans un pays en milieu rural et, au niveau le plus fin, dans ce qu'on appelle un bassin de vie. C'est à la mesure des territoires ainsi identifiés que l'Etat doit agir, pour remédier à la carence du service public comme pour encourager les projets publics et privés de développement. Ces territoires sont, à n'en pas douter, l'échelle la plus pertinente du développement local et, partant, le critère privilégié de la coopération intercommunale.

Pour guider ce mouvement, le projet de loi propose d'identifier les nouveaux territoires de la solidarité quotidienne et d'y adapter notre organisation administrative.

C'est d'ailleurs précisément pour éviter que les services publics, éducatifs, sanitaires, sociaux, économiques et techniques soient offerts aux habitants par des organismes qu'ils ne contrôlèrent pas que le législateur a multiplié depuis trente ans des modèles institutionnels de coopération et des incitations à leur création.

Un très grand nombre de communes ont créé des instances de coopération et accepté qu'elles disposent d'une fiscalité propre. Le mouvement en ce sens se développe en application de la loi du 6 février 1992.

Ces territoires, de dimensions variables dans le temps, sont soit plus larges, soit plus réduits que ceux des arrondissements ou des périmètres urbains définis par la notion d'agglomération. Le projet de loi prévoit que la commission départementale des élus chargée de l'application de

la loi du 6 février 1992 identifiera ces nouveaux territoires à l'aide des critères que le Gouvernement établira et qui seront déduits des principes directeurs fixés par la loi.

Le sous-préfet pourra, en liaison avec les élus, les entrepreneurs, les gestionnaires de services publics, les associations sociales, dresser en première analyse l'inventaire des équipements et des services disponibles sur ces territoires et convier tous ces partenaires à l'élaboration d'un projet de développement local, dans le respect de leurs compétences respectives et des règles régissant l'action de chacun.

Pour ce faire, le sous-préfet serait doté d'un pouvoir coordonnateur sur les services de l'Etat et de crédits destinés à stimuler et à faciliter la coopération intercommunale à cette nouvelle échelle du territoire. Et plus tard, si l'initiative aboutit à des résultats tangibles, vérifiés par le Gouvernement et le Parlement, les limites territoriales des arrondissements pourront être modifiées en conséquence.

Mais ce qui importe, en première phase, c'est que sur les territoires en cause se développent des concertations entre divers partenaires, qu'ils y étudient ensemble des projets d'organisation des services et de développement des activités. Ces concertations peuvent parfaitement commencer sans modifications importantes des compétences et des structures de financement. Ce n'est absolument pas un préalable. L'essentiel est que le mouvement s'amorce : l'Etat y veillera.

A terme, il importe de permettre un véritable contrôle démocratique sur de telles institutions. Aussi l'élection au suffrage universel direct du conseil du niveau supérieur, particulièrement dans les agglomérations confrontées à la nécessité évidente de s'intégrer davantage, est-elle une possibilité ouverte par la loi. Il est clair que, dans l'esprit du Gouvernement, cette solution doit être encouragée.

A n'en pas douter, cette nouvelle organisation de l'Etat et la dynamique coopérative intercommunale qu'elle entraînerait seraient fécondes et permettraient de clarifier et de simplifier l'entrelacs dans lequel s'égare le citoyen. Elles permettraient aussi de réconcilier l'intercommunalité et le suffrage universel. La démocratie y gagnerait. Et, comme elle gagnerait à l'instauration du référendum consultatif d'initiative populaire, à l'échelle de la commune ou du groupement de communes, disposition que connaissent déjà de nombreuses grandes démocraties occidentales.

C'est ainsi à un vaste inventaire des atouts, des ressources, des potentialités de la France qu'il convient de procéder, de façon à fertiliser de nouveau l'ensemble du territoire national, cet espace privilégié en Europe qui reste, n'en doutez pas, notre principale richesse et notre grande chance pour l'avenir.

Alors, à tous ceux qui s'obstinent à tenir leur seule région, leur seul département ou leur seule ville pour le cœur de l'Europe et le carrefour naturel de tous les échanges, à tous ceux-là, le Gouvernement répond que c'est la France tout entière qui est, en réalité, le véritable support de leurs ambitions et, quoi qu'ils en pensent, leur meilleure promotion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Voilà pourquoi complémentarité, cohésion, solidarité sont les maîtres mots de ce dessein qui n'est pas seulement un dessein économique, mais qui est aussi un dessein culturel et un dessein politique.

Telles sont, mesdames et messieurs les députés, les grandes réformes que le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire engage dès maintenant. Reste, à l'évidence, celles dont il pose les principes, c'est-

à-dire le sommaire du grand chantier législatif dont je parlais tout à l'heure. Elles concernent essentiellement la décentralisation et la réforme des finances locales.

Après dix années de décentralisation, le besoin se fait sentir de clarifier les règles du jeu et de préciser les responsabilités de chacun.

Les transferts de compétences qui ont été opérés au profit des régions, des départements et des communes ont eu suffisamment d'effets positifs pour que personne ne songe sérieusement à en contester le principe.

M. Jean-Pierre Balligand. Dont acte !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. En rapprochant les décisions du citoyen, en revivifiant la démocratie locale, en incitant chaque collectivité à s'assumer davantage, les lois de décentralisation ont contribué de façon décisive à la modernisation d'une société dont la centralisation, ainsi que l'avait pressenti le général de Gaulle « ne s'imposait plus ».

M. Patrick Ollier, rapporteur. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ainsi la décentralisation fait-elle aujourd'hui partie des mœurs politiques des Français. Il s'agit maintenant de la faire entrer dans l'âge adulte, en corrigeant les déséquilibres, les imperfections - et quelquefois les dérives - qu'une telle rupture avec une tradition multiséculaire ne pouvait manquer d'engendrer.

Une nouvelle étape doit être franchie, qui ne saurait être ni un retour en arrière ni un saut dans l'inconnu. Cet approfondissement de la décentralisation doit être conçu de façon à favoriser les grands objectifs d'aménagement du territoire qui ont été définis : l'égalité des chances et le développement économique.

Dans cet esprit, de nouveaux transferts de compétences au département et à la région ne s'imposaient pas immédiatement. Ces deux institutions ont porté tout le poids de la décentralisation, et si des progrès sont à accomplir dans cette direction, il appartient d'abord à une meilleure péréquation de leurs ressources eu égard à leurs charges de les apporter.

En cette matière, le projet de loi d'orientation donne leur direction aux réformes des mécanismes de péréquation instaurés entre les collectivités locales, ajoutés les uns aux autres au cours des ans et inspirés par des principes différents.

Ces orientations nécessitent d'être longuement et précisément étudiées ; des hypothèses doivent être testées. Le projet de loi fixe des principes que le ministre délégué Daniel Hoeffel et moi-même exposerons plus en détail au cours de la discussion. L'objectif est de présenter un rapport d'ensemble au Parlement dans le délai d'un an et de lui proposer un projet de loi particulier.

M. Patrick Ollier, rapporteur. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. S'agit-il pour autant d'évacuer, ainsi que je l'ai lu ici ou là, ce problème capital, qui explique la plupart des inégalités et surtout leur progression ? Je voudrais faire litière de ces reproches, qui me paraissent être du ressort de la polémique plutôt que de la réalité, et être inspirés davantage par le mauvais que par le Saint-Esprit, dont l'arrivée est toujours souhaitable, naturellement ! *(Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Permettez-moi d'abord de redire qu'en ce qui concerne ses propres politiques comme sa propre fiscalité, l'Etat entreprend un effort considérable. La péréquation entre les modes de transports comme les exonérations fiscales qu'il compensera seront, par exemple, de puissants facteurs de rééquilibrage et de réduction des inégalités. Et ne croyez pas que cela ait été aussi facile à obtenir !

Mais il est clair que les inégalités ne concernent pas seulement les grands services publics et les investissements de l'Etat. Elles concernent aussi les équipements et les services locaux.

M. André Fanton. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Tout le monde est d'accord sur ce point. Il ne m'a pas échappé, néanmoins, que l'accord était beaucoup moins grand dès lors qu'on réfléchissait aux moyens de réduire ces inégalités-là, qui souvent ne viennent pas tant des différences dans la qualité de la gestion que des conditions dans lesquelles se trouvent les uns et les autres.

Le Gouvernement, à la demande générale des élus, a décidé de soumettre à une commission l'étude de la réforme des finances locales, et tout d'abord de la taxe professionnelle.

Les entrepreneurs font un sort particulier à la taxe professionnelle. Ils déplorent non seulement son effet anti-économique, mais également sa complexité, son caractère imprévisible et perturbateur de la gestion. Le débat national s'est fait l'écho de ces doléances. Mais il en fait valoir d'autres, notamment l'aspiration à une fiscalité économique plus simple, plus adaptée à la fois aux exigences gestionnaires des entreprises et à la recherche d'un meilleur emploi de la ressource.

La loi d'orientation n'a pas prétendu apporter de solutions immédiates à ce problème extrêmement complexe et dont les enjeux dépassent ceux du développement local et de la gestion de l'économie. Le Gouvernement n'a pas voulu prendre le risque d'orientations définitives sans avoir testé leurs effets probables. Le Premier ministre vient d'ailleurs de rappeler les déboires et les désordres suscités par une réforme antérieure de la taxe professionnelle, dont l'expérience a montré qu'elle fut hâtive et hasardeuse.

M. Jean-Pierre Brard. Giscard d'Estaing !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Le projet de loi contient néanmoins des orientations qui vont dans le sens des préoccupations évoquées. La première consiste à se servir de la notion de valeur ajoutée pour réformer l'assiette de la taxe professionnelle. D'autres, à échéance plus rapprochée, invitent à modifier l'aire territoriale de sa perception et de la fixation de son taux afin de matérialiser la notion de périmètre de solidarité introduite par la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République.

M. Jean-Pierre Brard. Neuilly avec Gennevilliers !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Pourquoi pas ? Oui, bien sûr ! J'ai d'ailleurs un certain mérite à proposer tout cela, plus de mérite, en tout cas, que ceux qui gèrent des collectivités à faibles ressources, puisque, moi, je ne peux être appelé qu'à donner ! J'espère que cela ne vous a pas échappé. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Jean-Pierre Brard. Il faut donner assez !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Mais si vous voulez en faire autant, si vous voulez « mettre au pot », vous serez les bienvenus ! Et soyez sans crainte, je veillerai à ce que tous ceux qui le doivent le fassent.

M. Jean-Pierre Brard. Nous, nous devons recevoir ! On verra si vous êtes équitable ! Cela m'étonnerait !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. On verra surtout ce qui restera de vos belles paroles et de vos belles intentions quand il faudra que vous participiez à cette action au service de l'intérêt général ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Augustin Bonrepaux. Vous auriez dû commencer par ces mesures : c'était plus urgent !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. D'autres orientations encore concernent la péréquation des produits de la taxe professionnelle. Elles suivent deux principes directeurs du projet de loi : compenser les écarts de ressources et de charges, organiser la solidarité des territoires. Le Parlement et le Gouvernement en débattent sur la base des rapports destinés à tester les hypothèses alternatives proposées par le projet de loi.

Dans l'intervalle, le projet de loi institue, dès 1995, un fonds de péréquation doté de 3 milliards de francs environ, soit l'équivalent, je le dis sans crainte d'être démenti, de tout ce qui est actuellement redistribué sur cette base.

Alors, qu'on m'entende bien ! Si l'Assemblée nationale ou, dans quelques mois, le Sénat sont à même de proposer au Gouvernement une solution qui fasse l'économie d'une commission, le Gouvernement ne se dérobera pas. J'aurais d'ailleurs apprécié, sur ce point, que votre commission spéciale, au sein de laquelle beaucoup ont réfléchi à ces problèmes depuis plus de cinq semaines, permette d'avancer davantage dans la direction que chacun dit souhaiter faire prévaloir.

M. Jean-Pierre Balligand. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Brard. Encore faudrait-il que vous acceptiez nos propositions !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Les moyens de la politique de développement du territoire ne sauraient se réduire à ceux dont l'Etat dispose, même si ceux qu'il maîtrise sont souvent les plus adaptés à la stratégie qu'il conçoit.

Mais ne nous en inquiétons pas trop. La politique de développement du territoire s'inscrit dans la durée de la nation. Aucune tranche de l'histoire ne lui fixe de terme, tant que perdure l'idée nationale. La loi qui est soumise à votre examen trace un nouveau périmètre à l'action de chacun des acteurs du développement économique et social de la nation. Elle offre un champ plus large aux ambitions et à l'esprit d'entreprise des Français. Elle n'est pas, à l'évidence, une fin en soi, mais bien, au-delà des mesures qu'elle prévoit, l'affirmation renouvelée du seul projet qui vaille : transmettre à ceux qui nous suivront une France à la hauteur de celle que nous avons reçue. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Mme le président. La parole est à M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

M. Patrick Ollier, rapporteur. Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué à l'aménagement du territoire, vous voulez qu la France se dote de la politique d'aménagement et de développement du territoire indispensable à la cohésion territoriale, mais aussi à la cohésion sociale, qui participe à l'unité de la nation. Nous vous approuvons et nous apprécions cette initiative.

Nous sommes réunis aujourd'hui en session extraordinaire pour respecter des engagements pris il y a quelques mois. Au moment où vous entreprenez cette démarche, comment ne pas penser à tous les efforts accomplis dans le même sens depuis l'après-guerre. Dès 1945, le général de Gaulle confiait à Jean Monnet la lourde charge de lancer le plan et d'engager, dès 1946, par la création du commissariat général au Plan, les premières approches de la politique d'aménagement du territoire, alors qualifiée de reconstruction nationale. D'ailleurs, la commission spéciale a souhaité resituer ce débat dans son contexte historique.

Puis, en 1949, Eugène Claudius-Petit poursuivit l'œuvre engagée par le général de Gaulle et créa une direction de l'aménagement du territoire au ministère de la reconstruction - déjà ! En 1958 furent créés les plans régionaux de développement économique et social du territoire et l'avènement de la V^e République donna une nouvelle impulsion à l'aménagement du territoire. On élabora, en effet, une réflexion et une vision cohérente et prospective dans le cadre du Plan. Michel Debré créa les premiers CIAT en 1960 puis la DATAR le 14 février 1963. Cette institution, première administration entièrement vouée à l'aménagement du territoire marque un tournant décisif pour cette politique. Le décret du 14 février 1963 créa aussi le FIAT, instrument financier de la DATAR.

Pour mieux préparer l'avenir, ne retenons de cette période, riche en innovations, que le plan national d'aménagement du territoire de 1962 - quelle bonne idée ! - le schéma général d'aménagement du territoire ou encore le document de la DATAR intitulé « Une image de la France de l'an 2000 : scénario de l'inacceptable ». Déjà, mes chers collègues, et c'était il y a trente ans !

Ainsi, les pouvoirs politiques d'alors disposaient d'une vision d'ensemble et d'une capacité d'arbitrage leur permettant de mener une véritable politique d'aménagement du territoire. Le rôle de la DATAR de 1963 à 1968, sous l'impulsion de notre collègue Olivier Guichard que je me plais à saluer ici puis de Jérôme Monod de 1968 à 1975, a été tout à fait remarquable, et les résultats furent à la hauteur des ambitions. N'a-t-on pas parlé alors d'aménagement du territoire conquérant ?

On peut estimer que les 3 500 opérations de décentralisation recensées entre 1950 et 1975 ont permis la création en province de 500 000 emplois, soit la moitié des emplois créés dans le pays pendant cette période. Il est vrai que la croissance était forte et que l'aménagement du territoire était alors fondé sur une conception exclusivement redistributrice.

Mais les soubresauts de 1968, prolongés par les effets des crises économiques, notamment ceux du premier choc pétrolier de 1973, vinrent brouiller la situation. Des secteurs industriels essentiels et fortement concentrés sur des zones géographiques précises ont conduit à privilégier des politiques d'urgence ou des actions spécifiques et ponctuelles, dont le but, c'est vrai, était de préserver l'emploi. Ce mouvement, qui est allé s'accroissant, est devenu plus perceptible pendant les années 80 au cours

desquelles des régions autrefois prospères du Nord et de l'Est sont devenues la proie du déclin et des friches industrielles.

L'ensemble de ces facteurs a contribué, dès 1981, à une modification considérable de la réflexion globale à laquelle donnait lieu la politique d'aménagement du territoire. On a assisté, monsieur le ministre d'Etat, au développement et à la multiplication des instruments d'intervention et des fonds, intéressant à un degré ou un autre, l'aménagement du territoire. L'action n'était plus structurée, l'Etat et les gouvernements subissaient les situations.

D'un point de vue territorial, une certaine confusion s'est alors instaurée par l'entrecroisement, la superposition ou l'empilement des compétences géographiques des différents commissariats, missions et autres. De plus, les objectifs se sont brouillés et la confusion des pouvoirs conduisit même à des politiques publiques divergentes, voire concurrentes. Incontestablement, les principes de base de l'aménagement du territoire qui exigent une action effective, cohérente et coordonnée ont été perdus de vue.

Si l'on s'interroge sur les raisons de ce déclin, on est conduit à identifier trois éléments de nature différente : une modification dans la conception du rôle de l'Etat, les effets de la décentralisation, et l'apparition de la dimension européenne.

Premièrement, une modification dans la conception du rôle de l'Etat.

La crise économique a entraîné un retour aux idées libérales hostiles aux interventions de l'Etat dont l'aménagement du territoire a souffert. On ne peut manquer de se demander si ce facteur n'a pas été aggravé par la multiplication des erreurs de politiques économiques des années 80 qui ont pu conduire à déconsidérer l'intervention de l'Etat aux yeux de l'opinion. Par ailleurs, de nouveaux acteurs sont apparus, brouillant l'image de l'Etat.

Deuxièmement, les effets de la décentralisation.

La décentralisation, engagée à partir de 1982 et dont personne ici ne pense à remettre en cause la pertinence, a conduit à une nouvelle répartition des compétences en matière d'aménagement au profit des collectivités territoriales, notamment des régions. Il en est résulté un regroupement des compétences en matière de planification, de promotion du développement économique et social, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. La décentralisation, hélas ! inachevée, monsieur le ministre d'Etat, crée la confusion et encourage l'indécision.

La logique des blocs de compétences n'a pas été respectée et a induit un enchevêtrement de ces mêmes compétences, conduisant à des retards dans la mise en œuvre de certaines ou au non-exercice d'autres. Cet enchevêtrement s'est accompagné d'un déclin évident de l'Etat et d'un amoindrissement considérable de son rôle. De plus, l'absence d'une péréquation des ressources entre collectivités a laissé les régions pauvres à leur pauvreté et les régions riches à leur richesse, confortant ainsi les disparités existantes.

Troisièmement, l'apparition de la dimension européenne.

L'Europe se surajoute à tous ces niveaux de compétence, notamment au plan financier, accentuant ainsi l'impression de confusion. Les effets très souvent bénéfiques de l'intervention européenne gagneraient d'ailleurs en transparence si les décisions attendues étaient prises au niveau de la clarification des compétences et de celles des financements.

L'accumulation de ces causes conjuguée à l'absence de volonté politique ont conduit au constat que vous avez fait, monsieur le ministre d'Etat, de l'existence de déséquilibres territoriaux qui risquent, à terme, de menacer l'unité et la cohésion nationales.

Les migrations internes ont surdensifié les banlieues, créant des zones d'exclusion à haut risque, où la délinquance et la violence, les problèmes d'immigration et les conséquences du chômage créent les conditions d'une nouvelle forme de société qui échappe presque totalement à la communauté nationale. La politique de la ville aurait dû apporter des solutions qui restent encore à trouver.

M. Eric Raoult. Tout à fait !

M. Patrick Ollier, rapporteur. La dévitalisation des zones rurales menace 40 p. 100 du territoire et 25 p. 100 de celui-ci se désertifie. Les coups portés à l'activité agricole, le désengagement des services publics, l'absence de perspectives d'emplois, les difficultés particulières des zones de montagne aboutissent à l'exclusion d'une autre partie de notre communauté. Hélas ! aucune solution n'a encore été apportée à ces problèmes.

M. Michel Bouvard. C'est vrai, surtout pour les zones de montagne !

M. Patrick Ollier, rapporteur. La concentration des activités en Ile-de-France ne fait qu'accentuer le déséquilibre, vous l'avez signalé, monsieur le ministre d'Etat. Cette situation de notre région capitale est, il est vrai, unique en Europe : 20 p. 100 de la population, 28 p. 100 de la valeur ajoutée, 26 p. 100 des revenus des ménages, 40 p. 100 des cadres supérieurs, 55 p. 100 des chercheurs privés.

Il convient donc de mettre en œuvre l'action volontariste que la situation exige et qui doit essentiellement avoir pour objet d'infléchir les tendances qui conduisent à une concentration des hommes et des activités, ainsi que de lever l'incertitude dans laquelle se trouvent les différents acteurs quant aux options fondamentales à définir pour l'avenir. En effet, le manque de coordination de leurs actions risque de conduire à l'acceptable et à l'intolérable. Il est nécessaire aussi d'apporter une solution au dramatique écart de ressources entre régions et collectivités.

La politique menée depuis vingt ans n'a pas permis, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, de corriger ces déséquilibres. Ils se sont même accentués considérablement. Les mesures conjoncturelles ou sectorielles qui ont été prises ne sont pas venues à bout des handicaps maintes fois dénoncés, lesquels appelaient des politiques structurelles.

La Commission européenne estime en effet, mes chers collègues, que lorsque nous investissons 1 franc pour l'aménagement du territoire, les Anglais en investissent 4, les Allemands 10 et les Italiens 15. Quel retard avons-nous pris ! (« Eh oui ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.) Eh oui, messieurs de l'opposition !

Double face du même mal, ces villes qui comme le tonneau des Danaïdes consomment les équipements, les moyens, les hommes et ces campagnes qui, telle une peau de chagrin, perdent leur substance ! Monsieur le ministre d'Etat, les deux tiers du pays se trouvent ainsi marginalisés. Ces villes et ces campagnes doivent bénéficier des effets correcteurs que seule peut produire la politique à long terme que votre Gouvernement a décidé d'engager.

En fixant en 1993, parmi ses priorités, la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire volontariste et dynamique, la nouvelle majorité a voulu rompre avec la spirale infernale d'un aménagement du territoire subi, fondé sur des logiques aux effets pervers qui ont laissé, sans que les gouvernants n'y puissent rien, s'hypertrophier les banlieues et se désertifier nos campagnes. Tel est bien le sens essentiel des travaux de notre commission spéciale. Oui, c'est la cohésion nationale qui est en cause si nous tardons encore et c'est dans cet esprit que nous avons travaillé. Il s'agit en fait de préserver la nation et son territoire en donnant par la loi les moyens de rétablir les équilibres et de compenser les handicaps.

Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, en lançant en 1993 le grand débat sur l'aménagement du territoire, vous avez organisé le dialogue avec les Français et leurs représentants. C'est bien la première fois d'ailleurs qu'une telle consultation a été engagée aussi vite et aussi systématiquement. Les questions, les suggestions, vos réflexions, nos propositions vous ont ensuite conduits à répondre à notre attente en déposant au Parlement ce projet de loi d'orientation.

Notre commission spéciale a débattu de la méthode. Elle a reçu des dizaines de contributions de divers organismes socioprofessionnels ou d'entreprises publiques. Elle a auditionné une vingtaine de représentants de différentes associations d'élus. Nous avons écouté. Tout le monde a confirmé l'urgence des problèmes mais a aussi suggéré, hélas ! de multiples voies pour les résoudre - notre commission a d'ailleurs pu apprécier l'énergie consacrée à la défense de ces positions, pas toujours complémentaires.

Monsieur le ministre d'Etat, ce n'est pas seulement une simple loi que vous nous proposez, c'est toute une politique que vous nous demandez d'engager et de soutenir afin que nous préparions ensemble la France du XXI^e siècle.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Tout à fait !

M. Bernard de Froment. Voire du XXII^e siècle !

M. Patrick Ollier, rapporteur. On compte sur vous, monsieur de Froment, pour préparer la deuxième étape ! *(Sourires.)*

Notre commission, monsieur le ministre d'Etat, a largement manifesté son accord sur cette démarche et son soutien pour une action rapide et audacieuse.

Loi d'orientation, ce texte est la première étape, tout à fait indispensable car elle engage un processus, de votre politique de développement du territoire. Loi d'orientation, ce texte ne répond pas à toutes les questions. Mais telle n'était pas son ambition. Ce n'est pas non plus une loi normative. Elle propose une méthode, elle fixe des objectifs, elle crée des instruments et des moyens pour les atteindre. Comment, en effet, ne pas admettre qu'il faut commencer avant d'achever, qu'il faut faire preuve de pragmatisme et prévoir dans le temps une politique durable à l'épreuve des clans et des groupes politiques, une politique à long terme avec continuité des efforts en dépit de certaines exigences politiciennes qui tendent, hélas ! trop souvent à privilégier des solutions immédiates sacrifiant l'avenir à la conjoncture ?

Les trois éléments qui constituent, me semble-t-il, une politique de développement du territoire sont clairement affichés : réflexion, prospective et prévisions avec le Plan qui, lui, se conçoit dans le temps ; aménagement du territoire avec un schéma national des directives territoriales et l'ensemble des instruments qui, eux, se déclinent dans

l'espace ; enfin, une programmation financière pluriannuelle qui doit être insaurée. Nous retrouvons ces trois éléments dans votre projet, monsieur le ministre d'Etat.

Aujourd'hui, par cette loi d'orientation, vous créez des instruments juridiques de l'aménagement du territoire et vous leur donnez les moyens de fonctionner en proposant des solutions immédiates pour favoriser, dans les zones les plus sensibles des villes ou des campagnes, la création d'activités économiques, c'est-à-dire la création de richesse nécessaire au développement. Ce débat a été au centre des travaux de notre commission.

Monsieur le ministre d'Etat, les membres de la commission spéciale ont tout d'abord été partagés. Devions-nous laisser libre cours à notre imagination et, portés par notre intérêt pour l'aménagement du territoire, réécrire totalement le texte du Gouvernement ? Devions-nous, au contraire, suivre votre logique et admettre vos priorités et vos hiérarchies ?

Nous avons préféré adhérer à votre démarche et respecter la cohésion de votre projet. Nous avons d'ailleurs apprécié la position ouverte du Gouvernement qui a accepté le principe du dépôt des très nombreux amendements que nous avons adoptés dans un esprit constructif. Je souhaite ici, madame le président, remercier les cinquante-sept membres de la commission spéciale qui ont, sous la présidence de Charles Millon, travaillé pendant plus d'un mois, nuit et jour, dans un tel esprit.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Patrick Ollier, rapporteur spécial. Au-delà des clivages politiques, au-delà des bancs et des groupes de cette assemblée, le consensus a souvent été réuni aussi pour traiter de l'aménagement du territoire. J'espère que la preuve qui a été donnée en commission sera confirmée en séance publique et que vous aurez à cœur, chers collègues, de confirmer le sérieux des travaux de votre commission.

Sur les 700 amendements qu'elle a ainsi examinés, notre commission en a adopté plus de 100, tout en évitant les faux débats, pourtant bien tentants, monsieur le ministre d'Etat : ville contre monde rural, Paris contre province, Etat contre collectivités. Je me félicite que les commissaires de la commission spéciale aient veillé à ne pas tomber dans ces faux débats qui auraient conduit notre commission bien au-delà de ce qu'il fallait faire pour répondre à l'attente du Gouvernement. Les travaux ont été sérieux, notre seul souci ayant été d'enrichir et d'améliorer votre texte.

Ce projet, va-t-il permettre à l'Etat d'assumer pleinement sa mission et de jouer son rôle pour rétablir les équilibres et compenser les handicaps ? Va-t-il donner les moyens permettant la création de richesses et le développement économique ? Va-t-il permettre d'avancer dans la clarification des compétences ? La politique d'aménagement et de développement du territoire peut-elle réussir sans que soient réglés les problèmes de l'écart des ressources entre les collectivités et celui de la redistribution ? Peut-elle réussir sans que soit engagée la réforme de la fiscalité locale ? Cette loi d'orientation répond-elle à toutes les urgences constatées ?

Notre commission, monsieur le ministre d'Etat, a approuvé les principes fondamentaux de la politique de développement du territoire définie à l'article 1^{er}. Elle a aussi approuvé la création des instruments juridiques de l'aménagement du territoire, le schéma national et les directives territoriales des articles 2 et 4. Elle a cependant souhaité écarter la possibilité de discuter dès aujourd'hui du projet de schéma national du territoire joint à votre texte.

En effet, la commission, tout en proposant de créer des schémas, d'en fixer les objectifs, de prévoir leur mode d'élaboration, a voulu que cette réflexion sur la France de l'an 2015 soit aussi le résultat, à partir de l'excellent travail préparé par vos services, d'une consultation nécessaire au niveau des régions et au niveau des départements. Le conseil national d'aménagement et de développement du territoire, créé à l'article 3, y participera. Nous vous proposons donc de procéder ainsi dans le délai d'un an avant que ce schéma ne soit soumis au vote du Parlement, puis tous les cinq ans en cohérence avec les lois de Plan. Je tiens à préciser, à la demande des commissaires, que la commission, pourtant passionnée de géographie, a écarté la discussion sur certaines cartes parues dans la presse.

L'article 6 proposera un schéma régional de développement du territoire. Ainsi, le dispositif que vous nous soumettez sera complet et cohérent. La concertation organisée au plan régional dans le cadre de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, prévue également à l'article 6, a été acceptée moyennant quelques modifications qui en précisent le fonctionnement.

Notre commission a longuement débattu de l'article 8 et s'est félicitée des dispositions qui redonnent aux représentants de l'Etat autorité sur des services de l'Etat - nous aimerions, monsieur le ministre d'Etat, que cela soit sur tous les services de l'Etat - et qui prévoient le schéma national de réorganisation des services dont l'objet est leur présence sur le terrain dans le cadre de la polyvalence notamment.

Oui, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, nous sommes favorables à la décentralisation, mais celle-ci ne peut être efficace qu'avec un Etat fort pour les compétences qui sont les siennes.

Vous avez voulu, à l'article 9, avec la notion de pays, définir ce que j'appellerai un « lieu géométrique », celui vers lequel convergent les efforts et les initiatives en matière d'activités. Nous approuvons aussi la notion de bassins de vie. Notre commission a très longuement discuté de la notion de pays.

Pour moi, le pays est le lieu où le territoire retrouve son histoire. La commission vous propose une rédaction allant dans ce sens et qui devrait donner aussi satisfaction au Gouvernement.

Monsieur le ministre d'Etat, la commission ne vous a pas suivi sur l'effet suspensif du sursis à exécution demandé par le préfet en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégations, notamment. Nous aurons donc un débat avec vous sur l'article 10.

Notre commission s'est, en revanche, réjouie du dispositif de l'article 11 tendant à permettre un meilleur contrôle des décisions des établissements et organismes publics, des entreprises nationales chargées d'un service public, dès lors qu'il y a risque de suppression d'un service rendu aux usagers. Cette disposition était attendue sur tous les bancs de l'Assemblée.

M. François Sauvadet. C'est vrai !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Monsieur le ministre d'Etat, le titre III de votre projet met en place les moyens financiers que l'Etat pourra consacrer au développement territorial. La commission a approuvé l'élaboration d'un projet de loi de programmation quinquennale, la création d'un fonds unique d'aménagement et de développement du territoire, dès lors que le Parlement sera rassuré sur la poursuite des efforts particuliers en faveur de certaines zones particulièrement défavorisées. Elle a adopté des amendements en ce sens. Vous ne m'empêchez pas, bien sûr, de penser à la montagne.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Michel Meylan. C'est penser à la France !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Néanmoins, la commission a regretté que le fonds de solidarité urbaine ne soit pas regroupé avec les autres. La ville devrait aussi participer à la coordination des efforts au sein d'un fonds unique.

M. Bernard de Froment et M. Eric Raoult. Très bien !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Merci !

Les articles 14 et 15 prévoient la création de fonds spécifiques en faveur des transports aériens, terrestres et fluviaux. Nous y sommes favorables sous réserve de précisons que la commission m'a demandé d'obtenir.

D'abord, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, nous voulons être certains que les recettes prévues pour ces fonds constituent bien des « comptes d'affectation spéciale » qui seront créés dès la loi de finances pour 1995.

Ensuite, nous voudrions être rassurés sur les conséquences de la taxe relative aux kilomètres parcourus sur les autoroutes en prévoyant, dans la loi, la prolongation des concessions pour les sociétés autoroutières afin qu'elles puissent faire face à leurs engagements sans que l'usager en souffre.

Enfin pouvez-vous confirmer que la taxe sur le kilowatt-heure produit n'aura pas de conséquence sur la gestion de la Compagnie nationale du Rhône dont chacun connaît les lourdes charges et qui a fait l'objet de plusieurs heures de débats au sein de notre commission ?

Plusieurs amendements tendent à compléter utilement ces articles.

Le fonds créé par l'article 16 concerne la gestion de l'espace rural. Nous l'avons tous souhaité, en même temps que les organisations agricoles. Il constitue une reconnaissance de l'activité liée à l'entretien de l'espace et de l'environnement et permettra de la rémunérer à partir de projets précis.

La commission a adopté cet article en modifiant cependant les modalités de distribution. Puis-je me permettre de vous dire, monsieur le ministre d'Etat, que c'est contre l'avis du rapporteur, qui pense, lui, que cette responsabilité de distribution est du ressort du représentant de l'Etat ? Nous aurons donc un débat sur ce sujet.

La commission a également considéré que l'article 17, qui instaure le fonds national d'aide à la création d'entreprises, complétait parfaitement le dispositif en favorisant la création d'entreprises dans les zones prioritaires, qu'elles soient urbaines ou rurales. Toutefois, elle a souhaité, pour accroître la « capillarité » de la mesure, que les crédits de ce fonds puissent permettre à des institutions financières expérimentées en matière d'aide aux PMI-PME, comme le CEPME ou la SOFARIS, de servir de réseaux de distribution.

Après l'article 17, notre commission a voulu aller plus loin dans l'allègement de certaines charges, car l'audace de vos propositions, monsieur le ministre d'Etat, nous a donné des ambitions. Nous avons été quelque peu téméraires. La commission spéciale, puisqu'il s'agit du point central de votre texte, puisqu'il s'agit d'encourager la création d'activités et de richesses, a adopté des amendements pour vous aider...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Je vous en remercie.

Mme Françoise de Panafieu. Ah, les bons petits !

M. Patrick Ollier, rapporteur. ... à faire en sorte que le développement soit plus soutenu et plus rapide dans les zones prioritaires.

Nous souhaitons effectivement que des moyens supplémentaires soient accordés, dans ce titre, pour aider non seulement les artisans et les commerçants, mais aussi les agriculteurs à oser investir là où il faut autant de courage que de finances !

Les articles 18 et 19 étaient également attendus par la commission.

Nous considérons que l'égalité des chances pour chacun sur le territoire passe par l'inégalité des traitements. Nous sommes ainsi nombreux à applaudir aux mesures de fiscalité dérogatoire que vous nous proposez, après avoir été nombreux, dans le passé, à souhaiter la création de zones rurales et urbaines au sein desquelles les efforts seront concentrés pour aider l'activité.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Nous ne pouvons que nous réjouir, mes chers collègues, en voyant que le Gouvernement nous donne aujourd'hui satisfaction.

Il propose trois niveaux de zones d'intervention et de cumul d'exonérations d'impôts sur les bénéfices d'entreprises nouvelles, d'exonérations de droits de mutations de fonds de commerce et d'exonérations de taxe professionnelle compensée par l'Etat dans les zones rurales et urbaines les plus fragiles. Nous nous félicitons de ces dispositions, mais, dans son enthousiasme, monsieur le ministre d'Etat, la commission les a trouvées tellement bonnes qu'elle a souhaité les renforcer ! J'insisterai donc sur ce point qui me paraît fondamental.

Même si le texte concerne les entreprises nouvellement créées, nous devons penser ensemble aux entreprises qui œuvrent déjà sur le terrain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Patrick Ollier, rapporteur. En effet, il ne faut pas oublier les entreprises existantes qui veulent aussi se développer.

M. Michel Bouvard. Très juste !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Je proposerai donc que l'on étende ces mesures destinées à encourager la création à l'extension des entreprises afin que cette incitation bénéficie aussi à ceux qui, avec courage, maintiennent et développent les activités dans ces zones difficiles. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. François Sauvadet. C'est essentiel !

M. Patrick Ollier, rapporteur. La commission a également adopté certains amendements destinés à faciliter la pluriactivité sur le territoire.

Inspirées de l'excellent rapport de notre collègue M. Gaymard, ces dispositions constituent l'aboutissement d'un combat que nous menons depuis dix ans, hélas sans résultat, messieurs de l'opposition. Dans quelques années, près d'un agriculteur sur deux sera pluriactif et la pluriactivité dépassera très rapidement le seul cadre de l'agriculture pour devenir, dans les villes, un moyen de créer des emplois et de lutter contre le chômage.

M. Jean-Pierre Brard. Avec les petits boulots ! M. Ollier, à l'hémicycle et aux champs !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Il est donc urgent de légiférer en adoptant les mesures proposées.

Si vous vouliez bien m'écouter, monsieur Brard...

M. Jean-Pierre Brard. Je vous trouve un peu long. On gagne toujours à la concision.

M. Patrick Ollier, rapporteur. Je n'utiliserai pas les quarante-cinq minutes qui m'ont été imparties, rassurez-vous ! En tout cas chacun n'a qu'à gagner à écouter celui qui relate les travaux de la commission spéciale pendant un mois et demi, monsieur Brard.

M. François Sauvadet. Nous espérons que M. Auchedé sera aussi bref !

M. Jean-Pierre Brard. En tout cas il sera meilleur !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Avec le titre V qui comporte un ensemble de propositions extrêmement intéressantes, relatives aux seules collectivités locales, nous arrivons à la fin de ce projet de loi.

La commission a longuement débattu des sujets fondamentaux qui les concernent, monsieur le ministre d'Etat. Bien sûr, nous comprenons que cette loi d'orientation ne décide pas de tout faire tout de suite qu'il faudra de nombreuses années et bien d'autres lois pour achever l'œuvre entreprise. Cependant, la commission n'a pas voulu que ce texte élude le problème de la clarification des compétences et nous avons - c'est encore de l'orientation - adopté un amendement demandant le dépôt, dans un certain délai, d'un projet de loi proposant des solutions en la matière.

Malheureusement, comme pour l'amendement relatif aux mesures en matière économique dont j'ai déjà parlé, la commission des finances a opposé l'article 40 parce que nous avions prévu le transfert des ressources correspondantes. Nous ne pourrions donc pas examiner en séance publique une dizaine d'amendements pourtant très constructifs. Je le regrette et je souhaite que, sur cette question de la clarification des compétences, vous puissiez, monsieur le ministre d'Etat, tracer la piste et nous proposer une méthode de travail.

A l'évidence, l'accentuation des déséquilibres entre collectivités territoriales menace la cohésion territoriale. La fiscalité locale est l'une des principales sources d'inégalité. Je ne citerai qu'un seul exemple.

Le produit des quatre taxes locales par habitant a été, en 1973, de 796 francs dans la Marne et 1 720 francs en Savoie. Les mécanismes actuels de péréquation sont trop nombreux et trop complexes et la commission a constaté que nous ne disposons d'aucune étude relative aux charges réelles des communes. Dans ces conditions, monsieur le ministre d'Etat, comment traiter sérieusement de l'écart des ressources en huit jours au Parlement ?

Depuis des années aucune simulation n'a été engagée par vos prédécesseurs pour étudier une meilleure organisation de la fiscalité locale. Comment pourrait-on nous reprocher de ne pas décider de sa réorganisation en quelques jours ?

Le Gouvernement et la commission ont su échapper à la tentation d'improvisation fiscale qui a marqué tant de débats dans le passé. Les articles 20 et 23 proposent que les rapports nécessaires soient établis, enrichis des simulations indispensables, afin que, dans le délai d'un an, le Parlement puisse être saisi d'un projet de loi relatif à la fiscalité locale. Il s'agit d'une méthode pragmatique, mais efficace.

Monsieur le ministre d'Etat, vous prenez des engagements. Nous ferons en sorte de vous aider à les respecter.

Enfin, la commission souhaite également la suppression de la fusion, proposée à l'article 23, du FCTVA et de la DGE.

M. Michel Noir. Très bien !

M. Patrick Ollier, rapporteur. Elle craint, en effet, que cette disposition n'aboutisse à une diminution des aides dont nous disposons. Cela permettra, comme le veut la commission, de rouvrir le débat sur la finalité réelle du FCTVA.

L'article 24 qui tend à améliorer les conditions d'exercice de l'intercommunalité sera accepté, à condition que les dispositions relatives à l'extension du système dit PLM restent facultatives. Monsieur le ministre d'Etat, je suis certain que vous nous rassurerez à ce sujet.

Les travaux de la commission se sont achevés autour du thème de la démocratie locale, abordé par l'article 28.

Oui, monsieur le ministre d'Etat, nous sommes favorables à une meilleure participation des citoyens à la démocratie locale. Cependant, la commission voudrait que certains excès de nature à bloquer le fonctionnement des institutions municipales soient évités. Des amendements ont été déposés pour modifier le texte en ce sens, notamment en ce qui concerne les plus petites communes, où le nombre restreint des électeurs risque de permettre le blocage des institutions. La commission, pourtant soucieuse de favoriser la participation des électeurs à la vie locale, a donc tenu à mettre des garde-fous qui, tout en permettant l'organisation de référendums, éviteront que ceux-ci servent à structurer l'organisation des pouvoirs locaux.

Nous sommes ouverts au débat afin que les intérêts de la démocratie et ceux du bon fonctionnement des institutions dont elle a permis la mise en place puissent être utilement conciliés.

J'en arrive à ma conclusion, monsieur le ministre d'Etat.

J'espère que les débats que nous aurons en séance publique confirmeront ceux de la commission et que, malgré les conditions de calendrier un peu serrées, vous pourrez aller jusqu'au bout de la discussion parlementaire avec nos collègues du Sénat, afin que ce projet soit définitivement adopté avant la fin de l'année, comme nous le souhaitons.

Trop d'enjeux sont en cause, surtout s'agissant des mesures d'application immédiate prévues dans les titres III et IV relatives aux fonds et aux aides, notamment à la fiscalité dérogatoire. En ces matières, nous ne pouvons plus attendre, et si, pour diverses raisons, encore ignorées, le vote définitif ne pouvait intervenir qu'avec retard, nous vous demanderions, monsieur le ministre d'Etat, de faire en sorte, à titre de précaution, que les dispositions correspondantes figurent dans la loi de finances pour 1995 afin que les zones prioritaires de développement puissent en bénéficier, sans délai, dès l'année prochaine. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Nous sommes conscients que ce texte marque une évolution considérable pour le développement du territoire. Une volonté fantastique se manifeste à travers l'initiative du Gouvernement. Votre majorité veut contribuer à sa réussite.

Or, vous nous proposez une politique à long terme. Aujourd'hui, nous n'en franchissons que la première étape, mais elle en constitue aussi le socle. Vous déterminez, monsieur le ministre d'Etat, rejoint la nôtre, celle de l'ensemble des commissaires de la commission spéciale, où qu'ils siègent sur les bancs de cette assemblée. Nous voulons construire ensemble cette politique de développement de notre territoire et éviter la fracture sociale qui menace.

Oui, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, tel est le vœu de la commission spéciale : ensemble, Gouvernement, majorité et, je l'espère, au-delà, sur tous les bancs de cet hémicycle, nous devons rassembler nos énergies, joindre nos efforts pour répondre à ce grand défi du XXI^e siècle. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Mme le président. La parole est à M. Charles Millon, président de la commission spéciale.

M. Jean-Pierre Brard. C'est le monopole des faux montagnards. *(Sourires.)*

M. Rémy Auchédé. Les montagnards de la plaine !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Monsieur le ministre d'Etat, le texte que vous nous avez soumis et dont nous allons débattre est moins important par ses dispositions - vous-même l'avez reconnu, puisque vous avez parlé d'un « cahier des charges » - que par la démarche politique qui le justifie et par le processus législatif qu'il implique. Ce n'est sans doute pas le texte que l'histoire retiendra, mais la démarche que vous avez entreprise.

M. Michel Noir. Ce n'est pas gentil !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, je ne ferai pas un commentaire détaillé des articles du projet de loi, mais je porterai jugement en analysant la démarche initiée lors du grand débat sur l'aménagement du territoire et en décrivant le processus législatif que nécessitera la mise en œuvre du présent texte.

Quand vous avez engagé le grand débat sur l'aménagement du territoire, vous avez volontairement opté pour une démarche politique, et vous avez eu raison. Vous avez écarté les approches technocratiques ou exclusivement économiques, dont on a mesuré les résultats en France et à l'étranger. Tout le monde connaît les résultats catastrophiques qu'ont eu nombre de décisions technocratiques. Il suffit de visiter certaines villes nouvelles pour se rendre compte de leur caractère artificiel. Elles sont souvent devenues des lieux de solitude, d'isolement et même de révolte.

M. Jean-Pierre Brard. C'est vrai !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Il suffit de visiter certaines de nos banlieues anonymes pour constater qu'elles sont aussi des lieux de solitude et de concentration.

Il suffit, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre d'Etat, de voir les conséquences négatives des démenagements d'entreprises réalisés sans référence à la création d'emplois et de richesses.

M. Jean-Pierre Brard. C'est tout à fait vrai !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Oui, la France a déjà été victime d'assez de décisions technocratiques. Il convenait donc d'adopter une démarche éminemment politique.

Les expériences étrangères récentes nous ont également permis de voir les limites de la démarche technocratique. M. le ministre de l'environnement, qui nous a fait l'honneur d'assister quelques instants à nos travaux, aurait pu, mieux que moi, citer les dégâts écologiques qu'une démarche technocratique dans le domaine de l'aménagement du territoire a provoqués dans les pays de l'Est et dans l'ancienne URSS.

Il était donc indispensable d'intégrer la dimension humaine, au sens profond du terme, dans la démarche d'aménagement du territoire. Il est absolument indispensable de considérer que, aménagement du territoire, lien social, mixité sociale sont des notions solidaires et cohérentes.

Et c'est ce que vous avez voulu inscrire dans le schéma d'aménagement. Personnellement, je m'en félicite et je souhaite que cette dimension politique soit confirmée tout au long des débats et dans le processus législatif qui en sera la conséquence logique.

Vous avez refusé aussi la seule loi du marché, le seul jeu des lois économiques et vous avez pris conscience des dégâts engendrés par une référence constante à un individualisme exacerbé. Si, en France, aujourd'hui, nous avons des régions rurales désertifiées, des banlieues dégradées, c'est bien sans doute parce qu'on n'a pas compris qu'aménagement du territoire et communauté sociale étaient deux notions totalement solidaires, qu'il était impossible de laisser jouer la seule loi de la rentabilité et de ne se placer que dans le court terme et qu'il fallait en arriver à une « conception du développement durable ». Vous y faites référence dans votre texte et permettez-moi, là aussi, de vous approuver.

Et si l'expérience française n'était pas suffisante, nous tournant vers les expériences étrangères, il nous suffirait d'aller visiter les régions en jachères qui existent aux États-Unis ou les quartiers dégradés des grandes villes américaines pour nous convaincre que la seule loi du marché ne suffit pas à faire un aménagement du territoire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Jean-Pierre Brard. C'est pourtant votre modèle !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Vous avez bien compris, monsieur le ministre d'Etat, que les seuls critères techniques ou de rentabilité immédiate ne suffisent pas, que pour aménager le territoire nous devons avoir, au cœur de nos préoccupations, l'épanouissement de la personne et le développement des entreprises, que l'aménagement du territoire doit prendre l'homme dans toute sa dimension.

Et d'abord, s'il est bien une valeur à laquelle nous devons nous référer et qui devrait dominer nos débats, c'est celle de l'enracinement, notion si bien traitée par Simone Weil - le philosophe.

Il est indispensable de prendre en compte le fait que l'homme est un animal social qui ne saurait être seulement envisagé sous l'angle de l'individu mais qui doit l'être aussi sous l'angle de la communauté. L'aménagement du territoire ne peut simplement se recentrer sur un seul domaine d'activité ; il conviendra de prendre en compte tous les domaines de la vie d'une personne : en premier lieu l'éducation - nous devons soulever les problèmes de l'école primaire, des établissements secondaires, des localisations universitaires ;

M. André Fanton. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Celui de la santé ensuite - nous aborderons la restructuration hospitalière et le schéma régional d'organisation sanitaire - sans oublier le problème de la culture.

Car chacun sait qu'aujourd'hui la création d'emplois n'est pas le seul fait d'investissements économiques. Lorsqu'une entreprise doit s'installer à un endroit donné, elle pose trois questions aux décideurs locaux : quelles sont les voies de communication ? Quels sont les lieux de formation ?

M. André Fanton. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Quel est l'environnement, au sens global du terme, et au sens humain de lieux de culture, de formation, de distraction mais aussi de lieux d'équilibre ? C'est tout cela qu'il nous faudra, en fait, intégrer dans notre démarche d'aménagement du territoire.

M. Jean-Pierre Brard. Et le chômage !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Vous l'avez bien compris, monsieur le ministre d'Etat, l'aménagement du territoire est l'illustration de cette phrase du général de Gaulle : « Il n'y a que l'homme qui vaille. » C'est une ardente obligation parce qu'il met en cause les fondements de notre République...

M. Jean-Pierre Brard. Cachez ce sein que je ne saurais voir !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... parce qu'est en jeu notre conception de l'Etat, de la nation et de la démocratie.

M. Jean-Pierre Brard. Ollier était meilleur !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Le développement du territoire donne un sens à la devise de la République - Liberté, Egalité, Fraternité.

De fait, il n'y a pas de vraie liberté si les citoyens ne peuvent créer, entreprendre et se déplacer. Il n'y a pas de vraie liberté si le citoyen ne trouve pas d'emploi dans son espace de vie, si on l'oblige à se déraciner pour trouver un moyen de subvenir à ses besoins. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Jean-Pierre Brard. C'est le contraire de ce que vous faites ! Philistin !

Mme le président. Monsieur Brard, laissez parler M. le président Millon !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Mais M. Brard ne me gêne pas ! Il passe son temps à babiller ! Laissez-le faire ! Je continuerai mon propos ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Mme le président. Poursuivez, monsieur Millon !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Il y a donc une nécessité impérieuse à prévoir les instruments économiques et financiers...

M. Jean-Pierre Brard. Et le chômage, monsieur Millon ?

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... qui permettront de créer des emplois, des entreprises et donc des richesses.

Croyez bien, monsieur le ministre d'Etat, que nous regrettons que le ministre du budget n'ait pu venir devant la commission.

M. André Fanton. Tout à fait !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Car nous aurions souhaité débattre avec lui des instruments économiques et financiers indispensables au développement économique tant national que local.

Voilà pourquoi j'espère que le Gouvernement reprendra - c'est en son pouvoir - certains amendements de la commission déclarés irrecevables en vertu de l'article 40 qui étaient de nature à armer votre dispositif en matière économique et financière et à garantir la liberté d'entre-

prendre, de créer, de se déplacer, de vivre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Pour garantir encore cette liberté, il est impératif d'avoir un vrai maillage d'infrastructures : on ne peut comparer, en effet, la liberté d'une personne qui habite un centre-ville et a à sa disposition tous les services permettant de vivre normalement...

M. Jean-Pierre Brard. L'ANPE, par exemple !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... ou même en s'enrichissant, et d'une autre idée dans une région désertifiée où tous les services ont disparu, ou dans une banlieue anonyme, solitaire et dégradée, trop souvent lieu de révoltes, où il n'y a plus rien, même plus d'élite ni d'encadrement social pour l'aider à parcourir son chemin dans la vie.

C'est là, en réalité, où l'on s'aperçoit que l'aménagement, le développement, la reconquête du territoire relèvent d'une très grande politique puisqu'elle concerne la vertu républicaine qui est à la base même de notre pacte social, je veux dire la liberté.

Mais l'aménagement du territoire concerne aussi l'égalité, car il n'y a pas de vraie égalité si les citoyens n'ont pas les mêmes chances de réussir quel que soit leur lieu d'habitation.

M. Arnaud Cazin d'Honninethun. Absolument !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. A l'époque de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, on parlait de l'égalité des droits. On a raison de dire aujourd'hui qu'il n'y a plus d'égalité des droits s'il n'y a pas d'égalité des chances.

M. Jean-Pierre Brard. Y a-t-il égalité de droits entre M. Suard et les RMistes ?

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Vous avez analysé la situation avec talent, monsieur le ministre d'Etat, en rappelant que pour recréer l'égalité, il fallait parfois accorder des subventions inégalitaires. Je vous en félicite. Et j'aimerais que le ministère du budget, le Conseil d'Etat et peut-être aussi le Conseil constitutionnel en tiennent compte.

M. André Fanton. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. En effet, cette idée se heurte à une conception, que je me permets de qualifier d'étroite, des notions d'égalité et de République dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Pour recréer les vraies conditions de l'égalité des chances, il conviendra peut-être un jour, dans le processus législatif que nous sommes en train d'imaginer, d'envisager une réforme de notre constitution afin d'y intégrer cette notion et afin d'autoriser l'expérimentation et l'innovation qui, en fait, seront à la base de l'aménagement du territoire tel que vous nous l'avez décrit, tel que nous le concevons, mais tel qu'il n'apparaît pas, malheureusement, du fait de notre dispositif constitutionnel et législatif, dans le texte dont nous allons débattre.

Après la liberté et l'égalité, je voudrais parler maintenant de la fraternité.

M. Jean-Pierre Brard. Au sein de la majorité, par exemple !

M. Arnaud Cazin d'Honninethun. Vous êtes orfèvre en la matière, monsieur Brard !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. C'est peut-être le plus important, car il n'y a pas de nation sans cohésion sociale, il n'y a pas d'Etat sans unité nationale. Or on constate tous les jours qu'un fossé se creuse entre les citoyens, que nos structures sociales se fragilisent, que des castes apparaissent et des corporatismes se développent. En réalité, notre cohésion sociale, au sens profond du terme, est remise en cause.

Selon la sagesse populaire, toute personne qui est sans feu ni lieu n'est-elle pas condamnée à la révolte ou à la folie ? J'aimerais que tous les responsables politiques ou administratifs aillent visiter, comme vous l'avez fait, monsieur le ministre d'Etat, certaines banlieues ou certaines régions désertifiées. Car c'est là qu'on s'aperçoit que cette affirmation se révèle exacte.

Si nous voulons que la nation française reste la nation française, si nous voulons garantir la cohésion sociale qui est à la base de notre vie commune, c'est-à-dire de notre République - car qu'est-ce que la République sinon le goût de vivre ensemble ? - il va falloir que nous prenions des décisions essentielles. Elles sont tracées en pointillé dans votre texte, mais si nous sommes un peu impatients - vous le comprendrez -, c'est que nous sentons qu'il y a une fragilisation de nos structures sociales, un émiettement social, voire parfois, dans certaines catégories, une contestation du pacte social. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons faire rimer aménagement du territoire et lutte contre l'exclusion.

M. Arnaud Cazin d'Honninethun. Très bien ! Excellent !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. A cet égard, nous saluons votre initiative de mettre en place des zones prioritaires d'aménagement, lesquelles supposent des fonds d'aménagement prioritaires.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez choisi la démarche politique et vous avez eu raison car sont en cause les fondements de notre République - je viens d'y insister - mais aussi parce que le développement, la reconquête, l'aménagement du territoire concernent notre conception de l'Etat, de la nation et de la démocratie.

A travers le développement du territoire, c'est notre conception de l'Etat qui est en jeu. On s'est interrogé en commission : l'Etat doit-il avoir une démarche concentrée ou déconcentrée ? Dans le rôle attribué aux préfets, aux sous-préfets, aux administrations centrales ou déconcentrées apparaît une vision de l'Etat. Nous aurons l'occasion d'y revenir au cours du débat. La discussion des amendements et des articles me donnera l'occasion d'exposer mes positions personnelles sur ce sujet. Néanmoins je tiens à affirmer clairement qu'il conviendrait de réfléchir pour savoir ce que l'on va garder au niveau de l'Etat central.

Je suis girondin parce que jacobin, et jacobin parce que girondin, car je suis pour un Etat fort capable d'être le garant des grandes fonctions de l'Etat, parmi lesquelles le maintien de l'équité et l'exercice de la solidarité. Je crains que tous les systèmes de péréquation, multiples et variés, sectoriels et complexes, que toute cette déconcentration un peu désordonnée n'aboutisse à priver l'Etat de sa mission, qui est de créer l'équilibre et qui est de provoquer les grands aménagements du territoire.

M. Robert Poujade. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Saluons à ce propos le plan Bretagne et le plan Languedoc-Roussillon, où l'on a vu l'Etat prendre la décision, en se dotant d'un fonds pour le faire, de transformer complètement un paysage, de créer la richesse et le développement.

M. André Fanton et M. Robert Poujade. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Voilà en quoi l'aménagement du territoire met aujourd'hui en jeu notre conception de l'Etat : sera-t-il garant ou gérant ? Je pense qu'il doit être garant de la justice et de la solidarité, ...

M. Robert Poujada et M. André Fanton. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... mais qu'il est obligé d'être gérant d'un certain nombre de grands projets, ceux qu'on appelle les projets structurants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*) Nous aurons, dans ce domaine, à adopter des positions claires.

A travers le développement du territoire, c'est aussi notre conception de la nation qui est en jeu.

Je le dis avec gravité : aujourd'hui, on a l'impression que la France se désarticule.

M. Jean-Pierre Brard. Vous y contribuez amplement !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Si une certaine jeunesse ne va plus voter, ne s'intéresse plus aux collectivités locales ni aux grands enjeux nationaux, c'est parce qu'elle a l'impression qu'elle n'y a plus sa place. Aussi, essayons de renforcer, monsieur le ministre d'Etat, comme vous l'avez si bien dit dans votre propos introductif, cette nation française qui est le lieu de la communauté première dans laquelle nous sommes. Cela passe par la lutte contre la désertification de nos régions rurales, car la France est un tout, le petit village des Alpes comme le beau quartier des Hauts-de-Seine.

M. André Santini. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... le littoral comme la montagne, la ville-centre, petit bourg qui a sa place dans l'histoire de France, comme cette grande capitale qu'est Paris.

M. Jean-Pierre Brard. Le chômeur comme le milliardaire !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Quand on laisse de côté une partie de la France, on commence à mettre en cause la nation.

Oui, il faudra mettre en place des dispositifs destinés à lutter contre la désertification, la dégradation et l'exclusion ! Et je soutiendrai, par conséquent, toutes les initiatives que vous pourrez prendre visant à maintenir des services publics, qu'ils soient ruraux ou urbains. Arrêtons de raisonner à court terme dans ce domaine et commençons d'envisager le long terme.

A-t-on calculé le coût de ces banlieues où se regroupent des personnes qui recherchent désespérément un emploi et qui exigent des systèmes sociaux et de sécurité spécifiques, tout un environnement social extrêmement coûteux ? Il faudrait bien que les services de l'Etat s'y attellent. On verrait que si tous les crédits dépensés là avaient servi à renflouer telle école primaire, à garder tel bureau de poste et à maintenir tel chemin de fer, les coûts induits dans les grandes banlieues seraient moindres et nous aurions un territoire homogène et une nation cohérente. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Arrêtons-nous encore quelques instants sur un problème encore plus grave : le désencadrement social. Il n'y a plus dans nombre de régions françaises d'élites au sens noble du terme, non pas d'élites qui deviennent castes, mais d'élites qui éclairent les chemins, qui aident, soutiennent et accompagnent, d'élites sociales, caritatives,

économiques et politiques. Il est impressionnant de constater la concentration des cadres supérieurs, des chercheurs et même de tous les organismes dans la seule région parisienne.

Bien entendu, je suis un des premiers à contester une certaine forme d'Etat-providence qui a arraché aux citoyens toutes les initiatives, qu'elles soient caritatives, sociales, éducatives, politiques ou économiques et qui a voulu les centraliser dans un Etat qui s'est cru omnipotent. Car c'est ainsi qu'on a décapité des quartiers ou des régions.

Eh bien ! me direz-vous, qu'est-ce que cela vient faire dans l'aménagement du territoire ? C'en est un point central !

M. Franck Borotra. Tout à fait !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Car c'est tout le système éducatif qu'il va falloir revoir. Comment faire réémerger des élites ?

M. André Fanton. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Et vous, monsieur le ministre d'Etat, vous devrez, au cours du processus législatif, dans les mois qui viennent, penser à revaloriser toutes les structures d'accompagnement de la vie sociale : je pense aux fondations et aux associations. La France est, en effet, un des rares pays au monde où pour mener une action caritative, éducative ou sociale, on est obligé, soit de tomber dans les bras d'une administration trop souvent anonyme, soit de se contenter de bricolage, de patronage.

Notre civilisation est devenue essentiellement urbaine - et si j'ai d'ailleurs un petit reproche à adresser au texte, c'est que la dimension urbaine n'y est sans doute pas assez affirmée.

Mme Elisabeth Hubert. Tout à fait !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. C'est 80 p. 100 de la population qui vit en ville. Nous devons en tenir compte. Aussi, il conviendra de faire émerger des structures sociales d'accompagnement qui permettront de lutter contre le désencadrement social, de faire apparaître des élites et permettront à la nation française de rester la nation française. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

A travers le développement du territoire, c'est enfin notre conception de la démocratie qui est en jeu. Nous, législateurs, veillons à ne pas décevoir l'attente que nos concitoyens ont exprimée par leur vote mais qu'il nous faut connaître aussi à travers les associations multiples et variées qui naissent dans nos communes - associations de protection de l'environnement, pour la défense de telle ligne de chemin de fer ou de tel paysage, etc. : ils veulent participer - le mot est important - à la définition, à l'aménagement, au développement de leur territoire.

Même si le terme vous a un peu agacé lors du débat sur Maastricht, monsieur le ministre d'Etat, il va falloir revaloriser le principe de subsidiarité, car c'est la base même d'une démocratie participative. C'est pourquoi je voudrais insister sur un certain nombre de points et saluer les avancées qui me paraissent très importantes.

La première avancée, c'est la notion de pays, mais, je vous en supplie deux genoux à terre, monsieur le ministre, n'en faites pas une circonscription administrative ! Un pays, c'est une réalité vivante, humaine, économique, sociale, c'est quelque chose qui change. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union*)

pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.) Or je vois se profiler à l'horizon un arrondissement, une structure administrative qui viendrait cristalliser, geler une situation qui ne sera que mouvante ! Qu'est-ce qu'un pays ? C'est un lieu de vie, un espace du quotidien, où les gens ont un projet commun. Ce projet évolue, en fonction des techniques, en fonction même de la géographie. Dans une région de montagne, le pays sera plus petit que dans une région de plaine. Dans une région où il y a une grande tradition historique comme le Forez ou la Savoie...

M. André Fanton. Et le pays d'Auge !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... il sera plus large que dans une région concentrée sur un certain nombre de villages ou de petites villes.

M. Robert Poujade. Très bien !

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Monsieur le ministre, je voudrais vous saluer car c'est un geste d'innovation, d'audace d'avoir prévu un article sur les pays, mais il faudra aller jusqu'au bout ! Il faudra demander aux collectivités territoriales, les villages, les villes, les communes, les groupements intercommunaux, que ce soient les citoyens qui dessinent leur pays.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Et le référendum ?

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Je vais y venir ! Il faut aller jusqu'au bout et le débat sur l'aménagement du territoire que vous avez lancé ne doit pas s'arrêter avec le vote de cette loi, mais se poursuivre avec la mise en œuvre de cette notion de pays.

Vous avez institué la conférence d'aménagement. Je fais partie de ceux qui pensent qu'il n'est peut-être pas nécessaire, s'agissant du niveau régional, d'édicter cela dans une loi car il suffit que les présidents des conseils régionaux, des conseils économiques et sociaux régionaux, des chambres consulaires, des conseils généraux, les maires des grandes villes engagent une concertation. Je ne vais cependant pas m'y opposer car il est évidemment nécessaire de développer la concertation, pour ces pays que nous allons voir apparaître et pour porter une politique d'aménagement des territoires.

En effet, s'il y a une politique d'aménagement du territoire national, il y a aussi une politique d'aménagement des territoires, et j'aimerais que, au cours du débat, on puisse faire le distinguo entre l'aménagement du territoire, qui relèvera de l'Etat et celui qui relèvera des régions, des départements et des communes. Or dans le texte, très franchement, cela n'apparaît pas bien. Si nous demandons une clarification des compétences, ce n'est pas pour faire plaisir à des juristes pointilleux, c'est parce que, sans cette clarification, il n'y aura pas de conception cohérente de l'aménagement du territoire.

M. Michel Noir. Très bien.

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. Nous voulons enfin des études d'impact. Si l'on veut intégrer dans notre démocratie la dimension temporelle, c'est-à-dire ne pas prendre des décisions à court terme mais en évaluer toutes les conséquences, il faudra faire des études d'impact dans l'espace mais aussi dans le temps. Il faut analyser les conséquences de la fermeture de telle école à tel endroit - ce peut être la ruine d'un petit espace ou d'un petit village - de la fermeture de telle voie de chemin de fer ou de telle administration.

Pour renforcer notre démocratie, je souhaiterais que de telles études d'impact soient chiffrées. Je suis très frappé en effet, en tant qu'élu local, en tant que parlementaire,

d'entendre tous mes concitoyens demander le maintien de tous les services, de toutes les lignes, et me répondre, quand je leur dis qu'il faut tout de même chercher un peu d'argent pour payer tout cela, que ce n'est pas à eux de payer.

Il va falloir se servir de ce processus d'aménagement du territoire pour faire de la pédagogie démocratique et permettre à nos concitoyens de faire des comparaisons entre ce qu'ils veulent garder et ce que cela coûte. C'est là en fait tout l'intérêt des études d'impact. C'est là où l'on voit que l'aménagement du territoire sous-tend une certaine conception de la démocratie.

Je terminerai sur le référendum. Vous nous proposez un référendum d'initiative populaire. Je n'y suis pas opposé. Je l'ai déjà expérimenté au niveau de la région dont j'ai la charge pour faire agréer par les élus locaux de ma région, car cela coûtait cher, le plan éducatif « Permis de réussir » qui, entre autres, créait des cours de soutien dans les lycées. Je connais, parce que je suis frontalier, le système de référendum d'initiative populaire en Suisse. Je voudrais que l'on aborde cette question avec intelligence et prudence. Il est évident qu'il faudra prévoir un tel référendum mais il ne faut pas que ce soit le référendum de tous ces citoyens « abrutis » qui, à longueur de journée, font des réclamations en fonction de leur intérêt particulier et non de l'intérêt général. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Il faudra donc être prudent et prévoir un certain nombre de conditions qui permettront au référendum de devenir un instrument de la démocratie et non pas un instrument de la démagogie. C'est la raison pour laquelle nous soutiendrons plusieurs amendements sur ce point.

Monsieur le ministre d'Etat, j'ai déjà été trop long pour vous dire que vous avez bien fait d'adopter la démarche politique pour aborder les problèmes de l'aménagement du territoire. Je voudrais maintenant en quelques mots traiter du processus législatif qu'exige le texte que nous allons voter et qui, à mon avis, provoquera une véritable révolution.

Puisque vous avez manié l'ironie par rapport aux travaux de la commission, permettez-moi de manier la même ironie par rapport à ceux du Gouvernement.

Je trouve quelque peu étonnant qu'au bout d'un an et demi, le Gouvernement n'ait pas eu de réforme de la taxe professionnelle à nous proposer et qu'il se soit attendu à ce que la commission le fasse, elle, en quinze jours. Je pense que l'intelligence est aussi bien partagée au Gouvernement que dans la commission. C'est la raison pour laquelle vous comprendrez qu'en quinze jours il ne nous ait pas été possible de reconstruire tout l'édifice législatif français. Nous en avons en fait, la vocation, sans doute les compétences, certainement le talent...

M. Jean-Pierre Brard. N'exagérons rien ! *(Sourires.)*

M. Charles Millon, président de la commission spéciale. ... mais il faudrait nous donner plus de temps pour ce faire. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Le processus législatif que sous-tend le texte que nous allons voter engagera une véritable révolution. En effet, pour mener cette politique d'aménagement du territoire, il nous faudra au moins une nouvelle répartition des compétences, une réforme approfondie de la fiscalité, une nouvelle définition des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, une nouvelle organisation ministérielle

de l'aménagement du territoire et enfin, sans aucun doute, une réforme du mode de scrutin des conseils régionaux, si l'on veut éviter tout dérapage.

Sur la répartition des compétences, je n'insisterai pas, mais je ne vois pas comment vous pouvez faire un aménagement du territoire si on ne sait pas qui a en charge le secteur sanitaire et social, la formation, les infrastructures routières, etc. C'est la raison pour laquelle nous attendons avec impatience un projet de loi sur la décentralisation, pour une deuxième phase de décentralisation qui nous permettra de décliner pratiquement la politique d'aménagement du territoire inscrite dans votre démarche.

La réforme de la fiscalité, il faudrait au moins que, durant le débat qui va s'ouvrir, on en définisse les principes car il ne sera pas possible de mettre en œuvre une telle réforme si on ne connaît pas les principes de référence du Gouvernement et de sa majorité.

Une nouvelle définition des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, c'est tout le problème des contrats de plan qu'il faudra aborder ainsi que des dotations particulières.

Il faut par ailleurs une réforme de l'organisation de l'aménagement du territoire au niveau ministériel. Monsieur le ministre, vous allez sans doute devenir un saint (*Sourires*) parce qu'on vous donne un dossier qu'il vous est quasi impossible de gérer. Si vous le voulez bien, je vais donner quelques illustrations de ce que j'avance.

Quand le ministre d'Etat, ministre de la défense, ferme des casernes, il fait ou il défait de l'aménagement du territoire. Quand le ministre d'Etat, garde des sceaux, ferme un tribunal, quand le ministre de l'agriculture aborde la question de l'aménagement rural, ils font ou défont de l'aménagement du territoire, et je pourrais continuer longtemps mon exposé et aborder par exemple le problème du schéma hospitalier ou du schéma régional d'organisation sanitaire avec Mme le ministre d'Etat chargé des affaires sociales.

C'est la raison pour laquelle il me paraîtrait souhaitable que le Gouvernement réfléchisse à une structure interministérielle, avec peut-être un rapprochement entre la DATAR et le commissariat au Plan, pour qu'il y ait des instances de réflexion, de conception et de mise en œuvre au sein du Gouvernement et que l'aménagement du territoire ne soit pas seulement une démarche mais se traduise aussi par des actes dans la vie quotidienne du Gouvernement.

Vous l'aurez bien compris, nous sommes impatients d'entrer dans le processus législatif qui suivra l'adoption de ce texte et nous souhaitons même qu'au cours de ce débat, vous nous traciez des pistes. Nous sommes non seulement satisfaits, mais heureux que vous ayez opté pour une démarche politique, car ce qui est en cause, c'est notre identité telle que Fernand Braudel l'a évoquée dans ses ouvrages, c'est la spécificité française, l'unité nationale, la cohésion nationale. C'est la raison pour laquelle vous pouvez compter sur notre participation active et fructueuse dans ce débat, sur notre exigence, mais surtout sur notre amour commun pour la nation française. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du C. du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Conformément à l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social a désigné M. Georges Parrotin, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, pour exposer devant l'Assemblée l'avis du conseil sur le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

Messieurs les huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(*M. le rapporteur du Conseil économique et social est introduit dans l'hémicycle avec le cérémonial d'usage.*)

La parole est à M. Georges Parrotin, rapporteur du Conseil économique et social.

M. Georges Parrotin, rapporteur du Conseil économique et social. Madame le président, mesdames, messieurs, M. le ministre d'Etat, répondant à mon intervention du 25 janvier à la tribune du Conseil économique et social, a exprimé tout l'intérêt qu'il attache à l'avis du Conseil économique et social qui a été saisi par le Premier ministre.

Les orientations de la politique d'aménagement du territoire à l'horizon 2015 ont fait l'objet d'un rapport, l'aménagement du territoire constituant pour le Conseil économique et social un très grand dessein suscitant une grande espérance.

Notre rapport, en préalable à de nombreuses propositions, était précédé d'un constat qui plaçait en exergue les tendances lourdes auxquelles notre pays est confronté : la désertification des campagnes, la concentration urbaine, la montée du chômage et de l'exclusion. Le Conseil économique et social éprouve une certaine satisfaction en constatant que nombre de ses propositions ont été retenues dans le projet de loi.

Venons-en à l'avis voté par le Conseil économique, le 1^{er} juin, sur le projet de loi d'orientation pour le développement.

Celui-ci comprend deux parties essentielles : d'une part, une analyse générale avec nos observations sur le contenu du schéma et sur l'exposé des motifs de la loi ; d'autre part, nos observations sur chacun des trente et un articles de la loi, qui sont ramenés à vingt-neuf dans le projet que vous soumet aujourd'hui le Gouvernement.

Nous souscrivons à l'exposé des motifs de la loi et du schéma pour une France plus solidaire, métropole et outre-mer confondus, une France replacée au cœur de l'Europe et rééquilibrée vers l'Est et le Sud-Ouest, une France non uniforme, mettant en valeur les richesses naturelles et culturelles de chaque territoire, une France avec une meilleure organisation des espaces.

Nous notons avec satisfaction le soutien aux entreprises industrielles, artisanales et commerciales, sources de richesses et créatrices d'emplois qui peuvent et doivent conforter nos nombreuses zones fragiles, le principe de l'organisation des villes en réseaux, la fonction européenne et mondiale irremplaçable de notre capitale Paris, la mise en valeur de l'espace rural, le choix de nouvelles implantations d'enseignement supérieur mieux réparties au profit des villes moyennes, l'accélération de la réalisation des infrastructures de communication ferroviaires, autoroutières, routières et fluviales, avec le souci permanent de l'irrigation et du maillage du territoire, certains renforcements des pouvoirs de l'Etat, la poursuite de la déconcentration et les incitations à l'intercommunalité, avec l'émergence de la notion de pays, la création de dispositifs financiers, conséquence de profondes réformes fiscales sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure.

Ainsi que l'a déclaré M. le ministre d'Etat, le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire s'inscrit dans la voie engagée en 1982 par les lois de décentralisation, qu'il est nécessaire de compléter et de rendre efficaces ou plus efficaces, en les accompagnant de toute la déconcentration nécessaire.

Il me faut aussi exprimer des regrets et des réserves, conséquences de discussions parfois passionnées où se sont affrontés et rencontrés, comme il est d'usage au

Conseil économique et social, des points de vue et des engagements différents, mais avec le souci permanent de rechercher des propositions consensuelles aussi constructives que possible.

Pour ma part, j'ai toujours eu présente à l'esprit une déclaration de M. le ministre d'Etat : « La France est menacée de fractures sociales et profondément divisée. Si nous ne faisons rien, nous aurons une France à trois vitesses, une France de haute technologie qui profitera pleinement du développement de l'Europe et des échanges internationaux, une deuxième France qui essaiera de s'adapter, et puis nous aurons sur le bord de la route des exclus de plus en plus nombreux. »

La loi et le schéma nous laissent aussi plus ou moins insatisfaits. Serait-ce parce que vous n'allez pas aussi loin que nous l'espérons dans les mesures si importantes qui doivent être prises pour réduire, voire annuler les différentiels de croissance qui conduisent une partie très importante de notre territoire à la désertification ?

Le Conseil économique et social regrette que le schéma et le projet de loi ne clarifient pas et ne délimitent pas de manière suffisamment explicite les compétences entre la région et le département, ne rendent pas l'articulation des différents moyens à mettre en œuvre plus claire, ne prévoient pas une diversification suffisante de la contractualisation et de son extension, ne favorisent pas suffisamment l'intercommunalité que j'évoquais déjà tout à l'heure, n'envisagent pas l'organisation périodique d'un rapport élaboré par le Gouvernement sur les avancées en matière d'aménagement du territoire, avec consultation du Conseil économique et social et débat au Parlement, ne soient pas assez audacieux sur les moyens à mettre en œuvre pour soutenir les PME-PMI, les entreprises artisanales, afin de stimuler leur développement et leur création en zones fragiles.

Il redoute que les réformes de la fiscalité envisagées, notamment en matière de taxe professionnelle, trop étalées dans le temps, ne permettent pas les mesures de nécessaire péréquation, seules capables de maîtriser les différentiels de croissance entre les régions.

Je dois aussi, mesdames, messieurs les députés, appeler tout particulièrement votre attention sur l'hypothèse des sept grands espaces interrégionaux exposée dans le schéma national annexé au projet de loi. Il s'agit, en quelque sorte, de la reprise des projets avancés par la DATAR en 1990, qu'on appelait, je crois, les « grands chantiers ». Je souhaite, à ce point de mon exposé, reprendre à la lettre un alinéa de notre rapport.

Je cite : « Le Conseil économique et social recommande que, tout en posant le principe de grands espaces interrégionaux, leur consistance, les fonctions qu'ils sont susceptibles d'assumer, la manière de les doter de structures institutionnelles appropriées fassent l'objet d'une négociation Etat-région. »

D'ailleurs, à cet égard, j'ai noté la proposition de M. le député Patrick Ollier, rapporteur de votre commission spéciale, qui souhaite la disjonction du schéma du texte de la loi.

Enfin, notre avis émet un certain nombre de craintes.

Crainte que l'articulation entre le schéma et le projet - mais qui, peut-être, vont être dissociés - ne soit mal assurée, se traduisant par un décalage entre l'affirmation d'un certain nombre de bonnes intentions et les moyens réels affectés à leur réalisation.

Crainte qu'un renforcement trop important des pouvoirs de l'Etat, qui, dans les zones fragiles, est souhaitable et qui doit permettre d'assurer la solidarité, ne soit pas

toujours facilement compatible avec une action efficace des collectivités, dont les pouvoirs restent mal définis à un moment où toutes les énergies doivent être libérées.

M. Patrick Ollier, rapporteur. Très bien !

M. Georges Parrotin, rapporteur du Conseil économique et social. Crainte qu'une prudence excessive dans la mise en œuvre des moyens nouveaux - la taxe professionnelle n'est-elle pas, dans l'une des trois hypothèses de l'article 23, envisagée sur vingt ans ? - n'entraîne une certaine désillusion devant l'urgence des actions à entreprendre et ne comporte le risque dans certaines régions et certains départements d'atteindre des points de non-retour.

Crainte, enfin, sur les différents fonds d'investissement prévus à l'article 15 dont il est difficile de préjuger l'efficacité. Seront-ils, à eux seuls, suffisants ?

En conclusion, le Conseil économique et social approuve pleinement un paragraphe très important de l'article 1^{er} du projet de loi : « La politique de développement du territoire, qui constitue un objectif d'intérêt général, s'efforce de corriger les inégalités en compensant les handicaps liés à la situation géographique et en modulant les charges imposées à chacun en vue de corriger ces handicaps. Elle tend également à réduire les écarts de ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges. »

Le Conseil économique et social souscrit à la finalité des textes qui lui ont été soumis et qui, selon lui, répondent aux aspirations des Français à un nécessaire développement de notre territoire.

Il faut promouvoir une France à la place éminente qui doit être la sienne dans la croissance européenne. Il faut répondre à la nécessaire ambition de valoriser toutes les ressources de notre espace dans un souci d'équilibre, de complémentarité et de solidarité, offrant à chaque Français un meilleur art de vivre.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil économique et social souhaite que le texte qui lui a été soumis soit amendé dans le sens des recommandations qu'il formule pour entraîner une mobilisation effective de tous les acteurs de la vie politique, économique, sociale, culturelle et, plus généralement, de tous les citoyens.

Il importe, en effet, que la loi d'orientation pour le développement du territoire soit le vecteur de toutes les réformes et de toutes les évolutions espérées par tous. S'il n'en était pas ainsi, immense serait la déception des Français, qui, depuis le CIAT de Mende et la grande consultation que l'on peut qualifier d'historique à laquelle il a été procédé, fondent les plus grandes espérances pour notre pays à l'aube du XXI^e siècle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, et plusieurs bancs et du groupe socialiste.*)

Mme le président. Je vous remercie monsieur le rapporteur du Conseil économique et social.

Messieurs les huissiers, reconduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(*M. le rapporteur du Conseil économique et social est reconduit avec le cérémonial d'usage.*)

Exception d'irrecevabilité

Mme le président. J'ai reçu de M. Alain Bocquet et des membres du groupe communiste une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Rémy Aachedé.

M. Rémy Auchedé. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui concerne l'avenir de notre pays, en s'appuyant sur la loi de 1992, que je me permettrai d'appeler « loi Joxe-Baylet ». Il accélère sa remise en cause.

Les orientations ainsi fixées ont pour seul objectif d'avancer vers une Europe de supranationalité, une Europe des régions dans laquelle le pouvoir national sera dissous, bafouant ainsi tout contrôle populaire.

Votre projet, monsieur le ministre confirme ainsi l'atteinte portée au principe de « libre administration des communes », reconnu par la Constitution de 1958 en son article 72.

L'article 34 de la Constitution pose également ce principe en plaçant dans le domaine de la loi « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

Qui pourrait prétendre ici, par exemple, que les directives territoriales d'aménagement élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative ne portent pas atteinte à ces dispositions ?

Sans conteste, votre projet, en s'attaquant ainsi au principe élémentaire de démocratie, se situe à mille lieues des préoccupations et des aspirations de nos concitoyens.

Comment pourrait-il en être autrement ? Ils n'ont vécu qu'un simulacre de consultation.

Vous nous aviez annoncé un grand débat ; nous avons assisté à une campagne de promotion de votre politique. A aucun moment, ceux qui travaillent et qui créent, ceux que le chômage et la misère accablent, n'ont eu la parole !

Il est tout à fait significatif, à cet égard, que, selon une étude statistique réalisée par la DATAR et portée à notre connaissance par les moyens que vous avez mis à la disposition des groupes parlementaires, plus de 60 p. 100 des personnes interrogées aient « seulement entendu parler » de ce débat sur l'aménagement du territoire et que plus de 22 p. 100 l'ignorent complètement !

Le peu de place accordée aux citoyens et à leur participation dans les choix à opérer en matière de développement du territoire est en correspondance avec ce qui se passe dans notre pays, dans la cité, dans l'entreprise.

Allez demander aux salariés s'ils sont d'accord pour fermer leur entreprise, aux chômeurs s'ils veulent voir réduire leurs indemnités ou aux assurés sociaux s'ils veulent la réduction de leur protection !

De la même manière, avec votre projet, pensez-vous sincèrement, monsieur le ministre, qu'au nom d'une prétendue « solidarité » vous auriez pu convaincre le salarié de l'intérêt qu'il aurait à être délocalisé, précarisé, et à voir son pouvoir d'achat amputé, sa retraite menacée ?

Auriez-vous pu convaincre le fonctionnaire de l'intérêt de la privatisation du service public et de la perte de ses garanties statutaires ?

Auriez-vous pu convaincre l'usager des services publics, de l'intérêt qu'il y aurait pour sa commune rurale à « liquider » ces services au nom de la rentabilité financière ?

Plus globalement, auriez-vous pu convaincre que vous prépariez une France prospère en 2015, alors que vous avez sacrifié notre agriculture dans la capitulation du GATT, que vous liquidez les entreprises, que vous rognez les conquêtes sociales, que vous démantelez le service public, que vous bradez tous nos atouts ?

Le projet de loi est censé tenir compte du débat qui s'est déroulé, répondre aux préoccupations exprimées et proposer les moyens de construire la France de demain telle qu'elle serait souhaitée par les Français !

A qui pensez-vous faire croire cela ? Alors que vos objectifs étaient arrêtés, vous avez organisé un simulacre de consultation sur le territoire. Je dis bien un simulacre, car vos colloques ont eu lieu sans que soient pris en compte les besoins et les aspirations des citoyens de notre pays.

Il s'agit, pour vous, d'une tentative de reprise en main d'une opinion publique pour essayer de l'intégrer à la définition de vos choix politiques engageant fortement son devenir et qui se situent aux antipodes de leurs intérêts.

Mais chaque habitant de ce pays aspire à vivre dignement et à décider de sa vie. Chaque citoyen de France est porteur d'aspirations et de justes exigences. Et cela, il faut le prendre en considération quand on aménage le territoire.

Seule l'intervention des intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire du peuple, peut permettre de résoudre les grands problèmes qui se posent.

Là n'est pas votre logique, et j'en veux pour preuve, par exemple, vos ambitions en matière de politique énergétique.

Rien, si ce n'est un souci de cohérence avec la logique de Maastricht, ne peut justifier vos objectifs d'abandon du monopole de production d'électricité et de privatisation d'EDF-GDF.

Les salariés d'EDF, qui savent de quoi ils parlent, ont fait des propositions. Vous vous refusez à les entendre. En ce qui concerne la maintenance, par exemple, au lieu de sous-traiter, comme le fait actuellement EDF, il serait possible, en faisant assurer cette maintenance par le service public, de créer 8 000 emplois supplémentaires.

De même, combien d'emplois sont perdus par le simple fait que, sur les 9 millions de tonnes de charbon brûlées dans les centrales thermiques en France, 2 millions de tonnes seulement proviennent du sol national !

Comment sont prises en compte ces propositions très concrètes dans votre réflexion sur l'aménagement du territoire ? Fin juin, à Toulouse, devant les assises régionales de l'énergie, votre plan de dénationalisation était confirmé !

La démocratie consisterait-elle seulement à permettre aux gens de s'exprimer ? Ou devrait-elle être le moyen pour eux d'être écoutés, entendus et, surtout, appelés à décider ?

Votre texte, qui apparaît clairement comme la conséquence de l'échec de l'application de la loi Joxe-Baylet sur l'administration territoriale de la République, confirme, s'il en était besoin, votre souci d'éloigner les habitants et les salariés des pôles de décision.

Qu'en est-il de cette participation des citoyens puisque les décisions principales concernant leur vie quotidienne seront prises par des structures non élues, qui n'auront aucun compte à leur rendre ?

Une telle mutilation de la démocratie en dit long sur les difficultés de parcours que rencontre le Gouvernement que vous représentez, monsieur le ministre, pour faire accepter sa politique.

Et ce ne sont certainement pas les coups de force dilatoires par vos soins, comme ce fut le cas récemment chez Poclain à Vierzor, qui inciteront les salariés, contre

lesquels vous envoyez CRS et gardes mobiles, à accepter les fermetures d'usines – celle de Vierzou étant prévue pour la fin de l'année.

Ces méthodes en disent long sur la violence sociale dont est empreinte votre politique.

Les propos de M. Balladur sonnent faux. Non ! cela n'ira pas mieux tant que la politique de la France sacrifiera l'emploi et les salaires du monde du travail aux profits des firmes. Cette politique fait mal.

En vérité, qu'on le veuille ou non, on ne peut pas échapper à l'alternative suivante : ou bien l'économie est mise au service du peuple et de la nation ; ou bien l'économie et les hommes sont mis au service des intérêts des multinationales. Ce sont des choix de société radicalement opposés.

Vous vous inscrivez, monsieur le ministre, dans la seconde voie. C'est la voie qu'emprunte votre réflexion pour aménager le territoire.

Comment espérer réussir un nouvel aménagement du territoire en restant dans le cadre étroit des seuls financements publics ?

Les flux financiers, les richesses donnent une autre indication sur les moyens de financer un aménagement du territoire qui réponde aux aspirations de tous.

Songez qu'en 1993, selon le rapport de la Banque des règlements internationaux, les transactions financières transnationales ont battu tous les records ! Elles ont, ajoute le rapport, atteint 850 milliards de dollars, soit dix fois plus qu'au cours de la décennie précédente et cent fois plus que les richesses produites au Japon.

Le patronat français n'est pas en marge de cette source scandaleuse de gains faciles – je veux parler de la spéculation financière qui gangrène notre économie. Selon des informations officielles, il affecterait la moitié des fonds dont il dispose, soit 600 milliards de francs, à des opérations financières. Mais où passe l'argent ?

Nombreux sont ceux qui, comme M. Maurice Allais, Prix Nobel d'économie, dénoncent cette financiarisation effrénée des échanges, qui se fait au détriment des économies nationales.

M. Bernard de Froment. Il n'est pas vraiment communiste !

M. Rémy Auchedé. Non, il n'est pas vraiment communiste ! C'est pour cela que je le cite, mon cher collègue !

En ayant encouragé cette politique au nom d'un libéralisme effréné, les gouvernements successifs portent la lourde responsabilité d'un territoire national désertifié, hypertrophié, toujours plus inhumain.

Mais la construction d'une Europe fondée sur la totale liberté de circulation des capitaux oblige ! L'Acte unique européen et, plus encore, le traité de Maastricht enferment les peuples dans un carcan dont le seul objectif est la croissance des profits financiers pour les groupes multinationaux.

La preuve en est que – personne ne l'ignore – c'est un document rédigé par une table ronde des industriels européens qui a servi de base à l'écriture du traité de Maastricht.

Cette politique-là n'est pas imposée au gouvernement français. Ce sont des choix politiques délibérés des gouvernements qui ont soumis la France à de telles exigences.

L'expérience que vivent désormais nos concitoyens dans leur ensemble – les agriculteurs, les marins-pêcheurs, les sidérurgistes, les salariés de la construction navale, des transports, de l'automobile, des services publics, des

mines, ou encore les créateurs – est que cette Europe-là s'attaque au tissu économique de la France et aggrave le chômage.

De l'aveu même du président de la Commission européenne, il y aura 39 millions de chômeurs d'ici à la fin du siècle dans cette Europe-là.

A l'intérieur de l'Union européenne, c'est en France que la croissance a été la moins créatrice d'emplois. C'est en France que l'industrie a le plus reculé, perdant 1 million d'emplois entre 1980 et 1992. Les grands groupes français ont réduit leurs effectifs de 20 p. 100 durant cette période.

Le 8 avril 1993, lors de son discours d'investiture, le Premier ministre déclarait à propos du chômage : « Il ne s'agit pas de trouver une solution définitive à un problème avec lequel nous devons vivre sans doute de longues années encore. Il s'agit de faire en sorte que le chômage, qui, ainsi que je l'ai dit, progressera inéluctablement cette année, soit stabilisé à la fin de 1993 et qu'une décrue puisse être ensuite amorcée. [...] Il faut rechercher tous les moyens de développer l'emploi, notamment en abaissant le coût du travail. »

Que s'est-il passé par la suite ?

Ce sont les données chiffrées publiées le 30 juin 1994 par le ministère du travail qui laissent apparaître qu'avec 3 346 000 personnes officiellement sans emploi à la fin du mois de mai, le chômage a connu sa plus forte progression depuis le début de l'année. Son taux s'élève désormais à 12,6 p. 100 de la population active.

Cela n'empêche pas le ministre du travail de se satisfaire des reprises d'emplois, qui auraient légèrement progressé en mai !

Encore faut-il savoir qu'elles sont essentiellement tirées par les offres d'emplois à temps partiel, en hausse de 33 p. 100, sans compter les contrats emploi-solidarité, qui ont atteint 404 000 à la fin de mai, ou encore tous les stages précaires, toujours orientés à la hausse ! Et que penser du chômage partiel, dispositif encouragé par votre gouvernement, qui a comptabilisé 1 428 400 journées le mois dernier ?

Voilà le triste bilan des choix du Gouvernement, qui accélère sa politique de baisse du coût du travail, de cadeaux répétés au patronat, de flexibilité généralisée et du tout à l'« argent roi ».

A chaque plan gouvernemental, l'emploi se dégrade, comme avec le dernier plan quinquennal.

Le CNPF le reconnaît lui-même, par la voix de son vice-président. Je cite : « Il ne faut pas se leurrer : dans l'industrie et l'agriculture, le mouvement de réduction d'effectifs est inexorable. »

Quand, dans le même temps, le ministère du travail reconnaît une baisse du pouvoir d'achat du salaire mensuel de base, les propos médiatisés du Premier ministre sur la reprise deviennent insupportables. Il fallait l'entendre, le 7 juin dernier, sur France 2, déclarer, péremptoire : « Nous sommes sur la bonne voie ! » Le Premier ministre ne s'émeut toujours pas ; son monde à lui n'est pas le monde de ceux qui souffrent !

La question majeure de l'emploi et du développement économique n'est envisagée par le Gouvernement, ce texte le confirme, que sous l'angle du partage de la pénurie, du renforcement des cadeaux et prérogatives accordés au patronat, de la destruction des grandes fonctions administratives des services publics et des entreprises publiques. Les délocalisations à l'étranger vous posent-elles un problème ? La réponse que vous envisagez consiste à alléger les charges sociales des entreprises. En

quoi cette disposition, qui a déjà été mise en œuvre, pourrait-elle être efficace pour stopper net les saignées opérées sur le territoire national dans différentes branches industrielles et de services ? En 1992, les entreprises françaises comptaient 14 000 filiales à l'étranger, employant 2,3 millions de salariés. Ainsi, 5 millions d'emplois sont menacés en Europe par les délocalisations dans les secteurs traditionnels des produits industriels de grande consommation - habillement, jouets, électronique -, mais aussi dans les services informatiques ou dans l'agriculture.

L'exemple de l'industrie du textile-habillement-cuir est particulièrement éloquent : 20 p. 100 des importations de ce secteur proviennent d'entreprises françaises délocalisées. Selon l'Union patronale des industries textiles, 1 p. 100 d'importation équivaut à la perte de 7 000 emplois ; soit, au total, une perte de 140 000 emplois pour les industries textiles françaises. Dans les cinq années à venir, 150 000 autres emplois sur 350 000 sont menacés dans ce secteur.

Les délocalisations ne sont pourtant pas une fatalité économique. Elles assurent aux capitaux des marges de profit accrues, dans des conditions d'exploitation aggravées pour les travailleurs.

Les multinationales surexploitent les peuples, recourent au travail des enfants, au mépris des droits les plus élémentaires, pour produire à moindre coût et inonder les marchés avec leurs produits. Il existe ainsi un différentiel social dont le patronat prend prétexte pour exiger la diminution des charges sociales et une baisse des salaires en France.

Cette politique n'est pas imposée aux gouvernements français, ils choisissent de s'y soumettre, voire d'en être les instigateurs. Quand Hoover décide de délocaliser en Ecosse ou Christofle au Brésil, le Gouvernement refuse d'intervenir.

La loi sur les privatisations, qui ouvre sans limite le capital des entreprises nationales au capital étranger, accélérera encore le processus de délocalisation. Qui peut sérieusement prétendre que permettre demain à General Electric de dominer la SNECMA ou à Boeing de dominer l'Aérospatiale favoriserait la création d'emplois stables en France ?

La privatisation des entreprises publiques, qui ont été de tout temps des outils essentiels de l'aménagement du territoire, va se traduire, selon une étude officielle, par la perte de 300 000 emplois dans notre pays. C'est un choix politique qui découle directement de la directive 129 B du traité de Maastricht, qui impose d'inscrire les entreprises publiques « dans le cadre de marchés ouverts et concurrentiels ».

Il vous faut donc lever les obstacles, ceux-là mêmes qui apparaissent à la page 81 du récent Livre blanc de Jacques Delors, qui affirme : « Les investissements du secteur privé ont tendance à être entravés par des limitations administratives. Ces tendances sont surtout la conséquence de droits exclusifs d'importation et d'exportation, de monopoles de transports ou de possibilités limitées de construire et d'exploiter des gazoducs ou des lignes de transport fermées. »

Le monopole de production d'électricité institué par la loi de 1946 pour EDF est ainsi visé. Une déréglementation des services de télécommunications est également envisagée. La Poste elle-même serait ouverte à la concurrence.

Les transports aériens, ferroviaires, routiers seront déréglementés.

La privatisation de vingt groupes industriels et financiers dépossède la nation de la maîtrise de ses choix économiques.

M. Bernard de Froment. Quel rapport avec le texte dont nous discutons ?

Mme Muguette Jacquaint. Le projet autorise les délocalisations !

M. Rémy Auchedé. Le texte aborde le problème des services publics, mon cher collègue, mais il parle peu de la responsabilité du patronat !

Voilà où conduit votre politique, monsieur le ministre d'Etat. Voilà ce que se propose d'accélérer votre projet.

En vous attaquant ainsi au monopole public et en réintroduisant la concurrence public-privé dans le champ des services publics, en privatisant les activités rentables et en limitant le service public à un service minimum banalisé, vous sapez la base même du service public, celle qui lui a permis de jouer un rôle central dans l'aménagement du territoire et la lutte contre les inégalités, et d'avoir un rôle moteur dans le progrès social.

Votre projet contribue ainsi à la remise en cause du principe du droit d'accès de chaque citoyen usager à des services modernes de qualité, en n'importe quel point du territoire, à des conditions tarifaires identiques. C'est le recul de la qualité des services et leur déshumanisation que vous visez ainsi.

Vous voulez accroître la compétitivité de ces services dans un marché avivé par la concurrence européenne et mondiale en subordonnant la fonction publique aux impératifs de l'intégration. Comment osez-vous couvrir votre projet du manteau de la modernité et de l'efficacité ?

L'ensemble des services publics représente près de 35 p. 100 de l'emploi salarié, que vous vous apprêtez à jeter en pâture !

Alors qu'il faudrait répondre aux besoins d'emplois nécessaires aux services publics pour que ceux-ci puissent assumer leurs fonctions et mieux satisfaire les intérêts de la population et de la nation, vous répondez par la « polyvalence des agents », la remise en cause des garanties statutaires et la suppression de milliers d'emplois.

Au nom d'un prétendu rééquilibrage, nous assistons à une véritable politique de régression du service public français, poussant à la concurrence entre régions dans le cadre européen.

C'est le même prétexte qui sert à justifier les mesures de délocalisation de services publics. A qui fera-t-on croire que le déménagement de quelques dizaines de fonctionnaires dans une grande ville de province règlera le problème de la désertification des campagnes ou le problème majeur de l'emploi alors que, dans le même temps, des entreprises ferment et que des milliers d'emplois sont supprimés dans toutes les régions de France ?

Depuis le début de la mise en œuvre de cette politique, les parlementaires communistes sont avec ceux qui luttent pour l'arrêt immédiat de ces délocalisations qui touchent si durement la région parisienne, les salariés concernés, les services publics et le secteur public.

D'autres voix que la nôtre, vous le savez, doutent de la pertinence de ces choix.

Au moment où une lettre de cadrage pour le budget de 1995 prévoit des mesures d'austérité pour les dépenses publiques, est-il conforme au bon sens de dépenser 1 million de francs pour délocaliser un emploi, soit 15 milliards dans les années qui viennent et 30 milliards à terme, tout cela pour, au bout du compte, supprimer des emplois ?

Mme Muguette Jacquaint. C'est scandaleux !

M. Rémy Auchedé. Si le coût des délocalisations est certain, leur bénéfice ne l'est pas. Au contraire, si l'on tient compte du coût qu'elles représentent pour la région de départ et du nombre de chômeurs qu'elles vont créer, on voit bien qu'il s'agit là d'une politique néfaste.

Sur le fond, ces délocalisations, que vous vous apprêtez à entériner lors du prochain CIAT qui se réunira ce mois-ci, participent d'une entreprise de démantèlement du service public, d'abandon de ses missions, ouvrant la voie à l'éclatement du cadre national et aux privatisations, dont on voit bien le lien avec le programme de Maastricht. Et ça, les salariés concernés l'ont bien compris !

Dans toutes vos propositions, il y a une logique qui relève de la provocation. Elle ne sert pas les intérêts de notre population, elle est au service de l'ultralibéralisme.

Vous vous êtes défilé devant un grand débat national sur l'aménagement du territoire au cours duquel les vrais problèmes auraient été posés, car vous n'auriez pu taire les véritables objectifs de votre projet. C'est un scénario *bis* de la rapidité avec laquelle on voulait faire se prononcer nos concitoyens sur le traité de Maastricht. Le résultat du référendum vous a fait réfléchir ; alors, vous avez décidé d'aller vite, très vite.

Si la démocratie a été absente, si les salariés ne se sont pas exprimés dans ce débat réservé et fermé, il n'en demeure pas moins que vous n'avez pu ignorer l'inquiétude de certains maires, de nombreux élus et des organisations syndicales.

Les élus régionaux communistes ont pour leur part engagé le débat dans les entreprises, les quartiers et dans le monde rural. À chacune des étapes de votre « tour de France », ils vous ont témoigné le mécontentement qui s'exprimait face à l'aggravation du chômage, aux reculs des droits sociaux, à la défiguration de notre société, qui se profilait derrière vos ambitions.

Vous avez refusé le débat de fond...

Mme Muguette Jacquaint. Il continue à ne pas vouloir entendre !

M. Rémy Auchedé. ... car vous savez qu'un véritable aménagement du territoire exige une autre politique économique, impliquant dès maintenant le blocage de tous les projets de licenciement en application de la loi votée par le Parlement.

Cette autre politique passe par l'arrêt des délocalisations, qui ont coûté si cher à notre industrie, par le retour de ces productions dans les régions et les localités concernées. Elle suppose une relance de la consommation par un relèvement du pouvoir d'achat et des salaires, une protection sociale de qualité, la réduction du temps de travail à trente-cinq heures sans diminution de salaire.

Plutôt que dans la privatisation, l'avenir est dans le développement, la rénovation, la démocratisation du secteur public, qui constitue un point d'appui incontournable pour impulser le redressement industriel et économique du pays et aider au développement des petites et moyennes entreprises dans le cadre d'un aménagement équilibré du territoire.

À l'inverse des choix qui sont les vôtres, l'exigence du maintien de services publics irriguant l'ensemble du territoire, en accord avec les populations, s'impose avec d'autant plus de force que les besoins de nos concitoyens vont grandissant. Les Français veulent plus de services publics. J'ai déjà cité l'étude de la DATAR, selon laquelle plus de 84 p. 100 des personnes interrogées estiment que les ser-

vices publics doivent être maintenus partout, même s'ils ne sont pas rentables et ne concernent pas la totalité des usagers.

Mme Muguette Jacquaint. Qui a eu l'idée de les supprimer ?

M. Rémy Auchedé. Pour l'emploi en général, n'est-il pas temps de prendre appui sur le « produit français », de préserver, de développer ou même de reconstruire nos atouts industriels ?

Coopérer implique d'exister, mais la coopération ne peut être envisagée entre les entreprises publiques et privées, les régions et les États, que si notre pays sait préserver un tissu industriel local fort, assis sur un marché intérieur solide.

Ces propositions impliquent évidemment une totale réorientation de l'attribution des fonds et des investissements, afin de se dégager de la loi de l'argent, de la spéculation et de la rentabilité financière, et de mettre ces fonds au service d'une production favorisant l'emploi, la formation et la recherche.

La démocratie doit être au cœur de l'aménagement du territoire. Cela implique une transparence de l'utilisation de l'argent et des fonds publics, la taxation des ressources financières échappant à l'impôt, le renforcement de l'autonomie communale, sans laquelle il ne peut y avoir de véritable coopération intercommunale.

Autant de questions que les salariés, les viticulteurs, les jeunes, les gens de culture, les populations de nos régions auraient souhaité voir soumises au débat. Mais vous n'avez pas voulu !

La procédure que vous avez utilisée a peut-être l'apparence de la démocratie. Elle est en réalité autoritaire car il s'agit pour vous de faire passer des choix préétablis, présentés d'ailleurs comme seuls possibles, des choix qui traduisent un véritable recul de civilisation. Derrière la froideur des chiffres, c'est toute une société, de plus en plus tirée vers le bas, qui s'interroge : où est la reprise dont M. Balladur se vante ?

Mme Muguette Jacquaint. C'est comme M. Chirac, qui croyait voir le bout du tunnel lorsqu'il était Premier ministre de M. Giscard d'Estaing ! Mais on n'en a jamais vu le bout !

M. Rémy Auchedé. Quand tout ce qui fait la vie, le travail, le quotidien, le développement des individus est dans le cellimateur, le mouvement social revendique d'inverser la logique ! Et ce n'est pas la multiplication des divers colloques et réunions qui vous permettra d'obtenir un consensus sur vos choix.

L'aménagement du territoire ne peut pas être un complément aux objectifs économiques ; c'est au contraire la base de leur élaboration et le cadre de leur mise en œuvre.

La cohérence indispensable d'une politique nationale et son efficacité ne peuvent résulter d'une démarche autoritaire et sélective. Au contraire, elle doit être le résultat d'une élaboration démocratique fondée sur l'expression des besoins des citoyens et des collectivités territoriales, seule susceptible de nourrir les choix nationaux, de définir les priorités et d'assurer l'harmonie des développements.

Une telle démarche, visant à atteindre ces objectifs, ne peut résulter de décisions prises en dehors des habitants, des associations, des organisations syndicales, des instances de représentation de tous niveaux et des élus.

Loin de nuire à la qualité des choix ainsi opérés, la démocratie ne peut que les enrichir.

Tel est, mes chers collègues, le sens de l'exception d'irrecevabilité que je défends au nom des parlementaires communistes.

Avant d'envisager l'examen de ce projet, nous demandons que ce débat descende jusqu'aux citoyens de notre pays.

Aménager le territoire pour qui? Pour quoi? Pour l'homme ou pour la rentabilité financière? La France doit-elle continuer à fonder sa politique sur le Marché unique et Maastricht? Doit-elle accepter la logique du GATT ou, au contraire, s'en dégager? Doit-elle s'émanciper de la tutelle des intérêts des puissants pour jouer un rôle nouveau et particulier, dans le cadre de la coopération européenne et internationale, afin de relever les grands défis de notre époque?

L'évaluation des besoins de notre pays, à partir de ces grandes questions, peut seule permettre d'élaborer un projet de développement du territoire qui réponde aux aspirations de notre peuple.

Votre texte, en tout état de cause, porte atteinte au principe de la décentralisation et à des principes de valeur constitutionnelle. Il tend à priver nos concitoyens de toute prise réelle sur la gestion de leurs affaires en mettant en place des dispositions de caractère autoritaire qui échapperont à tout contrôle démocratique.

Mme Muguette Jacquaint. On décentralise en fait les difficultés!

M. François-Michel Gonnot. Ce que vous dites est ridicule!

M. Rémy Auchedé. C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous propose d'adopter notre exception d'irrecevabilité.

Mme Muguette Jacquaint. Très bien!

M. Jean-Michel Couve. C'est excessif, donc dérisoire!

M. François-Michel Gonnot. Absolument!

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Madame le président, mesdames, messieurs les députés, à l'exception d'irrecevabilité qui vient d'être présentée, je répondrai par quelques observations.

Vous estimez, monsieur Auchedé, que le principe de la libre administration des communes et la décentralisation sont mis en cause par ce projet de loi.

Mme Muguette Jacquaint et M. Rémy Auchedé. Tout à fait!

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Il n'en est rien!

Mme Muguette Jacquaint. C'est vous qui le dites!

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Ce matin même, le Premier ministre a rappelé que la décentralisation est acquise, et M. le ministre d'Etat a précisé: « Personne, au Gouvernement, ne conteste les principes de la décentralisation. »

Mme Muguette Jacquaint. Quels moyens prévoyez-vous?

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Votre objection, monsieur Auchedé, m'a permis de rappeler clairement cette affirmation.

Vous avez dit que ce grand débat était une campagne de promotion. Dois-je vous rappeler qu'il s'est agi d'un débat authentique, qui a donné lieu dans tout le pays à

une réflexion en profondeur, et auquel ont participé les collectivités territoriales, les milieux socio-économiques, le mouvement associatif...

Mme Muguette Jacquaint. C'est faux!

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... les lycées et les universités.

M. François-Michel Gonnot et M. Michel Meylan. C'est vrai!

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Peut-être ce rappel vous gêne-t-il...

Mme Muguette Jacquaint. Les gens ont répondu de façon très claire à votre questionnaire!

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... mais ce que je dis est conforme à la réalité et je crois que ce grand débat...

Mme Muguette Jacquaint. C'était un questionnaire bidon!

M. Jacques Myard. Vous ne l'avez pas lu!

Mme Muguette Jacquaint. Si!

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... a permis d'exprimer une aspiration profonde de la population, de traduire sa volonté de cohésion et de recherche d'un meilleur équilibre.

C'est à cette aspiration profonde venue de la base que répond notre projet de loi. Rien ne justifie cette exception d'irrecevabilité (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République*) car le projet de loi d'orientation respecte la Constitution...

Mme Muguette Jacquaint. Vous asphyxiez les communes!

M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. ... laquelle prévoit expressément la compétence du Parlement sur les plans et les lois de programme.

Il énonce des principes fondamentaux du droit conforme à la Constitution. En conséquence, je le répète, rien ne justifie cette exception d'irrecevabilité. (*« Très bien! » et applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme Muguette Jacquaint. Ce n'est pas très convaincant!

Mme le président. La parole est à M. Bernard de Froment, pour une explication de vote, au nom du groupe du Rassemblement pour la République.

M. Bernard de Froment. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre règlement intérieur prévoit certaines procédures qui sont autant de garanties quant à l'expression souveraine de la volonté populaire que nous représentons ici. C'est le signe parent que nous vivons dans un Etat de droit.

A détourner ces procédures par pur esprit politicien, certains de nos collègues prennent un risque grave: celui de participer au développement d'une certaine forme d'antiparlementarisme.

M. Bernard Carayon. Eh oui!

Mme Muguette Jacquaint. Parlez plutôt de l'emploi!

M. Rémy Auchedé. Vous menez le débat ici comme vous l'avez mené dans le pays!

M. Bernard de Froment. S'amuser avec les motions, c'est se priver d'y recourir quand elles pourraient être vraiment utiles. Je suis profondément choqué de cette guérilla procédurale qui n'a aucun sens.

Mme Muguetta Jacquaint. La guerre économique, c'est vous qui la faites !

M. Gérard Jeffray. Et la langue de bois ? Cela fait soixante-dix ans que vous l'utilisez !

M. Bernard de Froment. Les Français attendent de leurs élus un peu plus de sérieux.

S'il est un domaine où la représentation nationale doit faire entendre sa voix, c'est bien évidemment sur ce grand projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

Mme Muguetta Jacquaint. Et l'emploi !

M. Jacques Myard. *L'Humanité* licencie !

Mme le président. Chers collègues, laissez parler M. de Froment !

M. Bernard de Froment. Depuis les lois de décentralisation, nos collectivités, nos concitoyens attendent ce texte avec impatience. La crise des espaces est devenue si aiguë qu'il faudrait faire preuve d'une rare inconscience pour retarder encore l'issue de ce grand débat salubre lancé par M. le ministre d'Etat Charles Pasqua.

Mme Muguetta Jacquaint. Salubre pour qui ? Pour quoi ?

M. Jacques Myard. Ils ont peur de ce débat !

M. Bernard de Froment. Et certains d'entre nous voudraient en exclure le Parlement ! Les associations, les collectivités, l'ensemble des partenaires se sont exprimés dans un grand débat national,...

M. Rémy Auchedé. Deux heures dans le Nord - Pas-de-Calais !

Mme Muguetta Jacquaint. Une demi-journée en Ile-de-France !

M. Rémy Auchedé. Quatre millions d'habitants : deux heures !

M. Bernard de Froment. ... tous ces intervenants ont démontré l'évident besoin d'une grande loi d'orientation et il faudrait, selon nos collègues communistes et socialistes, que le Gouvernement refuse de saisir le Parlement et classe sans suite la multitude de propositions, d'analyses et d'idées pertinentes qui ont émergé au cours des derniers mois.

M. Roland Nungesser. Très bien !

M. Bernard de Froment. S'agissant de l'exception d'irrecevabilité déposée par M. Bocquet et le groupe communiste, ...

Mme Muguetta Jacquaint. Nous parlons de tout au Parlement, de l'emploi aussi !

M. Bernard de Froment. ... que vient de défendre M. Auchedé, le propos entendu est -- je pèse mes mots -- proprement ahurissant !

Voilà douze ans, Gaston Defferre faisait voter les importantes lois de décentralisation, textes essentiels qu'il s'agit de compléter aujourd'hui en donnant à toutes les parties de notre territoire les mêmes chances de développement.

Mme Muguetta Jacquaint. Parlons-en !

M. Bernard de Froment. Imagine-t-on un instant à gauche que le ministre d'Etat d'alors aurait renoncé à saisir le Parlement pour faire droit aux arguments politiques de ceux qui se réclament de son héritage ?

Anticonstitutionnel, ce projet de loi ? En répondant à cette question, je répondrai moins aux critiques de M. Auchedé, qui n'ont pas grand-chose à voir avec le texte, ...

Mme Muguetta Jacquaint. Et alors ? L'aménagement du territoire, c'est pour qui ? Vous n'en avez pas encore parlé !

M. Jacques Myard. M. Auchedé non plus !

M. Bernard de Froment. ... qu'aux arguments lus et entendus çà et là.

Par avance, M. le ministre d'Etat a répondu aux différents arguments avancés.

Le texte serait contraire à la libre administration des collectivités locales ? Pas du tout, c'est plutôt le complément indispensable des textes de décentralisation parce que la décentralisation a donné des compétences nouvelles à certaines collectivités mais a oublié de leur donner les moyens de les exercer. Je sais de quoi je parle puisque je suis élu du département de la Creuse.

La loi d'orientation n'entrerait pas dans les catégories de lois prévues par la Constitution ? La belle affaire ! Qu'elles s'appuient sur l'article 70, qui prévoit la compétence du Parlement pour les plans et les lois de programme, ou sur l'article 34, les lois d'orientation sont entrées dans le processus législatif de la V^e République. Les exemples sont nombreux et bien connus : lois d'orientation agricole de 1960 et de 1988, loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, loi d'orientation des transports intérieurs. Et si la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions n'est pas une loi d'orientation *stricto sensu*, elle en est en réalité une puisque, en son article 1^{er}, elle renvoie à d'autres lois à venir le soin de déterminer la répartition des compétences entre les collectivités et la répartition des ressources.

Enfin le projet énoncerait des principes juridiques qui ne sont pas conformes à la Constitution. Mais les principes qui fondent ce texte - l'égalité des chances,...

Mme Muguetta Jacquaint. Parlons-en !

M. Bernard de Froment. ... la modulation des charges de service public pour compenser des handicaps géographiques et non plus économiques ou sociaux - même s'ils ne figurent pas explicitement dans la Constitution sont conformes à son esprit.

La vraie égalité, et c'est un paradoxe de devoir le rappeler à nos collègues de gauche, consiste à traiter inégalement les citoyens, les entreprises et les territoires, précisément pour rétablir l'égalité des chances.

M. Patrick Ollier, rapporteur. Très bien !

M. Jacques Myard. Ils sont trop contents d'avoir des ghettos !

Mme Muguetta Jacquaint. Où est-elle l'égalité des chances ?

M. Bernard de Froment. On le voit, mes chers collègues, l'exception d'irrecevabilité défendue par M. Auchedé n'est pas sérieuse.

Face à un Gouvernement et à une majorité qui souhaitent redresser la France, avec tous les Français, sans laisser personne sur le bord de la route,...

M. Gérard Léonard. Très bien !

M. Bernard de Froment. ... l'opposition est en plein désarroi.

M. Michel Meylan. Le peuple jugera !

M. Rémy Auchedé. Vous parlez d'une réussite !

M. Bernard de Froment. Ce n'est pas aujourd'hui, avec la répétition de toutes les thèses les plus éculées et les plus ringardes du parti communiste,...

M. Patrick Ollier, rapporteur, et M. Michel Meylan. C'est vrai ! Très bien !

M. Bernard de Froment. ... que M. Auchedé parviendra à enrayer le déclin d'un parti qui ne représente plus que 6 p. 100 des électeurs français.

M. Rémy Auchedé. Ce sont des arguments sur le fond du texte de loi, peut-être !

Un député du groupe du Rassemblement pour la République. Ils ne sont que deux en séance !

Mme Muguette Jacquaint. Quelle hargne !

M. Bernard de Froment. Incapables de représenter le moindre espoir pour les Français,...

Mme le président. Monsieur de Froment, il faudrait abréger votre propos !

M. Bernard de Froment. ... nos collègues communistes et socialistes voudraient empêcher aujourd'hui le débat, ou du moins faire en sorte qu'il s'enlise.

M. François-Michel Gonnot. Tout à fait

M. Bernard de Froment. Nous ne laisserons pas faire ! Que ceux qui, dans cette assemblée, voudraient faire diversion et empêcher que la discussion du projet de loi se déroule dans des conditions satisfaisantes prennent garde.

M. Jacques Myard. Ils ont peur de ce débat !

M. Bernard de Froment. Les Français les jugeront sévèrement, y compris ceux qui, dans l'ensemble de nos circonscriptions, qu'elles soient urbaines ou rurales, leur font confiance.

Un débat a eu lieu au conseil général de la Creuse, que j'ai l'honneur de présider depuis mars dernier, sur le projet de loi que nous commençons à examiner aujourd'hui. Par-delà leurs différences, les conseillers généraux creusois sont parvenus à dégager une position unanime sur ce texte.

M. Bernard Carayon. Très bien !

M. Bernard de Froment. Ce projet, dans mon département, nous l'estimons, certes un peu timide, et j'aurai personnellement l'occasion de le dire au cours du débat, mais nous souhaitons le voir aboutir car nous y voyons un premier pas vers la France nouvelle de 2015 dans laquelle, nous l'espérons, les départements ruraux auront cessé leur déclin.

Mme Muguette Jacquaint. Qui l'a organisé le déclin ? C'est vous !

M. Michel Meylan. Non, c'est vous !

M. Bernard de Froment. La France n'a plus le temps d'attendre. Elle n'a que faire des artifices et des misérables manœuvres politiciennes des groupes communiste et

socialiste. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*) Le débat doit avoir lieu en toute clarté et l'on ne doit esquisser aucun des problèmes.

Vous l'aurez compris, le groupe du RPR et, je crois pouvoir le dire, le groupe de l'UDF, ...

M. Patrick Ollier, rapporteur. Vous vous exprimez au nom de la majorité !

M. Michel Meylan. Tout à fait !

M. Bernard de Froment. ... ne voteront pas l'exception d'irrecevabilité déposée par le groupe communiste et soutenue par M. Auchedé.

M. Michel Meylan et M. Patrick Ollier, rapporteur. Très bien !

Mme Muguette Jacquaint. Ce n'est pas étonnant !

M. Bernard de Froment. Je n'imagine pas d'ailleurs que les électeurs du Pas-de-Calais, qui ont tout à gagner du débat qui s'engage, puissent comprendre sa volonté de refuser de débattre de l'aménagement du territoire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme Muguette Jacquaint. Allez leur dire !

Mme le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité.

(*L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.*)

Mme le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi, n° 1382, d'orientation pour le développement du territoire.

M. Patrick Ollier, rapporteur au nom de la commission spéciale (rapport n° 1448).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures quarante.*)

Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,

JEAN PINCHOT