Année 1994. – N° 80 S. (C.R.) ISSN 0755-544 X Mercredi 26 octobre 1994

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS

JOURNAL OFFICIEL

TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

COMPTE RENDU INTÉGRAL

13e SÉANCE

Séance du mardi 25 octobre 1994

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès-verbal** (p. 4641).

2. **Souhaits de bienvenue à M. le président de la République de Lituanie** (p. 4641).

3. **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire de la République de Chypre** (p. 4641).

4. **Aménagement et développement du territoire.** – Discussion d'un projet de loi (p. 4641).

M. le président.

Discussion générale : MM. Edouard Balladur, Premier ministre ; Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ; Jean François-Poncet, président de la commission spéciale ; Gérard Larcher, rapporteur de la commission spéciale ; Jean-Marie Girault, rapporteur de la commission spéciale ; Claude Belot, rapporteur de la commission spéciale.

PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE

MM. Félix Leyzour, Jean Huchon, Pierre Mauroy.

Suspension et reprise de la séance. (p. 4683)

MM. Roland du Luart, Paul Masson, Paul Girod, Robert Vizet, Louis Moinard, Jean Grandon, Aubert Garcia, Henri de Raincourt.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. **Dépôt de propositions d'actes communautaires** (p. 4683).

6. **Ordre du jour** (p. 4683).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à seize heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

SOUHAITS DE BIENVENUE À M. LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE LITUANIE

M. le président. J'ai le plaisir de saluer la présence dans notre tribune officielle de M. Algirdas Brazauskas, Président de la République de Lituanie.

Au nom de la Haute Assemblée, je lui souhaite une cordiale bienvenue. *(M. le Premier ministre, MM. les ministres, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent.)*

Les liens entre nos deux pays sont anciens. Ils ont toujours été amicaux, étroits et affectifs.

Au cours des soixante-dix dernières années, monsieur le Président de la République, la France a manifesté à plusieurs reprises sa fidélité à l'indépendance de votre nation.

Ici, au Sénat, lorsqu'en 1991 vous avez engagé un combat dangereux et courageux – dans lequel vous avez joué un rôle essentiel – nous avons créé un groupe d'amitié, présidé par notre collègue Claude Huriet, alors même que votre pays n'avait pas intégré l'Organisation des Nations unies. Il est vrai que la France n'a jamais accepté, ni politiquement ni juridiquement, l'annexion des pays baltes.

C'est dire, monsieur le Président de la République, combien vous pouvez compter sur le soutien du peuple français.

Vous avez su recouvrer votre souveraineté en faisant preuve d'une sagesse exemplaire, d'un scrupuleux respect des droits de l'homme et des minorités, dans un esprit de paix envers vos voisins alors que l'histoire de votre région est ponctuée de troubles et de drames.

Aujourd'hui, la coopération entre nos deux pays se développe rapidement dans de nombreux domaines. Nous souhaitons qu'elle soit approfondie et que votre visite y contribue, car nous avons encore beaucoup de progrès à faire pour que nos liens économiques soient à la hauteur de notre amitié et de votre souhait légitime de vous rapprocher de l'Union européenne. Vous avez toute votre place en Europe et notre pays sera aux côtés du vôtre pour vous y accueillir.

Sachez, monsieur le Président de la République, que vous comptez beaucoup d'amis au sein du Sénat de la République française et que nous nous réjouissons de votre visite en France. *(Applaudissements.)*

3

SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE DE LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE

M. le président. Je salue également la présence, dans la tribune officielle, d'une délégation de cinq députés de la Chambre des représentants de la République de Chypre, conduite par M. Vassos Lyssaridés, ancien président de la Chambre, invitée en France par le groupe d'amitié France-Chypre du Sénat. *(M. le Premier ministre, MM. les ministres, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent.)*

4

AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 600, 1993-1994) d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'Assemblée nationale. [Rapport n° 35 (1994-1995).]

Monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous entamons un long débat, un débat capital pour le Sénat.

Nous avons travaillé pendant plus de trois ans, dans le cadre d'abord d'une mission d'information, puis d'une commission spéciale, pour élaborer des propositions destinées au Gouvernement.

Nous nous réjouissons que ce texte soit inscrit aujourd'hui à notre ordre du jour. Nous pouvons ainsi l'examiner en première lecture, après l'Assemblée nationale, où la discussion s'est déroulée en juillet dernier.

Nous voulons tellement améliorer ce texte et aller au fond des choses que, pour une fois, nous avons préféré, en conférence des présidents, ne pas organiser le débat. Ainsi, un peu plus de quatre-vingts orateurs sont inscrits dans la discussion générale ; leur temps de parole n'est pas limité. Mais je suis persuadé qu'ils se limiteront d'eux-mêmes... *(Sourires.)*

Nous souhaitons, monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, que, dans la mesure du possible, vous fassiez une large place à nos propositions. Le Sénat est en effet, vous le savez, le représentant des collectivités territoriales et il a, à ce titre, un message à vous transmettre.

Voilà ce que je voulais dire au début de cette séance, en vous remerciant, monsieur le Premier ministre, d'être une fois de plus présent dans cet hémicycle.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le Premier ministre. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. Edouard Balladur, *Premier ministre.* Monsieur le président, monsieur le président de la commission spéciale, mesdames, messieurs les sénateurs, créer un nouvel exemple français, c'est aussi faire le choix d'un développement national équilibré, en donnant une place centrale à l'aménagement de l'espace de notre pays.

J'avais indiqué, dans ma déclaration de politique générale, que le Gouvernement conduirait une politique vigoureuse et volontaire d'aménagement du territoire.

Il s'agit là d'un engagement collectif de la majorité parlementaire, qui avait été adopté avant les élections législatives. Obligation nous est donc faite de répondre ensemble à la confiance que nous ont accordée les Français.

Favoriser le progrès économique, préserver l'unité du pays, corriger les handicaps géographiques, tels sont les objectifs que le Gouvernement s'est fixés en engageant la réforme de l'aménagement du territoire.

Entreprendre pareille œuvre a pu susciter des réactions de scepticisme. Il apparaît aujourd'hui qu'elles n'étaient pas fondées.

La méthode utilisée par le Gouvernement a porté ses fruits.

Le débat national a duré de septembre 1993 à juin 1994. Il a rencontré un grand succès : des milliers de réunions se sont tenues, des millions de Français se sont exprimés ; les régions ont dessiné leurs ambitions, le pays tout entier en a parlé.

Le débat a permis une prise de conscience nationale. C'était ce que nous cherchions.

Il est aujourd'hui évident que les oppositions Paris-province ou villes-campagnes sont, dans une large mesure, dépassées. Un développement harmonieux du pays suppose aussi que les zones urbaines, notamment celles qui sont défavorisées, soient traitées avec la même volonté que les zones rurales.

Le projet de loi d'orientation, tel qu'il a été proposé par le Gouvernement – par M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et par M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales – et tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale au terme d'un débat de grande qualité, aborde de nombreux sujets qui sont tous complémentaires. Les questions institutionnelles, la localisation des activités et de l'emploi, l'organisation des communications, l'accès à la culture, la recherche, les questions financières, autant de thèmes qu'il faut aborder.

L'aménagement du territoire est devenu un état d'esprit. Il ne s'agit pas seulement de veiller à l'équilibre géographique du pays, il s'agit de rendre le pays tout entier plus compétitif, plus cohérent et toujours fidèle aux principes fondamentaux que sont l'égalité des chances et la liberté d'entreprendre.

Parce que l'aménagement du territoire relève d'une réflexion globale, la mesure des moyens financiers qui lui sont consacrés ne peut pas se faire à l'aune du seul examen du budget de la DATAR. Ceux qui se laisseraient prendre à une telle analyse témoigneraient que leur conception de l'aménagement du territoire n'est pas celle que les Français ont exprimée.

Ouvrir le débat en 1993, permettez-moi de le dire, mesdames, messieurs les sénateurs, était courageux. Parler d'aménager mieux l'espace du pays alors que celui-ci traversait la crise la plus grave qu'il ait connue depuis la guerre relevait du défi.

La réflexion aboutit aujourd'hui, quand le taux de croissance attendu en 1995 est de 3 p. 100 et que beaucoup d'experts annoncent un nouveau cycle de croissance durable. Cela facilite l'action, et je m'en réjouis.

Certes, tout ne sera pas possible, vous en êtes bien conscients les uns et les autres, car il faudra d'abord réparer les séquelles du passé – je pense notamment aux déficits publics, qu'il faut réduire – mais il sera possible d'agir.

La méthode du Gouvernement a également reposé sur la volonté d'aller vite sans porter atteinte à la cohérence des décisions qui relèvent de sa propre compétence avec celles qui relèvent du domaine législatif.

Le comité interministériel d'aménagement du territoire qui s'est tenu à Mende en juillet 1993 a lancé le débat national, fixé les premières orientations et adopté des mesures importantes.

A peine le débat national était-il achevé que le projet de loi était déposé par le Gouvernement.

Après le débat à l'Assemblée nationale et avant celui devant le Sénat, un comité pour l'aménagement rural s'est tenu à Bar-le-Duc, le conseil national de la montagne s'est réuni à Chambéry et un nouveau comité d'aménagement du territoire s'est tenu à Troyes.

D'ores et déjà, beaucoup a été fait qui pouvait l'être sans lois : nouveaux programmes autoroutiers, nouvelles lignes TGV, dont le TGV-Est, contrats de plan, contrats de ville, redéploiement d'emplois publics, etc.

Mais certaines décisions législatives doivent aujourd'hui être prises. Aussi, je souhaite que l'impatience qu'ont exprimée les Français lors de ce grand débat national soit entendue et que le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui soit adopté par le Parlement avant la fin de l'année.

L'Etat exerce une responsabilité particulière en matière d'aménagement du territoire. Elle est majeure, elle doit être restaurée. Mais elle n'est pas exclusive : les collectivités territoriales, les entreprises et les établissements chargés d'un service public sont également concernés ; l'Union européenne intervient aussi. Chaque partenaire doit assumer sa mission, l'ensemble devant être coordonné.

Ce besoin de coordination met en évidence qu'il n'y a pas de politique d'aménagement du territoire sans l'expression de choix.

La situation des finances publiques – vous le savez bien, mesdames, messieurs les sénateurs – est une contrainte. Il faut s'organiser différemment pour faire mieux. Pour ce motif aussi, il faut accepter de choisir, de fixer des priorités.

Le Gouvernement a fait des choix.

Il l'a fait en adaptant les dotations de l'Etat aux contrats de plan et à la richesse relative de chaque région.

Il l'a fait en révisant intégralement la cartographie des zones d'aménagement du territoire.

Il l'a fait en proposant un mécanisme efficace de contrôle de la localisation des services publics.

Il l'a fait dans le projet de loi qui vous est soumis en concentrant sur les espaces prioritaires des dispositions, notamment fiscales, qui concernaient précédemment l'ensemble du pays.

Il l'a fait en réduisant le concours financier de l'Etat à la région d'Ile-de-France.

Car, je le souligne, corriger les handicaps géographiques, ce n'est pas donner toujours plus. C'est assurer une différence qui soit significative dans le traitement des situations.

Cette obligation qui nous est faite de définir des priorités nous contraint, ensemble, à éviter les choix qui seraient marqués par la facilité. Les Français attendent de nous une démarche sans complaisance.

Pour cela, il faut veiller à la qualité du dialogue qui doit se dérouler entre l'Etat et les autres partenaires, et entre les partenaires eux-mêmes. La négociation des contrats de plan Etat-région, la définition de la présence de services publics, la possibilité offerte aux préfets d'obtenir du juge un sursis pour l'exécution de certaines décisions des exécutifs territoriaux, la relation avec les entreprises publiques sont des exemples de la volonté du Gouvernement d'agir en transparence et avec pragmatisme.

Le projet de loi d'orientation qui est soumis à votre examen, mesdames, messieurs les sénateurs, s'inscrit dans cette démarche.

Qu'attend le Gouvernement de cette loi ?

Il attend que soient formulés les principes fondamentaux sur lesquels la politique d'aménagement du territoire s'appuiera à l'avenir. Il faut une expression législative à ces principes. Il faut traduire l'ambition que le débat national a révélée.

Il attend une définition des orientations qui conduiront l'action à venir. Il nous faut inventer quelque chose d'autre que ce que nous avons connu. Il faut donc un peu de temps pour que les vertus de la coopération, le sens des responsabilités, le plein exercice des droits et devoirs de chacun donnent tous leurs fruits.

On ne bâtit pas de nouveaux schémas d'infrastructures sans étude ni concertation.

On ne réforme pas les compétences des collectivités publiques ou les finances locales sans quelque réflexion, sans une étude préalable approfondie. L'histoire nous rappelle à cette obligation.

En revanche, il est essentiel que les grands objectifs soient définis, et je me félicite que vous souhaitiez aller plus loin en ce sens en prévoyant des schémas sectoriels d'infrastructures.

Mais le Gouvernement attend aussi de cette loi qu'elle comporte des dispositions à effet rapide. Faciliter la croissance et l'emploi est une urgence. La France ne peut attendre. Le développement de tout son territoire est une nécessité. Voilà de nombreuses années que le tissu national et social se distend. Des mesures législatives doivent soutenir et prolonger le mouvement que le Gouvernement a engagé il y a dix-huit mois.

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit d'ores et déjà la mise en œuvre de plusieurs dispositions du projet de loi qui vous est soumis.

Je note que la commission spéciale partage ce souci. Elle envisage des réalisations rapides, notamment en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Je m'en réjouis.

Mais il est d'autres sujets sur lesquels il me paraît également possible d'aller plus loin. Je pense notamment à la péréquation des ressources, à l'organisation des compétences des collectivités et aux incitations économiques à la localisation dans les régions les plus fragiles.

J'espère qu'ensemble nous pourrons et nous saurons bâtir un texte qui, dès 1995, permettra à nos concitoyens de voir qu'une nouvelle volonté est passée.

Je suis persuadé qu'un développement équilibré du pays passe par le choix d'une politique globale. Une croissance retrouvée, une politique de l'emploi plus soucieuse des disparités géographiques, une répartition plus simple des compétences, un développement ordonné des grands équipements, y compris en matière d'enseignement, tels sont les moyens de notre action.

Cette action requiert aussi une large coopération. L'uniformité des politiques est aujourd'hui un handicap. L'avenir, c'est la souplesse, c'est la diversité, c'est le contrat. L'heure est non pas aux solutions toutes faites mais à l'expérimentation et au dialogue.

Pour réussir, l'aménagement du territoire doit être ambitieux dans ses objectifs et raisonnable dans ses moyens. Il faut l'admettre et se défier des illusions.

Si l'œuvre de réforme que nous avons entreprise en est à ses débuts, le choix est bien clair : entre le conservatisme du *statu quo* et le renouveau, nous avons choisi le renouveau.

Nous avons commencé à bâtir ce nouvel exemple français. La politique d'aménagement du territoire y contribue ; elle en est un élément déterminant.

Je sais, mesdames, messieurs les sénateurs, pouvoir compter sur votre volonté de faire aboutir cette réforme. C'est l'une des plus importantes qui aient été soumises à votre décision depuis le mois de mars 1993. *(Vifs applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, mesdames, et messieurs les sénateurs, nous voici devant le Sénat pour débattre de l'essentiel, de la France et de son avenir, avec la représentation nationale, après en avoir longuement débattu, dans toutes les régions de France, avec les Français et leurs élus locaux.

La discussion de ce projet de loi d'orientation – j'aimerais le rappeler d'entrée – s'ouvre en effet après que des millions de Français et de multiples institutions et organismes y ont participé. Jamais un débat législatif n'aura été précédé d'une aussi large consultation.

C'est le peuple qui a été directement associé à la préparation du texte. 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 référendum, soit que, à défaut, 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 ; de la France telle que, nous, nous voulons qu'elle franchisse le cap du XXIe 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 de cela, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il nous faut maintenant débattre. C'est à ces questions qu'il nous faut répondre : y aura-t-il encore, en l'an 2015, une France au sens où nous l'entendons, et cette France sera-t-elle encore une république ou bien sera-t-elle devenue 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 voyait là le fondement de l'identité de la France – plus de diversité que sur celui de tous nos voisins réunis. Mais il y a, d'abord et avant tout, une seule et même République, constituée de citoyens auxquels nous devons garantir les mêmes droits et le même accès au progrès général de la nation.

Voilà pourquoi la politique de développement du territoire, chacun l'a compris, vise avant tout à mettre en valeur une des plus grandes ressources de notre pays – son espace – au service de sa prospérité économique, de sa cohésion sociale et, surtout, au bénéfice de l'épanouissement individuel de chacun de nos concitoyens.

Tel est, mesdames, messieurs les sénateurs, le véritable ressort de la loi dont nous allons débattre.

Dans l'Europe qui se construit, la France a en effet cet atout considérable : un territoire privilégié, vaste, accessible.

Au nom de quelle fatalité devrions-nous concentrer les activités sur quelques parcelles de ce territoire ? Au nom de quelle fatalité devrions-nous adopter un modèle de développement contraire à ce que nous sommes et qui conduit à l'entassement des hommes dans de gigantesques conurbations sans âme ?

Nous avons l'espace. Nous avons les villes, grandes, moyennes et petites, que notre histoire nous a léguées. Nous avons tous ces « pays », qui organisent la carte de la France et que les technologies de demain vont rapprocher en temps réel du monde de la production, des services et des échanges.

Voilà pourquoi les Français invitent l'Etat à assurer de nouveau ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire, des responsabilités 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 au 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 nous avons entrepris de répondre ensemble par ce projet de loi.

La politique de développement, de reconquête 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, et qu'elle entend, autant que faire se peut, concilier avec les valeurs et avec le mode de vie en commun auxquels nous sommes attachés.

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. 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 !

C'est pour maîtriser cet avenir qu'il nous faut reconquérir notre territoire, éviter qu'il ne se déchire et ne se désertifie davantage. Il nous faut 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 nous faut replacer au centre de gravité du développement en Europe.

M. Emmanuel Hamel. Avec vous, il y a du souffle ! *(Sourires.)*

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* 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 ville, des systèmes de transport et de communication, de répartir la recherche, l'enseignement, la formation, au plus près des habitants.

M. Jean-Louis Carrère. Eh oui !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* 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.

Ainsi conçue, la reconquête du territoire, ce seront rapidement – n'en doutez pas – des milliers d'entreprises nouvelles et des dizaines de milliers d'emplois nouveaux, parce qu'un champ plus large sera ouvert aux ambitions des Français.

Il nous faudra accompagner cet effort de la préservation de notre sol, de nos paysages, de notre patrimoine, 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.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* 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 le 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, responsable de la cohésion et de l'unité nationales.

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. Nous aurons l'occasion d'y revenir tout au long de ce débat.

C'est dans cet esprit, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement vous invite à examiner ce projet de loi. Il sait que la Haute Assemblée, 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 un seul et même avenir.

De cela, le débat constructif, passionné souvent, que nous avons eu à l'Assemblée nationale, a permis que chacun prenne la mesure.

Nous sommes convenus que la France constituait un seul et même territoire, dont il est important de préserver la continuité, et nous avons ainsi défini les plans d'une architecture de l'ensemble de ce territoire.

Nous en avons déduit la nécessaire solidarité des collectivités, d'abord des plus proches entre elles, puis de toutes ensemble. Nous avons fixé les principes de leur coopération, comme ceux qui doivent permettre de corriger leurs inégalités les plus injustifiées.

Nous avons affirmé la nécessité du service public et nous en avons garanti la pérennité partout en France. Nous avons rapproché l'Etat des réalités de ces territoires, sans qu'il empiète sur les responsabilités des collectivités, mais sans qu'il renonce pour autant à son rôle.

Nous avons ainsi rétabli l'égalité des chances, tout en étant conscients qu'il fallait aussi enclencher le processus du développement local et donner un sérieux « coup de rein » en faveur des zones les plus écartées de tout espoir, qu'elles soient rurales ou urbaines. Nous avons adopté un ensemble de dispositions dérogatoires sans précédent, qui s'adressent d'abord et avant tout aux entrepreneurs et qui visent à susciter dans le pays un véritable « esprit pionnier ».

M. Roland du Luart. Très bien !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Telles m'apparaissent les grandes lignes du projet de loi que l'Assemblée nationale a adopté le 12 juillet dernier.

Ce projet de loi, il vous appartient maintenant, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, de l'enrichir, de le préciser et, sans doute, de lui conférer une portée plus immédiate.

C'est dans cet esprit que votre commission spéciale a travaillé tout l'été, ce dont je la remercie. C'est dans cet esprit que le Gouvernement aborde la discussion au Sénat.

Le Sénat, avec toute sa connaissance du sujet, tout son capital d'expérience, va donner à ce texte – j'en suis sûr – une vigueur nouvelle.

De quoi s'agit-il ?

Il s'agit de rendre ce texte plus efficace, plus proche des réalités du terrain, plus concret et davantage porteur d'effets rapides et d'engagements précis.

Naturellement, il ne s'agit pas de bouleverser l'équilibre du projet de loi ni de transgresser les grands principes sur lesquels il repose, à savoir l'unité de la République, la solidarité nationale et le rôle de l'Etat. Je sais que vous les faites vôtres.

Dès lors qu'on choisit de faire une large place à la solidarité nationale et à l'unité de la République, il faut bien trouver un point d'équilibre entre l'autonomie des collectivités locales et la recherche d'une certaine égalité de traitement. C'est cet équilibre que veut créer la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Voilà pourquoi, dans le projet de loi qui vous est soumis, aucune compétence n'est retirée à aucune collectivité.

Aucune collectivité n'est supprimée. Aucune tutelle supplémentaire n'est créée, en dehors d'un renforcement nécessaire du contrôle de légalité.

Simplement, l'Etat se réforme, se réorganise, se décloisonne, se déconcentre et, ce faisant, se redonne les moyens d'agir. Loin d'être une atteinte à la décentralisation, cette réhabilitation de l'autorité de l'Etat est, vous le savez bien, la condition même de sa survie et de son progrès, que le développement inégal, l'affaiblissement de la cohésion nationale et la perte d'autorité de la loi condamneraient irrémédiablement.

Cela ne veut pas dire, bien sûr, qu'il ne faille pas mettre un peu d'ordre dans les rapports qu'entretiennent entre elles les collectivités décentralisées afin qu'elles concourent plus équitablement à l'essor économique et social.

Votre commission spéciale l'a bien compris puisque, renonçant à proposer le « grand soir » des compétences, dont personne ne sait d'ailleurs très bien ce qu'il pourrait être, elle suggère de reconnaître la notion féconde de « chef de file », autour de laquelle pourrait désormais s'organiser toute la coopération entre les collectivités locales, sans qu'aucune n'exerce sa tutelle sur les autres.

A cette politique nouvelle d'aménagement et de développement du territoire, il fallait des règles, une cohérence et des moyens nouveaux. Il fallait donc d'abord un cadre juridique, un fondement législatif et des principes généraux.

Il fallait aussi une vaste politique d'infrastructures, de sorte qu'aucun territoire ne soit tenu ni à l'écart du progrès économique ni en marge de la croissance européenne.

Tel est l'objet du schéma national de développement grâce auquel l'action des pouvoirs publics retrouvera une cohérence et un horizon qui permettront d'adapter aux temps nouveaux l'« ardente obligation » qui, jadis, traçait pour plusieurs années les grandes axes de la politique d'investissement public.

De ce schéma, émergent à l'évidence des territoires ayant une cohérence économique et sociale qui dépasse certaines frontières administratives. Il n'y a pas lieu, croyez-moi, de s'en servir pour alimenter des spéculations sur la création de super-régions, mais plutôt de s'en inspirer pour développer de nouvelles coopérations interrégionales.

L'Assemblée nationale a préféré disjoindre ce schéma national du projet de loi. Le Gouvernement l'a accepté parce que cette première élaboration a besoin d'une concertation très poussée. Un délai d'un an permettra que le schéma national soit complété, comme votre commission spéciale le souhaite, par des schémas sectoriels.

S'agissant des directives territoriales par lesquelles l'Etat fera prévaloir partout l'intérêt général et l'effort global de développement, le Gouvernement est ouvert aux amende-

ments qui élargiraient leur champ d'intervention, à la condition que soient bien distinguées les recommandations des prescriptions.

Tout, cependant, vous le savez mieux que personne, mesdames, messieurs les sénateurs, ne relève pas de l'Etat.

Aussi le projet de loi introduit-il un équilibre nouveau entre la planification du développement du territoire aux niveaux national et régional, en faisant en sorte que les deux exercices s'articulent sans que l'un soit enfermé dans l'autre.

Les régions complèteront leur propre planification stratégique par la charte régionale. Les orientations qu'elles se donneront sous cette forme inspireront les contrats de plan et la programmation pluriannuelle de leurs autorisations de programme.

A l'intérieur de cette construction, l'Ile-de-France conservera évidemment une position particulière. Son assemblée régionale aura le soin d'élaborer le schéma directeur qui tiendra lieu de charte régionale.

Je sais que nombreux sont les membres de votre assemblée qui souhaitent supprimer les particularités du régime appliqué à l'Ile-de-France. Mais la particularité de ce régime n'a pas pour but de lui conserver des privilèges.

M. Raymond Courrière. Si !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Elle a pour but de tenir compte de sa situation exceptionnelle, des nécessités de maîtriser son développement, d'assurer une meilleure égalité des chances entre ses territoires et de diminuer les tensions sociales très fortes qui s'y développent.

Dans cette perspective, il ne serait ni économiquement pertinent ni socialement équitable de mettre immédiatement les transports publics de la région parisienne dans le droit commun en supprimant toute l'aide financière de l'Etat et en faisant davantage payer des usagers qui sont souvent les plus modestes et qui n'ont pas d'autre choix.

M. Gérard Delfau. Et ailleurs ?

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* De même, il ne faut pas qu'une généralisation excessive du péage dans les zones très peuplées vienne rompre davantage la continuité d'un tissu urbain qu'il faut, au contraire, s'efforcer de rétablir.

Faut-il compléter ce dispositif juridique par la création d'un observatoire du territoire qui serait une autorité indépendante, chargée d'étudier comment évolue la répartition des hommes et des activités sur le territoire national et d'évaluer l'impact des mesures prises ? Notre discussion permettra d'en décider.

M. Adrien Gouteyron. Ah !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Sur tous ces sujets, votre commission spéciale a apporté sa compétence, dans un échange qui s'est révélé, je le crois, tout particulièrement utile pour améliorer la rédaction du texte. Ce terrain-là est désormais bien dégagé et les désaccords y sont, me semble-t-il, mineurs, au point que, maintenant, l'enjeu principal du débat est ailleurs, c'est-à-dire sur le terrain de la péréquation...

M. Michel Charasse. Ah !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* ... et sur celui des moyens du développement local, et nous nous trouvons là au cœur du débat.

L'égalité devant l'emploi, l'égalité devant l'éducation, devant la culture, la santé, la sécurité, la continuité du service public, voilà les principes de cette politique. Elle ne peut se concevoir sans une péréquation significative.

Aussi le Gouvernement attend-il du Sénat qu'il l'aide à faire avancer cette grande cause de la péréquation, qui rencontre, chaque fois qu'on veut la mettre en œuvre, l'obstacle des égoïsmes les plus déterminés et le rempart des féodalités les plus puissantes. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RDE. – Exclamations et applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. René-Pierre Signé. Des départements riches !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Les départements riches donnent l'exemple. Ils souhaiteraient que vous en fassiez autant !

M. Henri de Raincourt. Ils sont riches parce qu'ils sont bien gérés !

M. René-Pierre Signé. Certains départements sont plus riches que la Belgique !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Ne nous y trompons pas, rien ne sera possible, s'agissant de la réduction des écarts de richesses entre les collectivités, si la représentation nationale n'apporte pas au Gouvernement le soutien massif et déterminé dont il a besoin. *(Très bien ! sur les travées du RPR.)*

Les membres de votre commission spéciale, et d'abord son président, l'ont si bien compris qu'ils ont placé ce sujet en tête de leurs préoccupations.

Je crois donc que nous allons pouvoir nous engager assez loin dans cette voie, en commençant, comme vous le souhaitez, par réduire les écarts entre les régions.

Mais il serait à la fois prématuré et très risqué de s'engager tout de suite dans une remise à plat de toute la fiscalité locale, tant le sujet est complexe et les finances locales fragiles.

En ce qui concerne la réforme de la taxe professionnelle,...

M. Roland Courteau. Ah !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* ... qui est la cause la plus importante des inégalités et de la concurrence effrénée entre les collectivités, il faudra beaucoup de réflexion, de simulation et de concertation, avant de décider. Mais, je le rappelle, le Gouvernement, en ce qui le concerne, y est prêt.

M. Roland Courteau. Après-demain !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Il faut cependant qu'il apparaisse bien clairement à chacun qu'une politique de développement du territoire appelle une réforme en profondeur de cet impôt qui taxe l'investissement et l'emploi.

M. René-Pierre Signé. L'impôt Chirac !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Il faut qu'il apparaisse tout aussi clairement qu'on ne peut pas indéfiniment parler de la péréquation sans jamais dire comment et avec quoi on va la faire, même si je sais bien que c'est à partir de ce moment-là que les difficultés commencent.

M. Michel Charasse. Et voilà !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* Dans le même temps où nous allons nous efforcer de définir cette péréquation, il ne faut pas que la rentabilité, devenue l'horizon indépassable du service public, en contrarie les effets. C'est la raison pour laquelle le projet de loi qui vous est soumis rompt avec cette dérive qui transforme inexorablement les services publics en entreprises ordinaires.

Désormais, le préfet pourra s'opposer aux fermetures de services jusqu'à ce que le ministre de tutelle ait pris une décision définitive, et le principe de l'autonomie de

gestion des entreprises publiques sera, par là même, subordonné à l'intérêt général *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE)* à charge pour l'Etat, naturellement, d'apporter les compensations nécessaires.

M. René-Pierre Signé. Chiche !

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat.* C'est dans le même esprit qu'est instaurée la péréquation tarifaire.

Telle est la raison d'être des nouveaux fonds de péréquation des transports aériens et terrestres par lesquels les excédents des uns financeront les déficits des autres ainsi que les investissements nécessaires.

Dans la situation où nous sommes et compte tenu des contraintes financières qui pèseront encore longtemps sur l'Etat, l'aménagement et le développement du territoire doivent, autant qu'il est possible, échapper aux aléas du budget général en disposant de moyens financiers autonomes et durables, grâce non seulement à des lois de programmation particulières, mais aussi à des fonds d'investissement spécialisés dotés de ressources affectées.

Certaines propositions visent à transformer ces fonds en établissements publics. Je crains que, ce faisant, on ne déplace les responsabilités, en favorisant l'autonomie des technostructures. Le risque est de faire obstacle à la cohérence de la politique générale, chacun échappant au contrôle étroit du Gouvernement et voulant naturellement privilégier ses projets aux dépens de ceux des autres.

La péréquation, pour indispensable qu'elle soit, ne saurait cependant déboucher sur un jeu à somme nulle. La politique de développement du territoire doit s'accompagner d'un effort de création de richesses à travers des activités nouvelles, là où il en manque.

Mobiliser l'épargne pour donner aux entrepreneurs les moyens d'entreprendre et aux PME les moyens de se développer, tel doit être aujourd'hui l'un des principaux leviers de la politique de développement du territoire.

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 de l'intervention directe de l'Etat dans ce domaine est au moins clairement posé et un cadre est créé. A vous, mesdames, messieurs les sénateurs, de compléter ce dispositif pour le rendre plus efficace.

En même temps que seront mobilisés au profit des entrepreneurs et des PME les capitaux qui leurs sont nécessaires, sera mis en œuvre, dans des zones spécifiques, le principe de la fiscalité dérogatoire, notamment par une réduction des droits de mutation et des exonérations de taxe professionnelle et d'impôt sur les sociétés. *(Très bien ! sur les travées du RPR.)*

Si j'en juge par les travaux de votre commission spéciale, nous allons pouvoir faire, sur ce point capital, évoluer le texte. Bien sûr, il ne peut s'agir ici que d'une aide particulièrement ciblée sur les zones les plus en difficulté.

Dans cette action, il est clair que nous nous heurtons à la contrainte budgétaire. Par ailleurs, il n'est pas possible de multiplier indéfiniment les dérogations et les zones bénéficiaires jusqu'à ce que l'exception devienne la règle et que le système d'incitation devienne totalement incompréhensible.

Ce morcellement peut aussi, il ne faut pas l'oublier, contrarier la coopération intercommunale dans les bassins de vie, dans les pays, dans les agglomérations. Aussi serait-il souhaitable que les zones éligibles aux aides et aux dérogations soient regroupées et que leurs contours ne rompent pas les solidarités territoriales.

Reste que le développement du territoire, ce ne sont pas seulement les équipements, la création d'entreprises, la fiscalité dérogatoire, la péréquation tarifaire ou l'intervention des collectivités locales. Le développement du territoire, c'est aussi l'attachement à un certain mode de vie, le refus du déracinement et d'une France à plusieurs vitesses, le rejet d'une urbanisation tentaculaire.

Voilà qui appelle un rééquilibrage des moyens, tout à la fois en direction des quartiers en difficulté et des communes-dortoirs, mais aussi au profit des villes petites et moyennes qui maillent tout le territoire de la France et organisent son espace rural.

Là se trouve la clé du renouveau urbain. C'est qu'il ne s'agit, dans notre esprit, de dresser ni les campagnes contre les villes ni la province contre Paris.

Il s'agit au contraire que chacun joue son rôle. C'est tout le sens de cette notion de « pays » à laquelle le Gouvernement attache une très grande importance parce qu'elle est l'une des pièces maîtresses du dispositif de reconquête du territoire.

Il s'agit de redessiner la carte des arrondissements, dont le nombre sera accru, en associant, chaque fois que c'est possible, un ensemble urbain et les terroirs qui l'entourent. Ces nouveaux arrondissements seront les plus petits échelons de l'organisation administrative de l'Etat et de ses services publics, les plus petits échelons aussi de la politique contractuelle de l'Etat, qui s'exprimera à travers de nouveaux contrats de pays.

Cette réorganisation de l'Etat à partir des « pays » sera sans aucun doute le point de départ d'une nouvelle dynamique de cette coopération intercommunale que nous jugeons tous absolument nécessaire.

Aussi suis-je convaincu que le débat sur ce point sera ici particulièrement fécond.

La réaffirmation du rôle de l'Etat et le renforcement de son partenariat avec les collectivités territoriales, pour importants qu'ils soient, ne sauraient faire oublier que le développement du territoire est, à l'évidence, une œuvre collective à laquelle chacun doit être associé.

Sans une démocratie locale renforcée, transparente et respectueuse de la loi, aucun projet ne suscitera l'adhésion nécessaire à son succès.

Faire participer plus directement les citoyens aux décisions, grâce notamment au référendum d'initiative populaire, est donc – nous le croyons – une condition du succès. Le renforcement du contrôle de légalité par les préfets en est une autre. Naturellement, ni dans un cas, ni dans l'autre, il ne s'agit d'affaiblir la position des élus locaux, dont le dévouement est exemplaire et qu'il ne faut surtout pas décourager. C'est pourquoi la loi impose un seuil minimum pour que l'initiative populaire soit recevable et qu'elle laisse le dernier mot au conseil municipal. C'est aussi la raison qui pousse à laisser au juge le dernier mot en matière de contrôle de légalité et à enfermer sa réponse dans un délai très strict.

Sur ce terrain aussi, nos débats promettent d'être tout à la fois riches et passionnés ! C'est bien ainsi, tant ces questions sont, dans le contexte actuel, essentielles.

Mesdames, messieurs les sénateurs, une loi d'orientation, aussi ambitieuse soit-elle, ne peut pas tout faire. La loi sur le développement du territoire n'échappe pas à cette règle : on ne mettra pas un terme au développement

inégal, on n'instaurera pas l'égalité des chances entre les territoires, on n'empêchera pas l'hyperconcentration urbaine par la vertu d'une seule loi.

Au moins l'Etat, les collectivités locales, les organisations socioprofessionnelles, les citoyens, trouveront-ils, dans le projet de loi d'orientation qui vous est soumis, le cadre de leur coopération qui, jusqu'à présent, faisait défaut. De ce cadre, les gouvernements qui se succéderont dans l'avenir pourront faire l'instrument de leur politique. Bien sûr, l'outil ne vaudra qu'à proportion de la volonté qui s'exprimera et des moyens qui lui seront consacrés dans la durée, tant la reconquête du territoire exigera de temps et d'effort continu.

La loi d'orientation pour le développement du territoire dessine les premiers traits de la France du XXIe siècle. Et cette France-là, n'en doutons pas, elle sera ce que nous en ferons, elle aura le visage que nous lui donnerons.

Faisons en sorte qu'elle redevienne cette terre d'harmonie et de cohésion sociale, cet ensemble uni et solidaire, ce pays d'exception auquel le monde entier voue toujours une insolite passion. *(Applaudissement sur les travées du RPR des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. En accord avec MM. les rapporteurs, je donne maintenant la parole à M. le président de la commission spéciale.

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.* Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, voici venu l'instant que le Sénat attend depuis longtemps, celui du grand débat sur l'aménagement du territoire, un débat pour lequel il s'est longuement préparé.

Il est à peine besoin de rappeler ici ses travaux sur l'espace rural et la convention de Bordeaux, le rapport de Gérard Larcher sur la ville et la convention de Poitiers, à laquelle, monsieur le ministre d'Etat, vous nous aviez fait l'honneur de participer et qui fut l'occasion, pour notre mission d'information sur l'aménagement du territoire, de soumettre ses conclusions.

Si nous nous préparons à ce débat depuis près de cinq ans, c'est que nous en avions le devoir : l'aménagement du territoire fait partie intégrante de la mission que la Constitution, dans son article 24, confie au Sénat, celle de représenter les collectivités territoriales de la République.

Autant dire, que nous avons pavoisé quand nous avons appris, en avril de l'année dernière, que le Gouvernement plaçait l'aménagement du territoire au premier rang de ses priorités. Néanmoins avec une pointe de scepticisme : non, certes, que nous ayons douté de la sincérité de vos intentions, monsieur le ministre d'Etat, mais nous nous interrogions sur vos chances de succès.

L'expérience nous a en effet appris la vérité – dure vérité ! – suivante : l'aménagement du territoire est le sujet qui suscite à la fois le plus d'envolées lyriques et le plus de sourde hostilité. C'est le secteur de la politique nationale qui rassemble le consensus de façade le plus large et qui provoque, dès qu'on en vient aux actes, les oppositions les plus tenances.

M. Paul Masson. Très bien !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* Tout le monde est pour en principe et chacun est contre en particulier.

Mme Hélène Luc. Eh oui !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* Les administrations centrales sont réticentes et le Quai de Bercy s'accroche à sa toute-puissance. Les collectivités territoriales les mieux pourvues sont arc-boutées sur leurs avantages acquis ...

M. Roland Courteau. C'est le mot !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* ... et les corporatismes professionnels décidés à ne rien concéder.

Derrière les vœux pieux, il y a la sainte alliance des conservatismes !

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* L'aménagement du territoire, monsieur le ministre d'Etat, c'est comme l'opéra : tout le monde chante en chœur « marchons, marchons » mais, sur la scène, personne n'avance. *(Applaudissements sur les travées du RDE et de l'Union centriste.)*

Ferez-vous mentir cette comparaison désabusée ? Nous l'espérons et nous en jugerons, si vous le voulez bien, à l'accueil que le Gouvernement et vous-même réserverez aux propositions passablement audacieuses que vous soumettront, dans ce débat, au nom de la commission spéciale, ses trois rapporteurs, MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault et Claude Belot, que je remercie de m'avoir permis d'introduire ce débat.

Monsieur le ministre d'Etat, je vais vous faire un aveu : j'ai aujourd'hui bon espoir, non seulement en raison de ce que M. le Premier ministre et vous-même venez de dire, mais aussi parce que j'ai dans l'oreille les propos que vous avez tenus à cette tribune, le 18 mai dernier, lors du débat d'orientation sur l'aménagement du territoire.

Vous aviez alors souligné – et vous n'avez cessé de le faire depuis – l'ampleur et la gravité de l'enjeu, un triple enjeu : préserver l'unité du pays, rétablir l'équité sociale, donner à la France et à son territoire toutes leurs chances dans l'Europe du marché unique.

Pour mieux situer votre ambition, vous aviez comparé la tâche qui nous attend à celle qu'assume l'Allemagne depuis la chute du rideau de fer. « Il s'agit bien, disiez-vous, chez nous aussi, d'une réunification. » Puis-je rappeler que la République fédérale consacre annuellement à la réunification 150 milliards de deutsche Mark, soit environ 500 milliards de francs ? Je suis persuadé, monsieur le ministre d'Etat, que, mesuré à l'aune d'un tel effort, celui que nous allons vous demander vous paraîtra bien modeste !

Et pourquoi n'iriez-vous pas au-delà de ce que nous proposons ? C'est en tout cas le vœu que je forme en pensant au grand débat national organisé par le Gouvernement, un débat qui a fait naître dans le pays un immense espoir. Cet espoir, ni le Gouvernement, ni le Sénat, ni l'Assemblée nationale n'ont le droit de le décevoir.

Monsieur le ministre d'Etat, le Sénat, vous le savez, avait regretté de ne pas être saisi en premier du projet de loi. Vue d'aujourd'hui, cette décision nous apparaît comme un moindre mal, sinon comme un bien.

M. François Gerbaud. C'est sûr !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* Non que l'Assemblée nationale ait mal travaillé. Mais il est plus facile, à ce stade de la procédure, d'identifier les points sur lesquels la contribution du Sénat peut être originale et utile.

Je tiens, en effet, à dire que l'examen approfondi du texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale nous a convaincus de ses mérites. La commission spéciale a repris, à quelques modifications de forme près, l'ensemble du dispositif.

Je n'ai pas le temps de l'analyser ici en détail. Laissez-moi cependant, pour la clarté de nos débats, en rappeler la structure et les principaux éléments faute de quoi nous ne pourrons avoir présentes à l'esprit les bases à partir desquelles nous travaillons.

Le titre Ier institue un schéma national et des schémas régionaux de développement. Il crée un conseil national et des conférences régionales d'aménagement du territoire.

Il introduit, en outre, je tiens à le souligner, dans notre droit de l'urbanisme, un instrument nouveau : les directives territoriales, qui s'imposent aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et aux plans d'occupation des sols. Ces directives sont édictées par l'Etat, sauf en ce qui concerne l'Ile-de-France, dont le schéma directeur, adopté par le conseil régional, a force de directive territoriale.

La commission spéciale a repris l'essentiel de ces dispositions, non sans atténuer, cependant, la disparité existant, sur ce dernier point, entre la région parisienne et le reste de la France.

Le titre II traite de l'action territoriale de l'Etat. Il prescrit – mais ce n'est pas tout à fait une première, monsieur le ministre d'Etat – la déconcentration et le regroupement des services de l'Etat sous l'autorité du préfet et du sous-préfet ; cela me rappelle quelque chose... *(Sourires.)*

M. Gérard Delfau. La « loi ATR » !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* Il met en place une procédure destinée à enrayer le démantèlement désordonné des services publics dans les zones défavorisées et il introduit dans notre paysage administratif un concept nouveau, celui de « pays », sans y donner, toutefois, un contenu juridique précis.

Cette disposition a fait couler beaucoup d'encre, bien qu'il s'agisse d'une virtualité plus que d'une réalité. Mais cette virtualité, la commission spéciale l'a jugée prometteuse et elle l'a retenue en l'enrichissant.

Le titre III concerne les instruments financiers de l'Etat. Il crée un fonds national d'aménagement du territoire, qui regroupe les fonds existants : le FIAT, le FIDAR, le FIAM, le FRILE, le GIRZOM et le FAD ! j'espère ne pas en oublier... *(Sourires.)*

Il institue par ailleurs trois fonds consacrés aux transports, aériens, terrestres et fluviaux, ainsi qu'un fonds de gestion de l'espace rural.

La commission spéciale a conservé ces dispositions, moyennant plusieurs modifications que les rapporteurs expliciteront.

Le titre IV traite du développement économique. Il crée un fonds national de développement des entreprises ainsi qu'une batterie d'exonérations destinées à aider les entreprises installées dans des zones défavorisées ou à les y attirer. Nous n'y avons guère touché.

Le titre V concerne les collectivités territoriales. Il renvoie la clarification des compétences entre collectivités à une loi ultérieure. Il fait de même pour la réduction des écarts de ressources entre collectivités riches et collectivités pauvres, à charge pour le Gouvernement de déterminer un indice synthétique mesurant à la fois ressources et charges et de saisir, dans un délai d'un an, le Parlement de propositions de réforme concernant la dotation globale de fonctionnement et la taxe professionnelle.

Le même titre traite de la coopération intercommunale et interrégionale et institue un référendum communal d'initiative populaire, soumis à deux conditions : la demande doit en être formulée par 20 p. 100 des électeurs et approuvée par le conseil municipal.

Telle est, mes chers collègues, l'architecture du texte qui nous est soumis, une architecture qu'il faudra sans doute, le moment venu, remodeler en liaison avec l'Assemblée nationale, mais que la commission spéciale n'a pas jugé bon de bouleverser.

Ne croyez pas, cependant, mes chers collègues, que votre commission spéciale s'est contentée de voir passer le train expédié par l'Assemblée nationale. C'est le contraire qui est vrai.

La lecture des amendements qu'elle a adoptés vous aura certainement convaincus que, si notre assemblée suit sa commission spéciale, le texte, sans être amputé d'aucune disposition essentielle, sera considérablement complété et densifié : il prendra ainsi une consistance et un visage nouveaux.

Avant d'en venir à l'exposé de nos propositions, je voudrais dire un mot de cet « animal » assez particulier qu'est une loi d'orientation. C'est un instrument nécessaire, probablement incontournable dans une matière comme l'aménagement du territoire, mais, en même temps, terriblement frustrant.

Nécessaire, cet instrument l'est dès lors qu'il s'agit de définir à grands traits une politique nationale qui se doit d'être globale, qui touche un grand nombre de domaines différents et qui, étant donné l'ampleur des ambitions affichées, doit viser un horizon relativement lointain.

Cependant, cet instrument est également frustrant dans la mesure où la traduction sur le terrain des objectifs fixés passe forcément par des lois d'application. Or ceux qui, depuis des lustres, attendent et ne voient rien venir veulent des décisions immédiates ; ils pourraient être déçus de ne pas en trouver assez dans ce texte.

Consciente de ce dilemme, la commission spéciale s'est efforcée, chaque fois que cela a été possible, de donner à ses amendements un caractère précis et contraignant.

On peut, pour simplifier, répartir les principaux amendements de la commission spéciale en deux groupes. Ceux du premier sont d'application nationale. Ceux du second sont spécifiques à l'une ou l'autre de ces trois catégories de territoires : la région d'Ile-de-France, l'espace rural fragile et les zones urbaines défavorisées.

Il nous a paru indispensable, en effet, pour inverser les tendances lourdes qui poussent à l'accentuation des déséquilibres territoriaux, d'agir simultanément à ces deux niveaux.

Sur le plan national, nous proposons trois additions majeures au texte actuel. La première concerne l'établissement de schémas sectoriels ; la deuxième concerne la péréquation des ressources entre collectivités et la troisième, la clarification des compétences.

Nous souhaitons que le schéma national d'aménagement du territoire qui sera soumis au Parlement dans un an soit complété par des schémas sectoriels, plus précisément par quatre schémas sectoriels.

Les deux premiers concernent l'enseignement supérieur, la recherche et la culture ; les deux derniers portent sur les infrastructures de transports et les télécommunications. Telles sont, à nos yeux, les quatre grandes infrastructures de l'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre d'Etat, sans une meilleure répartition géographique de l'intelligence, il n'y aura pas d'aménagement du territoire.

La répartition actuelle privilégie la région parisienne, où sont inscrits plus du tiers des étudiants du troisième cycle, celui qui précède immédiatement l'accès à l'emploi. Elle favorise les grandes métropoles régionales au détriment des villes moyennes. Celles-ci ont principalement bénéficié de l'implantation de formations technologiques courtes ou de premiers cycles universitaires dans des disciplines réputées « peu coûteuses ».

La commission spéciale demande l'établissement d'un nouveau schéma directeur universitaire comportant la création d'universités de taille moyenne de 3 000 à 5 000 étudiants, qui, pour atteindre à l'excellence, choisiront, sous le contrôle de l'Etat, une spécialisation thématique. Installées dans des villes moyennes, ces universités accueilleront dans leurs deuxième et troisième cycles des étudiants venus de la France entière. L'affectation à ces universités de contrats de recherche permettra d'y attirer des enseignants de qualité.

Il s'agit – c'est vrai – d'un nouveau modèle d'universités. Toutefois , s'il est nouveau en France, il ne l'est pas à l'étranger où il est fort répandu et où il donne pleine satisfaction, n'en déplaise au conservatisme de certains pour qui il n'y a de qualité que dans le gigantisme !

M. Adrien Gouteyron. Bien !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* Une répartition plus égale de la recherche doit évidemment accompagner le rééquilibrage universitaire.

Le deuxième schéma directeur, qui est consacré aux équipements culturels, complétera cette nouvelle géographie de l'intelligence. Nous proposons qu'il prévoie le rééquilibrage de l'action de l'Etat entre l'Ile-de-France et les autres régions de telle sorte que, dans dix ans, ces dernières bénéficient des deux tiers des crédits de l'Etat. L'utilisation de ces crédits devrait, à notre avis, faire l'objet de contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La commission spéciale demande, d'autre part, la mise en place de deux schémas directeurs concernant les infrastructures de transport et les télécommunications.

Il ne suffit pas, monsieur le ministre d'Etat, de créer des fonds. Il faut dire à quoi ils serviront.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* La France attend un nouveau schéma directeur routier qui ne se contentera pas d'amener l'autoroute à la voiture en accroissant la circulation sur les liaisons déjà congestionnées, mais qui inscrira des axes nouveaux dans les zones fragiles ou enclavées pour y attirer la vie. Mes chers collègues, désenclaver, c'est déjà développer !

Le désenclavement passe aussi et passera plus encore demain par les autoroutes de la communication. C'est pourquoi un amendement de la commission spéciale a pour objet l'établissement d'un schéma directeur des télécommunications couvrant la totalité du territoire et assurant aux zones rurales un égal accès au réseau interactif à haut débit, indispensable au développement futur des services en milieu rural.

M. Emmanuel Hamel. Très bien ! C'est fondamental !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* J'en viens au deuxième volet de nos propositions d'application nationale.

La mise en place des infrastructures intellectuelles et de communication incombe de toute évidence à l'Etat. Mais, dans la France décentralisée d'aujourd'hui, c'est aux collectivités territoriales qu'appartiennent la plupart des initiatives économiques dont dépend leur développement. Encore faut-il qu'elles en aient les moyens et que leurs actions s'inscrivent dans des compétences clairement délimitées.

C'est pourquoi la réduction des écarts de ressources entre les collectivités et la clarification de leurs compétences dans les domaines où des chevauchements existent sont, au même titre que la réalisation des grandes infrastructures, la condition absolue d'un bon aménagement du territoire.

Vous n'avez cessé de le répéter, monsieur le ministre d'Etat, et tout le monde est d'accord avec vous : sans péréquation, il n'y a pas d'aménagement du territoire.

Plusieurs sénateurs socialistes. Absolument !

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* Mais il faudrait être sourd et aveugle pour ignorer qu'aucun sujet ne suscite plus de blocages. Ces blocages sont-ils surmontables ? Nous verrons bien.

Pour la commission spéciale, l'erreur est de n'avoir jamais abordé le problème que par le petit bout de la lorgnette, celui des réformes ponctuelles, soit de la DGF, soit de la taxe professionnelle, sans fixer ni l'objectif à atteindre, ni l'échéance. C'est par là que, à notre avis, il faut désormais commencer.

C'est pourquoi la commission spéciale propose, dans un nouvel article 20, que M. Belot, rapporteur, exposera dans le détail, le principe suivant : il serait procédé, dans chaque espace régional, au cumul des potentiels fiscaux des communes, des départements et du conseil régional, sans oublier les recettes qui transitent déjà par des mécanismes de péréquation ; les ressources ainsi calculées et rapportées au nombre des habitants seraient corrigées pour tenir compte des charges de ces mêmes collectivités ; à l'échéance de 2010, les ressources ainsi calculées seraient ramenées, pour chaque espace régional, à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 80 p. 100 et 120 p. 100 de la moyenne nationale par habitant des ressources de l'ensemble des collectivités territoriales. L'idée est simple, mais elle est nouvelle. Elle peut surprendre et faire peur. On peut notamment à son sujet se poser trois questions.

Première question : peut-on fixer une fourchette sans avoir au préalable effectué le calcul que je viens sommairement de décrire ? Mes chers collègues, répondre que c'est possible serait admettre qu'un écart de ressources supérieur à 50 p. 100 peut être admis. Que ceux qui sont de cet avis aillent au bout de leur logique, qu'ils réclament que le mot « égalité » soit effacé du fronton de la République. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Je rappelle que la fourchette de ressources admise en Allemagne est de 95-105. Celle qui est fixée dans le projet de loi pourra être ultérieurement adaptée, si le besoin s'en faisait sentir.

Deuxième question : comment évaluer objectivement les charges ? Certaines ne posent pas de problèmes : les logements sociaux, par exemple. D'autres peuvent en susciter : les dépenses culturelles, notamment. Le Gouvernement proposera au Parlement des critères, des seuils ou des évaluations forfaitaires.

Troisième question : d'où proviendraient les ressources à redistribuer et comment seraient-elles réparties entre les collectivités bénéficiaires ? Le texte de l'amendement que nous proposons prévoit qu'il serait fait appel en première ligne au budget de l'Etat, lequel – il faut le rappeler – absorbe 83 p. 100 de l'ensemble des recettes fiscales,

contre 17 p. 100 seulement pour les collectivités. Mais il va de soi qu'une refonte de la fiscalité locale, à commencer par la taxe professionnelle, devra y contribuer.

Elle est de toute façon nécessaire. C'est à travers l'ensemble de ces mécanismes que le rapprochement des ressources par habitant des collectivités s'effectuerait peu à peu, sans jamais verser dans un égalitarisme qui tournerait, lui aussi, le dos au développement.

La clarification des compétences des collectivités territoriales est, comme la péréquation, un des piliers de l'aménagement du territoire. Mais elle se heurte, elle aussi, à d'opiniâtres résistances. La commission spéciale le sait. C'est pourquoi elle ne propose pas de bouleverser la répartition des compétences qui résulte des lois de décentralisation. Elle estime que les financements croisés et un certain chevauchement des compétences sont, dans le domaine de l'aménagement du territoire, non seulement admissibles, mais également souhaitables parce qu'ils contribuent à la coordination des actions des différents niveaux de collectivités, à condition naturellement qu'on puisse y voir clair ! Pour y parvenir, la commission spéciale propose de recourir à la notion de chef de file.

Elle demande qu'à cet effet le Gouvernement dépose, dans un délai de dix-huit mois, un projet de loi désignant, par catégorie de collectivités, des chefs de file qui seront chargés, par bloc de compétences, de la coordination et de l'exécution des tâches qui sont et qui resteront partagées entre plusieurs catégories de collectivités.

Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, j'ai mis l'accent sur les principales dispositions d'application nationale dont la commission spéciale vous demande l'adjonction au projet de loi.

Les rapporteurs vous fourniront plus de détails. Je leur laisse, aussi, le soin de traiter de la deuxième catégorie d'amendements, ceux qui concernent spécifiquement certains territoires. Je voudrais seulement en souligner l'importance.

Prétendre légiférer sur l'aménagement du territoire sans aborder le problème que pose la surconcentration en Ile-de-France de populations, de cadres, de chercheurs et de ressources, donnerait au pays le sentiment que nous n'avons pas eu le courage de traiter d'un aspect essentiel de l'aménagement du territoire. M. Gérard Larcher vous dira ce que la commission spéciale propose à ce sujet. A vous de juger si nos amendements sont suffisants.

Quant à l'espace rural et aux banlieues défavorisées, ils sont, eux aussi, mais pour des raisons inverses, justiciables de mesures particulières. Ce que je tiens à dire, c'est que nous n'avons à aucun moment sous-estimé les problèmes que rencontrent nos villes, ni l'éminente contribution qu'elles doivent appporter à l'équilibre national. Je pense en particulier à l'espace rural, dont le renouveau dépend, pour une large part, de celui des agglomérations qui en forment le maillage.

Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, je conclus.

Beaucoup tiennent, dans leur for intérieur, l'aménagement du territoire pour une douce illusion. Ils sont convaincus du caractère inéluctable des évolutions économiques. Ils pensent, en particulier, que la tendance à la congestion urbaine et à la désertification rurale est irréversible.

Ne nous laissons pas abuser par ces chantres du fatalisme. Regardons hors de nos frontières : vers la Suisse, l'Italie ou la Bavière, ce *Land* propère dont le produit brut croît plus vite depuis vingt ans à la campagne qu'à la ville. Regardons, à l'intérieur de nos propres frontières, en direction de la Bretagne et du Languedoc, que l'action de l'Etat, quand il y en avait une, a métamorphosées. Regardons en direction des zones frappées par la crise industrielle où des politiques énergiques ont donné des résultats significatifs. Regardons en direction de la région parisienne, dont l'Etat avait maîtrisé la croissance dans les années 1960 et 1970, avant de la relancer imprudemment dans les années 1980 !

Oui, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'Etat peut agir sur l'évolution des équilibres territoriaux quand il en a la ferme volonté.

M. René-Pierre Signé. L'a-t-il ?

M. Jean François-Poncet, *président de la commission spéciale.* Mais sa stratégie, pour être efficace, doit être tout à la fois une stratégie de rupture, une stratégie globale et une stratégie du long terme.

Il s'agit, d'abord, d'une stratégie de rupture face aux idées reçues qui ligotent la pensée et face aux conservatismes et aux égoïsmes qui paralysent l'action.

Il s'agit, ensuite, d'une stratégie globale, mettant simultanément en œuvre tous les moyens dont l'Etat dispose : moyens humains, réglementaires, financiers et fiscaux.

Il s'agit, enfin, d'une stratégie du long terme. L'aménagement du territoire est une politique de longue haleine. Elle utilise le temps pour façonner l'espace. Gouvernements et majorités doivent, en se succédant, la reprendre à leur compte. C'est pourquoi la commission spéciale demande, monsieur le ministre d'Etat, la création d'un observatoire indépendant de l'aménagement du territoire qui, loin des pressions politiques, évaluera les efforts accomplis et les résultats obtenus, comme l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'INSEE, en jugeant l'économie, éclaire le Gouvernement.

L'aménagement du territoire, c'est l'audace plus la durée. C'est aussi la fidélité plus la volonté : la fidélité à l'égard de ceux qui, anonymes ou célèbres, ont, à travers les siècles, façonné notre territoire ; la volonté, qui doit être la nôtre, de faire triompher la force des hommes sur le poids des choses. *(Applaudissements sur les travées du RDE, des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.)*

M. René-Pierre Signé. A condition de le vouloir vraiment !

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher, *rapporteur.*

M. Gérard Larcher, *rapporteur de la commission spéciale.* Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, le président de la commission spéciale ayant déjà, pour partie, rapporté devant vous, je m'en tiendrai à un certain nombre de réflexions générales et je reviendrai, lors de l'examen des articles, sur les points importants mais aussi sur les points secondaires du projet de loi d'orientation.

M. René Régnault. Du concret !

M. Gérard Larcher, *rapporteur.* Mes chers collègues, cet après-midi, ce soir et les jours à venir, nous allons parler de la France. *(Exclamations sur les travées socialistes.)* Nous allons parler non pas simplement des régions, des départements et des communes où nous avons été élus, mais de la France.

M. René-Pierre Signé. Nationaliste !

M. Gérard Larcher, *rapporteur.* Nous allons oublier que nous sommes provinciaux, Franciliens ou d'outre-mer. Nous allons oublier que nous sommes ruraux, urbains, marins ou montagnards. Nous allons oublier que nous venons de régions riches ou de régions moins riches. Ce

qui va nous rassembler dans nos différences et au-delà de nos individualités, c'est notre pays, sa cohésion, son unité et les défis qui lui sont lancés et que nous devons relever en son nom.

M. René Ballayer. Bravo !

M. René Régnault. Avec quoi, comment et quand ?

M. Gérard Larcher, *rapporteur.* Oui, parce qu'ils parlent avant tout de la France, il est des projets de loi qui, au Sénat, suscitent plus d'échos que d'autres. Ce fut le cas de ceux qui ont été présentés voilà une douzaine d'années pour organiser la décentralisation. C'est le cas de celui qui nous est soumis aujourd'hui pour l'aménagement et le développement du territoire.

M. Raymond Courrière. Ce ne sont pas les mêmes !

M. Gérard Larcher, *rapporteur.* Ce texte suscite au sein de la Haute Assemblée un intérêt intense et il répond à une attente exprimée depuis longtemps . Nul ne saurait en douter !

N'y a-t-il pas maintenant près de cinq ans, jour pour jour, que le Sénat, en créant une mission d'information sur l'avenir de l'espace rural, a commencé à développer sa réflexion sur les problèmes qui nous réunissent aujourd'hui ? Et, depuis 1989, l'attention que le Sénat a portée à cette question centrale de l'équilibre du territoire ne s'est jamais relâchée.

Mais, si besoin était, je citerai aussi pour preuve de cette constance la convention de Bordeaux de février 1991, le rapport d'information sur la politique de la ville de novembre 1992, la mise en place, à la fin de 1992, d'une mission commune d'information chargée d'un travail de synthèse et de proposition sur l'aménagement du territoire, la convention de Poitiers de février 1994 et – je ne l'oublie pas – le débat d'orientation organisé sur l'initiative du Gouvernement en mai 1993. Tous ces travaux marquent les différentes étapes du mûrissement de la pensée du Sénat sur un sujet essentiel, dans lequel il a incontestablement joué un rôle de pionnier et de révélateur.

Comment expliquer la force d'une telle préoccupation et, en définitive, l'attente presque impatiente qu'a suscité dans ces murs le projet de loi d'orientation dont nous commençons la discussion ?

Je crois que la réponse est double.

Il me semble d'abord qu'en se préoccupant du territoire le Sénat répond à une vocation naturelle. N'est-il pas, en vertu de l'article 24 de la Constitution, chargé d'assurer « la représentation des collectivités territoriales de la République » ?

Mais, au-delà de l'accomplissement d'une mission constitutionnelle, la fonction sénatoriale prédispose à certaines observations. C'est là, selon moi, l'origine profonde de notre démarche. Observateurs privilégiés des réalités territoriales, nous avons pris conscience très tôt de l'accentuation de certains déséquilibres. La dévitalisation de pans entiers de notre espace rural, la dérive hors de l'orbite sociale de dizaines de nos banlieues, l'étouffement urbain, la désertification des campagnes, tous ces phénomènes concomitants nous ont révélé une des fragilités essentielles des lois de décentralisation : l'absence de solidarité financière entre collectivités locales, qui a été, en douze années, un facteur d'accroissement de leurs inégalités.

Quand on a au cœur la passion de la France, le creusement de déséquilibres territoriaux aussi profonds ne peut en aucun cas laisser indifférent.

Le territoire, c'est en effet le socle, la chair de la nation. Se résigner à l'élargissement des fractures qui marquent le sol du pays serait, en conséquence, se résoudre à l'émiettement de la nation. Cela reviendrait à accepter une France à plusieurs vitesses. Cela aboutirait à renoncer aux idéaux d'égalité et de fraternité sur lesquels s'est fondée la République.

Cela ne se peut pas ! Voilà pourquoi cette fois, plus optimiste que le président de la commission spéciale, je crois que le « marchons, marchons » sera celui de la Marseillaise, symbole de notre unité nationale. *(Exclamations sur les travées socialistes et communistes.)* Au moment où nous devons relever le défi européen, l'avenir ne saurait appartenir à une France en mille morceaux. Ce n'est pas une France réduite à l'addition de ses antagonismes qui pourra continuer à faire rayonner dans le monde les valeurs auxquelles elle s'identifie. Ce n'est pas dans une France éclatée que pourront se reconnaître les Français.

Soyons nets, le Sénat a d'emblée rejeté de telles perspectives.

Les différentes missions d'information qu'il a créées en ce domaine ont toujours conclu à l'impératif de reconquérir les territoires en déshérence.

A chaque fois, a été affirmée la nécessité d'un volontarisme politique que je qualifierai de républicain, car il refuse que, deux siècles après 1789, on puisse assister à une nouvelle division des Français en deux ordres, dans un sens proche de celui qu'avait ce mot sous l'Ancien régime.

Dans le premier de ces ordres, on retrouverait tous ceux qui disposent à proximité de leur domicile des services et infrastructures publics et privés qui assurent la qualité de la vie quotidienne. Le second, lui, rassemblerait tous les exclus du « confort territorial ». En seraient membres ceux dont les enfants doivent effectuer plus de deux heures de transport par jour pour aller à l'école, au collège ou au lycée, ceux pour lesquels se rendre à l'épicerie où à la boulangerie est devenu impossible s'ils ne disposent pas d'un véhicule automobile.

Bien entendu, appartiendraient au premier de ces deux ordres, les Français qui vivent dans des régions où existent un marché de l'emploi qui leur laisse l'espoir de trouver un travail. Non moins logiquement, entreraient dans les rangs du second ordre, ceux de nos concitoyens qui résident soit dans des espaces désertifiés, soit dans des quartiers où le taux de chômage dépasse parfois 50 p. 100 de la population active, ces quartiers dans lesquels il n'est plus exceptionnel aujourd'hui de citer des familles où coexistent trois générations de chômeurs.

En définitive, s'insurger contre la perspective d'une telle régression, affirmer la volonté de mieux aménager le territoire, c'est manifester son attachement à une certaine idée de la France et de son unité, c'est rappeler que le rôle de l'Etat est d'être garant du respect de la loi, de la solidarité et de la cohésion. A décentralisation forte, il faut un Etat fort dans ses missions !

La commission spéciale a adopté, à l'égard de l'exclusion territoriale, la même attitude républicaine de refus que les missions d'information qui l'ont précédée.

Aucun de ses membres n'a remis en cause l'objectif simple mais très ambitieux du projet de loi d'orientation : « retrouver davantage de cohésion nationale ».

Qu'ils soient sénateurs des champs ou sénateurs des villes, élus du nord de la Loire ou élus du Sud, Franciliens ou provinciaux, voire, comme moi-même, élus franciliens d'origine provinciale, pour tous les membres de la commission spéciale, une seule chose a vraiment compté : agir dans le sens du maintien de l'unité du pays et d'un

renforcement de sa solidarité. Plus d'une fois, cette vaste préoccupation a estompé la puissance des clivages politiques et géographiques traditionnels.

Il existe donc une indéniable convergence entre, d'une part, les analyses et les appréciations politiques du Sénat et, d'autre part, les orientations contenues dans le projet de loi d'orientation.

Je résumerai cette convergence d'un mot : « égalité ».

Nous nous retrouvons, en définitive, tous d'accord pour estimer que, après la reconnaissance de l'égalité politique des citoyens et l'affirmation de la nécessité d'œuvrer dans le sens de leur égalité sociale, il est temps d'établir le principe de leur égalité territoriale.

Le Sénat aurait souhaité l'instauration d'une véritable démocratie territoriale qui compléterait à la fois la démocratie politique fondée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la démocratie économique inscrite dans le préambule de la Constitution de 1946.

Oui, le projet de loi d'orientation prévoit d'instituer l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire.

Si les formulations diffèrent, les objectifs se recouvrent et la volonté est la même.

L'article 1er exprime les principales conséquences de ce principe fondateur, l'égalité.

La politique du territoire se voit assigner la mission d'assurer l'égal accès de chacun aux services publics – cela est essentiel – de corriger les inégalités liées à un handicap géographique et de moduler, à cette fin, les charges imposées à chacun. Il est, en conséquence, expressément exigé que cette politique tende à réduire les écarts de ressources entre collectivités territoriales. C'est le principe de la péréquation ; nous y reviendrons au cours du débat.

L'autre idée-force du texte répond également aux préoccupations exprimées par la commission spéciale. Cette idée s'appuie sur un constat simple : la reconquête du territoire, c'est avant tout le problème du développement économique et des ressources qui lui sont consacrées. Il n'y aura pas de véritable renaissance des zones en déclin sans création de nouvelles richesses et sans mobilisation de l'épargne publique pour les obtenir. Aussi le Gouvernement a-t-il présenté une loi de « développement » du territoire et pas seulement une loi d'« aménagement », voulant par là clairement indiquer combien il avait l'intention d'aller au-delà des politiques anciennes centrées sur les grands équipements et la répartition des fruits de la croissance.

Le défi que nous avons à relever est bel et bien d'essayer de créer de la richesse partout où il en manque. Il s'agit, en effet, d'essayer d'enclencher le développement local partout où c'est nécessaire et pas seulement de redistribuer, c'est-à-dire de prendre aux uns pour donner aux autres en se contentant de répartir la pénurie.

L'aménagement du territoire, c'est le redéploiement des moyens. Le développement du territoire, c'est la recherche des moyens permettant de créer plus de richesses. La conjugaison de l'aménagement et du développement du territoire, pour reprendre l'intitulé du projet de loi établi par l'Assemblée nationale que nous vous proposerons de retenir, c'est le redéploiement des moyens plus la création de richesses.

Le projet de loi, qui a été enrichi par l'Assemblée nationale, prévoyait déjà divers instruments visant à mettre en œuvre les ambitions ainsi exprimées.

Je ne m'attacherai pas à décrire en détail ces dispositions ; elles viennent d'être présentées.

Je relèverai, toutefois, qu'elles suffisent à elles seules à démontrer l'inanité de certaines critiques tendant à faire accroire l'idée d'une portée limitée du texte.

Qu'on en juge ! A compter du 1er janvier 1995, les seules entreprises nouvellement créées qui pourront bénéficier d'une exonération de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu seront celles qui s'implanteront dans les zones de développement du territoire. Ces zones recouvrent celles qui sont éligibles aux objectifs 1, 2 et 5 b financés par les fonds structurels européens, à savoir une partie du territoire national où vivent plus de 30 millions de Français.

Par ailleurs, les droits de mutation perçus par l'Etat sont réduits de 6 p. 100 à 2 p. 100 pour les cessions de fonds de commerce dans une partie définie comme prioritaire de ces zones. Cette mesure concerne des bassins de population totalisant plus de 10 millions d'habitants.

En outre, pour les zones urbaines et rurales les plus défavorisées, celles où sont domiciliés près de 5 millions de nos concitoyens, ces deux exonérations se cumulent avec une exonération de plein droit de la taxe professionnelle pendant cinq ans pour les entreprises qui s'y implantent. Le coût de cette mesure est supporté par l'Etat, qui aura à verser une compensation aux collectivités locales concernées.

Cette fiscalité dérogatoire instituée en faveur des zones handicapées marque sans conteste le début de la marche vers plus d'égalité territoriale. En effet – il faut le dire clairement – ce n'est pas en continuant à appliquer les mêmes règles partout que nous arriverons à corriger les distorsions qui affectent le territoire. L'égalité ne sera progressivement atteinte qu'en traitant de manière inégale des situations inégales.

Le volet fiscal est accompagné d'un pas vers la réduction des écarts de richesse entre les collectivités territoriales. La suppression sur une dizaine d'année de la dotation globale de fonctionnement de la région d'Ile-de-France en est un signe.

Il faut ajouter à cet ensemble de mesures du projet de loi les dispositions qui regroupent, dans un souci de clarification, les fonds financiers supportant la politique d'aménagement du territoire ainsi que celles qui créent les directives territoriales d'aménagement et qui opèrent, de ce fait, une réforme en profondeur de notre droit de l'urbanisme.

Prenons garde aussi de ne pas oublier l'innovation que constitue la reconnaissance institutionnelle des pays et des bassins de vie. Nous allons d'ailleurs, au cours de ce débat, essayer d'approfondir cette notion. Un tel concept rompt avec une certaine tradition administrative pour mieux identifier et prendre en compte les réalités sociologiques, géographiques, économiques et culturelles de notre pays. Il permettra aux élus locaux d'exprimer plus aisément leur volonté de travailler ensemble dans le cadre de l'intercommunalité.

Les règles posées en matière de services publics sont également importantes. Le renforcement de la déconcentration des services de l'Etat et le regroupement fonctionnel de ces derniers au niveau tant départemental que régional sont programmés. Surtout, pour ce qui concerne les services publics assurés sur le territoire par des entreprises nationales, aucune décision de suppression ne pourra être prise si elle n'est pas conforme aux objectifs d'aménagement inscrits dans le contrat de plan de l'entreprise ou si elle n'a pas été précédée d'une étude d'impact.

Au total, à faire le bilan des mesures contenues dans le projet de loi initial, on peut considérer, à mon avis, qu'il y a déjà matière à poursuivre une politique d'aménagement et de développement du territoire.

Pourtant, on sent de l'impatience chez nombre de nos collègues, qui ont le sentiment qu'une telle politique prendra du temps, trop de temps.

Il faut faire attention à cette idée de vitesse qui pourrait être dangereuse. En effet, notre « cher vieux pays » ne saurait être rebâti en un tour de main. Il est empêtré dans des contradictions et des antagonismes qu'il n'est pas aisé de dénouer. Ces contradictions sont d'ailleurs souvent légitimes, et nous les entendrons s'exprimer tout au long du débat. Mais si j'ai une certitude, c'est bien celle que nous ne pourrons pas aboutir en procédant trop brutalement ou trop lentement.

Voilà maintenant près d'un quart de siècle que la politique d'aménagement du territoire a perdu beaucoup de sa consistance. Nous ne la remettrons pas sur les rails en quelques mois et d'un simple trait de plume. Il faut nous préparer à un effort législatif, administratif et intellectuel étalé sur au moins une décennie afin de retrouver cette ambition commune pour la France.

Aujourd'hui, les gens ont peur : ils ont peur du chômage, des défis mondiaux et des incertitudes de l'avenir.

M. René-Pierre Signé. Surtout avec vous !

M. Gérard Larcher, *rapporteur.* Nous devons prendre en compte ces peurs pour les conjurer et pour conjuguer ensemble un avenir pour notre pays.

L'Assemblée nationale et la commission spéciale ont considéré que le schéma national devait être « le résultat d'une concertation, d'un travail de fond avec les collectivités territoriales » et qu'il devait « procéder d'une réflexion nationale ». Voilà pourquoi le document qui était annexé au projet de loi initial nous semble devoir faire l'objet d'une concertation préalable sur le terrain, avant d'être soumis au Parlement puis adjoint au texte.

Cette observation me permet de rendre hommage au travail accompli par l'Assemblée nationale, qui, en raison de la brièveté des délais d'examen, a assumé une tâche souvent harassante, à la limite du possible.

L'ensemble des modifications que vous proposera la commission spéciale repose sur un certain nombre de principes : nous nous appuierons sur le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, nous en respecterons les orientations, mais nous le compléterons sur des points essentiels. M. le président de la commission spéciale a énoncés ces derniers tout à l'heure, et j'y reviendrai au cours du débat.

Je voudrais simplement vous dire, mes chers collègues, que nous tentons de réconcilier et de conjurer des antagonismes qui nous paraissent dépassés : l'antagonisme entre la ville et l'espace rural, l'antagonisme entre la région d'Ile-de-France et le reste de la France.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Gérard Larcher, *rapporteur.* Ces antagonismes-là, nous nous devons de les conjurer pour les conjuguer demain. En effet, l'espace rural a besoin de la ville et la ville a besoin de l'espace rural. La ville est souvent le moteur du pays, et elle le sera plus encore demain. Mais sans l'espace rural, la ville perdrait sa légitimité. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.)*

L'Ile-de-France et Paris sont des éléments qualitatifs indispensables pour permettre à la France d'entrer pleinement dans une Europe qui ne cesse de s'agrandir et de s'alourdir en force à l'Est.

En même temps, la région parisienne et Paris doivent comprendre que, pour gagner le défi européen, il importe d'abord de recoudre le tissu national : une France en mille morceaux est une France qui perd ; une France rassemblée et unie, dans laquelle l'État et les collectivités territoriales sont à leur place, est une France qui gagne.

Voilà le défi qu'il nous appartiendra de relever tout au long de ces deux semaines. Voilà ce que nous aurons à examiner dans chacun des articles.

Nous devons donc, je le répète, conjurer les antagonismes passés et conjuguer ensemble l'avenir pour que la France gagne. Tel est l'objectif.

En effet, la mission des sénateurs que nous sommes, quelles que soient les travées sur lesquelles nous siégeons, est de représenter au cours de ce débat, non pas nos départements ou nos communes, mais une petite parcelle de la légitimité nationale,...

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Gérard Larcher, *rapporteur.* ... pour que, demain, notre pays gagne, dans une Europe qui se construit et qui doit le faire avec les valeurs de la France et dans l'intérêt de tous les Français. *(Très bien ! et applaudissements prolongés sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. René Régnault. Les mots ne suffisent pas ! Il faut aussi des moyens !

M. René-Pierre Signé. Il ne suffit pas de le dire ! Il faut le faire !

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault, rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, *rapporteur de la commission spéciale.* Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, après les élans extraordinaires dont nous venons d'être les témoins, mon rapport oral risque de paraître bien terne !

M. Raymond Courrière. Mais plus sérieux !

M. Aubert Garcia. Il a été emporté par sa fougue !

M. Jean-Marie Girault, *rapporteur.* Il est vrai que le débat qu'évoquait M. Gérard Larcher et qui nous rassemble pour les deux prochaines semaines a un caractère passionnant et passionnel.

Mais comment s'en étonner alors que le dossier que nous évoquons ces jours-ci est, depuis nombre d'années, fondamental au regard de l'avenir de la nation ?

Chargé plus spécialement des questions juridiques, le rapporteur de la commission spéciale que je suis essaiera de s'acquitter de sa tâche le mieux possible. Je ne vous surprendrai néanmoins pas, mes chers collègues, en soulignant d'inévitables interférences avec les problèmes économiques et financiers. En effet, si l'on identifie l'aménagement du territoire à l'unité de la nation, tous les chapitres se recoupent évidemment entre eux.

Certains d'entre nous se sont inquiétés du retour en force du préfet au travers de ce projet de loi.

Pour ma part, je ne crois pas qu'il faille réduire le débat à cet aspect des choses au risque d'en compromettre le déroulement.

Le projet de loi appréhende le rôle du préfet sous des angles divers, et c'est avec raison, me semble-t-il, qu'il présente un certain nombre de pistes qu'il sera demandé au Sénat d'approuver.

Le préfet redeviendrait-il un interlocuteur rigide, normatif, au point que la politique de décentralisation commencée voilà treize ans pourrait être remise en cause ?

La réponse, qu'il faut d'ores et déjà esquisser, me paraît devoir être celle-ci : dans la mesure où l'on considère que l'unité de la nation française passe par une analyse des différentes fonctions que doit remplir chaque territoire qui la compose, il faut définir un schéma national qui permette de déterminer, dans une région ou dans une autre, les inclinations préférentielles qui doivent être marquées. Aucune région n'a vocation à imiter la voisine. Le devoir de l'Etat est précisément d'élaborer ce schéma national, sur lequel le Parlement aura l'occasion de revenir, puisqu'il fera l'objet de concertations au cours de l'année prochaine.

La présence de l'Etat est indispensable, et j'ai d'ailleurs eu l'occasion de le dire pendant les travaux de la commission spéciale, au cours desquels j'ai beaucoup appris : nos discussions ont en effet porté sur de nombreux domaines.

J'observe, même si je me garderai bien d'en faire reproche à quiconque, que deux chapitres ont manqué aux lois de décentralisation des années 1982 et 1983 : d'une part, un chapitre sur le rôle de l'Etat au cours des années qui ont suivi les lois de décentralisation, et, d'autre part, un chapitre sur l'aménagement du territoire.

Les dernières années ont permis de constater que l'Etat avait un rôle à jouer – le projet de loi le rappelle – et que l'aménagement du territoire redevenait – pour employer une formule bien connue – une « ardente obligation » qu'on avait oubliée. Pendant douze à quinze ans, nous avons assisté à des compétitions interterritoriales dont sortaient vainqueurs les plus riches au détriment de ceux qui l'étaient moins. A cet égard, le projet de loi apporte, me semble-t-il, des esquisses de corrections qui sont indispensables.

Le préfet apparaît dans le projet de loi comme l'interlocuteur de proximité. Actuellement, lorsque les élus territoriaux doivent débattre de projets avec l'Etat, ils doivent s'adresser à tel ou tel ministère, à Paris. Le projet de loi apporte une innovation intéressante à cet égard : il contraint à la déconcentration d'une partie des crédits de l'Etat, de telle façon que ces derniers puissent être distribués de façon plus réaliste sur le plan territorial, le préfet devenant l'interlocuteur de proximité des élus territoriaux qui ont des problèmes à régler dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Ces dispositions me paraissent excellentes, et je souhaite donc que le Sénat les adopte.

J'aborderai maintenant assez rapidement d'autres thèmes institutionnels. Je tiens à indiquer à M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, qui, depuis de longs mois, travaille sur ce dossier difficile, que nous aurions bien aimé discuter encore un certain temps de l'aménagement du territoire.

J'ai coutume de dire que l'on a mis dix ans à réformer les régimes matrimoniaux. Les navettes successives ont permis d'aboutir à un texte qui règle d'une certaine manière l'aménagement de la vie des couples. Cette réflexion, à laquelle j'ai participé *in fine*, en 1971, lorsque je suis devenu sénateur, m'avait paru être menée tranquillement.

Pour ce qui concerne l'aménagement du territoire, nous aurions souhaité disposer non pas de dix ans, mais d'un délai supplémentaire. Or la navette va déboucher trop rapidement sur une commission mixte paritaire, puisque nous devons avoir achevé l'examen de ce projet avant Noël. Je le regrette un peu, et même beaucoup, parce que le sujet est riche – chacun des articles de chaque chapitre le montre – et nous devons passer sans transition d'une activité à une autre.

Nous aurions donc aimé pouvoir prendre davantage de recul, et trois ans de réflexion n'auraient sans doute pas été excessifs, je vous le dis comme je le pense, monsieur le ministre d'Etat. Car ce n'est pas parce que les élus territoriaux que nous sommes sont depuis cinq, dix, quinze ou vingt ans confrontés aux problèmes que pose l'aménagement du territoire qu'il peuvent, lors de la discussion parlementaire, régler en quelques jours ou en quelques semaines les clivages et les divergences qui peuvent, sinon les opposer, du moins les amener à développer des thèses contradictoires. Une chose est d'avoir l'expérience de l'aménagement du territoire et des convictions sur la manière de conduire cet aménagement, une autre est de conduire le débat parlementaire, qui consiste précisément à rapprocher les points de vue à l'issue d'une réflexion approfondie.

Quoi qu'il en soit, entamons ce débat tel qu'il a été programmé et essayons d'être de bons élèves.

Il ressort des débats et des travaux de la commission spéciale, que j'ai trouvés passionnants, que deux thèmes constituent l'armature de l'aménagement du territoire. Permettez-moi d'en dire quelques mots en ma qualité de rapporteur pour les questions institutionnelles.

La péréquation financière constitue la condition de l'égalité. Le président de la commission spéciale, M. Jean François-Poncet, et l'un de ses rapporteurs, M. Belot, y reviendront au cours du débat plus savamment que moi. Je dirai simplement, à ma manière, que je considère que la péréquation est la clef de voûte de l'aménagement du territoire.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Jean-Marie Girault, *rapporteur.* Avec la péréquation, le Sénat a une grande occasion de donner à la nation l'exemple d'une volonté qui tend à l'égalité. Cependant, si l'aménagement du territoire a été déprécié au cours des vingt dernières années et s'il est possible de lui donner un nouveau souffle à travers la péréquation, la mise en œuvre de cette dernière demandera un certain temps : on ne refait pas l'aménagement du territoire en un tournemain !

M. René Régnault. Il faut vite commencer !

M. Jean-Marie Girault, *rapporteur.* Indépendamment de la péréquation financière, il existe une péréquation que j'appellerai « territoriale », fondée sur l'égalité à l'intérieur d'un pays, d'un bassin de vie, d'une agglomération. Elle s'identifie à la coopération intercommunale, interdépartementale, interrégionale et je dirai même intereuropéenne, car on oublie trop, à force de critiquer Maastricht ou l'Union européenne, que les régions et les territoires de France profitent, en raison de leur situation propre, des aides de l'Europe.

M. Robert Vizet. Mais nous payons bien aussi, quand même !

M. Jean-Marie Girault, *rapporteur.* La péréquation territoriale, qui s'identifie souvent à la coopération intercommunale, est l'une des idées maîtresses que nous souhaitons voir adopter par la Haute Assemblée, tant il est vrai aujourd'hui que toutes les frontières s'estompent, pour la seule raison – mais c'est une raison exigeante – que l'approche des problèmes de demain suppose des concepts nouveaux de développement, au point d'ignorer les limites et les frontières traditionnelles.

Ce qui est vrai sur le plan mondial et européen l'est aussi sur celui de nos espaces de vie, de nos espaces territoriaux. C'est pourquoi un schéma national d'aménagement du territoire doit être accompagné de directives ter-

ritoriales d'aménagement. Plus localement, nous, élus territoriaux, devons apprendre à vivre ensemble, à le faire avec conviction et sans crainte de perdre, pour employer une formule que j'entends souvent, cette écharpe de maire à laquelle nous tenons tous mais qui n'est pas le véritable enjeu du débat.

Au cours du débat, nous serons amenés à aborder la notion de pays, qu'évoquait il y a un instant M. Gérard Larcher, et nous l'approfondirons. Si sa faiblesse est d'être déterminée en termes législatifs, nous savons que sa force profonde est de s'identifier aux racines de l'unité territoriale, telle que nous la vivons et que nous la sentons les uns et les autres.

Les pays ? Ce sont ces ensembles géographiques et culturels qui se rapprochent de l'âme, identifiée ici et là comme exprimant une solidarité à laquelle devrait se rallier une autorité administrative de l'Etat décidée à collaborer avec les bassins de vie, avec les pays précisément.

Une profonde réforme législative devra s'attacher à réaménager la coopération intercommunale. C'est ainsi que, lors de la discussion de l'article 24, il sera demandé au Gouvernement d'établir, dix-huit mois après la publication de la présente loi, un rapport sur l'état actuel de la coopération intercommunale. Nous pourrons alors examiner comment il est possible de la simplifier, par exemple en réduisant le nombre des établissements de coopération intercommunale.

Nous devrons, en même temps, réfléchir au transfert progressif des compétences vers les responsables de la coopération intercommunale. En effet, l'un des freins majeurs de cette coopération tient au fait que la loi a créé des blocs de compétences qui effraient, alors que la pratique intercommunale montre que, s'agissant d'une institution qui n'est pas contraignante à l'origine, les dossiers qui concernent une agglomération, un pays ou un bassin de vie sont volontiers pris en charge par les élus sous la pression des événements.

Enfin, ce rapport devrait nous permettre de voir si, dans le cadre de certaines agglomérations, la loi de 1982 relative à l'organisation de Paris, Lyon et Marseille, la loi dite « PLM », pourrait s'appliquer à la coopération intercommunale.

Ce sont ces notions clefs qui nous permettront d'aboutir demain au rééquilibrage de notre pays.

Avant de conclure, je veux revenir sur le propos que tenait M. Gérard Larcher au sujet de la ville et de la campagne.

Je crois que le présent débat nous permettra – du moins je l'espère – de mettre un terme à cette sorte de diabolisation qui a été longtemps entretenue au sujet de l'opposition entre l'espace rural et l'espace urbain.

L'une des raisons pour lesquelles j'ai souhaité participer très activement aux travaux de la commission spéciale – son président le sait bien – c'est précisément que, maire d'une ville de 115 000 habitants située au cœur d'une région rurale, je ne comprends pas cet antagonisme. Au risque de me répéter, je veux dire qu'à trente kilomètres autour du château de Guillaume le Conquérant, qui est au centre de la ville de Caen, aucun village ne « crève ». Chacun trouve son rythme, chacun trouve son lien avec la ville.

Nous vivons aujourd'hui dans une civilisation de mobilité, où l'identité propre de chaque citoyen peut mêler passion rurale et passion urbaine, parce que l'urbain et le rural ont des fonctions spécifiques qui sont de nature à contenter l'individu et à lui apporter le bonheur et la satisfaction.

Lors de la discussion de l'article 9 du présent projet, nous évoquerons ce lien essentiel entre l'espace urbain et l'espace rural. C'est d'ailleurs l'un des réconforts que je puise à l'occasion de ce débat, et je crois que le Sénat le comprendra bien, car, vous le savez, mes chers collègues, la France est un tout.

Permettez-moi en terminant de rappeler une conversation que j'ai eue avec l'un de nos regrettés collègues, mort tragiquement au cours de l'été dernier. Joseph Caupert, sénateur de la Lozère et membre du même groupe que moi, me répondit un jour, alors que je lui exposais ces thèses : « Je comprends très bien ton point de vue en ce qui concerne la "conjugaison" – pour employer un terme cher à M. Gérard Larcher – entre la campagne et la ville, mais encore faut-il que, dans un département, il existe une ville ! »

Il avait tout dit ! Voilà en tout cas qui doit approfondir notre réflexion. En rendant hommage à notre ancien collègue, qui avait parfaitement compris le sens du présent débat, j'affirme que la France est un tout, que les enfants de la terre sont pour beaucoup devenus des enfants de la ville avant d'aimer retourner vers la terre de leurs parents et de leurs grands-parents, dans chacune des régions où nous vivons tous les jours. La mobilité, certes, trouble les perceptions, mais elle ne modifie pas le plus profond de la conscience – ou de l'inconscience – des Français : la France, toute la France, est un « pays ».

C'est donc à un travail de synthèse que nous sommes conviés. Dès lors, ce débat offre, à mon avis, l'immense avantage d'effacer, et plus qu'on ne le croit, les clivages politiques traditionnels. C'est très important et, en tant que président du district du Grand Caen, je le constate tous les jours lorsque, entre élus de bonne foi conscients des nécessités du développement d'une agglomération, d'un bassin de vie ou d'un pays, nous pratiquons les analyses honnêtes auxquelles tout élu doit se livrer : alors les clivages politiques s'effacent, alors réapparaissent le bassin de vie et, au bout du compte, l'unité de la nation. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. La parole est à M. Belot, rapporteur.

M. Claude Belot, *rapporteur de la commission spéciale.* Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout a été dit sur le sujet, ou tout va être dit !

M. Christian Poncelet. C'est du Bossuet !

M. Claude Belot, *rapporteur.* Je me contenterai donc de présenter quelques réflexions, sans perdre de vue les réalités financières.

Ma première observation d'ordre financier concerne la portée du sujet.

Nous avons, en France, un grand débat sur les prélèvements obligatoires. A ce sujet, on évoque beaucoup de choses : les salaires, l'incapacité de l'Etat à maîtriser ses dépenses, l'incapacité des maires, des présidents de conseils généraux ou régionaux à maîtriser les leurs. Mais on n'évoque jamais le déséquilibre du territoire. Or c'est pourtant là le problème de fond.

En effet, il y a dans l'inconscient collectif des Français un pacte fondamental en vertu duquel chacun, où qu'il soit sur le territoire, a droit aux mêmes services : nous avons droit à ce que la lettre soit distribuée le lendemain matin, même s'il n'y en a que dix dans la sacoche du fac-

teur ; nous avons droit à l'électricité ; nous avons droit à l'autoroute. Et tout cela n'est pas négociable avec les Français car s'il est non écrit, ce pacte national est bien solide.

Or, il est bien évident qu'une autoroute coûtera le même prix que son trafic s'élève à deux mille ou à vingt mille véhicules par jour. De même, une ligne électrique coûtera le même prix qu'elle transporte quelques kilowatts ou des milliers, et le facteur coûtera le même prix qu'il transporte beaucoup de lettres ou très peu.

Nous pourrions développer à l'infini ce raisonnement ; et cela dans tous les domaines de la vie collective.

Prenons l'exemple de ces pauvres maternités rurales qu'on veut essayer de fermer, de ces pauvres hôpitaux ruraux qui sont responsables du déficit de la sécurité sociale et d'autres organismes. Qu'une maternité accueille 200 parturientes ou 3 000, la rémunération de l'équipe soignante sera la même. Pourtant, qui d'entre nous, confronté à cette situation, au nom de la proximité, au nom de la nécessité absolue du service public, ne défendra pas l'existence de l'établissement ? Dans tous les cas, nous essaierons de le maintenir et nous aurons raison.

Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, voilà un peu plus d'un an, vous avez ouvert un grand débat. Vous avez, pour la première fois depuis bien longtemps, osé poser la question, et, dans les préambules de tous vos textes, nous avons trouvé la même affirmation : la seule solution, pour régler ces problèmes de fond de notre pays, c'est de réaménager notre territoire dans le sens de l'équilibre parce que c'est le déséquilibre qui est la cause de nombre de nos difficultés, de nombre de nos déficits sociaux et donc de l'augmentation de nos prélèvements obligatoires.

Les maires de communes rurales, les élus de zones rurales, les élus de banlieues que nous sommes pour la plupart, sont complètement désarmés devant cette réalité. Il faut donc que le problème soit réglé au fond.

Tel est précisément l'esprit dans lequel le Gouvernement a déposé un projet de loi d'orientation, c'est-à-dire un projet qui fixe des objectifs, et nous ne devons pas aller beaucoup plus loin dans cette voie.

En matière financière, on me permettra de n'insister que sur trois des nombreuses mesures du dispositif proposé, qui définissent trois orientations fondamentales.

La première est en rupture complète avec ce principe du droit français qu'est l'égalité de traitement des citoyens et des entreprises devant la loi. Nous admettons, en effet, que, compte tenu de l'urgence, il y a nécessité absolue de traiter les entreprises, la réalité et le devenir économique de tel ou tel territoire de façon totalement dérogatoire.

La commission a pleinement souscrit à cette mesure. En effet, nous savons très bien que, si nous ne changeons pas très rapidement la réalité dans un certain nombre de domaines, celle-ci nous échappera. Il ne sera plus besoin alors d'aménager le territoire : il aura été déménagé dans un certain nombre de zones. L'urgence commande donc en ce domaine, car il y a de grands espaces français où il faut agir vite.

La commission spéciale a élargi les critères d'éligibilité de ces territoires très fragiles où il faut agir en urgence. Il ne suffit pas, selon nous, de constater le déclin démographique et l'état des revenus ; il faut aussi tenir compte de l'importance de la population rurale actuelle.

Dans un territoire où la population active demeure essentiellement agricole, il est évident qu'il y aura, demain, une baisse de la population ; c'est dans l'air du temps ; l'évolution de la productivité n'est pas contrôlable et c'est pourquoi il nous faudra agir en ce domaine.

L'élargissement souhaité par la commission spéciale me paraît donc être un de ses apports fondamentaux en matière financière.

Il est une deuxième mesure très importante.

On peut toujours discuter sur la nécessité des grandes infrastructures – autoroutes par-ci, autoroutes par-là, TGV partout. (...) Mais c'est vrai qu'il y a la France du TGV et l'autre, si bien que les habitants de l'Est, ceux du Massif central, ceux d'autres régions encore, veulent le TGV, même si ce n'est pas très rentable. Et au nom de quoi le leur refuserions-nous ?

En la matière, les premières questions que se posent ceux qui ont à assurer le développement, les décideurs économiques, sont de savoir à quelle distance on trouve un aéroport, une gare TGV, quel est le prix de la liaison avec Paris ou telle grande ville.

L'an dernier, la commission d'enquête sur la SNCF m'a fait l'honneur de me désigner comme rapporteur. De ce fait, j'ai pu examiner de près, avec certains collègues, la réalité de cette entreprise. Il est évident que, sans des investissements exceptionnels, il n'est pas envisageable de réaliser le maillage de la France par trains à grande vitesse. Cela coule de source. Souvent, nous n'osons pas le dire : c'est chose faite.

La commission spéciale, suivant en partie les propositions du Gouvernement, mais en les amplifiant, a donc souhaité la création d'établissements publics dotés de ressources affectées.

On peut discuter de ces ressources. J'observe toutefois que les péages autoroutiers sont perçus dans les zones où il y a déjà des autoroutes, que la tarification de l'énergie est la moins fiscalisée et que EDF a une rente de situation exceptionnelle avec l'ensemble Rhin-Rhône. Nous n'avons donc pas tergiversé.

Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, je vous le dis avec beaucoup de conviction : en instituant ces établissements publics, nous avons voulu, d'abord, que la ressource soit, de façon lisible et claire, affectée à l'objectif visé et, ensuite, qu'elle ne puisse pas, par quelque moyen que ce soit, être banalisée dans les crédits publics sous prétexte d'urgence. Dans cette optique, le statut d'établissement public nous a semblé le plus adapté.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez évoqué, tout à l'heure, un risque de parcellisation du pouvoir. Ce risque est réel, c'est vrai, et nous devons le prendre en compte ; mais il faut à tout prix que des recettes soient affectées si nous voulons que, dans dix, douze ou quinze ans, chaque Français puisse se trouver à moins d'une demi-heure – ce sera peut-être à moins d'une heure dans les zones montagneuses – d'un axe structurant majeur, qu'il soit ferroviaire ou routier.

Telle est l'intention. Elle est avant tout politique ; la technique n'a pas d'importance. Il faut que cela se fasse.

La troisième mesure que je veux évoquer concerne la péréquation.

Par-delà les discours, nous avons souhaité que la péréquation se fasse vraiment. Nous mesurons l'importance du chantier, nous en mesurons la difficulté. Les ressources des collectivités publiques en seront profondément modifiées, et nul ne sait aujourd'hui, dans ce pays, quelle serait la recette que percevraient les collectivités publiques

si on la pondérait du taux national moyen de mobilisation du potentiel fiscal. Nous avons bien des comptabilités en produits, mais nous ignorons le degré de mobilisation.

Voilà pourquoi nous demandons simplement que, d'ici au 2 avril 1996, date d'ouverture d'une session parlementaire ordinaire, l'ensemble de la réalité financière des collectivités locales soit mis à plat, afin que l'on puisse déterminer quel serait, dans l'espace régional, le produit corrigé, dirai-je, en fonction du potentiel fiscal.

Cette procédure devra être conduite sérieusement, tranquillement, pour aboutir dans dix-huit mois, compte ayant été tenu, bien sûr, des charges des collectivités, qui, structurellement, ne sont pas les mêmes ici ou là.

Au vu des résultats, devra s'engager une démarche déterminée, sereine, qui permettra, quinze ans plus tard, de faire en sorte que l'ensemble des territoires français, l'ensemble des collectivités, l'ensemble des communes regroupées en pays, aient cette réelle capacité d'entreprendre dont ils sont, pour l'instant, dépourvus.

Dans ce pays, mes chers collègues, on est parfois obligé de constater qu'il ne faut compter ni sur les révolutions – tant mieux ! – ni sur les guerres – deux fois tant mieux ! – pour réaliser des évolutions déterminantes.

Dans l'histoire de notre pays, les données du problème ont fondamentalement changé. Si nous avons connu des ruptures de fond, nous vivons aujourd'hui une longue période de paix et de prospérité. Même si cette prospérité est relative, même si ses fruits sont mal répartis... même si ceci... même si cela, nous avons un niveau de vie parmi les plus élevés du monde.

La question de l'aménagement du territoire nous a été posée par le Gouvernement, par M. le ministre d'Etat, par M. le ministre délégué. Le Sénat, qui représente la France dans toute la diversité de ses collectivités publiques, a le devoir de se saisir du sujet.

Aujourd'hui, il y a nécessité absolue de faire des propositions concrètes. Celles qui émanent de la commission spéciale constituent des avancées considérables. Le Gouvernement a déjà donné son accord, sur le principe, à certaines d'entre elles, notamment à celle qui concerne la péréquation, ce dont je le remercie.

M. Christian Poncelet. Il faut également prendre en compte la gestion des collectivités !

M. Claude Belot, *rapporteur.* Oui, monsieur Poncelet, et celle des Vosges est exceptionnelle !

Mes chers collègues, la commission spéciale vous propose tout simplement d'oser faire en sorte que la situation en France ne soit plus, dans l'avenir, ce qu'elle est aujourd'hui. Notre pays l'exige. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

(M. Jean Faure remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE
vice-président

M. le président. La parole est à M. Leyzour.

M. Félix Leyzour. Monsieur le président, mes chers collègues, nous voici donc, à notre tour, engagés dans la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

L'aménagement du territoire a toujours été un thème très porteur d'espérances, d'illusions, mais aussi de déceptions, tant le pays, la société française connaissent de déséquilibres profonds, tant l'expression même d'« aménagement du territoire » a souvent été entendue comme « développement équilibré du territoire » alors que ce n'est malheureusement pas le cas.

Une politique cohérente et dynamique de planification et d'aménagement équilibré du territoire est absolument nécessaire pour prévoir et impulser le développement économique et social, seul capable de faire reculer la précarité et le chômage, qui, chacun le sait, sont au cœur des problèmes d'aujourd'hui.

Est-ce de cela qu'il s'agit avec votre projet de loi, que M. le Premier ministre a présenté comme « l'une des plus importantes réformes destinée à bâtir le nouvel exemple français » et que M. le ministre d'Etat – a qui je ne peux plus m'adresser directement, puisqu'il vient de quitter l'hémicycle – a lui-même défini comme « un véritable projet de société aux conséquences révolutionnaires sur les institutions, l'administration, la fiscalité et le budget » ? Nous ne le pensons pas.

Ce projet de loi affiche, certes, la volonté du Gouvernement de réduire les inégalités et les dysfonctionnements de tous ordres constatés aujourd'hui. Les grands objectifs affichés ont même pour objet, nous dit-on, d'assurer l'égalité entre les citoyens où qu'ils soient, d'assurer un égal accès au service public, de réduire les écarts de ressources entre collectivités, de parvenir à l'équilibre entre toutes les parties du territoire.

En mettant en avant ces objectifs, vous faites, comme tout le monde, le constat des déséquilibres, des tensions, qui résultent de la politique menée depuis des années et qui menacent l'unité du pays.

Ce constat est réel. Mais, contrairement à l'idée que sous-tend le projet de loi, les causes n'en sont essentiellement ni géographiques ni administratives.

Les grands déséquilibres constatés sont le résultat non pas d'un quelconque dérapage, mais de la politique de libéralisme économique et d'intégration européenne, qui ne date certes pas d'aujourd'hui, mais qui s'accentue et qui met à mal la société française dans toutes ses profondeurs, avec des conséquences territorialement aggravées en fonction des lieux, aussi bien dans de vastes zones rurales que dans les concentrations urbaines.

Le texte qui nous est proposé s'inscrit bien dans la logique qui anime la politique de la droite. Bien qu'il ait connu de nombreux avatars et ait été retouché lors de son passage devant l'Assemblée nationale, il constitue une pièce maîtresse de cette politique et il est révélateur des contradictions auxquelles celle-ci se heurte aujourd'hui dans sa mise en œuvre.

La politique d'aménagement et de développement du territoire est définie dans les documents produits « comme l'ensemble des actions et des moyens qui donnent à la politique économique et sociale sa dimension spatiale ».

L'objectif est donc non pas de modifier l'action menée, de changer de cap, mais de poursuivre dans la même voie en s'efforçant de donner plus de cohérence à la politique gouvernementale.

A cet égard, il existe une relation directe, une convergence d'objectifs, entre les mesures gouvernementales d'aujourd'hui en matière de fiscalité, de santé et de protection sociale, d'éducation et de formation, d'emploi et de logement, et le projet de société appelé à être mis en œuvre avec ce que prévoit le projet de loi.

Cette convergence d'objectifs n'empêche pas que vous vous heurtiez à des contradictions. Comment, en effet, est-il possible de concilier les exigences de la libre concur-

rence, la libre circulation des capitaux, la liquidation du secteur nationalisé, la remise en cause des services publics dans leur mission, la mise en œuvre de la politique agricole commune, l'abandon à la friche des terres agricoles, avec le développement harmonieux, équilibré, égalitaire des territoires et des populations ?

Vous êtes bien conscient de ces contradictions et c'est pourquoi votre démarche, depuis dix-huit mois, a traduit une méthode politique qui cherche à construire un consensus capable d'intégrer les élus locaux, les acteurs locaux socioprofessionnels et les associations.

Vous partez d'un constat réel, d'un constat parfois pertinent des réalités, mais vous en occultez les causes. Le constat fait, vous vous êtes efforcé de l'utiliser comme un élément d'intégration de l'opinion à l'ensemble de votre politique. Vous essayez de calmer, de contenir, de récupérer les inquiétudes qu'a provoquées et que continue de provoquer la politique d'intégration européenne, qui impose à la France son carcan à travers ce qu'on appelle les critères de convergences. On a pu en faire l'expérience ces derniers temps à l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de budget pour 1995.

Décidé à couler notre pays dans le moule de l'Europe, telle que l'a dessinée le traité de Maastricht, le Gouvernement éprouve le besoin de couvrir cet engagement par des déclarations sur la reconquête du territoire, sur l'égalité républicaine des citoyens, sur l'unité nationale.

Mais, pendant ce temps, la politique des placements financiers et des profits triomphe contre l'emploi et le pouvoir d'achat, contre les services publics et les conquêtes sociales ; pendant ce temps, la politique des importations abusives se fait contre nos productions industrielles, agricoles et maritimes. Et vous voulez aller encore plus loin dans cette même direction !

A examiner de près le projet de loi, il apparaît nettement qu'il a pour dessein de modeler le territoire, de mettre en place des structures et des dispositifs au service de la rentabilité financière, de lever ce qui peut encore contrarier la mise en œuvre d'un libéralisme économique total. Au fond, ce qui est visé, c'est la baisse des coûts salariaux et des coûts sociaux.

Tout en faisant payer aux salariés la compétitivité salariale, on veut plus largement faire payer la compétitivité territoriale aux populations, aux contribuables, qui sont dans leur grande masse concernés par la fiscalité locale et le prélèvement de diverses taxes. Les dispositions envisagées à l'échelon des collectivités locales et les mesures dites de développement économique et de l'emploi le prouvent.

Pour mettre en œuvre ces dispositions, ces mesures, pour piloter ces politiques, vous instituez le renforcement de la tutelle de l'Etat, en accentuant la déconcentration au détriment de la décentralisation.

S'agissant des institutions, le projet de loi prévoit en effet le retour en force de l'Etat par l'accroissement de sa tutelle réductrice de l'expression de la démocratie sur le plan local et sur le plan des entreprises et des services publics.

Nous sommes pour un Etat qui soit présent et avec lequel, nous aussi, élus communistes, nous savons travailler, un Etat qui ait la volonté politique de mettre en œuvre des mesures économiques, financières et sociales permettant de développer les potentialités matérielles et humaines que possèdent notre pays et l'ensemble de nos régions dans les domaines industriel, agricole, maritime, les domaines de la recherche, de la culture, le domaine des services.

Ce n'est pas de cela qu'il s'agit dans ce projet de loi !

Force est de constater qu'au moment où l'Etat plie et cède à la moindre injonction de Bruxelles il se dresse devant les collectivités territoriales, avec la volonté de les piloter, de leur transférer de nouvelles charges, de réduire et draîner leurs ressources financières déjà insuffisantes.

Mme Hélène Luc. Absolument !

M. Félix Leyzour. Avec la déconcentration prévue des services de l'Etat, c'est à la fois la suppression d'emplois dans des services utiles à la population et le renforcement du pouvoir central de l'Etat face aux collectivités locales.

A propos de la déconcentration et de la décentralisation, il n'est pas utile de rappeler ce que disait déjà au siècle dernier Odilon Barrot : « Avec la déconcentration, c'est le même marteau de l'Etat qui frappe, mais avec un manche plus court. » On pourrait sans doute ajouter : « pour frapper plus juste ».

Mme Hélène Luc. Et plus fort !

M. Félix Leyzour. On a entendu dire, depuis quelque temps, que le renforcement des pouvoirs des préfets avait pour but de protéger les élus contre les tentations, contre les dérapages, en un mot contre la corruption.

Dans leur grande masse, les élus locaux sont honnêtes. C'est plutôt dans les allées proches du pouvoir que les « coquins » voisinent avec les « copains ».

M. Roland du Luart. Mauvais !

M. Félix Leyzour. Comme le disait à sa façon, en fin de semaine, un RMIste de mon canton : « Trop de "fric" en haut qui éclabousse, trop de misère en bas qui fait souffrir. »

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Félix Leyzour. Le renforcement du pouvoir des préfets est prévu pour cadrer, canaliser, les initiatives des collectivités locales. Ils auront un rôle capital à jouer pour faire appliquer les directives territoriales d'aménagement qui, dans certains domaines, primeront sur la loi.

Déjà, les directives européennes prennent de plus en plus le pas sur la loi nationale ; voilà maintenant que des directives territoriales élaborées sur l'initiative du Gouvernement pourront aussi, dans certains cas, prendre le pas sur la loi !

Bien sûr, on consultera pour préparer les projets de directives qui seront élaborés sous la responsabilité de l'Etat. Mais chacun sait qu'avec ce type de consultations, qui se substitue au débat contradictoire et à la délibération, on peut toujours recueillir des avis. Cela ne change rien, ou si peu, à la décision qui a été préparée !

C'est ce que nous vivons déjà sur le terrain, avec les commissions pour la carte hospitalière, avec les commissions départementales concernant les services publics : on cause, et on ferme des services publics comme si de rien n'était !

Ce qui nous est proposé, c'est de généraliser ce système, de le renforcer, au détriment du législatif, du délibératif. C'est un recul de la démocratie. C'est un recul de la décentralisation.

Le retour en force de l'Etat, de l'autoritarisme voulu de l'Etat, c'est aussi cette possibilité de donner un effet suspensif à la demande de sursis à exécution présentée par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

Si l'Assemblée nationale avait atténué la portée du dispositif présenté, je constate que la commission spéciale du Sénat propose d'aller dans le sens du dispositif initial.

On peut aussi considérer que le pays, qui est à la fois une réalité de terrain dans beaucoup d'endroits et un espace aux contours imprécis, sera à la fois un niveau

supérieur de mise en place non pas de l'intercommunalité conçue comme coopération intercommunale, mais de la supracommunalité à laquelle on poussera, un niveau où le représentant de l'Etat jouera de ce fait un rôle pilote accru.

S'agissant des collectivités locales, le projet de loi prépare le cadre permettant de les intégrer davantage, de les mettre en situation de subir des pressions de plus en plus grandes pour participer toujours davantage à la réalisation d'équipements publics relevant de la compétence de l'Etat. La désignation de la collectivité « chef de file » n'y changera rien.

Le projet de loi contribuera également à les mettre en situation de subir des pressions de plus en plus grandes pour supporter des charges alourdies, liées à l'exclusion sociale secrétée par la politique gouvernementale. C'est de cela qu'il s'agit quand le Gouvernement veut mettre 25 p. 100 des dépenses du RMI à la charge des départements, qui ne sont pas responsables du chômage.

Dans le même temps qu'il est demandé aux collectivités locales de faire plus, l'Etat réduit ce qu'on appelle les dotations financières, ces prétendus « concours financiers » de l'Etat ; 75 p. 100 des équipements civils de la nation sont financés par les collectivités territoriales. C'est en fonction de cette réalité que l'Etat accordait d'importantes subventions aux investissements.

Au moment de leur globalisation, elles représentaient en moyenne 17 p. 100 des investissements. Il avait été indiqué que la globalisation de la dotation d'équipement rapporterait à chaque commune environ 10 p. 100 des investissements. Or la DGE atteint à peine 2 p. 100, sans compter que les emprunts contractés par les collectivités le sont au taux du marché, soit à un taux quatre fois supérieur à celui de l'inflation.

La DGF, quant à elle, connaît une évolution particulièrement critique, avec une progression limitée à 1,7 p. 100 pour 1995, comme vient de le rappeler l'association des maires de France dans un récent courrier.

Une question mérite d'être posée dans ce débat : où vont les impôts, directs et indirects, payés par les contribuables ? Selon une étude réalisée par notre ami Camille Vallin, qui a siégé dans cet hémicycle et dont la compétence en matière de fiscalité locale était reconnue par tous, en 1987, sur l'ensemble de la fiscalité directe, la part de l'Etat représentait 74 p. 100, celle des communes 16,6 p. 100, celle des départements 6,8 p. 100 et celle des régions 2,6 p. 100.

A cela s'ajoutent : les impôts indirects, la TVA, les taxes sur les carburants, l'alcool et le tabac. Or, si, en 1987, 85,39 p. 100 des impôts prélevés en France allaient à l'Etat, en 1994, la part de ce dernier était d'environ 90 p. 100, les 10 p. 100 restants allant aux collectivités territoriales. Et c'est à partir de ces 10 p. 100 que vous dites aux collectivités territoriales : « Soyez solidaires ! »

Il convient de rendre les collectivités locales, les régions, capables de faire face à leurs missions et de répondre aux besoins de leurs populations.

La péréquation que vous proposez s'accompagne d'un recul sur les dotations financières ; elle est un trompe-l'œil, un moyen d'esquiver le débat de fond.

Sur quoi va déboucher l'opposition entre Paris et la province ou, plus exactement, entre l'Ile-de-France et le reste du pays, alors qu'il convient de développer et de mettre en cohérence, à partir de leurs atouts, l'activité de toutes les régions, de la Bretagne à la Provence, du Nord et de la Lorraine à l'Aquitaine ?

Nous savons que, dans de vastes territoires, dans différentes régions rurales et maritimes qui ont des atouts, des hommes et des femmes capables de les valoriser, la réduction des activités, la destruction des productions de base, la fermeture des services publics, conduisent à l'extension du chômage, à la précarisation de la vie de millions de familles.

Dans le même temps, une région comme l'Ile-de-France voit certes s'accumuler des richesses considérables, mais n'est pas, pour autant, un paradis pour tous.

Mme Hélène Luc. Loin s'en faut !

M. Félix Leyzour. De grandes inégalités continuent de s'y développer. Le chômage, la précarité, la misère s'y étendent.

En 1993, c'est la région d'Ile-de-France qui a connu le taux de croissance le plus élevé du nombre de RMistes : 32,3 p. 100.

Au fond, quand vous parlez de péréquation des ressources, c'est non pas, comme cela serait souhaitable, les fortunes de l'Ile-de-France que vous voulez mettre à contribution, mais la population déjà aux prises avec les difficultés et le mal-vivre. En fin de compte, ici comme ailleurs, il s'agit, par prélèvements, par taxes multipliées, par péages, comme le suggère la commission spéciale du Sénat, de faire payer les populations de condition modeste.

A ce propos, revient irrésistiblement en mémoire la réponse que fit Joseph Caillaux, ministre des finances au début du siècle, à la question : « Mais pourquoi faites-vous donc payer les pauvres ? » Inspirée de Talleyrand, elle est d'un cynisme déroutant : « Les pauvres ? Ils sont si nombreux ! »

Mme Hélène Luc. C'est toujours vrai !

M. Felix Leyzour. Mes amis reviendront sur toutes ces questions dans la discussion.

S'agissant de l'emploi, qui constitue le problème majeur, la situation générale est telle que les délocalisations sont présentées comme des remèdes miracles.

Les annonces médiatiques concernant les délocalisations publiques vers les régions tendent à couvrir les délocalisations, les transferts de production à l'étranger.

S'agissant des délocalisations publiques elles-mêmes, il se révèle qu'elles s'accompagnent de réductions d'effectifs qui, loin d'être des bavures, sont officiellement programmées. Globalement, les délocalisations se traduisent par la suppression d'au moins 30 p. 100 des emplois, soit environ 10 000 suppressions pour la première vague de 30 000 délocalisations.

Il convient, en outre, de rappeler que le coût de ces délocalisations publiques, à savoir 30 milliards de francs, correspond au salaire annuel de 500 000 agents de catégorie C de la fonction publique. S'il y avait la volonté de répondre aux besoins de la population, de faire jouer aux services publics leur rôle, on pourrait judicieusement utiliser cet argent à maintenir des emplois, à embaucher, à « mailler » les services publics utiles à la société.

En réalité, c'est la destruction des activités qui disloque les régions et qui pousse les populations vers les espaces urbains.

Si les délocalisations permettaient de résoudre les problèmes, cela se saurait !

Un véritable aménagement du territoire doit se fixer comme objectif de valoriser les atouts régionaux, de maintenir et de développer les emplois où ils existent et d'en développer d'autres, en favorisant la formation, le développement de la recherche, en travaillant à desserrer

les contraintes que les grands groupes font peser sur les PME-PMI. Ces dernières sont, certes, étranglées par insuffisance de fonds propres, mais elles voient en outre ces groupes reconstituer leur marge à leurs dépens.

Cela passe d'abord par l'exigence d'une obligation de résultat en termes d'emplois dans l'utilisation des fonds et des moyens publics.

Cela passe également par la mise à la disposition de ces entreprises de circuits financiers courts et privilégiés, par un accès plus facile aux infrastructures et aux services.

On développerait ainsi des activités, on favoriserait un développement effectif de « nos » territoires.

Pour que les collectivités territoriales jouent un vrai rôle dans le développement des territoires et du pays, il faudrait renforcer leurs moyens et non les réduire.

Une telle politique d'aménagement et de développement appelle aussi un changement de la politique gouvernementale, un changement du type d'insertion internationale de l'Etat – il faut agir pour desserrer l'étau de Maastricht – un changement dans les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales : il faut reprendre le processus de décentralisation en prenant en compte les attentes, les mouvements réels de la société et en s'accordant les moyens d'y répondre.

Nous sommes à l'opposé de ce que vous proposez avec ce projet de loi.

Au moment où s'ouvre cette discussion, on ne peut que se souvenir des conclusions affirmées du rapport de la mission sénatoriale, que M. le président de la commission spéciale vient de reprendre à l'instant, en parlant d'une stratégie de rupture, d'une stratégie globale à long terme.

Une stratégie globale, oui ; une stratégie de rupture, non !

Avec des nuances dans l'approche, dans le discours, vous vous efforcez de vous retrouver sur un projet ultra-libéral, dont la commission spéciale du Sénat se propose d'accentuer encore le caractère.

D'autres choix sont possibles. C'est ce que montrera le groupe des sénateurs communistes et apparenté durant cette discussion.

Nos propositions participeront des batailles publiques à mener pour mobiliser toutes les forces actives capables de se retrouver pour marquer des points et obtenir des avancées. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes, ainsi que sur certaines travées socialistes.)*

M. le Président. La parole est à M. Huchon.

M. Jean Huchon. Monsieur le Président, monsieur le ministre, mes chers collègues, 2015, est-ce une date limite ou une date fatidique ? Il nous reste vingt ans pour adapter le visage de la France aux impératifs du futur et rattraper les retards accumulés, vingt ans durant lesquels, si rien n'est fait, notre pays courra le risque de voir s'aggraver de façon irréversible les déséquilibres. Ces déséquilibres sont d'ailleurs déjà quasi irréversibles dans une partie de notre pays.

La politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement a voulue vise à vaincre l'isolement et l'enclavement de certains espaces laissés depuis des années dans une déshérence qui me semble coupable. Le partage, tel est le mot clé de cette vaste entreprise qui, au fil d'un examen approfondi du territoire, ressemble plus à une reconquête qu'à un rééquilibrage. Autant dire que la tâche que vous vous êtes fixée, avec courage, monsieur le ministre, n'est pas aisée.

Sur l'intention, personne ne peut vous critiquer, mais nous avons le sentiment qu'il y a une forte attente chez tous les élus, au-delà des clivages partisans.

Sur les moyens à mettre en œuvre, tout le monde pourra vous reprocher de ne pas avoir pris en compte tel ou tel aspect jugé essentiel.

Le Gouvernement et le Parlement ont ensemble la délicate mission de concilier des exigences souvent contradictoires. Mais, en dépit des difficultés, nous croyons, monsieur le ministre, à la nécessité absolue de réformes. Nous n'avons pourtant pas attendu 1994 pour y réfléchir.

Mes collègues membres de la mission sénatoriale présidée par M. Jean-François Poncet et membres de la commission spéciale et moi-même qui travaillons depuis plus de quatre ans sur le sujet, avons dressé un constat de déséquilibre désolant. Nous voulons l'adaptation de notre pays aux mutations en cours et son insertion dans un ensemble européen en élaboration.

A mes yeux, le constat est triple.

En premier lieu, la France se marginalise au sein de l'Europe. Les principaux courants d'échanges se déplacent à l'est de l'Europe occidentale. De la même manière, au sein de notre territoire, l'axe nord-sud allant de Lille à Marseille en passant par Lyon contribue à appauvrir la façade atlantique, dont la population ne cesse de diminuer, sauf dans certaines zones, entraînant une chute des investissements publics.

En second lieu, notre territoire risque de se disloquer sous l'effet conjugué de la décentralisation et de l'effacement des frontières. Migrations, échanges culturels, coopérations transfontalières, implantations industrielles, poussent certaines régions périphériques à se tourner vers un centre de développement européen. Ainsi, le Nord se rapproche de l'Angleterre et de la Belgique, l'Alsace de l'Allemagne rhénane, la région lyonnaise de la Bavière, de la Suisse et de l'Italie du Nord. Si ces échanges peuvent constituer une voie intéressante de développement économique, encore faut-il pouvoir les contrôler. Si tel n'était pas le cas, la cohésion de notre propre territoire pourrait être affectée. Déjà, 60 000 Alsaciens partent chaque jour travailler de l'autre côté du Rhin !

En troisième lieu enfin, le dernier risque, et non des moindres, tient à l'opposition entre la surconcentration urbaine et l'appauvrissement du milieu rural.

Je ne veux pas évoquer à nouveau l'opposition Paris-province, campagnes-villes. Il me faut néanmoins rappeler que 80 p. 100 des Français vivent aujourd'hui sur 20 p. 100 du territoire et que, si rien n'est fait, ce constat s'aggravera.

Cette situation extrême provoque deux types de traumatismes.

D'une part, il y a des espaces urbains surpeuplés, la spéculation foncière, des banlieues fragilisées et un environnement maltraité. Par ailleurs, et c'est paradoxal, alors que les grandes métropoles concentrent une grande partie de la richesse, elles excluent une catégorie de plus en plus importante d'individus sans moyens, lesquels s'entassent dans des banlieues sans âme, sans vie civique, sociale et en état de non-droit.

D'autre part – et ce traumatisme découle du premier – il y a la désertification quasi inéluctable du monde rural. L'exode rural – depuis 1945, l'agriculture a perdu en moyenne 245 emplois par jour – est le signe inéluctable du déclin.

L'agriculture ne peut plus, à elle seule, assurer l'occupation des sols et le développement du territoire. Mais l'inverse est vrai également : un territoire ne peut survivre sans une agriculture dynamique et productive.

J'insiste sur les inquiétudes qui ne peuvent manquer de surgir avec les problèmes provoqués par la PAC ou par le GATT. Les jachères et les limitations de productions mettent en péril un certain nombre de zones de notre territoire.

Je ne traiterai pas dans le détail de la situation désastreuse de la structure de notre territoire, particulièrement du monde rural, la mission sénatoriale en ayant dressé un bilan extrêmement précis. Je me bornerai à analyser les solutions proposées par le projet de loi d'orientation que vous nous soumettez, monsieur le ministre d'Etat.

Je me dois cependant, au préalable, d'évoquer la gestation de ce projet de loi sur l'aménagement et le développement du territoire.

Que d'espoirs ce projet de loi n'a-t-il pas générés ! Que d'illusions déçues !

Mais, monsieur le ministre d'Etat, n'était-il pas risqué d'engager une vaste consultation avec tous les élus de notre pays ? On ne peut pas vous reprocher grand-chose !... si ce n'est d'avoir suscité trop d'enthousiasme en annonçant votre ambition et de l'avoir livrée à l'appréciation collective.

Je crains que le grand débat national, en laissant naître toutes les espérances, n'ait été quelque peu détourné de son objectif. Il a conduit à un vaste éparpillement des idées !

Dès lors que vous rendiez public votre projet de loi, vous ne pouviez que décevoir de nombreux élus ou responsables socio-économiques qui avaient cru que leurs problèmes particuliers et locaux seraient réglés sans délai ! M. le président de la commission spéciale a évoqué le caractère frustrant que peut effectivement présenter un projet de loi d'orientation.

Le Sénat, à travers sa commission spéciale, contribuera à soutenir le Gouvernement dans sa démarche, en adoptant, chaque fois que cela sera possible, des mesures plus ambitieuses. Nous savons que vous le souhaitez et que les élus attendent nos propositions.

Dans cette perspective, je ne reviendrai que très peu sur les propositions de la commission, auxquelles mon groupe et moi-même adhérons totalement. J'évoquerai simplement certains points qui retiennent plus particulièrement mon attention et celle de mon groupe : la péréquation des ressources des collectivités, l'intercommunalité, la notion de pays et les schémas sectoriels relatifs à l'enseignement supérieur, à la recherche, aux télécommunications, à la culture et aux transports.

Nous avons toujours été convaincus qu'il ne pouvait y avoir d'aménagement du territoire sans péréquation des ressources. Le système péréquateur que propose notre rapporteur est une première étape vers plus d'égalité entre collectivités.

Comme lui, on regrettera l'absence d'une grande réforme de la fiscalité locale, mais reconnaissons que la période actuelle ne se prête guère à une telle réforme. Cela étant, il faudra tôt ou tard nous y atteler.

En ce qui nous concerne, nous pensons par exemple, que les bases de perception de la taxe professionnelle doivent faire l'objet d'une révision complète.

A cet égard, le premier problème tient à la variation du taux de cette taxe d'une commune à l'autre. Bien entendu, les communes qui accueillent déjà beaucoup d'activités appliquent en général des taux très favorables, attirant ainsi encore d'autres activités, tandis que les communes pauvres ne peuvent, elles, se permettre de pratiquer des taux faibles. C'est ainsi que la différence entre les unes et les autres s'accentue.

Par ailleurs, et c'est le second problème, la perception par les seules communes d'accueil procure à celles-ci un avantage hors de proportion avec le volume des dépenses qui leur incombent. Cette concentration de la richesse ne permet pas une optimisation des équipements collectifs ouverts sur plusieurs communes.

Seul un approfondissement de l'intercommunalité, notamment dans les zones rurales, pourra servir de levier à la politique d'aménagement du territoire.

M. Jean-Louis Carrère. Très bien !

M. Jean Huchon. Nous regrettons que le projet de loi n'aille pas suffisamment loin dans ce sens. Certains de mes collègues vont proposer d'y parer dans des amendements nombeux et imaginatifs. Quelques-uns souhaitent que soient créés des postes spécifiques d'agents intercommunaux. D'autres militent pour que les structures intercommunales se substituent aux SIVOM. D'autres encore sont partisans d'une élection des responsables de l'intercommunalité au suffrage universel direct.

Sur ces questions, le débat va s'ouvrir. Mais nous nous réjouissons que le Parlement se saisisse du problème.

De la même façon, la notion de pays peut représenter, à terme, un excellent outil. Sur ce point, notre conception est claire. La notion de pays, pour être utile, doit entraîner la révision de l'organisation administrative existante. J'en parle en connaissance de cause puisque je suis, depuis dix-huit ans, président d'un pays qui regroupe soixante-cinq communes, réparties sur six cantons, et 100 000 habitants. Je souhaite que le présent texte permette d'améliorer le fonctionnement de ces structures.

Le pays doit être le cadre d'une optimisation et d'une rationalisation des moyens et des services, adaptés aux besoins réels de la population, Dans cette conception, se pose le problème de la limite territoriale du pays et de la répartition des compétences des communes, mais aussi des départements et des régions.

Il en va de même pour les vastes ensembles interrégionaux prévus dans le projet de loi.

Nous sommes favorables à la création de schémas directeurs sectoriels nationaux. Ils constituent un des apports essentiels de la commission spéciale.

En ce qui concerne l'université, la répartition et la spécialisation de petites unités correspondent depuis longtemps à une nécessité. Ce nouveau modèle d'université pouvant accueillir des laboratoires et des centres de recherche s'impose de plus en plus. Les grands centres explosent.

Le schéma national des équipements culturels et des contrats régionaux d'action culturelle, quant à lui, réjouit d'ores et déjà les provinciaux. En effet, un rééquilibrage de l'action de l'Etat, tant en investissement qu'en fonctionnement, entre Paris et la province est un élément déterminant d'aménagement culturel du territoire.

Ces initiatives témoignent du fait que l'aménagement de notre espace ne se résume pas seulement à des données purement techniques. Elles s'inscrivent dans une conception qui insère chaque individu dans son lieu de vie quotidienne. Elles organisent un espace plus harmonieux et plus cohérent.

Quand, en 2015 – et j'espère avant – aucune partie de notre territoire ne sera située à plus d'une demi-heure de voiture soit d'une autoroute ou d'une voie rapide, soit d'une gare desservie par le réseau TGV, quand les réseaux

de télécommunications à haut débit couvriront l'ensemble du territoire, la vie ne sera-t-elle pas plus facile ? Je le souhaite.

Ces schémas nationaux concourent à donner une autre dimension au projet de loi que nous examinons. Nous nous réjouissons que la commission spéciale ait pris une telle initiative.

Enfin, l'examen de ce projet de loi d'orientation nous invite à réfléchir sur les modalités d'un suivi précis des dispositions qu'il prévoit. Soyez assurés, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, que le Sénat jouera un rôle fondamental dans l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire, comme le suggère si justement la commission spéciale.

En guise de conclusion, je serais tenté de dire que l'aménagement du territoire ne peut se réduire à quelques mesures de circonstance.

L'aménagement du territoire relève avant tout d'une volonté globale et partagée. La volonté du Gouvernement existe. Il revient, sur le terrain, aux citoyens et aux responsables des collectivités d'agir et de choisir, et à l'Etat d'organiser. A aucun moment cette politique ne doit être un prétexte pour légitimer l'interventionnisme de l'un ou le maintien des avantages acquis par certains au détriment des autres. Telle est notre conception de l'aménagement du territoire. On y retrouve naturellement deux idées clés de notre République : l'égalité et la fraternité.

Nous savons que le Gouvernement est favorable aux améliorations proposées par la commission spéciale. Nous ne désespérons pas de voir le Sénat, avec votre accord, monsieur le ministre d'Etat, et l'approbation de M. le président de la commission spéciale, mobiliser l'imagination pour aller encore plus loin. En tout état de cause, il est clair pour nous qu'il ne s'agit que d'une première étape.

Vous pouvez être assuré, monsieur le ministre d'Etat, du soutien du groupe de l'Union centriste et de sa détermination à participer à la réussite de ce grand dessein national. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.)*

M. le président. La parole est à M. Mauroy. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Pierre Mauroy. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, je monte à cette tribune avec la passion, partagée par beaucoup, que le thème de notre débat inspire, mais aussi, je veux le dire d'emblée, avec la déception que le contenu de votre projet suscite, même si la commission spéciale a fait des efforts pour donner des couleurs à un projet bien fade, tel qu'il nous est arrivé de l'Assemblée nationale.

Cette passion, en effet, nous la partageons largement, quelles que soient nos opinions politiques ou nos origines géographiques. Nous sommes tous des élus de la nation, et peu de débats concernent aussi clairement l'avenir de la France que celui-là. Nous sommes tous, ou presque, des élus locaux, et peu de débats concernent aussi directement la vie des Français que celui-là.

A un moment où la politique est souvent injustement décriée, où les politiques offrent parfois excessivement le spectacle de leurs divisions, nous avons l'occasion de retrouver la politique, peut-être la grande politique, celle où l'histoire rejoint les préoccupations quotidiennes de nos compatriotes.

De l'Ancien Régime à la Révolution, de la monarchie à la République en passant par l'Empire, l'histoire multiséculaire de notre pays est celle d'une unité construite par la centralisation.

En faisant adopter les grandes lois de 1982, mon gouvernement a fait de la décentralisation la grande affaire du premier septennat de François Mitterrand. En la poursuivant, les gouvernements socialistes successifs ont entrepris, et réussi, une vraie révolution silencieuse.

Si je rappelle ces réformes, ce n'est aucunement pour polémiquer sur le passé ou pour évoquer les oppositions qu'elles ont pu provoquer jusque dans la Haute Assemblée ; au contraire !

La gauche a fait la décentralisation. La droite a peu à peu à peu rejoint ce mouvement, qui paraît maintenant irréversible, et je m'en réjouis sincèrement. Il appelle une nouvelle impulsion. C'est ce qui nous occupe aujourd'hui avec ce projet de loi d'orientation.

La superficie de la France comme le nombre de ses communes en ont toujours fait un pays à part en Europe, et nos concitoyens ont sans doute toujours eu un rapport plus charnel qu'ailleurs avec la terre. Mais au-delà, derrière ce que l'on appelait naguère l'aménagement du territoire – ce que, monsieur le ministre d'Etat, vous nommez le « développement du territoire », expression à laquelle nous préférons celle de « développement solidaire du territoire » – se profilent désormais trois enjeux majeurs pour notre pays.

C'est, d'abord, un enjeu économique : on sait combien les infrastructures de transport et les nouvelles technologies de communication pèsent sur les choix de localisation des unités de production ou des sièges de sociétés. Chacun a son expérience, et je parle ici avec la mienne : le lancement d'Euralille avec la communauté urbaine que je préside.

C'est, ensuite, un enjeu social. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater d'une région à l'autre les inégalités devant l'emploi et les incidences sur la vie quotidienne du gigantisme d'une région comme l'Ile-de-France, où un million de personnes gaspillent chaque jour deux à trois heures de leur temps dans les transports.

C'est, enfin, un enjeu d'équilibre géographique, au regard des profondes mutations d'un monde rural qui perd de plus en plus de ses actifs agricoles, auquel manquent des ressources suffisantes pour maintenir le développement de ses villages et qui n'est plus toujours en mesure de gérer l'espace de notre territoire.

L'heure est venue de redonner ses chances à la ruralité française, en n'opposant pas artificiellement les villes et les campagnes, mais en assurant leur complémentarité.

C'est sans doute parce que vous avez conscience de ces enjeux, monsieur le ministre d'Etat, que vous avez ouvert le débat d'aujourd'hui. Pour les mêmes raisons, les gouvernements précédents avaient engagé la politique de la ville, fait voter la loi sur l'administration territoriale de la République ou décidé de procéder à des délocalisations.

Cependant, reconnaissons-le, la remise en cause du rôle de l'Etat par les thèses néolibérales à la mode nous a fait perdre beaucoup trop de temps. Mais les modes passent et les temps changent. L'actuelle majorité elle-même considère désormais comme légitime l'intervention de l'Etat et prend conscience que ce qui lui semblait superflu est devenu indispensable.

Vous avez donc engagé un débat, monsieur le ministre d'Etat. Vous avez ainsi créé une attente, vous avez réussi une réelle mobilisation et, j'ose le dire, vous avez éveillé chez certains un espoir. Vous avez parcouru toutes les

régions, quelquefois accompagné du Premier ministre, et ce n'est pas vous faire injure que de penser que le développement du territoire n'était pas, en l'occurrence, votre préoccupation exclusive.

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la DATAR, a formulé des propositions souvent ambitieuses, dont on regrette même qu'elles ne vous aient pas plus largement inspiré.

Vous n'avez pas lésiné sur les moyens, qu'ils soient financiers – une campagne de publicité assortie d'un film – juridiques – avec une session extraordinaire, conduite, hélas ! à marche forcée – ou politiques. Toutefois, sur ce dernier point, quoique vous ayez recherché d'importants effets d'annonce, vous n'avez pas convaincu votre propre majorité.

Je me rappelle d'ailleurs avoir été frappé, lorsque nous vous avons reçu à Lille, par le fait que vous parliez peu et proposiez moins encore. Mystérieux, vous laissiez entendre que l'on allait voir ce que l'on allait voir ! Aussi ai-je attendu. Eh bien, j'attends toujours ! *(Rires sur les travées socialistes.)*

Cette mobilisation était logique si l'on prend en compte vos ambitions. Elle était légitime si l'on mesure les enjeux. Elle devient presque dérisoire si l'on examine les résultats, à tel point que l'exercice de dénigrement méthodique de votre projet de loi, ou plutôt de ce qu'il en reste, est trop tentant pour que nous y cédions, en tout cas trop facile pour que nous nous en contentions.

Mais au cours de ces débats, les socialistes s'opposeront chaque fois que cela leur paraîtra nécessaire et ils proposeront chaque fois que cela leur paraîtra utile.

M. René Régnault. Bien sûr !

M. Pierre Mauroy. Cette discussion générale doit permettre non seulement de commencer l'analyse du texte, mais également de brosser les grandes lignes de notre propre vision de l'aménagement du territoire. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Je formulerai d'abord un constat et procéderai à une analyse.

Ce que l'on observe aujourd'hui, ce que l'on prévoit pour demain, réalité incontournable, c'est avant tout l'accroissement du rôle des villes. En un siècle et demi, les 80 p. 100 de Français qui vivaient dans les campagnes sont devenus citadins ; l'événement majeur de ces quinze dernières années, c'est l'émergence des métropoles.

Le développement du tertiaire et la mondialisation de l'économie placent ces métropoles dans une logique inédite et, dans ce monde de concurrence et de mobilité, ce qui compte, c'est le réseau que nos villes sont capables d'animer.

Le phénomène est d'autant plus déterminant que l'Union européenne s'approfondit et qu'elle risque de s'organiser spontanément autour de la fameuse « banane bleue », cette dorsale qui va de Londres à la Lombardie en passant par les Pays-Bas, les Flandres et les villes allemandes. Lille et Strasbourg se situent à la limite de cette dorsale ; Paris et Lyon se trouvent à la marge ; mais le reste de notre territoire s'y retrouve d'autant moins que l'émergence des pays d'Europe centrale accentue encore les risques de déséquilibre en dépit des efforts de l'Union européenne et du développement des fonds structurels.

M. René Régnault. Eh oui !

M. Pierre Mauroy. Vous avez oublié l'Europe ; même la coopération transfrontalière ne vous a guère inspiré. Vous avez donné au départ une vision caricaturale des villes et du monde rural. Fort heureusement, la commission spéciale a rétabli la liaison entre les deux, mais notre constat et notre analyse divergent encore, et tout part de là.

Il en est de même des objectifs et des principes qui doivent sous-tendre la politique de l'Etat, qui, lui, doit garder son rôle et son autorité.

Nous avons fait la décentralisation : en aucun cas, cette décentralisation ne doit gêner le rôle et l'autorité de l'Etat... *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. René Régnault. Au contraire !

M. Pierre Mauroy. ... et, en tant que Premier ministre, je n'ai jamais cherché à amoindrir le rôle des préfets – des préfets que j'ai d'ailleurs placés, et c'était nouveau, au-dessus de tous les fonctionnaires, dans le département et dans la région –...

M. René Régnault. Très bien !

M. Pierre Mauroy. ... des préfets qui représentent tout le Gouvernement et qui discutent avec des collectivités territoriales majeures et égales entre elles.

Mais cette politique ne peut pas, ne peut plus avoir pour objectif l'Etat lui-même. Elle ne doit avoir qu'une finalité : l'homme. *(Applaudissements sur les mêmes travées.)*

Elle doit être faite pour l'homme, pour améliorer sa vie quotidienne et son environnement, pour augmenter ses chances de trouver un emploi et pour lui permettre de participer aux décisions qui le concernent.

Bref, en cette fin de XX^{e} siècle, la loi devra ouvrir les perspectives d'une nouvelle citoyenneté, et ce n'est pas le moment de remettre les élus à l'ombre des casquettes des préfets. *(Applaudissements sur les mêmes travées.)* Pour nous, en effet, il ne s'agit pas seulement d'affirmer une priorité ; il faut aussi en tirer des principes.

Le premier de ces principes, c'est la poursuite de la décentralisation. La décentralisation a ouvert un véritable droit à l'initiative, à l'imagination, au développement, et sa réussite est impressionnante.

Regardez comme les villes ont changé : la fonction des élus, et notamment du maire, est passée de l'administration du début du siècle à la gestion, puis à l'animation de la commune.

Le pouvoir, qui avait été confisqué par l'histoire, a été rendu aux citoyens par l'intermédiaire de leurs représentants. C'est dans cette voie qu'il faut avancer, en accordant davantage de places aux associations et à la société civile.

Le deuxième principe, c'est l'approfondissement de la démocratie.

Le troisième, c'est le renforcement de la solidarité entre l'Etat et les collectivités locales, entre les différentes collectivités, au sein même des collectivités, bref, à tous les niveaux.

Ces objectifs et ces principes, vous les avez négligés : votre projet concerne surtout l'Etat, très peu la solidarité – heureusement, la commission spéciale envisage de nous faire des propositions sur la péréquation financière entre les régions – et pas du tout la démocratie.

Ces principes imposent d'engager des réformes et de dégager des moyens, sans craindre de bouleverser des habitudes et de modifier tout ce qui doit évoluer, de la répartition des compétences à la fiscalité locale en passant par les institutions locales et nationales.

Le principe de subsidiarité, lancé par le débat européen, pourrait être appliqué au niveau local : les tâches de gestion devraient pouvoir être assurées par la collectivité la plus proche et la plus à même d'associer les citoyens.

L'intercommunalité, qui est la réponse la mieux adaptée à notre éparpillement, pourrait être davantage encouragée.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Pierre Mauroy. Songez qu'il n'y a toujours que neuf communautés urbaines – forme la plus élaborée de l'intercommunalité – comme il y a dix ans, comme il y a vingt ans !

Et cela va durer comme cela encore vingt ans si l'on n'y porte point remède !

Songez qu'il n'y a que très peu d'associations de communes et que les communautés de villes ne prennent que bien lentement leur essor.

L'intercommunalité devrait être légitimée par le suffrage populaire, surtout lorsqu'il s'agit de communautés à fiscalité propre, ...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Pierre Mauroy. ... qui doivent lever l'impôt ; ce serait encore plus nécessaire si elles devaient assurer la péréquation des taxes, comme beaucoup le revendiquent. Mais il ne faut pas biaiser ! C'est, conformément à notre tradition, l'ensemble des élus et non le seul président qui doivent être soumis au suffrage direct.

Et nous nous opposerions à un amendement qui apparaîtrait, pis encore qu'un amendement de circonstance, comme un amendement personnel !

Les conseils de quartiers, élus au second degré et chargés de l'animation des quartiers, pourraient être systématisés dans les communes de plus de 20 000 habitants.

Quant au nombre des régions, qui constitue l'une de nos faiblesses, il pourrait être utilement réduit afin de donner à celles-ci la taille adéquate pour leur permettre de lutter avec leurs homologues européens. Il faut des régions moins nombreuses et plus fortes, répondant à la fois au principe de développement et de solidarité.

Encore faut-il mettre de l'ordre dans les différents schémas qui ont été présentés, pour être finalement tous retirés ! Encore faut-il aussi tenir compte de l'histoire. A cet égard, permettez-moi de vous dire, messieurs les ministres, que tous les habitants du Nord - Pas-de-Calais ont été choqués par ce découpage qui les coinçait et les réduisait à l'extrême nord, à côté d'une région parisienne excessive. En effet, ils se souviennent que, pendant la guerre, la France avait été divisée non pas en deux mais en quatre zones : la zone libre et la zone occupée, bien sûr, mais aussi, monsieur Hœffel, l'Alsace-Lorraine annexée et le Nord - Pas-de-Calais, rattaché à la Belgique et destiné au même sort.

Le rôle de la Haute Assemblée, mes chers collègues, pourrait également être repensé à partir de cet enjeu. Je suis favorable, et les socialistes avec moi, à ce que le Sénat devienne réellement la chambre des collectivités locales, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

Cela suppose, à l'évidence, non seulement l'établissement d'un rapport annuel sur l'état de la décentralisation et de l'aménagement du territoire – que l'observatoire dont nous adoptons le principe devra préparer – mais aussi un débat public ; cela suppose également une priorité de discussion au Sénat des textes concernant les collectivités locales.

La fiscalité locale, enfin, devrait être réformée, qu'il s'agisse de la taxe d'habitation ou de la taxe professionnelle, qui pourrait être unifiée au niveau du « pays », ou de l'agglomération, et non au niveau national, comme vous en avez émis l'idée. Fausse idée, en l'occurrence, dont il faut se méfier.

Voilà les vrais thèmes sur lesquels nous devrions discuter. Or vous ne les évoquez même pas, ou vous en remettez la discussion à plus tard !

Votre projet de loi comporte, ici ou là, des aspects positifs : la poursuite de la déconcentration, la volonté de maintenir les services publics ; la création de quelques fonds et, notamment, l'aide à la création d'entreprises.

Mais les socialistes tiennent à formuler quatre critiques, dont le débat parlementaire devra tenir compte.

Votre projet de loi comporte, messieurs les ministres, des ambiguïtés, des incohérences et des insuffisances, voire des dangers.

Les ambiguïtés tiennent avant tout à ce que vous ne formulez pas : je pense notamment à la notion de « pays ».

Bonne idée que cette idée de « pays », même s'il faut s'interroger sur la pertinence de cette notion dans les zones urbanisées ! Mais comment peut-on lancer une idée pareille sans dire à quoi elle correspond dans la réalité. Qu'est-ce qu'on va faire de ces « pays » ?

Le projet de loi ne peut que semer le doute sur l'objectif qui leur est assigné. S'agit-il d'une réorganisation territoriale de l'Etat visant à redécouper simplement les arrondissements ? C'est ce que j'ai cru comprendre tout à l'heure. Ce serait d'un intérêt bien mince ! S'agit-il d'un nouvel échelon territorial ? Quelles sont, concrètement, les conséquences de la reconnaissance d'un « pays » ?

Il ne suffit pas d'annoncer la naissance du « pays ». Il faut en définir le rôle, c'est-à-dire, l'aide au développement local qui en résultera par la mobilisation des élus et des acteurs économiques au sein de structures intercommunales souples. Nous déposerons un amendement dans ce sens.

Les incohérences concernent à la fois votre texte et son articulation avec la politique générale du Gouvernement. Afin de lutter à la fois contre la politique du fait accompli et contre la corruption, vous souhaitez donner un effet suspensif aux demandes de sursis à exécution présentées par le préfet en matière d'urbanisme.

Monsieur le ministre d'Etat, vous cédez ainsi à ces rumeurs selon lesquelles la décentralisation serait à la source de la corruption !

MM. René Régnault et Jacques Bialski. C'est insupportable !

M. Pierre Mauroy. Je m'inscris en faux contre cette nouvelle rengaine. Par les temps qui courent, mieux vaudrait pour l'Etat ne pas instruire ce procès. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Mieux vaudrait, en revanche, rétablir les dispositions de la loi Sapin concernant les marchés publics et les délégations de services publics que vous avez supprimées. C'est ce que les socialistes proposent. *(Très bien ! sur les mêmes travées.)*

Il est également prévu dans le projet de loi de regrouper ici des fonds existants et d'en créer là de nouveaux. Mais il faut préciser comment seraient répartis les crédits au sein de ces fonds regroupés. Il faut expliquer pourquoi le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France est exclu de ces regroupements alors qu'il permettrait d'assurer une meilleure péréquation des richesses. Bref, il faut que l'on sache s'il y en a trop ou trop peu !

Le projet de loi comporte, et c'est notre troisième critique, des insuffisances, notamment en ce qui concerne la solidarité financière. La commission spéciale, présidée par M. Jean François-Poncet, propose d'instituer une péréquation entre les régions.

Nous soutenons cette proposition. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)* Mais nous voulons souligner qu'elle ne constitue, pour nous, qu'un aspect d'un mouvement plus vaste et qu'elle doit aller de pair avec une nouvelle carte des régions, avec une réforme de la fiscalité locale et avec une péréquation au sein même des régions. C'est indispensable. *(Très bien ! sur les mêmes travées.)*

Le projet de loi comporte, enfin, des dispositions dangereuses. Les directives territoriales d'aménagement du territoire seront de la compétence du pouvoir réglementaire, remettant en cause la décentralisation puisqu'elles seront opposables aux tiers là où n'existe pas de régime dérogatoire. Et là où existe un régime dérogatoire prévu par la loi, vous allez jusqu'à offrir à ces directives la possibilité « d'adaptations » ! Sans doute celles-ci doivent-elles être « mineures ». Il n'empêche que, à l'instar de M. le rapporteur, les socialistes considèrent cette innovation comme « surprenante et inquiétante ». Vous l'avez compris, mes chers collègues, nous dénonçons et nous combattons fermement cette disposition.

Toutes ces critiques, qui ne sont pas exhaustives, portent sur des aspects précis du texte. Par amendements, celui-ci peut donc être amélioré. Mais il demeurera un texte dont le contenu a été peu à peu, à chaque étape, édulcoré, au gré des résistances qui se manifestaient, de reculs sur tel point en replis sur tel autre. Le constat s'impose : depuis l'idée de départ, annoncée avec éclat, c'est à une véritable retraite que nous avons assisté !

Ainsi, la DATAR avait assigné trois objectifs ambitieux à la politique d'aménagement du territoire : « une France plus équilibrée et plus solidaire ; la croissance au service de l'emploi ; la France au cœur de l'Europe ». Ces deux derniers objectifs ont sombré corps et âmes quand le premier émerge à peine.

Plusieurs sénateurs socialistes. Très bien !

M. Pierre Mauroy. Le projet de loi, à l'origine, était accompagné d'une annexe dessinant le schéma national du territoire sans lequel notre discussion est un peu vaine. Sans doute son contenu était-il contesté. Sans doute la procédure adoptée pour son élaboration était-elle contestable. Il n'empêche que sa disparition diminue l'intérêt de nos débats.

Un grand emprunt national destiné à fournir les moyens indispensables à votre ambition a été envisagé. Il a été abandonné.

M. René Régnault. Il n'y a plus rien !

M. Pierre Mauroy. Et vous réussissez le tour de force de présenter un budget en baisse ! C'est tout de même extraordinaire au moment où est lancée cette grande réforme de l'aménagement du territoire !

Monsieur le ministre d'Etat, je ne doute pas que votre projet de loi sera voté : nous sommes à six mois des élections et vous disposez, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, d'une majorité trop confortable pour qu'il puisse en être autrement ! Pourtant, vous le savez bien, nul n'est satisfait de ce texte, ni à gauche, ce qui paraît logique, ni à droite, ce qui semble plus inquiétant.

Votre projet de loi devait fixer des orientations. Il se contente de distribuer des rapports et de renvoyer à des lois ultérieures.

Il institue une législation à crédit, ce qui est nouveau, et ce crédit est à long terme. Ce projet de loi sera peut-être voté à la fin de cette année. Les rapports seront peut-être remis pour la fin de 1995. Un nouveau projet de loi sera peut-être déposé à la fin de 1996. Les décrets d'application, sans doute des simulations ou une application progressive, nous mènent à la fin de 1997. Comme votre texte le prévoit, une évaluation doit intervenir à la fin de 1998, et donc une nouvelle loi, de nouveaux décrets, de nouvelles simulations... Bref, c'est un beau débat en perspective pour l'élection présidentielle, à ceci près que votre démarche nous renvoie à l'élection présidentielle de 2002, ce qui, convenez-en, semble un peu lointain ! *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

Voilà quelques mois, vous avez pris la responsabilité de mettre en jeu votre présence au Gouvernement en cas de dénaturation de votre texte, monsieur le ministre d'Etat. Je respecte cet engagement, qui témoigne de l'attachement que vous portez à votre projet. Il y a quelques semaines, vous avez affirmé votre insatisfaction devant l'état actuel de votre projet de loi après la lecture de l'Assemblée nationale.

M. Guy Allouche. Alors il faut démissionner ! *(Sourires.)*

M. René-Pierre Signé. Il a été désavoué !

M. Pierre Mauroy. Et il va sans dire que nous sommes nombreux à partager votre sentiment !

Aussi, la question que je voudrais vous poser est la suivante : quelles sont les améliorations du texte que vous estimez nécessaires à votre maintien au Gouvernement ? *(Très bien ! et rires sur les travées socialistes.)* Je dis cela avec le sourire, monsieur le ministre d'Etat ! Après les ministres qui ont démissionné, ceux qui risquent de devoir le faire, ceux, ou plutôt celui que vous-même invitez à abandonner ses fonctions, si vous décidiez à votre tour de vous retirer, le Gouvernement se trouverait dans une situation que les socialistes regarderaient sans inquiétude ni satisfaction, mais avec, je dois le dire, un certain étonnement.

Mais je ne doute pas que vous allez nous rassurer, car, en définitive, vous ne trompez personne.

Nous ouvrons aujourd'hui un débat fondamental, parce qu'il concerne à la fois l'emploi, la solidarité, la démocratie, les institutions et l'Europe. Et faute de l'avoir mené à son terme devant le Parlement, il faudra le porter devant le pays.

Aussi, la déception que j'évoquais au début de mon intervention est en réalité un espoir : celui que les prochains mois permettent enfin d'apporter des réponses qui soient à la hauteur des enjeux de demain. Je le souhaite pour la France et peut-être davantage encore pour les Français. *(Applaudissements prolongés sur les travées socialistes.)*

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. du Luart.

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les débats passionnants que nous avons vécus au sein des missions d'information successives, puis dans le cadre de la commission spéciale, ont clairement mis en évidence les difficultés d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire.

M. Daniel Hoeffel, *ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.* Très juste !

M. Roland du Luart. La première de ces difficultés réside dans une impossibilité « cartographique ». Pour simplifier, je dirai que le problème à résoudre est de faire coïncider trois cartes de France : la carte de l'organisation administrative, la carte de la répartition politique en circonscriptions diverses et la carte de la géographie économique. Or, la caractéristique de ces trois cartes est de bouger en permanence, chacune à son rythme propre. Et nous percevons bien que l'immobilisme relatif des deux premières cartes contraste singulièrement avec les déformations considérables de notre géographie économique.

Il ne saurait être question, bien entendu, de courir après le réel en bouleversant régulièrement des contours qui nous sont devenus familiers, trop familiers peut-être. Mais le primat de la carte administrative, né des contingences de l'histoire, est certainement devenu excessif, qu'il s'agisse de la commune, issue en ligne directe de la paroisse d'Ancien Régime, du département, dessiné, si je puis dire, au pas du cheval, et de la région, collectivité territoriale dotée de compétences économiques, qui s'est coulée dans le moule de la « région administrative de programme » – et j'insiste sur l'adjectif « administrative ».

Cette difficulté théorique n'a pas échappé aux rapporteurs : ils ont abordé courageusement ce thème, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences et la reconnaissance des pays. Mais peut-être avons-nous été trop retenus dans notre audace et n'avons-nous pas suivi les conseils de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, qui nous incitait à briser les tabous.

Bref, l'organisation de notre cartographie administrative et politique, qui nous est chère – trop chère, persifleront certains mauvais esprits – n'est plus toujours pertinente. Nous en sommes conscients, mais nous éprouvons quelque mal à imaginer un futur qui ne ressemble pas étroitement à notre présent et à notre passé, c'est-à-dire à notre mandat et à notre histoire nationale.

Les développements rapides de l'intercommunalité, les défis de l'Europe des régions, les multiples actions conjointes entre villes moyennes, entre départements et entre régions, le coût prohibitif de nos structures administratives multiples et l'attente des décideurs économiques nous conduiront, par la force des choses, à prendre des décisions difficiles qui s'inscrivent dans la dynamique enclenchée opportunément par le grand débat national sur l'aménagement du territoire.

La seconde difficulté, parfaitement mise en évidence par M. Jean François-Poncet, président de la commission spéciale, réside dans l'obsolescence des outils traditionnels de l'aménagement du territoire. Les succès rencontrés aux temps de la grande époque de la DATAR résultaient, pour une large part, de l'implantation volontariste des entreprises à statut public : industrie aérospatiale, télécommunications, fabrications militaires ou automobiles, etc. La concurrence internationale a conduit aux privatisations et à la localisation dite « optimale » des facteurs de production. Les délocalisations d'aujourd'hui, qu'il s'agisse des établissements publics ou des aides aux entreprises privées, ne peuvent être, par comparaison, que modestes, parfois coûteuses, mais toujours bienvenues pour les communes d'accueil...

Il en va de même des actions zonées et primées, qui demeurent nombreuses et éparses, mais qui sont largement passées sous « influence » communautaire.

Le troisième outil majeur n'était autre que la croissance rapide de l'économie, qui rendait possible un partage géographique de ses fruits grâce à une panoplie complexe d'outils budgétaires et fiscaux.

Sans croissance forte et durable, sans entreprises publiques mobiles et sans zonage puissant, nous ne baissons pas les bras, mais nous sommes contraints à plus de modestie et à plus d'imagination. Nous devons faire mieux avec moins.

C'est dans cette perspective qu'il convient, à mon sens, de replacer les trois grandes ambitions nourries par la commission spéciale et parfaitement décrites par les excellents rapporteurs : créer les conditions d'un développement durable grâce à un meilleur accès à la ressource publique, aux grandes infrastructures et au savoir.

Ces ambitions sont fondées, même si elles doivent s'inscrire dans la durée et même si elles ne seront que partiellement satisfaites. Elles définissent, à n'en pas douter, le cadre d'ensemble dans lequel devra s'insérer au quotidien la politique économique du Gouvernement.

Le meilleur accès à la ressource publique, que l'on peut appeler péréquation, est une attente forte des élus qu'il convient de ne pas décevoir. Les tribulations de la dotation globale de fonctionnement sont là pour nous rappeler les difficultés – et les ambiguïtés – de la tâche.

La démarche progressive et réaliste que nous propose la commission spéciale est de bonne méthode. Elle est de nature à permettre d'aplanir trois aspérités conceptuelles.

Premier objectif : à quel niveau fixer les calculs ? L'existence de vingt-deux régions métropolitaines très hétérogènes n'est-elle pas encore un obstacle sérieux si nous la comparons avec les onze anciens *Länder* allemands, dont les populations sont certes inégales, mais dont les niveaux respectifs de développement n'ont rien à voir avec les écarts constatés entre l'Ile-de-France et le Limousin ? N'était-ce d'ailleurs pas le moment de réfléchir à un redécoupage de notre carte régionale, afin d'esquisser les contours de véritables eurorégions ?

Deuxième objectif : comment définir les ressources publiques portées au numérateur de la fraction ? L'analyse juridique de la commission spéciale est excellente, mais peut-être incomplète. Si le temps ne m'était pas compté et si je ne craignais de vous lasser, je pourrais m'essayer à démontrer, par exemple, qu'une part significative des concours budgétaires à l'agriculture représente un concours à l'aménagement rural, même si ces crédits publics ne constituent pas des dotations directes aux communes rurales. Nous devrons donc nous attacher, dès l'année prochaine, à une mesure aussi fine que possible du périmètre consolidé de la ressource publique.

Troisième objectif : à enveloppe constante, la mise en œuvre de toute péréquation a pour effet indirect de tarir le financement de certaines actions en région dite riche, même si leur utilité globale est élevée, et, par corollaire, de rendre possible le financement d'autres actions en région dite pauvre, même si leur utilité globale est plus faible pour la nation. L'écart maximal doit donc être judicieusement calculé, et je crois opportun de choisir la fourchette 80 p. 100 - 120 p. 100 de préférence à la fourchette 90 p. 100 - 110 p. 100 qui était initialement envisagée. Donnons-nous de dix à quinze ans pour le faire, mais à condition de commencer le plus tôt possible, et au plus tard en 1996.

Nul doute que cet objectif de péréquation, que je partage sans réticence, réservera des difficultés réelles dans sa mise en œuvre ; nous les réglerons pendant la période

dite de « mise à plat ». Au demeurant, le bon sens nous enseigne que, s'il s'était agi d'une entreprise aisée, il y a bien longtemps qu'elle aurait été menée à bien !

L'une des innovations intéressantes du projet de loi soumis à notre examen réside dans la création de plusieurs fonds d'intervention spécifiques. Ces fonds présentent plusieurs avantages, notamment lorsqu'ils sont constitués sous la forme de comptes d'affectation spéciale : souplesse, association des parties prenantes aux comités d'orientation, financement par les usagers et non par les contribuables, insensibilité aux régulations budgétaires.

En revanche, il conviendra de les calibrer avec soin pour éviter les dérives inflationnistes, de vérifier qu'ils ne se traduisent pas par une diminution concomitante d'autres concours de l'Etat – comme nous l'avons constaté lors de la mise en œuvre du Fonds européen de développement régional, le Feder – de les intégrer dans la problématique de la péréquation et de ne pas monter d'« usines à gaz » supplémentaires.

Sans me désolidariser des décisions prises par la commission spéciale, je me demande, à la réflexion, si le présent projet de loi est le bon support pour régler le financement des liaisons fluviales à grand gabarit et si la ponction de 3,2 milliards de francs sur la consommation des Français est compatible avec les exigences actuelles de notre politique économique et supportable par EDF.

Je rappelle simplement que la commission des finances – même si l'exemple ne vaut que ce qu'il vaut – s'est montrée récemment très réticente vis-à-vis de la suggestion du Gouvernement tendant à permettre à la collectivité de Corse de percevoir une taxe additionnelle sur les fournitures d'électricité, au motif que ce prélèvement pèserait sur les ménages et sur les petites entreprises.

Je souhaiterais maintenant conclure mon propos en analysant certains aspects de la dimension rurale du projet de loi soumis à notre examen, dimension parfaitement décrite par notre collègue M. Gérard Larcher.

J'approuve, bien entendu, la création d'un fonds de gestion de l'espace rural, même si je mesure encore assez mal la façon dont il se conciliera avec d'autres outils qui sont déjà en usage et dont la pérennité ne semble pas remise en cause. Je pense notamment aux OGAF expérimentales, les opérations groupées d'aménagement foncier, aux multiples actions agri-environnementales, aux actions spécifiques en faveur des zones de montagne, aux crédits consacrés à la prévention des risques naturels.

Je souhaiterais donc obtenir, autant que faire se peut, une double assurance du Gouvernement : d'une part, l'assurance qu'il s'agit bien d'un « plus » et non d'un jeu d'écritures se contentant, à terme, de modifier la nomenclature budgétaire ; d'autre part, l'assurance que ce fonds ne viendra pas « brouiller » les procédures actuelles – déjà trop éclatées, peut-être – en superposant plus qu'en intégrant. Je ne dresse nul procès d'intention, mais je souhaite que certaines ambiguïtés inévitables soient levées dès à présent.

Je voudrais maintenant suggérer quelques pistes de réflexion, issues de mon expérience personnelle et visant à redonner un nouvel élan aux zones rurales.

Cette contribution, modeste mais constructive, portera sur trois points.

Premier point, nous allons vers un regroupement rapide des caisses de mutualité sociale agricole, avec les suppressions d'emplois et de services rendus en zone rurale qui en seront le corollaire obligé.

M. Robert Castaing. Ce n'est pas brillant, cela !

M. Roland du Luart. Il me semblerait judicieux, et techniquement réalisable, de permettre aux caisses locales de gérer les pluriactifs et les salariés ou entrepreneurs ruraux qui le souhaiteraient. Nous maintiendrions ainsi les compétences et les services rendus en zone rurale.

Je sais bien qu'on m'objectera l'hostilité des autres caisses de sécurité sociale. On m'autorisera en retour à rappeler l'excellente gestion administrative de ces caisses de mutualité sociale agricole et la nécessité de faire preuve d'imagination et d'audace.

Deuxième point, malgré des efforts récents et louables, des progrès sensibles restent à accomplir en faveur de la filière bois. Nous ne consacrons que 7 millions de francs de crédits publics en faveur de la promotion du bois matériau quand la Finlande y consacre des sommes vingt fois plus importantes. L'utilisation du bois comme source de chaleur pour des équipements collectifs n'en est encore qu'à ses balbutiements, quand elle est consacrée comme une priorité dans un pays comme l'Autriche.

Pour des raisons diverses, notamment fiscales, nous assistons à un déclin rapide des petites scieries, bien qu'elles soient les seules à pouvoir satisfaire les marchés d'intérêt local et à valoriser la ressource de proximité.

M. René-Pierre Signé. Et voilà !

M. Roland du Luart. Il y a là un gisement non négligeable d'emplois à préserver ou à créer en milieu rural, à un coût budgétaire assez faible.

Je rappellerai simplement que la filière bois est le premier créateur d'emplois dans la région Aquitaine et dans la région Lorraine.

M. Jean-Louis Carrère. Merci ! Mais le Gouvernement l'a oublié !

M. René-Pierre Signé. Et dans le Morvan aussi !

M. Roland du Luart. Troisième point, nous devrions probablement nous attacher à la recherche de synergies plus fortes entre les institutions à vocation économique des départements ruraux.

Certains ont préconisé la fusion des chambres consulaires : agriculture, métiers, industrie et commerce. Cette initiative est probablement prématurée et excessive ; nous assistons cependant, dans certains départements, à des efforts consulaires en vue de la recherche d'une meilleure articulation des interventions. Grâce à ces efforts, que nous devons encourager, nous serons mieux à même de pouvoir disposer de véritables professionnels du développement local dotés d'une compétence transversale, sans préjudice, bien entendu, des attributions des collectivités locales. Car force est de reconnaître que, parfois, il y a des projets et des financements sans qu'il soit toujours possible d'y adjoindre un véritable professionnel du développement local, que les communes pourraient choisir dans le cadre d'une procédure contractuelle.

Pour conclure, je voudrais dire toute ma gratitude et toute mon admiration au président Jean François-Poncet qui, depuis plusieurs années, a pris la tête d'une véritable croisade en faveur de l'aménagement du territoire. Il n'y aura ménagé ni son temps, ni ses compétences, ni son enthousiasme communicatif. Ce projet de loi lui doit beaucoup, et le Gouvernement peut être assuré de sa vigilance active et de son concours précieux dans l'observation des suites que devra avoir le texte soumis à notre approbation, qu'il s'agisse des rapports, des schémas ou des lois d'adaptation dont nous allons voter le principe.

Le Premier ministre, M. Edouard Balladur, disait devant nous cet après-midi : « Il faut rendre la France plus compétitive et plus cohérente, préserver l'égalité des

chances ainsi que la liberté d'entreprendre. » Telle est bien la volonté du Sénat. Nous avons voulu être ambitieux dans les objectifs de ce texte, en optant pour le renouveau.

En adoptant ce projet de loi, mes chers collègues, nous rendrons justice au Gouvernement de son ambition pour la France ! *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. René-Pierre Signé. Discours modéré dans l'audace !

M. Roland du Luart. Il ne pouvait en être autrement !

M. le président. La parole est à M. Masson.

M. Paul Masson. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'orée de cet important débat, je ne me permettrai pas de dire que l'on fait de l'aménagement du territoire comme M. Jourdain faisait de la prose, ce serait impertinent. Et pourtant !

Pourtant, combien, parmi les 36 000 maires de France, font aujourd'hui de l'aménagement du territoire sans le savoir ? Obtenir le maintien d'une école primaire, défendre un commerce de proximité, réhabiliter une petite gare, tout cela représente le pain quotidien de beaucoup d'élus. Ils agissent ainsi par engagement personnel, je dirai presque par instinct, beaucoup plus qu'en fonction d'une politique nationale.

Pour trop d'élus encore, le concept même d'aménagement du territoire paraît déboucher sur un débat théorique et obscur. Sans doute, monsieur le ministre d'Etat, vos multiples réunions, depuis un an, ont-elles éveillé une curiosité certaine et un légitime intérêt. Mais le doute persiste au-delà des intentions. Y aura-t-il, dans cette loi, autre chose que des ambitions ? Y aura-t-il des suites concrètes sur le terrain, au-delà de ces textes difficiles à comprendre pour le plus grand nombre ?

Quels sont les partenaires en présence ?

Plusieurs thèses se développent dans le pays.

Pour certains, une politique d'aménagement du territoire se fera d'abord avec la région. Il convient, alors, d'organiser l'Europe des régions. La libre circulation des biens, des services et des personnes laissera toute sa place à la loi du marché, mais les correctifs appropriés, effectués de Bruxelles, apporteront une régulation nécessaire pour affirmer la solidarité européenne. Dans cette conception, l'Etat national s'efface progressivement.

Cette thèse, cette politique, ne peut être la mienne. Rien dans le texte du Gouvernement, rien dans les projets du rapporteur, ne la laisse entrevoir.

M. Jean Chérioux. Heureusement !

M. Paul Masson. Une autre thèse s'affirme, souvent parallèle ou complémentaire à celle de l'Europe des régions, d'ailleurs : poursuivons et renforçons la décentralisation issue des lois de 1982 ! L'initiative rapprochée, la multiplication des centres de décision, l'organisation d'une concertation permanente avec les communes, sont les voies et les moyens d'une politique d'aménagement du territoire effectuée au plus près des citoyens. L'Etat devra « faire l'appoint » et se cantonner, pour le reste, dans ses attributions de souveraineté.

Cette thèse, à mon sens, n'est pas réaliste, car il existe encore d'autres partenaires.

Ainsi, les grandes villes françaises qui ont vocation à être des métropoles d'équilibre, ne trouvent leur compte ni dans la thèse régionaliste ni dans le concept d'une décentralisation départementaliste. Leur spécificité, l'importante concentration de population agglomérée, la complexité des problèmes sociologiques provoqués par la coexistence de populations d'origines souvent différentes leur imposent une réflexion à la fois autonome et homogène. Les solutions techniques sont complexes et onéreuses, la région et le département ne peuvent répondre qu'imparfaitement à leurs impératifs de développement. Les villes aspirent à s'organiser en réseaux et, souvent, en marge des exécutifs locaux. Enfin, la région parisienne pose un problème. Suspectée de boulimie, elle est parfois mal ressentie par la province. Certains ne peuvent se défendre d'un agacement pas toujours formulé devant le centralisme qu'elle évoque. Sa richesse relative et sa tendance à une croissance exponentielle suscitent jalousies ou inquiétudes. Tout à fait injustifiés, ces sentiments sont pourtant fréquemment éprouvés.

Reste l'Etat. Pour quelques-uns, discrets – mais plus nombreux qu'on ne le pense – il ne peut y avoir d'aménagement réel du territoire sans recentralisation. Pour eux, la multiplication des initiatives locales, la pluralité des sources de financement conduisent inéluctablement à la confusion des genres. Les contradictions évidentes entre les intérêts affichés, les distorsions introduites par le jeu des marchés ne peuvent être résolues sans arbitrage d'un Etat fort. Mais il faut être convaincu qu'il n'est plus possible de reprendre, ou de donner l'impression de reprendre, ce qui a été transféré. La réforme de l'Etat tout-puissant, tel qu'il était conçu au XIX[e] siècle, s'est imposée à chacun dans les années quatre-vingt. C'est une page qui est aujourd'hui définitivement tournée.

Cependant, ne nous trompons pas.

Une volonté démocratique a souhaité une nouvelle définition de la répartition des responsabilités en France, mais cette nouvelle définition des rôles n'a jamais signifié la dilution de l'Etat. Celui-ci doit pouvoir, demain autant qu'hier, assumer ses arbitrages et son rôle de gardien de la liberté des citoyens.

Chacun sait, qui vit au contact des réalités, qu'entre région et département, qu'entre ville et campagne, qu'entre grande mégapole et ville moyenne il y a, par le simple fait démographique et économique, des facteurs de discordances importantes et permanentes.

Pour maintenir des cohérences et pour éviter la dilution progressive de notre ensemble national dans un préjudiciable désordre économique et moral, où le plus fort gagnerait à tous les coups, il convient de donner à la nation de nouvelles règles du jeu qui prennent en compte les prodigieuses évolutions technologiques d'un futur que l'on perçoit aujourd'hui beaucoup plus clairement qu'il y a dix ans.

La place de l'Etat est là. Non pas le retour en force de l'Etat napoléonien, non pas le triomphe des Jacobins contre les Girondins. Abandonnons, mes chers collègues, ces références historiques qui conduisent à un débat réducteur !

Il s'agit bien, aujourd'hui, de définir l'Etat dans la société du XXI[e] siècle, l'Etat miroir fidèle d'une société d'égalité vraie. Les chances des citoyens ne seront pas seulement affirmées dans les textes. Elles seront également constatées sur le terrain si nous savons laisser aux collectivités l'initiative de l'imaginaire et la capacité de la coopération, avec, parfois aussi, le nécessaire arbitrage d'un Etat discret mais présent.

Je ne crois pas qu'il puisse y avoir une décentralisation réussie en France s'il n'y a qu'un Etat je ne dis pas faible, mais simplement passif, indifférent ou neutre. Le jeu des collectivités, dans son essence même, est fatalement un jeu de puissance. L'ambition est légitime de développer sa

commune, son département ou sa région. Mais la limite à cette course à l'enrichissement, c'est la solidarité nationale, qui fait que la France sera, demain encore, une nation présente, ouverte et solidaire.

Il serait dérisoire et, en définitive, dangereux pour nos institutions, de vouloir toujours proclamer l'égalité sur les frontons de nos mairies pour l'ignorer dans les faits, dans les villes ou dans les campagnes.

Pour réussir cette tâche nouvelle et assumer ce difficile équilibre, l'Etat doit resserrer ses missions, revoir ses structures et simplifier ses procédures, parce que la décentralisation a été faite non pas pour le confort des élus locaux mais pour un meilleur service des citoyens ; la libre administration des collectivités n'a jamais voulu être une autonomie octroyée, comme auraient pu l'être, en d'autres temps, les chartes que le Roi délivrait aux communes fidèles.

La multiplication des centres de décision et la participation des citoyens – à l'initiative comme à la réflexion – un enrichissement. La multiplication des techniques de communication introduites par la révolution informatique facilite les décisions de proximité ; encore faut-il que le foisonnement des idées, la multiplication des procédures, l'intervention accumulée de financements d'origines multiples et parfois lointaines soient, à un moment ou à un autre, coordonnés.

L'Etat, à travers ses missions nouvelles et ses procédures simplifiées, doit savoir conduire le dialogue enrichissant sans autoriser la cacophonie, encourager les idées nouvelles sans entrer dans la confusion, appuyer les initiatives locales sans aller jusqu'à la concurrence, accroître la participation des citoyens en évitant la paralysie du pouvoir.

Manifestement, l'Etat doit se déconcentrer pour apporter à ses partenaires la capacité d'imaginer en commun, dans le cadre d'une vision globale de la politique d'aménagement du territoire.

Il devra arbitrer entre les intérêts divergents, sinon concurrents, sans étouffer. Cet exercice est éminemment délicat. Il repose, pour une large part, sur l'intelligence des préfets, qui se trouvent placés à la charnière des exigences de cohérence et de liberté.

Il faudra à ces hauts fonctionnaires à la fois des directives claires et des capacités d'initiative élargies. Leurs responsabilités de terrain les mettent en contact quotidien avec des ambitions souvent légitimes mais parfois contradictoires.

Il leur faut une capacité d'explication qui soit suffisamment perceptible pour que le message de l'Etat apparaisse message de justice, de liberté et de sécurité sans que les élus en ressentent un sentiment d'injuste contrainte.

Il leur faut donc une capacité de conviction qui leur permette de traduire et d'interpréter, en termes adaptés, les exigences permanentes de l'Etat, qui participe aux aspirations des communautés jusqu'à la limite obligée où la vision nationale doit toujours l'emporter.

L'article 8 du projet de loi a cherché à avancer dans les voies de cette réforme de l'Etat à travers ses préfets et ses sous-préfets. Pour la première fois, la loi définit la responsabilité des sous-préfets à travers leur arrondissement et, demain, dans les pays.

Nous savons cependant que la résistance des services extérieurs est forte puisque les gouvernements qui se sont succédé depuis dix ans n'ont pu obtenir, jusqu'ici, qu'ils s'affranchissent des liens verticaux qu'ils conservent avec leur ministère parisien. La loi du 6 février 1992 n'a, sur ce point, guère produit d'effet, pas plus que le décret de juillet 1992. *(Exclamations sur les travées socialistes.)*

Nous devons espérer qu'il en sera autrement cette fois-ci.

Tel quel, ce projet de loi a ses forces et ses faiblesses. Je suis personnellement déçu que nous n'ayons pu nous mettre d'accord, au sein de la commission spéciale, sur une claire répartition des compétences entre les collectivités. Il y avait mieux à faire, me semble-t-il, que cette retraite organisée autour de l'amendement de compromis que M. le rapporteur nous proposera à ce sujet.

Sans doute avons-nous pu obtenir – du bout des lèvres ! – que certaines responsabilités puissent être confiées à une collectivité chef de file ; mais nous renvoyons le vrai débat à une loi ultérieure. Sur ce point, nous avons reculé. Peut-être était-ce sage. L'avenir le dira.

Il y a toutefois dans ce projet de loi – c'est sans doute le meilleur – la définition d'une nouvelle égalité des chances.

Depuis longtemps, la République cherche à compenser les inégalités – inégalités physiques, inégalités sociales, inégalités économiques.

Nous nous apercevons aujourd'hui qu'il y a une autre inégalité, celle qui écarte une grande partie de nos concitoyens du savoir, de l'emploi, des services publics, celle qui installe et accentue l'inégalité des citoyens à l'abri de nos lois, celle qui se développe sous le manteau des grands principes républicains : l'inégalité de la géographie. Cela vaut pour les pays les plus isolés mais également pour les cités les plus enclavées de la proche banlieue.

La non-intégration des cités dans le paysage urbain, leur difficile accessibilité, l'éloignement des centres-villes, les coupures urbaines, l'absence de desserte des quartiers pavillonnaires, sont tout autant porteurs d'inégalités que la désertification ou le vieillissement que connaissent certains espaces ruraux.

L'aménagement du territoire ne concerne pas que les ruraux. Trois Français sur quatre vivent dans les villes, un Français sur trois dans les banlieues. Remercions, à cet égard, M. le rapporteur d'avoir bien souligné dans son rapport que l'aménagement de l'espace national ne s'arrête pas à la lisière de nos villes.

M. Roland du Luart. Tout à fait !

Un sénateur socialiste. Heureusement !

M. Paul Masson. Nous ne sous-estimons pas les difficultés accumulées dans cette grande affaire et le chemin qu'il nous reste à parcourir. L'enlisement est sans doute la crainte la plus menaçante et la plus constante que nous pouvons imaginer.

Mais la pertinente réflexion conduite par le Sénat depuis 1989, sous l'impulsion et grâce à la ténacité de M. Jean Fançois-Poncet, président de la commission spéciale, les rapports riches d'observations et de suggestions issues des travaux des missions d'information « espace rural » et « aménagement du territoire », le rapport passionné et passionnant sur la politique de la ville de M. Gérard Larcher, paru en 1992, ont largement ouvert les voies à un débat que nous abordons aujourd'hui, enfin, de front.

Votre campagne de France, monsieur le ministre d'Etat, les multiples rencontres qu'elle a provoquées, les idées brassées à ces occasions, nous interdisent aujourd'hui de décevoir.

Je suis convaincu que ces exigences nouvelles et l'aspiration, aujourd'hui mieux partagée, à une politique ambitieuse d'aménagement du territoire balaieront toutes les pesanteurs qui, à Paris comme en province, pourraient être tentées de jouer l'obstruction.

Nous devons aujourd'hui nous en persuader : nous devenons, les uns et les autres – volontairement ou non, consciemment ou non – porteurs d'un projet important pour la France et pour les Français.

Il y a dans le projet et, singulièrement, dans les amendements du Sénat des espaces nouveaux qui s'ouvrent, offerts à l'imaginaire de nos concitoyens, à l'initiative des élus, à l'énergie de nos chefs d'entreprise.

Seule la Réforme – avec un grand « R » – donnera à ce pays des perspectives à l'échelle de l'Europe du XXIe siècle, la Réforme pour ce gouvernement, monsieur le ministre d'Etat, mais également la Réforme pour les gouvernements de demain. Enfin autre chose, pour notre peuple et pour nos jeunes, que la vision de ces marécages où notre démocratie risque de s'enliser ! *(Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

M. René-Pierre Signé. C'est beau d'y croire !

M. le président. La parole est à M. Paul Girod.

M. Paul Girod. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sentons bien que nous entamons un débat important, sur une question qui, d'une certaine manière, est la finalité même de l'engagement politique : voir comment nous pouvons, dans les années qui viennent, essayer d'organiser la vie des Français sur le territoire national.

En ce début d'une intervention qui sera un peu longue – je vous prie, par avance, de bien vouloir m'excuser de risquer de vous lasser – ...

M. René-Pierre Signé. C'est gentil de nous prévenir !

M. Paul Girod. ... je tiens à exprimer un certain désarroi devant la manière dont nous sommes amenés à débattre.

C'est en effet très tard que nous avons été saisis non pas du texte de l'Assemblée nationale, mais de ce qui, nous le sentons bien, va constituer l'axe de la réflexion du Sénat, c'est-à-dire la contribution éminente, importante, réfléchie et constructive de la commission spéciale.

Ce n'est que vendredi dernier que nous ont été distribuées les propositions que nous allons être amenés à examiner ; de ce fait, nous ne pouvons nous exprimer article par article, comme certains d'entre nous auraient pu le souhaiter puisque c'est l'ordonnancement même du projet qui a été modifié.

Je pense, en particulier, à la kyrielle d'articles nouveaux déplacés après l'article 7, sur lesquels nous n'aurons le droit de parole que pour expliquer notre vote, ce qui me semble un peu court.

Voilà pourquoi je serai conduit, dans quelques instants, à balayer de manière assez précise toute une série de dispositions qui nous sont proposées et sur lesquelles nous n'aurons malheureusement pas, mes chers collègues, la possibilité de nous exprimer, encore que la pratique des sous-amendements, que l'on peut déposer même en séance, puisse éventuellement nous fournir quelque exutoire.

M. Jean-Louis Carrère. Sur la loi Falloux, c'était pire, et vous n'avez rien dit !

M. Félix Leyzour. Dommage que le président et les rapporteurs de la commission spéciale ne soient pas là !

M. Paul Girod. Mes chers collègues, nous allons parler d'aménagement du territoire.

Je sais bien que comparaison n'est pas raison. Mais j'ai si souvent entendu, lors des phases préparatoires, ici même, à Bordeaux ou à Poitiers, faire des comparaisons avec les pays voisins qu'une partie de notre débat sera tout de même éclairée par l'observation de ce qui se passe au-delà de nos frontières.

Tout n'est pas si simple qu'on le dit.

Ainsi, si nous procédons à une comparaison avec l'Allemagne, un certain nombre de chiffres doivent être relevés, à commencer par celui de la densité de la population : nous sommes 57 millions de Français – dernier chiffre connu – sur une superficie de 550 000 kilomètres carrés ; les Allemands sont 85 millions sur 356 000 kilomètres carrés.

Si mes renseignements sont exacts – et je n'ai pas de raison de penser qu'ils soient faux – l'Allemagne compte trente-cinq villes de plus de 200 000 habitants alors que la France n'en compte que onze. De même, l'Allemagne compte trois communes de plus d'un million d'habitants alors que nous n'en avons qu'une. En France, il faut monter à l'échelon de la communauté urbaine pour dépasser trois fois le million d'habitants ; mais, à ce même échelon, l'Allemagne nous distancerait encore largement.

L'essentiel du problème n'est toutefois pas là. Il est dans le fait que dans ce pays voisin, et pourtant très différent, la distance entre les villes n'est absolument pas comparable à celle qui existe entre les nôtres. Pour rejoindre deux de nos villes importantes, il faut, la plupart du temps, faire 300 ou 350 kilomètres, alors que la liaison entre deux villes allemandes importantes nécessite généralement un déplacement d'à peine 200 kilomètres, voire de quelques dizaines de kilomètres.

Par conséquent, l'impact que peut avoir le souci d'égalité des citoyens – qui nous guide – ne sera pas le même dans le contexte français et dans le contexte allemand, et une bonne part des difficultés auxquelles nous sommes confrontés et qui ont pour nom « excédents agricoles », « poids des investissements en communications », ramenées à l'habitant – j'y reviendrai plus tard – ne prendront pas les mêmes proportions en France et en Allemagne.

Comparaison n'étant pas raison, il n'est pas certain, monsieur le ministre d'Etat, qu'en cette période de stagnation économique nous ayons en main tous les moyens nécessaires pour viser l'essentiel des buts qui sont fixés à l'occasion de ce débat.

Je crains que nous n'ouvrions trop de pistes de réflexion, entretenant quelques illusions dans l'esprit de nos concitoyens, sans avoir les ressources humaines, financières et techniques, la puissance économique, ramenée cette fois-ci au kilomètre carré et non pas à l'habitant, qui nous permettraient de faire face aux ambitions de nos concitoyens.

Je rappellerai un chiffre qui a été cité tout à l'heure par M. François-Poncet : 500 milliards de francs ont été consacrés à la réunification allemande. Combien y a-t-il d'argent, toutes péréquations incluses, dans les perspectives de la loi dont nous discutons ? Je crains que nous ne soyons loin de ces chiffres et qu'en conséquence nous ne soyons amenés à devoir, dans nos discours comme dans nos ambitions, raison garder, sachant que nous ne pourrons pas tout faire en même temps.

Notre capitale par rapport aux capitales mondiales de même rang, de même que nos grandes villes par rapport aux autres grandes villes d'Europe n'ont pas une taille excessive. La seule différence par rapport aux pays qui nous entourent, c'est que les distances entre nos grandes

villes sont importantes et que, hors de celles-ci, il n'y a pas grand monde. C'est là une difficulté majeure, sur laquelle nous aurons à revenir.

Je voudrais dire à notre excellent collègue M. Masson que je souscris totalement à l'analyse qu'il fait du rôle de l'Etat.

Je me rappelle qu'il y a douze ans, à cette même tribune, je rapportais la loi sur les compétences, la première des trente-sept lois de décentralisation que j'ai eu l'honneur de rapporter devant le Sénat. M. le ministre d'Etat et M. le ministre délégué s'en souviennent bien : ils étaient sénateurs à l'époque.

Je comparais alors le rôle de l'Etat-République, garant des équilibres, garant de la philosophie de notre nation et le rôle de l'Etat-administration, technique, tatillon, bien souvent paralysant.

Je crois, monsieur Masson, que nous nous comprenons fort bien sur ce sujet. Mais, dans le texte qui nous est soumis, nous relevons bien en permanence la coexistence de deux philosophies. Le texte, même celui de la commission spéciale, oscille, en permanence d'une philosophie à l'autre. La première consiste en la volonté nationale d'organiser, à partir de Paris et à partir des débats parlementaires ou gouvernementaux, le devenir des Français. Dans le même temps, sans qu'on l'avoue de façon claire, la seconde correspond à la nécessité ressentie de confier aux collectivités territoriales, aux initiatives locales, le soin de pousser en avant un aménagement du territoire raisonné par le « petit bout ».

Je rejoins ce que disait notre ami Paul Masson tout à l'heure sur le rôle des 36 000 maires et des 36 000 communes de France, à propos desquels on daube en permanence en disant que ceux-ci sont trop nombreux et que celles-là sont trop petites. Mais comment couvrirait-on le territoire sans nos 36 000 communes ? Comment pourrions-nous disposer à l'échelon local des relais de dévouement, d'engagement personnel et de compétence sans nos 36 000 maires ? Nous reviendrons tout à l'heure sur un certain nombre d'illusions qui débouchent, à mon sens, sur quelques dangers à cet égard.

Je suis d'ailleurs reconnaissant à M. François-Poncet d'avoir rappelé que l'essentiel de l'aménagement du territoire reposait sur les initiatives locales ; cela transparaît peu dans le texte et les débats à l'Assemblée nationale n'y ont guère fait allusion.

M. Aubert Garcia. C'est vrai !

M. Paul Girod. Venons-en à ce texte, qui fourmille d'idées nouvelles. Certaines ne sont que la reformulation d'idées anciennes, d'autres sont totalement originales. Vous me permettrez de les passer en revue dans l'ordre du texte.

S'agissant des idées nouvelles, je citerai notamment la consécration de la notion de « réseau de villes ».

L'idée n'est peut-être pas nouvelle dans sa formulation – je ne suis pas tout à fait certain d'ailleurs qu'elle corresponde totalement dans la réalité à une définition claire – mais, compte tenu de ce que je disais tout à l'heure sur les dimensions relativement modestes de nos grandes villes et sur leur éloignement les unes des autres, il y a là probablement matière à réfléchir.

Il y a dans le texte, me semble-t-il – mais peut-être suis-je dans l'erreur –, une relativisation du rôle des régions tel que certaines d'entre elles le conçoivent aujourd'hui. Il semble en effet clairement ressortir du texte qu'elles ne peuvent s'occuper des affaires des collectivités de dimensions inférieures que dans la mesure où les décisions de celles-ci ont une incidence sur les décisions de portée régionale.

Reste à définir le champ des décisions qui ont une incidence régionale. Mais c'est tout de même là une base pour éviter que ne se complexifient, à partir de la réalité régionale, des relations quelquefois difficiles entre collectivités territoriales lorsque l'on aborde la délicate question de la frontière des compétences.

Nous voyons apparaître – autre idée de ce projet de loi – toute une série de schémas d'organisation. Certains de ces schémas ne sont pas des nouveautés totales. Les schémas d'organisation routière ou autoroutière sont connus depuis longtemps. La commission spéciale nous propose d'ailleurs d'ajouter aux schémas nationaux des schémas sectoriels.

Cette idée est à approfondir, d'autant que la commission vise des domaines sensibles tels que l'université. On peut toutefois s'interroger sur la transposition en France de la notion d'université majeure en ville petite, qui s'est imposée aux Etats-Unis, dont l'histoire est très différente de la nôtre, et qui s'est développée à travers l'Allemagne dans des villes modestes mais aux traditions universitaires très anciennes.

Peut-être convient-il d'explorer cette voie. Reste à savoir si certains conservatismes, qui ont été dénoncés à cette tribune par M. François-Poncet, s'adapteront facilement à cette nouveauté.

M. Jean-Louis Carrère. C'est un spécialiste !

M. Paul Girod. Je relève un point très délicat, autant dans le texte proposé par la commission spéciale que dans celui du Gouvernement : le schéma ferroviaire.

Il est par exemple froidement écrit dans le texte : « Est de notion nationale le schéma des TGV ». Le reste, ce sont des dessertes régionales.

Je regrette de dire que s'écouleront de nombreuses années avant que l'on aboutisse à une desserte équilibrée du territoire par des TGV pas uniquement centrés sur Paris ! Et, pendant ces années, les autres lignes seront encore d'importance nationale et internationale.

Je crains donc que, partant des formulations du projet de loi, on ne débouche un beau matin sur une régionalisation de l'ensemble des transports ferroviaires hors TGV dont les conséquences sur les équilibres financiers locaux seront loin d'être négligeables.

Le schéma des télécommunications est une autre idée nouvelle du texte. Nous touchons là à un des points essentiels de l'avenir de notre pays et sur lequel nous avons probablement d'ailleurs une énorme longueur d'avance par rapport à nombre de nos concurrents.

Développer des télécommunications de grande qualité sur l'ensemble du territoire me semble être un des moyens de « gommer » cet effet de dispersion de la population sur un territoire très vaste et, partant, de mettre à la disposition de nos localités et de leurs forces économiques un outil de développement, car on ne pourrait probablement pas les atteindre autrement. Encore faut-il, pour ce faire, que la motivation de la mise en place des réseaux de télécommunication ne soit pas la transmission de l'image ludique, mais bien d'abord la transmission des caractéristiques, des données, des pensées, des ordres des entreprises entre elles.

Or, je crains qu'on ne laisse se développer dans le public l'idée selon laquelle la finalité des réseaux de communication de grande qualité sera d'abord orientée vers l'image et non vers l'activité économique. Il faudra être attentif sur ce point.

La notion de collectivité « chef de file » est une autre nouveauté, propice pour éluder le problème des compétences. Cette notion est probablement utile dans la mesure où, c'est vrai, on n'évitera jamais assez les financements croisés, qui sont à mes yeux une horreur et qui, surtout, étaient trop souvent décidés sous la pression de l'Etat pour faire payer un certain nombre de tâches qui devraient être les siennes par les collectivités territoriales.

Cette nouveauté permettra toutefois à une collectivité qui veut mener une action d'obtenir le concours des autres collectivités.

Mais comment déterminer quelle sera la collectivité chef de file ? Pour ma part, je ne crois pas, malgré ce qu'en pense la commission spéciale, qu'il convienne de le préciser dans la loi. Mieux vaudrait partir de l'initiative locale et que soit désignée chef de file la collectivité qui souhaite entraîner les autres dans une opération dont elle assumera ensuite les dépenses de fonctionnement.

En effet, bien souvent il est trop facile d'amener Pierre, Paul, Jacques ou Jean dans une opération d'investissement, alors que ce sont les dépenses de fonctionnement qui conditionnent la réussite ou l'échec de l'opération. Or, bien souvent, on élimine par avance cet obstacle.

Je crois, pour ma part, que la notion de chef de file devrait être pensée plutôt à partir de cette idée-là qu'à partir d'une définition *a priori* qui sera toujours contredite par la vie. « Défini à l'échelon national » : avec cette expression, on retombe dans ce débat permanent, cet aller et retour qu'on trouve tout au long de ce texte de loi entre la confiance faite, ou tout au moins prétendue telle, aux collectivités territoriales et la notion bien française, bien cartésienne, consistant à vouloir tout organiser à l'échelon national.

Cela est d'autant plus vrai que, dans le texte proposé par la commission spéciale, il est dit que la collectivité chef de file « coordonnera les initiatives des autres ». Oh là là ! Je ne suis pas certain que la notion de tutelle ne soit pas plus ou moins inconsciemment sous-jacente dans le texte et qu'il ne faille pas être vigilant sur ce point précis !

Il est un autre point curieux dans le texte présenté par la commission spéciale, je veux parler du principe de la prise en main. Je tiens ici à citer le texte car sa formulation vaut tout de même la peine d'être relevée : « La même loi » – c'est-à-dire celle qui évoquera les collectivités chefs de file – « déterminera les conditions dans lesquelles, dans le respect des orientations inscrites au schéma national d'aménagement et de développement du territoire, une collectivité pourra, à sa demande, se voir confier une compétence susceptible d'être exercée » – non pas pour une autre collectivité, mais – « pour le compte d'une autre collectivité » !

Cela mérite au moins des éclaircissements, ne serait-ce que pour savoir s'il s'agit de la prise en main par une collectivité de dimension supérieure d'une compétence qui pourrait être exercée par une collectivité de dimension plus petite, ou s'il s'agit, au contraire, de l'éventualité d'un appel en responsabilité, comme cela avait été prévu dans la loi de 1983 sur les collèges, par une collectivité plus petite d'une compétence qu'elle estime pouvoir mieux exercer, au plus près du terrain, que la collectivité plus grande. C'est le premier point.

Second point : le moins que l'on puisse dire, c'est que la rédaction me semble un peu curieuse.

Autre nouveauté, totale celle-là, même si elle reprend la formulation ancienne des « contrats de pays », la notion de « pays ».

Je note que la notion est apparue dans le document intermédiaire, document d'ailleurs fort intéressant, monsieur le ministre d'Etat.

A ce propos, nombre de mes collègues ont été un peu déçus de constater que beaucoup de propositions qui les avaient passionnés, voire enflammés, sur les compétences, sur la fiscalité, ne figuraient pas dans le texte définitif du projet de loi. Mais nous avons bien compris que vous avez rencontré un certain nombre de difficultés sur votre chemin, qui n'ont peut-être pas toutes été gommées à l'Assemblée nationale !

Tout à l'heure, la commission spéciale a exprimé le sentiment que le débat de l'Assemblée nationale avait enrichi le texte. Mais je vous ai entendu, en d'autres lieux, émettre un avis un peu différent.

Toujours est-il que nombre de notions que nous espérions voir prendre corps ont disparu en cours de route, mais que celle de « pays » figure dans le projet de loi, sans d'ailleurs qu'il en ait été donné une définition juridique ni par le Gouvernement, ni par l'Assemblée nationale, ni par la commission spéciale du Sénat.

Cependant, le « pays » va agir. Il « prend en compte les communautés d'intérêts » et, mieux encore – et c'est là, mes chers collègues, où il faut être très attentifs – il va « constituer un périmètre de solidarité au titre de l'article 62 de la loi ATR de 1992 ». Cela signifie que, même si on ne l'avoue pas, le pays sera – et ce sera peut-être contradictoire avec le chapitre relatif à la coopération intercommunale – le lieu de rassemblement juridique normal des coopérations intercommunales au sens large du terme.

Si on rapproche cela du membre d'article envisageant l'élection du type PLM – sans parler du démembrement éventuel des départements – c'est l'existence des 36 000 communes en tant qu'entités indépendantes qui, à terme, peut se trouver menacée.

La notion de « pays » est intéressante. Il faut l'approfondir, mais avec une grande prudence ; surtout, il convient de ne pas se laisser aller au petit jeu des slogans sur cette notion nouvelle, si séduisante soit-elle, d'autant que M. le ministre d'Etat nous a apporté une information inédite : le « pays » deviendra le plus petit échelon de contractualisation de l'Etat.

Or qui dit contractualisation dit existence juridique. Et pardonnez-moi certaines réflexions sur la nature de cette existence juridique, si intéressant que soit le fait que l'Etat va accepter de descendre jusqu'à ce niveau-là pour contracter directement.

Le pays est une innovation qu'il faut saluer. Mais soyons bien sûrs, mes chers collègues, que l'aménagement du territoire sera plus dominé par cette notion de « pays » et par ce qui n'est pas dit – mais est peut-être pensé ici ou là – que nous ne l'imaginons aujourd'hui.

La notion longuement développée d'accès égalitaire aux services publics, pris au sens large du terme, et de stabilisation du maintien de ceux-ci débouche quelquefois sur des suggestions un peu étonnantes, voire folkloriques.

Je citerai notamment l'introduction, dans un texte d'une telle ampleur intellectuelle et d'une telle portée à long terme, des officines dans les communes de moins de 2 000 habitants. Voilà qui est quelque peu illusoire.

Il ne me semble pas raisonnable non plus de dire qu'aucune portion du territoire national ne devrait être à plus d'une demi-heure d'automobile d'une grande infrastructure. Je crains que cette simplification réductrice ne cache quelques illusions. Certes, le point culminant du Mont-Blanc est bien une fraction du territoire national,

mais je vois mal comment il pourra, un jour, être à moins d'une demi-heure d'une autoroute ou d'une route à quatre voies !

Cet exemple me permet de bien montrer qu'en nous fondant sur de telles notions nous risquons d'être obligés, dans les années à venir, de consacrer à des infrastructures pas toujours utiles ou, tout au moins, pas immédiatement rentables des sommes très importantes.

Voilà qui risquerait de mettre en péril l'équilibre des finances de l'Etat, d'autant que les articles relatifs à l'accès égalitaire aux services publics sont assez flous s'agissant des moyens financiers.

Il ne suffit pas de dire : « l'Etat paiera ». Nous savons tous, que nous appartenions à l'opposition ou la majorité, que cette affirmation trouve très rapidement ses limites sauf si l'on part de l'analyse que j'ai faite tout à l'heure à propos du schéma ferroviaire et de la régionalisation de toutes les lignes non TGV pour craindre un piège qui, j'en suis persuadé, n'est dans l'intention ni du Gouvernement ni de la commission spéciale.

Je sais qu'il est prévu – c'est une notion intéressante – une modulation par zones. J'en ai compté onze dans ce texte, et je suis certain de ne pas être exhaustif : les zones économiques prioritaires, les territoires ruraux en retard de développement, les zones prioritaires d'aménagement du territoire, les zones prioritaires de développement du territoire, les zones en retard de développement, les zones de reconversion industrielle, les zones rurales défavorisées, les zones en difficulté, les zones rurales fragiles et les parties du territoire caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé. Toutes ces zones seront d'ailleurs définies par décret.

Il est intéressant de « zoner », mais je ne suis pas sûr que les Français vont s'y retrouver aussi facilement qu'on l'espère. Il aurait peut-être été plus intéressant, puisque l'on parle de simplifier les modes de coopération intercommunale, d'écourter la litanie des zones diverses et d'essayer de mieux harmoniser les éléments de cette liste.

J'en viens à une nouveauté portant sur un secteur totalement différent : l'instauration de mesures plus souples pour les entreprises, surtout lorsqu'elles ne sont pas situées dans les grandes zones de développement. Ce sont des pistes qui doivent être explorées et exploitées, en particulier celle du fonds national de développement des entreprises.

Néanmoins, monsieur le ministre d'Etat, j'attire votre attention sur les imprudences commises dans le texte, sur un point notamment.

Il est question de conforter les fonds propres des entreprises par des prêts aux personnes. Si l'on veut étouffer les entreprises, c'est ainsi qu'il faut s'y prendre !

Pour étoffer les entreprises en développement, il convient, non pas d'accorder des prêts aux personnes, mais de procéder par apports de fonds propres. Or on sait bien que, pour l'instant, ceux-ci ne peuvent pas être mobilisés.

Honnêtement, je connais de nombreux responsables de collectivités territoriales qui butent depuis des années sur le moyen d'alimenter en fonds propres une entreprise qui a besoin de 50 000 francs ou de 100 000 francs. Trouver 3 millions de francs, c'est simple ; trouver 50 000 francs, c'est impossible ! Or c'est souvent pour des sommes de cette importance que des entreprises en devenir capotent.

Je souhaiterais, en ce qui concerne ce Fonds national de développement des entreprises, que l'on accorde un peu plus d'intérêt à ce que pourrait être l'alimentation sur fonds publics de la partie administrative de la gestion de fonds à risques localisés, laissant aux investisseurs l'entière responsabilité de leurs risques, mais les déchargeant du coût d'étude, des dossiers.

Le texte incite les Français à être plus mobiles. C'est parfait. L'absence de mobilité est, en effet, l'un des grands freins au développement de notre pays et probablement l'une des explications de la désertification du monde rural.

Exonérer de taxe professionnelle les entreprises dans les zones fragiles répond sûrement à une nécessité. A ce sujet, puis-je vous faire remarquer, monsieur le ministre d'Etat, que, comme d'habitude, nous relançons ainsi la vieille bagarre sur la compensation ou l'exonération et que la compensation, bloquée au taux des taxes professionnelles de 1994, est inacceptable ?

J'ajoute que dans le projet de loi relatif à la Corse les députés ont fait une percée intéressante par l'affectation d'un impôt complémentaire de compensation au bénéfice des départements de l'île. Nous aurons intérêt à nous en inspirer !

S'agissant de la relance de la vie rurale, l'ensemble des mesures proposées me semblent bonnes.

Je m'interroge toutefois sur les dispositions relatives aux additifs d'origine agricole dans les carburants qui ne seraient applicables qu'aux zones rurales. Il ne peut s'agir, à mes yeux, que d'une erreur de rédaction. En réalité, l'objet du projet est bien le développement des zones rurales et il s'agit donc d'additifs aux carburants en général, même si le texte ne le précise pas clairement, les difficultés majeures soulevées sur ce point à Bruxelles n'étant bien entendu pas du ressort d'une discussion sur l'aménagement du territoire en France.

Pour ce qui est du brassage de populations, le texte est intéressant, encore que deux alinéas positifs soient vidés de leur sens par un troisième qui dispose que le « préfet peut déroger en permanence aux dispositions des alinéas précédents ».

En matière de coopération intercommunale, monsieur le ministre d'Etat, on ne peut pas envisager de simplifier les modes de coopération intercommunale et, dans le même temps, laisser se dérouler inéluctablement le calendrier imposé par la loi de 1992 relative à la réunion des commissions départementales de coopération intercommunale, la mise en place des schémas et les délais impératifs fixés à la réponse des communes.

On ne peut pas faire l'un et l'autre en même temps. C'est l'un ou l'autre, mais pas les deux !

J'en viens aux finances, que la commission spéciale a considérées comme un point central.

On sait bien que l'article s'inspire des pratiques de la République fédérale d'Allemagne. Mais j'ai déjà dit à quel point il me semble impossible de comparer ce qui se passe dans ce pays à ce qui se passe chez nous, en raison de l'histoire, de la structure fiscale des *Länder* par rapport à l'Etat fédéral, du mécanisme du retour des ressources nationales en direction des collectivités territoriales. Dans ces conditions, le principe 180-120, qui a été très amoindri par rapport à ce qui avait été prévu au début, me semble encore porteur d'illusions dont je souhaiterais que l'on fasse l'économie pour l'avenir tellement tout le monde en sera prisonnier une fois qu'il aura été adopté, s'il doit l'être.

Je voudrais d'ailleurs faire remarquer que l'indice de richesse sera tempéré par l'indice des charges. A ce propos, je me rappelle voilà quinze ans, dans cette même enceinte, le débat qui s'est déroulé sur la dotation globale d'équipement première manière à l'occasion de l'examen

de la loi « Barre-Bonnet » relative au développement des responsabilités locales. La dotation globale d'équipement était alors calculée non pas, comme aujourd'hui, comme un remboursement de charges exposées – je me suis d'ailleurs réjoui que l'Assemblée nationale ait écarté la fusion avec le FCTVA, qui était une vieille « lune » du ministère des finances – mais comme une contribution à des charges calculées *a priori*.

Je me souviens que, en six mois, personne n'a réussi à se mettre d'accord sur l'indice de charges. C'était l'un des points durs de la discussion de l'époque.

Je ne suis pas convaincu que l'incorporation d'un indice de charges dans un indice de revenu puisse déboucher sur quoi que ce soit de calculable et de constructif à terme. Sur ce plan-là, je l'avoue, l'article 20 m'inquiète un peu.

Une très grande ville va calculer des masses de charges telles que je ne suis pas certain que le résultat du calcul ne sera pas exactement l'inverse de ce qui est actuellement imaginé. Explorons des hypothèses, rédigeons des rapports, mais ne nous rendons pas prisonniers d'avance de ce que nous envisageons aujourd'hui.

J'insiste d'autant plus sur ce point qu'il pourrait y avoir redistribution à un échelon régional. Or personne ne sait comment, à l'intérieur de la région, les répartitions se feront en direction des collectivités territoriales de base. Pourtant c'est bien sur leurs ressources que reposeront 95 p. 100 du calcul, étant donné les poids respectifs des budgets communaux et départementaux par rapport aux budgets régionaux. Si la loi est muette sur ce point, nous allons créer des distorsions pires que les maux contre lesquels nous prétendons vouloir lutter.

Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, je voudrais évoquer un dernier point un point de détail !

On va supprimer la dotation globale de l'Ile-de-France. Je rappelle simplement qu'elle a été « pompée » non pas sur la dotation des communes, et que, par conséquent, son devenir à terme n'est pas la DSU, la dotation de solidarité urbaine, mais bel et bien sur la dotation globale de fonctionnement des départements. Par conséquent, son devenir à terme devrait être, me semble-t-il, la dotation aux départements défavorisés.

Si l'on veut faire de l'aménagement du territoire, sachez que les collectivités locales, plutôt que de très grandes intentions, ont besoin de stabilité.

M. le Premier ministre s'est engagé, après la commission Delafosse, à mettre en place un observatoire des finances locales qui, pour l'instant, ne semble pas se dessiner alors qu'il est indispensable.

Je crois que le pacte de stabilité réclamé par M. Poncelet à Lille est une nécessité. Dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, arrêter un plan est une nécessité si l'on veut que l'aménagement du territoire, le vrai – c'est-à-dire toute la partie qui repose sur les collectivités territoriales si bien définies par notre collègue M. Masson – puisse être mis en œuvre.

Je crois aussi que la commission d'évaluation des charges, qui a été heureusement réanimée, doit pouvoir élargir ses réflexions à un certain nombre de constatations qui, pour l'instant, lui échappent.

Si l'on veut que les collectivités locales, qui représentent 75 p. 100 de l'investissement de ce pays, contribuent à un véritable aménagement du territoire, il faut leur rendre une certaine sérénité, qui découlera d'une certaine stabilité.

On peut faire tous les schémas que l'on veut, si les collectivités territoriales n'ont pas les moyens des ambitions qu'elles ont vis-à-vis de leur population, on passera à côté de cette égalité non pas des chances chiffrées mais des chances synonymes des espoirs que nos concitoyens ressentent et dont, bien souvent, ils expriment l'intensité par leurs votes locaux plus que par leurs votes nationaux.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez ouvert un énorme chantier. Nous sommes aujourd'hui à une étape de ce chantier. Au cours de la discussion, nous serons amenés à examiner point par point les propositions et celles de l'Assemblée nationale de la commission spéciale.

Chacun de nous va l'aborder, je l'espère en tout cas, avec indépendance d'esprit, c'est-à-dire en transgressant ses attaches politiques. J'espère qu'un consensus suffisant se dégagera dans l'humilité intellectuelle, pour que votre ambition puisse se réaliser avec le concours de tous : des citoyens, des communes, des départements, des régions, du Parlement et des partis politiques, pour une fois au-delà de tout clivage. *(Applaudissements sur les travées du RDE, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR.)*

M. le président. La parole est à M. Vizet.

M. Robert Vizet. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre, je vais suivre les traces de notre collègue Paul Girod et parler des finances locales, de leur évolution. C'est un thème central du débat sur l'aménagement du territoire.

Les collectivités territoriales, en raison des effets produits par la mise en œuvre de la loi de décentralisation, ont pris une importance économique déterminante. Avec près de 770 milliards de francs de ressources, elles constituent aujourd'hui un ensemble particulièrement important. De plus, leur poids dans les investissements publics est déterminant puisque, avec près de 250 milliards de francs, elles couvrent trois fois plus de dépenses que les budgets civils de l'Etat.

Le débat sur les finances locales peut être présenté de plusieurs façons.

On peut polariser son attention sur le problème de la taxe professionnelle. Que n'a-t-on pas dit de cet impôt ! On a prétendu qu'il était mal conçu, qu'il défavorisait l'embauche et l'investissement, qu'il était une charge insupportable pour les entreprises.

A l'examen, il apparaît que la taxe professionnelle a besoin d'une grande réforme ; mais elle doit, selon nous, garder son caractère profond, celui d'un impôt sur le capital.

Il convient de développer son potentiel de péréquation, car le problème posé est toujours le même : un tel impôt est inégalement réparti sur le territoire national et, qu'on le veuille ou non, la responsabilité n'en incombe pas exclusivement aux communes et aux collectivités territoriales.

Dans ces conditions, un débat s'est instauré dans le pays. Il porte tant sur l'assiette que sur les taux ou les compensations de cet impôt. Il y a plusieurs écoles : les partisans de la valeur ajoutée, les départementalistes et l'Etat, qui, engoncé dans quelques difficultés budgétaires dont nous avons récemment parlé, se demande comment il pourra compenser la taxe normalement due par les entreprises.

Le débat n'est pas tranché, ainsi qu'en témoigne la rédaction de l'article 23 *bis*, qui a été introduit dans le texte par l'Assemblée nationale : y est renvoyée à plus tard la mise en place de nouvelles solutions.

Cependant, la situation des finances locales appelle d'autres observations que celles qui portent sur le premier des quatre impôts locaux. Elle exige que soient analysés avec plus de précision les concours de l'Etat et les autres ressources des collectivités locales, à commencer par leurs emprunts.

J'ai eu, à plusieurs reprises, tant en séance publique qu'en commission des finances, l'occasion de rappeler à quel point la détérioration des équilibres financiers des collectivités territoriales était source de difficultés grandissantes.

Le niveau actuel du besoin de financement du secteur public local est tel que le prélèvement opéré sur les recettes de fonctionnement des collectivités locales excède désormais sensiblement le montant de la dotation globale de fonctionnement.

Ainsi, en 1993, le montant de l'annuité de la dette des collectivités locales s'élevait à 105 milliards de francs, alors que la DGF était de 98 milliards de francs. En 1994, cette annuité atteint 107,4 milliards de francs pour 90,8 milliards de francs de DGF.

Notons au passage que la progression inscrite dans le projet de loi de finances au titre de la DGF est inférieure à la hausse attendue du coût du service de la dette.

Notons également que la moindre progression des emprunts dans les ressources globales des collectivités territoriales illustre singulièrement la baisse de leurs dépenses d'équipement, résultat de la stratégie de rigueur budgétaire imposée en 1994.

Quand on connaît l'importance des investissements des collectivités locales dans l'activité de nombreux secteurs économiques, on ne peut que regretter que les collectivités n'aient pu prendre leur part dans la relance de l'activité.

Force est de constater aujourd'hui que rien n'a été vraiment décidé pour alléger la dette des collectivités locales.

Depuis mars 1993, les collectivités locales ont été fortement mises à contribution.

En 1993, nous avons débattu d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement qui, dès le premier exercice, a conduit à un nouveau blocage du système. Et cela sera encore plus vrai en 1995.

En effet, pour les collectivités locales, la perte sèche de ressources due au mode de calcul de la dotation s'élève à 1,5 milliard de francs, soit, par exemple, 1 p. 100 de la taxe professionnelle ou 2,7 p. 100 de la taxe d'habitation.

Tout cela a des conséquences terribles sur le niveau de la fiscalité locale.

Par ailleurs, le traitement particulier de la situation des groupements, seul échelon de pouvoir local non directement élu par les citoyens, n'a pas empêché en 1994 une explosion de 20 p. 100 de leur fiscalité, dont la moitié est due à l'élévation de leurs taux d'imposition.

La progression globale de la fiscalité locale – elle a été, en 1994, de 8,4 p. 100 en termes de produit et de 2,5 points en termes de taux – ne doit pas masquer les faits : ce sont les structures les plus fragiles dans leur équilibre financier, c'est-à-dire les groupements et les régions, qui ont connu la plus forte explosion fiscale, ce qui pose à nouveau avec acuité le problème des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Au-delà, se pose une question tout aussi prégnante : celle des conséquences de l'explosion de la fiscalité locale sur les familles. Plus la pression fiscale locale est forte, plus se réduit la capacité d'épargne et de consommation des ménages.

Il y a bien longtemps que la hausse des impôts locaux a absorbé les conséquences de la baisse, d'ailleurs discutable, de l'impôt sur le revenu.

N'oublions pas que l'impôt sur le revenu met à contribution environ 15 à 16 millions de redevables, tandis que la taxe d'habitation en touche 21 millions.

La justice fiscale impose de réfléchir sur cette situation, dès lors que l'impôt local présente la caractéristique de ne pas être intimement lié aux revenus des redevables.

De plus, au moment où se dégrade le niveau de recouvrement des taxes locales – je vous invite à cet égard à vous référer aux rapports de la direction régionale des impôts d'Ile-de-France – on met en place de nouveaux transferts de charges et de nouvelles contraintes pour les collectivités locales.

J'en veux pour preuve le texte relatif à la protection de l'environnement : dans le débat, est revenu avec force le problème déterminant des moyens et des transferts de ressources.

L'Etat ne peut se contenter, comme il le fait trop souvent depuis plusieurs années, de durcir toujours plus les règles du jeu de la décentralisation sans l'accompagner de l'indispensable transfert des moyens correspondants.

Sur ce point, monsieur le ministre, votre projet de loi demeure terriblement imprécis. Il renvoie à une future loi de décentralisation la clarification des compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales.

Par ailleurs, il assure les élus locaux, préoccupés par la perspective d'échéances importantes, que, désormais, tout transfert de compétences sera accompagné du transfert des moyens financiers et humains correspondants. Hélas ! l'observation de ce qui se passe en réalité laisse une impression quelque peu différente.

C'est que le chef d'orchestre n'a pas encore donné le la, alors que les musiciens jouent déjà leur partition ! *(Sourires.)*

Expliquons-nous : en bien des domaines, les collectivités locales assument d'ores et déjà sur leurs propres deniers des missions d'intérêt général relevant normalement des responsabilités de l'Etat.

Ainsi, dans le domaine de l'environnement, en 1994, l'Etat devrait financer 10,4 milliards de francs de dépenses, tous ministères confondus, les établissements publics chargés de divers domaines d'intervention prendraient en charge 12,4 milliards de francs et les collectivités locales seraient mises à contribution pour plus de 60 milliards de francs au titre des dépenses de protection de l'environnement et de 40 milliards de francs au titre de la gestion des ressources naturelles.

Dois-je rappeler, monsieur le ministre, que les crédits fonctionnels destinés à l'aménagement du territoire devraient s'élever en 1995 à 63,2 milliards de francs ?

Les règles de cofinancement sont telles que rien ne peut être mis en œuvre sans que les collectivités locales mettent la « main à la pâte »... et au portefeuille.

Par exemple, dans le budget de l'enseignement supérieur pour 1995, est explicitement prévu un accroissement des crédits de paiement du titre VI indissolublement lié à l'engagement des collectivités locales, dont la situation est d'autant plus complexe qu'aucun concours particulier ne leur permet *a priori* de faire face à ce type de dépenses.

Et si, à l'avenir, se produit effectivement un transfert de compétences accompagné d'un transfert de ressources, que fera-t-on pour les transferts de compétences déjà opérés ?

Le transfert des moyens humains soulève une autre difficulté.

Dans de nombreux domaines, les agents des collectivités locales – régions, départements et communes – effectuent aujourd'hui des missions de service public jusqu'ici assurées par l'Etat.

Le transfert de moyens humains ira-t-il jusqu'à remettre en question le statut même des agents de l'Etat exerçant dans les services aux compétences transférées ?

Ira-t-on jusqu'à dissoudre un certain nombre des services extérieurs de l'Etat ?

Que vont devenir les directions départementales du travail avec le développement du rôle pilote des agences locales pour l'emploi, lié à la mise en œuvre de la loi quinquennale sur l'emploi ?

Que deviendront les multiples agences créées depuis plusieurs années dans le domaine de l'environnement et dans d'autres secteurs ? Quel devenir pour les directions départementales de l'équipement, les directions départementales de l'action sociale, ou encore les directions départementales de la jeunesse et des sports ?

Quelle évolution pour les grands exploitants publics de grandes missions d'intérêt national ? La question se pose quand la commission spéciale nous invite à présenter comme probable une privatisation de France Télécom, de la SNCF ou de EDG-GDF, ou encore à confier telle ou telle mission de service public à un opérateur privé ?

Dois-je rappeler, monsieur le ministre, les résultats de la privatisation de *British Rail* et de *British Gas ?*

Dois-je rappeler que, dans notre pays, des services publics comme la distribution de l'eau et l'assainissement connaissent de longue date une telle évolution ?

Dois-je rappeler que la Lyonnaise des Eaux et la Générale des Eaux sont, de près ou de loin, plongées dans les eaux troubles des plus récentes affaires de corruption ?

Quelles réponses proposez-vous, monsieur le ministre ? Essentiellement, la débudgétisation des dépenses socialement utiles et l'institution de nombreuses taxes affectées.

D'une certaine façon, dans le couple sans cesse raccommodé que forment les collectivités locales et l'Etat, existe ce que j'appellerai le « tiers payeur », c'est-à-dire le citoyen, invité à financer deux fois – avec ses impôts directs et avec des taxes spécifiques – le service qui lui est rendu.

Votre texte est truffé de ces nouvelles taxes.

Allons, monsieur le ministre, pendant que nous y sommes, rétablissons donc l'octroi aux portes de Paris, pour faire payer les « manants » de la banlieue, ainsi que la gabelle, encore que la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'y apparente quelque peu ! *(Sourires.)*

On peut d'ailleurs inventer d'autres taxes – comme ce péage autoroutier en Ile-de-France que propose la majorité sénatoriale – ou augmenter encore celles qui existent.

Pourquoi, par exemple, ne pas créer un droit proportionnel, levé au profit des régions, sur les droits d'inscription universitaire des étudiants pour compenser les charges afférentes à l'investissement des régions en matière d'enseignement supérieur ?

Pourquoi ne pas taxer les tickets d'entrée au grand stade de Saint-Denis pour alimenter un fonds de couverture des frais de construction de cet indispensable équipement ?

Quant aux exonérations fiscales, toutes dirigées en faveur des entreprises en tant que redevables locaux et toutes imputées sans compensation aux collectivités locales, à quoi vont-elles conduire ?

Dans certains cantons et dans certaines communes, il n'y aura ni droits de mutation ni taxe professionnelle, dans d'autres, on trouvera un seulement de ces éléments de fiscalité locale, dans d'autres encore, les deux à la fois.

Quant aux mesures *a priori* favorables aux entreprises, telle entreprise en bénéficiera plus que telle autre, en fonction de sa date d'implantation dans la zone franche ou la zone à imposition réduite définie en application de ce texte.

Où est, dans ces conditions, la continuité territoriale de la République ? Où est l'égalité des Français devant l'impôt ?

Ne risque-t-on pas, à terme, de voir les collectivités locales solliciter la création de telle ou telle taxe ou redevance plus ou moins justifiée pour compenser les effets désastreux d'une politique d'exonération fiscale aveugle et sans contrepartie ?

Faut-il évoquer l'exemple de la taxe sur les transports maritimes en Corse ?

A l'examen des articles relatifs à la fiscalité locale, un problème plus fondamental se pose : cette fiscalité pèse-t-elle réellement sur les charges de nos entreprises ?

Si la taxe professionnelle assure près de 50 p. 100 des ressources fiscales des collectivités locales, elle ne représente que 1,2 ou 1,3 p. 100 du PIB.

L'Etat n'a-t-il pas d'autres moyens d'agir pour aider au développement économique ?

Certes, l'article 17 ébauche une solution avec la piste du crédit aux entreprises et de la prise en charge de son coût. C'est une idée à creuser.

Il faudra bien, en effet, traiter un jour le processus qui, avec une épargne salariale à vue rémunérée à 0 p. 100, permet de consentir aux entreprises des prêts à court terme assortis de taux de 8 ou 10 p. 100.

Il serait judicieux de rechercher des solutions plus adaptées que les allégements fiscaux et sociaux, qui n'ont aucun résultat tangible sur la situation de l'emploi.

Nous reviendrons, preuves à l'appui, sur l'inefficacité de ces mesures de défiscalisation et sur les coûts qu'elles représentent. Il faut renverser la vapeur, monsieur le ministre. A force de corriger les conséquences concrètes de l'impôt, on dénature celui-ci. L'exemple de la progression de la prise en charge de la taxe professionnelle par l'Etat fournit une illustration spectaculaire de ce phénomène.

Il faut changer l'impôt, c'est-à-dire en élargir l'assiette et en repenser le mode de péréquation.

Ce qui est vrai pour les entreprises l'est aussi pour les particuliers.

Je vois d'ici M. Sarkozy, par ailleurs maire de la commune dont M. le ministre d'Etat est le conseiller général, nous expliquer pourquoi il transforme le « 0,4 p. 100 » de majoration des frais de gestion de la fiscalité directe locale pour révision cadastrale, institué en 1990, en une majoration pure et simple de ces frais.

C'est tout simplement, nous répondra-t-il, parce que l'Etat, confronté à la maîtrise de son déficit public, dont une commission supranationale non élue exige une réduction encore plus forte, prend en charge de trop nombreuses exonérations de taxe d'habitation ou de taxe foncière.

Ce système est pervers : en effet, plus les communes augmentent la pression fiscale sous le poids des charges auxquelles elles sont confrontées, plus l'Etat doit compenser en exonération et plus la perception des frais de rôle est élevée.

Qui paie la facture de ce petit jeu de cache-cache ? Ce sont les habitants, dont la situation sociale se dégrade sans arrêt et dont la demande sociale s'accentue de façon inversement proportionnelle.

Maîtriser les déficits publics et donc mettre à contribution les collectivités locales au service des objectifs déterminés selon les critères de convergence définis dans le traité de Maastricht : voilà quelle est la raison profonde de l'existence du volet fiscal de votre projet de loi.

Monsieur le ministre, savez-vous qu'il existe un moyen de réduire tout de suite de 19 milliards de francs le déficit du budget de l'Etat ?

Il suffirait de supprimer l'allégement transitoire des bases de taxe professionnelle datant de 1987, lequel n'a relancé ni l'embauche ni l'investissement tout en coûtant plus de 100 milliards de francs à la collectivité !

C'est une solution parmi d'autres, notamment celles qui consistent à revoir les modes de calcul de nos quatre bonnes « vieilles ».

Nous en débattrons encore, mais, de grâce, assez de taxes affectées, assez de fausses solutions à des problèmes jamais réglés ! *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Moinard.

M. Louis Moinard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'aménagement de notre territoire est sans doute un sujet de débat de prédilection pour notre Haute Assemblée.

Toutefois, hommes et femmes de terrain, les élus locaux que nous sommes ne peuvent se contenter de débattre indéfiniment.

C'est la raison pour laquelle, conscients de porter l'espoir de leurs concitoyens et des collectivités territoriales qu'ils représentent, les sénateurs entendent que des dispositions concrètes ressortent de ce texte.

En effet, l'analyse de la situation a été largement faite. Et vous le savez, monsieur le ministre, le Sénat n'a pas manqué à sa vocation en alertant les pouvoirs publics.

Il a tout d'abord créé une mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement, dont les travaux se sont terminés par la convention de Bordeaux. Ensuite, s'est mise au travail la mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain ; elle a rendu compte de ses travaux lors d'un colloque qui s'est tenu au Futuroscope, l'année dernière.

En qualité de membre de ces deux missions, puis de la commission spéciale, je tiens à saluer le travail effectué sous la présidence de M. Jean François-Poncet.

Nous avons l'impression que tout a été dit, du constat aux propositions. Toutefois, s'agissant du constat, il me tient à cœur de rappeler qu'en 1992, alors qu'elle regroupait 19 p. 100 de la population, la région parisienne s'est vu attribuer 28 p. 100 des prêts locatifs aidés.

D'autres chiffres sont significatifs : la Corse, qui constitue une région, compte deux départements et 300 000 habitants. Mais 300 000 habitants, c'est aussi la population de la seule rue de Vaugirard, à Paris. C'est aussi celle des trois départements de la Creuse, de la Lozère et du Lot réunis.

Cette vision caractéristique de la France à deux visages montre combien la notion de territoire ne peut être abandonnée au seul profit de celle de population. Aujourd'hui, certaines banlieues de nos grandes villes sont au bord de l'asphyxie par surconcentration de populations, alors que de trop nombreuses zones rurales se désertifient. Le constat est grave !

Ce déséquilibre de répartition de la population et des activités est au cœur de l'évolution de notre société ; il annonce une crise de civilisation. C'est donc de notre avenir et de celui de nos enfants qu'il s'agit.

Quant aux solutions, je dirai qu'elles ne peuvent se résumer à transférer les villes à la campagne, pour plagier un humoriste bien connu, Alphonse Allais.

Il ne s'agit pas non plus d'opposer Paris à la province. Il faut à la fois redessiner la France dans sa globalité, la projeter dans l'avenir, en redéfinir les priorités et l'espace, tout en répondant à l'urgence de certaines situations qui exigent des mesures ponctuelles et efficaces pour éviter l'irréversible.

Je voudrais profiter de ce débat pour souligner l'action des régions et des départements qui ont bien pris la mesure des problèmes qui nous préoccupent aujourd'hui et qui mènent déjà des actions visant à rétablir, au sein de leur territoire, les équilibres économiques rompus.

Néanmoins, ce n'est pas suffisant et M. le ministre d'Etat l'a bien compris, puisqu'il a lancé, dès l'arrivée de la présente majorité au Gouvernement, la consultation nationale qui aboutit au texte qui nous est présenté.

Le cadre général dans lequel l'intervention de l'Etat doit s'inscrire concerne cinq domaines : les institutions, les finances, les services, l'agriculture et les entreprises ; il est en effet du devoir de l'Etat de rétablir l'équité entre les régions.

A ce sujet, je tiens à dire que, si l'article 20 du projet de loi aborde la question cruciale de la péréquation entre les régions avec juste raison, il ne faudrait pas attendre un an avant d'en proposer les modalités d'application.

Quant aux différents fonds dont il est traité au titre III, ils vont – et je m'en félicite – participer au maintien de certains services vitaux et favoriser une politique des transports au profit d'un plus grand nombre.

Je me plais à souligner ici une heureuse initiative du conseil général de Vendée auquel j'appartiens qui, à titre expérimental, dans un canton essentiellement rural, a mis en place, en collaboration avec les communes concernées, une desserte par autocar qui conduit vers le chef-lieu d'arrondissement toutes les personnes qui n'ont pas de moyen de transport personnel.

Pour terminer la partie de mon exposé concernant les propositions, je me permettrai d'aborder deux sujets qui me tiennent particulièrement à cœur et que font d'ailleurs l'objet d'amendements que j'ai déposés.

Monsieur le ministre, je souhaiterais que vous me fassiez part de votre sentiment à leur sujet lorsque vous nous ferez l'honneur de répondre à nos interventions.

Le premier sujet est relatif au maintien du commerce non seulement en milieu rural, mais dans les centres-villes.

En effet, les fonds locaux d'adaptation du commerce rural mis en place par la loi d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, publiée le 31 décembre 1990,

loi que j'ai rapportée devant notre Haute Assemblée, ne sont pas opérationnels puisque, en raison du moratoire décidé par le Gouvernement, ils ne sont pas alimentés.

Aussi, je proposerai au Sénat de créer un fonds national de développement alimenté par les sociétés de grande distribution afin de sauvegarder les commerces de proximité.

Le second sujet concerne toutes les familles qui consentent des efforts financiers très importants pour permettre à leurs enfants de poursuivre leurs études dans les meilleures conditions possible. Qu'il s'agisse d'élèves de lycées ou de collèges, d'étudiants poursuivant leurs études supérieures, les jeunes originaires du monde rural doivent supporter des coûts supplémentaires liés aux frais de transport et d'hébergement. Le coût d'une pension, la location d'un studio et souvent l'achat et l'entretien d'une voiture sont autant de charges supplémentaires imposées aux familles.

C'est pourquoi j'ai jugé utile, afin de rétablir une certaine équité dans ce domaine, que, dans l'attribution des bourses, soient pris en compte non seulement les ressources de la famille, mais également le coût réel de la scolarité.

En conclusion, monsieur le ministre, je voudrais vous exprimer mon soutien pour la grande réforme que vous nous proposez d'entreprendre. L'objectif en est ambitieux, sa mise en place sera parfois difficile. En fait, c'est une autre culture qu'il faut imposer à la France en transformant et les esprits et les comportements.

Mon souci et celui de mes collègues, monsieur le ministre, est d'aller plus loin dans la construction de la France. Je suis persuadé que nous nous retrouverons côte à côte pour œuvrer à l'avenir de notre pays. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. Grandon.

M. Jean Grandon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, qui d'entre nous n'a pas affirmé, au cours des dix ou quinze dernières années, avec une conviction plus ou moins affichée, qu'une politique volontariste d'aménagement du territoire était nécessaire pour donner sa pleine efficacité à l'action de l'Etat et des collectivités territoriales ?

Nous nous trouvons cette fois au pied du mur.

Notre discussion s'inscrit en termes d'opportunité et d'actualité dans ce débat difficile et de longue haleine, dans lequel la dimension psychologique a pris le pas sur les seuls critères démographiques ou économiques.

En effet, dans notre France bousculée, bouleversée au point que la géographie même du pays en est changée, comment lutter contre le sentiment, largement répandu, d'inégalité des chances et répondre, dans le même temps, aux impératifs de complémentarité et de solidarité entre les régions ?

Autrement dit, comment rapprocher ceux qui croient en l'avenir et ceux qui s'estiment abandonnés à leur sort ?

Je n'orienterai pas mon propos sur les grandes lignes du projet de loi, monsieur le ministre, pas plus que sur les indispensables réformes à adopter, qu'elles soient d'ordre institutionnel ou fiscal. Des collègues plus qualifiés que moi se chargeront de les examiner.

Je souhaite simplement, monsieur le ministre, si besoin était d'alimenter encore votre réflexion, évoquer la grande ambition qui vous anime pour le développement du territoire à travers le prisme d'un département moyen, comme il en existe beaucoup en France, avec ses illusions mais aussi avec ses espoirs.

L'unité de notre pays a longtemps été assurée par l'équilibre qui s'est instauré entre une grande diversité de régions naturelles et la centralisation parisienne.

Mon département, l'Eure-et-Loir, a profité de cette situation jusqu'à ce que l'accentuation récente des disparités à l'intérieur de ses limites géographiques révèle de profonds déséquilibres sociaux.

Ici, toute une partie de l'espace vit ; ailleurs, une autre dépérit.

Entrées dans le cycle du déclin, de larges zones rurales sont marquées par la disparition de leurs commerces, l'abandon d'un certain nombre d'activités ou de services publics, la fermeture de petites entreprises sur fond de chômage et de maigres emplois, le vieillissement de leur population.

Bref, bien des secteurs de notre territoire sont affectés de plus en plus profondément par une dévitalisation de plus en plus diffuse.

En fait, après des années de croissance, pendant lesquelles s'est imposée l'idée que le partage des richesses s'effectuerait mécaniquement, il a fallu admettre que la réalité était tout autre : l'activité va à l'activité, les flux aux flux, la richesse à la richesse, la concentration à la concentration, tous ces facteurs accentuant les disparités, renforçant les déséquilibres et générant des risques de dislocation sociale.

On assiste ainsi à une double évolution.

D'un côté, l'obsession urbaine accentue le phénomène de concentration ; de l'autre côté, la ruralité, facteur de stabilité de notre société, décline.

Nous sommes confrontés à un paradoxe : alors que de profondes racines paysannes ont façonné notre pays, la concentration autour des villes n'a d'égale nulle part ailleurs en Europe.

Pour autant, et l'élu rural que je suis insiste particulièrement sur ce point, nous n'avons jamais pensé qu'affaiblir les plus forts renforcerait les plus faibles.

Il serait désastreux d'opposer une politique des villes à une politique des campagnes, comme il serait désastreux de dresser des régions en développement contre des régions en voie de paupérisation. Les villes et les régions qui sont dotées d'atouts doivent disposer, pour les mettre en valeur, des moyens nécessaires.

Une meilleure solidarité peut s'exprimer autrement.

Elle passe par le rétablissement des équilibres internes, c'est-à-dire par la complémentarité du monde urbain et du monde rural : les pôles urbains peuvent entraîner le développement de la zone environnante, de même que les chefs-lieux et gros bourgs peuvent, par des services de qualité, ramener la vie dans les secteurs frappés par l'exode rural.

Un exemple suffira pour étayer cette démonstration. En améliorant le ratio emploi-habitat, en augmentant la disponibilité du parc de logements, un bassin d'emplois irriguera forcément un bassin de vie et, par voie de conséquence, favorisera la mobilité des personnes et la pluriactivité.

Aménager le territoire, c'est donc concilier les impératifs d'un développement urbain maîtrisé avec ceux d'une nécessaire revitalisation rurale.

C'est possible si une volonté politique forte se manifeste en ce sens.

Volonté de l'Etat, d'abord, qui doit définir le cadre général de son action pour chaque partie du territoire, par une meilleure répartition des équipements, par une politique d'infrastructures et par des modes de calcul appropriés des différentes dotations.

A l'Etat, à vous, monsieur le ministre, d'imprimer l'idée de solidarité nationale contre toutes les formes de concurrence, contre les tentations égoïstes.

Nous attendons de vous que soient instituées les péréquations nécessaires pour compenser les handicaps et réduire d'autant les inégalités. Il s'agirait de réduire, par exemple, les taux de la taxe professionnelle, dont l'assiette doit, par ailleurs, être modifiée.

Faut-il encore que les collectivités qui investissent en faveur du développement économique de leur espace bénéficient de compensations financières suffisantes pour les encourager à poursuivre dans ce sens. Ainsi, votre idée de scinder en deux la taxe professionnelle, avec un taux national et un taux local, mérite d'être soutenue et retenue.

Le développement du territoire ne se résumera jamais à quelques subventions ou à quelques mesures dérogatoires pour telle ou telle zone en difficulté. Si tel était le cas, ces mesures ou subventions contribueraient seulement à accroître les inégalités.

Certaines mesures fiscales générales qui ont un impact sur le redéploiement des activités et la redistribution des ressources devraient être prises. Je me bornerai à citer pour mémoire la taxe sur le foncier non bâti.

J'ai dit : volonté politique de l'Etat.

Il faut aussi une volonté politique des collectivités, qui se doivent en parallèle de favoriser les initiatives et de privilégier un environnement éducatif, social et culturel propice à l'épanouissement des hommes et de leurs familles.

Dans le contexte de crise auquel personne n'échappe, nous ressentons le devoir de ne pas prendre prétexte des seules contraintes budgétaires pour rester passifs et nous résigner.

Monsieur le ministre, nous sommes prêts – et ce sera ma conclusion – à la « révolution » des mentalités que vous réclamez, pour peu que l'Etat, garant de la cohésion nationale, d'une part, s'en donne les moyens et, d'autre part, s'organise en conséquence. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

M. Jacques Habert. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Aubert Garcia. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Aubert Garcia. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi de revenir pendant quelques instants au débat que le Sénat a consacré le 18 mai 1993 à l'aménagement du territoire. Ce jour-là, j'avais posé devant notre assemblée la question suivante : une fois, une seule, les responsables politiques de notre pays ont-ils pensé l'aménagement du territoire pour l'homme ? J'avais été obligé de répondre : jamais !

C'est dire avec quel état d'esprit j'ai abordé le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui, quand mon groupe politique m'a demandé de prendre la responsabilité de le représenter lors de l'étude et de la discussion de ce texte.

Une phrase de Pierre Calame dans l'introduction d'un petit opuscule que nous avons, je crois, tous reçu m'a servi de guide tout au long de ce travail. Cette phrase, qui ne surprendra aucun de ceux qui me connaissent, est la suivante : « L'aménagement du territoire sera humaniste ou il ne sera pas ! »

J'avais dit, ce jour-là, que dans le monde d'aujourd'hui, c'étaient les hommes qui posaient aux responsables politiques que nous sommes le problème de leur avenir et de leur place dans la société de demain. Sans hommes, il n'y a pas de société et il n'y aura sans eux, sans que soient prévus leur place et leur rôle, ni demain, ni après-demain !

Or, à chaque instant, à chaque minute, au moment même où je parle à cette tribune, des enfants naissent et poussent leur premier cri. Au cours de ma carrière de médecin, j'ai entendu beaucoup de ces premiers cris, et j'ai appris à comprendre qu'ils étaient non seulement le cri de l'entrée dans la vie, un cri de souffrance et de joie, phase touchante et dramatique de l'évolution de l'être humain, mais aussi la première revendication de l'homme au droit de faire partie de la société. Dès ce premier moment, ce cri exige et une place et un rôle. Le rôle, c'est dans la société ; la place, c'est sur un territoire.

C'est dire le souci qui doit être le nôtre quand nous abordons un sujet comme celui qui nous amène aujourd'hui à réfléchir et à prévoir. La France de 2015, disons-nous ! Pensons alors sans cesse qu'ils auront quelque vingt ans en 2015 ceux qui, à l'instant même où j'en parle, poussent ce premier cri d'espoir. Oublier qu'ils seront nombreux, bien plus nombreux que nous, serait une erreur capitale. Oublier qu'ils auront, de ce fait, besoin, avec des chances égales et des moyens égaux, de tout l'espace territorial dont nous disposons serait une faute gravissime.

C'est non pas à partir de la population de la France, de l'Europe ou même du monde d'aujourd'hui que nous devons prévoir occupation et fonction de nos territoires, mais à partir de celle qui, en 2015 et après, aura le droit primordial d'exister, de respirer et de vivre.

Qu'en sera-t-il, alors, de nos préoccupations d'aujourd'hui ? Qu'en sera-t-il, et sous quelle forme se traduiront les luttes de la compétitivité économique qui nous obnubilent en ce moment où nous sommes si préoccupés par la mondialisation de la déesse « économie » que nous en oublions les hommes au point de les laisser se déchirer comme des bêtes aux portes mêmes de nos pays que nous disons civilisés, au point de les laisser sombrer dans les profondeurs obscures de l'intégrisme le plus inhumain, au point, enfin, de les laisser mourir de faim.

La solidarité a son contraire rigoureux : l'égoïsme !

Peut-être pensez-vous en m'écoutant, monsieur le ministre, mes chers collègues, que je me suis bien éloigné de ce qui nous préoccupe aujourd'hui : l'aménagement et le développement du territoire de la France. Je n'en crois rien. Je vous rappelle simplement que je viens de prononcer les mots : « solidarité » et « égoïsme », et que si nous ne savons vaincre le second pour donner au premier toute sa valeur, nous n'aménagerons ni ne développerons rien, même à l'échelon restreint de l'Hexagone.

Reprocherai-je à M. le ministre d'Etat et à vous même, monsieur le ministre, l'aspect politicien de votre campagne 1993 faite de promesses, d'annonces et de réunions à grand spectacle ? Certes oui, mais ce ne sera pas l'essentiel de mon intervention, et ce pour deux raisons.

La première, c'est que le sujet est trop important et concerne trop profondément tous les secteurs de notre pays, de la ville la plus surpeuplée à la campagne la plus désertique, pour que nous puissions, sous prétexte que nous sommes dans l'opposition, nous contenter d'exploiter, en la soulignant, la pauvreté des propositions finales par rapport à l'ambition affichée des promesses initiales.

M. William Chervy. Bravo !

M. Aubert Garcia. La seconde raison, c'est que, même si nos idées divergent, je suis par nature ennemi des procès d'intention, et je ne suis donc pas sûr que vous n'ayez pas eu sincèrement envie de faire plus et mieux que ce que des pesanteurs rétrogrades et les impératifs du possible vous ont permis, en fin de compte, de nous présenter. Je me contenterai de vous dire que l'homme politique expérimenté que vous êtes ne devait rien ignorer de ce que seraient ces pesanteurs et ces impératifs au moment même où vous faisiez vos promesses.

M. René Régnault. Très bien !

M. Aubert Garcia. C'est pour ces deux mêmes raisons que je me suis engagé, dans un travail que j'ai voulu aussi positif que possible, dans la commission spéciale du Sénat et que, partant de l'étude réalisée par la mission menée depuis plusieurs années sur ce sujet par M. Jean François-Poncet, mes amis socialistes et moi-même avons participé attentivement au travail sérieux qui s'y est déroulé.

Nous n'avons pas hésité à nous y déclarer d'accord avec ce qui nous a paru constituer des avancées positives et à dire « oui » dès l'instant où notre conception de la société de demain se retrouvait dans les mesures proposées. Au-delà de leur acceptation, nous essaierons, au cours du débat, de préciser certains concepts, notamment celui de « pays », de les enrichir et de leur donner une réalité plus concrète.

Pour autant, nous ne sommes pas favorables à tout. Nous sommes même franchement opposés à certaines des mesures envisagées. Il en est ainsi chaque fois que celles-ci nous paraissent revenir de façon dangereuse sur les principes, les objectifs ou la finalité des lois de décentralisation. Le débat nous donnera l'occasion de développer nos positions.

C'est pour définir ces positions au cours de celui-ci que nous proposerons une autre rédaction de l'article 1er du texte. Nous y ferons figurer les priorités qui, pour nous, auraient dû être celles d'un tel projet.

Vous y trouverez, bien sûr, notre souci de l'homme, notre désir de fabriquer une France capable de prendre toute sa place dans les défis de l'Europe, une France dans laquelle le mot « solidarité » prendra toute sa valeur, une France, enfin, dans laquelle la poursuite de la décentralisation rapprochera plus encore le pouvoir et la décision de chacun de ses citoyens.

De cet article 1er découleront toutes nos interventions. Je laisserai, bien sûr, mes collègues socialistes qui doivent s'exprimer, apporter, dès cette discussion générale, chacun dans les domaines qui le concernent, leur pierre à notre édifice.

Peut-être serez-vous surpris, monsieur le ministre, que ce soit un représentant du monde rural qui vous dise que la ville est trop absente de votre projet de loi ?

La France de demain ne se fera pas, et le développement solidaire et harmonieux de notre territoire ne se réalisera pas, si nous n'acceptons pas de poser comme fondement de notre réflexion que nous vivons dans une « civilisation urbaine » et qu'il ne saurait être question de revenir en arrière, vers un système qui a, certes, été celui de la France dans le passé, mais qui ne saurait servir de modèle pour l'avenir.

Le monde rural de demain ne sera pas celui d'hier, et nous n'avons pas à cultiver des regrets passéistes sur ce qu'était sa structure et sur ce qui faisait le bonheur et l'équilibre des hommes et des femmes qui l'habitaient autrefois. Les conditions de leur vie ne feraient plus, aujourd'hui, le bonheur de personne.

La profondeur des racines qui lient les arbres à leurs terroirs n'empêche jamais les jeunes rameaux et les feuilles de se tourner vers le soleil de l'été d'aujourd'hui et d'espérer celui du printemps de demain.

M. René-Pierre Signé. Bravo !

M. Aubert Garcia. C'est parce qu'il n'y aura plus jamais de campagne sans la ville que nous devons prévoir, en prenant en compte le rapprochement que les progrès technologiques permettent, un autre équilibre, un autre devenir pour ce monde rural. J'affirme qu'il ne pourra être qu'étroitement lié à celui de la ville.

C'est pour cela que nous devons nous soucier, au même instant, de l'inquiétante évolution de l'une et des graves problèmes de l'autre.

Où nous conduiraient les fameuses autoroutes de la communication dont nous remplissons nos discours si elles étaient réduites à des boulevards périphériques urbains au lieu d'irriguer toutes les parties de notre territoire ? A quoi servirait le réseau circulatoire de l'homme s'il était réduit aux artères qui entourent le cœur et s'il ne desservait pas la totalité de l'organisme ?

Dès aujourd'hui, nous devons en priorité équiper des moyens les plus performants tout notre territoire rural. Si nous le voulons, nous devons faire de la terre des hommes modernes, une terre moderne des hommes.

Nous devons mobiliser et équiper, pour le même défi, l'homme des villes et l'homme des champs. Mais où serait l'égalité des chances de réussir si l'un était armé d'un missile et l'autre d'une fourche ?

Au fait, monsieur le ministre, quel est ce défi qu'ils doivent affronter ensemble ? C'est avant tout celui de la reconquête de l'espoir !

Ce projet de loi prévoit trop de renvois au lendemain. Il ne peut être que sources d'attentes impatientes et il n'engendre, à mon avis, que bien peu d'espoirs. *(Bravo ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. René-Pierre Signé. Remarquable intervention, qui a relevé le débat !

M. le président. La parole est à M. de Raincourt.

M. Henri de Raincourt. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. le ministre d'Etat a souvent indiqué que la nouvelle politique d'aménagement du territoire était une « grande affaire ». Elle l'est en effet.

On peut la considérer sous l'angle technique, c'est-à-dire la faire vivre sur le plan administratif et financier. On peut aussi la regarder d'une manière beaucoup plus large : elle concerne l'avenir de notre pays sur le plan économique, social, culturel et spirituel.

Depuis des décennies, nous assistons à des déplacements de population. Nous en connaissons les conséquences très lourdes, tant dans les banlieues qui étouffent que dans les secteurs ruraux qui se vident. Toutes nos structures se trouvent bouleversées par ces évolutions. De nouveaux problèmes se posent.

La mission sénatoriale d'information sur l'aménagement du territoire a largement contribué à cette prise de conscience.

Ces nouveaux problèmes soulèvent des questions d'importance pour notre avenir et pour celui de notre nation. Il est donc urgent d'intervenir et d'avoir une vision prospective.

L'équilibre de la société en dépend. Sa rupture est source de violence et de désespérance. Le déracinement des hommes appauvrit la communauté locale et crée chez nos compatriotes la perte des racines, des valeurs et des repères.

C'est dans cet esprit que j'aborde ce débat. Il en résulte une conséquence simple, comme l'ont rappelé, cet après-midi, M. le ministre d'Etat et d'autres après lui : il ne peut y avoir d'opposition entre Paris et la province, pas plus qu'entre la ville et la campagne. Je suis donc heureux que la commission spéciale ait abordé l'examen de ce projet de loi avec la volonté de transgresser cette opposition.

Ce combat séculier est dérisoire dans la mesure où les uns et les autres ont un même destin face à la concurrence qui s'exacerbe avec des pays voisins et à la mondialisation de l'économie. Une véritable redistribution des cartes économiques s'opère : certains pays accueillent des nouvelles entreprises au détriment d'autres.

Tout cela conduit à se fixer de nouveaux objectifs prioritaires dans la définition d'une ambitieuse politique d'aménagement du territoire.

Le premier objectif est de conserver les entreprises actuellement implantées sur notre territoire en créant un environnement favorable, notamment sur le plan fiscal beaucoup plus que par l'octroi de primes. Le projet de loi contient des dispositions à cet égard, et la commission spéciale propose de les renforcer. Ces démarches vont dans le bon sens.

Le second objectif est d'attirer des entreprises d'origine étrangère. La compétition à laquelle nous sommes confrontés oppose non plus Paris à tel ou tel chef-lieu de département, mais bien Paris, à Barcelone, à Londres, à Berlin, à Singapour ou à Taïwan. La détermination de zones prioritaires d'aménagement du territoire dans lesquelles s'appliquera une fiscalité dérogatoire est, à cet égard, une bonne manière d'aborder les problèmes. Le dispositif sera cependant limité dans le temps, et il conviendra d'en dresser un bilan au moment opportun. L'Observatoire, dont la création est proposée par la commission spéciale, y contribuera certainement.

En effet, dans cet esprit, la mission de l'Etat est première et fondamentale : il revient à ce dernier de définir les priorités et de tracer le cadre à l'intérieur duquel les énergies pourront pleinement se libérer.

Le Gouvernement a entrepris une démarche originale en créant les conditions de l'écoute, du dialogue et du débat. Vous avez souhaité, monsieur le ministre, que les Français fassent preuve d'originalité et d'imagination. Nous sommes donc condamnés à la réussite, car l'attente est forte. Pourra-t-on y parvenir dans un cadre administratif et financier assez peu différent ? Il est permis d'en douter !

Pour moi, l'aménagement du territoire est une marche vers la satisfaction des besoins de tous ordres de nos compatriotes par une répartition harmonieuse des hommes, des infrastructures, de la richesse et de l'épargne.

Il incombe donc à l'Etat de définir les orientations essentielles. Il lui revient également d'assurer l'équilibre des ressources, la solidarité entre les territoires et de réaliser les grandes infrastructures.

Tel est le sens des propositions que contient le projet de loi et du travail accompli par la commission spéciale du Sénat.

Mais l'Etat, à mon sens, ne doit pas aller au-delà et confier ce soin aux différents échelons locaux. Il conviendra donc que les régions, les départements et les communes s'entendent pour donner sa chance à chaque territoire. Le couple département-commune demeure dans cette perspective un maillon efficace et peut être le creuser de nombreuses initiatives. Cette complémentarité de base doit, me semble-t-il, être renforcée.

Une des applications possibles pourrait concerner le Fonds d'aménagement de l'espace rural. Son instauration rencontre tout à fait mon approbation ; j'émets néanmoins une réserve quant à sa gestion : il me semble, en effet, que cette dernière doit s'effectuer par l'intermédiaire d'une meilleure association des élus locaux, notamment des conseillers généraux, une fois la répartition des crédits effectuée, dans le cadre départemental, comme le prévoit le projet de loi. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point lors de la discussion de l'article 15.

Il est prévu dans le projet de loi que le préfet devienne l'interlocuteur unique au nom de l'Etat. C'est la logique de la décentralisation.

En revanche, deux dispositions me paraissent plus discutables.

Tout d'abord, la mesure qui fait du préfet et des sous-préfets les animateurs du développement local au travers notamment des « pays » risque d'être source de conflit entre le préfet et les élus locaux, voire le conseil général, qui acceptera difficilement de financer des opérations décidées par d'autres. La mise en œuvre de la notion de « chef de file » est donc importante.

Cette notion est introduite par la commission spéciale dans le corps du texte, en laissant à une loi ultérieure le soin de mieux la définir. La collectivité chef de file aurait ainsi pour mission de coordonner la programmation et l'exécution d'une compétence ou d'un groupe de compétences.

Il est peut-être trop tôt pour préjuger les critères qui pourront être retenus dans la détermination du futur chef de file. L'une des possibilités, défendue par certains, est de le déterminer en fonction de la nature des missions exercées par chacun des niveaux administratifs. Elle est peut-être délicate et par trop ambitieuse.

Le critère à mon sens le plus clair et le plus lisible pour tous devrait être fonction de la part prépondérante prise par telle collectivité en matière de financement d'un projet. Il serait en l'occurrence logique de lui accorder la maîtrise d'ouvrage. Cela nous permettrait par ailleurs de tendre vers une plus grande clarification des financements croisés.

Quant à la notion de pays, si elle est certes séduisante, elle peut néanmoins, à mon sens, recéler des dérives sur lesquelles il convient d'être lucide. Elle est séduisante si l'on se réfère à une conception plus cohérente de la mise en œuvre des politiques de développement local. Elle est en revanche dangereuse, car elle apparaît totalement incompatible avec la carte administrative actuelle de la France. Un bon nombre de ces futurs pays, tels qu'ils sont définis par le texte, seront en effet à cheval sur les frontières de plusieurs départements et de plusieurs régions.

Ainsi, le pays du Gâtinais, qui concerne l'Yonne, toucherait en réalité plusieurs dizaines de communes – ce n'est pas gênant – trois départements et trois régions. L'harmonisation de l'ensemble ne sera certainement pas aisée !

Le résultat nous conduirait donc à des situations ubuesques où les limites actuelles des collectivités territoriales seraient inéluctablement transgressées. Est-ce ainsi que l'on veut simplifier nos structures, alors que nous avons déjà tant de mal à faire vivre l'intercommunalité au quotidien ?

Une autre disposition me paraît contestable : la mesure qui donne au préfet la possibilité de suspendre l'application d'une décision en matière d'urbanisme et d'attribution de marché public me heurte profondément. Elle revient à accréditer la thèse, trop largement répandue ces temps-ci, de la suspicion qui pèse sur les élus locaux.

M. Pierre Mauroy. Bravo !

M. Henri de Raincourt. Si des mesures doivent être prises dans la précipitation, ce que je ne crois pas, elles doivent s'appliquer à l'ensemble des marchés publics et non pas seulement à ceux qui sont passés par les collectivités locales.

Cette accusation généralisée de corruption qui nous est portée me révulse ! Nous sommes capables de faire la différence entre le bien et le mal et d'en faire dépendre notre comportement.

La corruption détruit ce qu'il y a de plus beau dans chacun de nous, c'est-à-dire le sens de la vie. Elle dégrade l'homme, sape les fondements de la société, de la démocratie et des échanges. Les marchés publics doivent être abordés en écartant des appels d'offres les entreprises en situation irrégulière, en vérifiant les prix anormalement bas, en simplifiant et en ordonnant les textes qui régissent ces marchés plutôt qu'en les compliquant. Il n'est point besoin, dans cette perspective, de l'épée de Damoclès du préfet pour faire respecter ces règles.

L'un des objectifs du projet de loi est d'assurer à l'ensemble du territoire un réseau moderne d'infrastructures et de transports. La commission spéciale a complété les dispositions du texte en prévoyant, d'une part, un schéma directeur sectoriel spécifique et, d'autre part, l'intervention d'une loi définissant l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional. Il me semble important que ce futur texte prenne en compte le développement coordonné de tous les modes de transport, et que la concertation entre toutes les autorités organisatrices soit assurée.

Je ne voudrais pas achever mon propos sans m'étonner de la suppression par notre commission spéciale de l'article du projet voté à l'Assemblée nationale prévoyant une loi ultérieure pour clarifier la répartition des compétences issue des textes de décentralisation de 1983. L'opportunité d'une telle loi est pleinement justifiée, comme l'a rappelé cet après-midi M. le ministre d'Etat. Je trouve que le Sénat ne s'honorerait pas en supprimant ce dispositif qui a été mis en place par l'Assemblée nationale.

Mes chers collègues, nous nous engageons, avec l'adoption du présent projet de loi, vers un travail de longue haleine, qui s'ouvrira avec la discussion du schéma national d'aménagement du territoire et se prolongera avec la discussion et l'examen des nombreuses lois et rapports dont le principe est posé. Il y faudra beaucoup de détermination, assurément, et celle-ci dépendra des futurs gouvernements.

Puissent nos travaux des jours à venir déboucher comme prévu sur une véritable relance de notre politique d'aménagement du territoire qui rassure et implique l'ensemble des collectivités locales et des forces vives de la nation. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

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

5

DÉPÔT PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en œuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-318 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Projet de directive du Conseil établissant des mesures communautaires minimales de contrôle des maladies des mollusques bivalves.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-319 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-320 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République kirghize, d'autre part.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-321 et distribuée.

6

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 26 octobre 1994, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 600, 1993-1994) d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'Assemblée nationale.

Rapport n° 35 (1994-1995) de MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault et Claude Belot, fait au nom de la commission spéciale.

Aucune inscription de parole dans la discussion générale n'est plus recevable.

Aucun amendement n'est plus recevable.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à minuit.)

Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON

ERRATA

Au compte rendu intégral de la séance du 13 octobre 1994

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Page 4247, 1re colonne, dans le texte proposé par l'article 13 pour l'article 41 de la loi n° 87-565, 2e alinéa, 3e ligne :

Au lieu de : « article 40 ».

Lire : « article 40-1 ».

Page 4327, 2e colonne, dans le texte proposé par l'article 37 (III), 6e alinéa, 1re ligne :

Au lieu de : « soumis à la commission ».

Lire : « soumis pour avis à la commission ».

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENCE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Retrait de l'avant-projet de plan masse relatif à l'aéroport de Roissy

159. – 25 octobre 1994. – **Mme Marie-Claude Beaudeau** demande à **M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme** de lui préciser les raisons du non-retrait de l'avant projet de plan masse (APPM) prévoyant l'extension de l'aéroport Charles-de-Gaulle à Roissy-en-France, le triplement du trafic, la construction de nouvelles pistes, le développement des vols de nuit. Elle lui demande de lui préciser quelles mesures il envisage pour substituer à un tel projet un nouveau projet associant élus, riverains, personnels des aéroports, prenant en compte et de façon équilibrée, sécurité, qualité de vie des riverains, besoins économiques du Val-d'Oise, besoins de l'aviation civile et de ses personnels.

Conditions de la rentrée universitaire

160. – 25 octobre 1994. – **Mme Danielle Bidard-Reydet** attire l'attention de **M. le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur les conditions de rentrée de rentrée de nombreuses universités françaises. En effet, la situation est encore plus dramatique que les années précédentes et entraîne des reports de la date de rentrée faute d'enseignants, de chercheurs, de personnels IATOS (ingénieurs, administratifs, techniciens ouvriers et de service) et de locaux. C'est le cas à Saint-Denis, Nanterre, Angers, Lille, Saint-Etienne, Grenoble, Limoges ou Besançon. A celà s'ajoute le problème des inscriptions qui est loin d'être résolu. Elle lui demande quelles mesures il compte prendre pour faire face à cette situation et assurer à chaque étudiant une place à l'université et un enseignement de qualité.