

→ cl Martine Rothman .

1307

1-

**Projet de loi d'orientation sur
le développement du territoire.**

**Intervention de Pierre Mauroy
le 25 octobre 1994 au Sénat.**

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.

Cette passion, 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 tous, 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, à un moment où les politiques offrent parfois excessivement le spectacle de leurs divisions, nous avons l'occasion de retrouver la politique, 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 multi-séculaire 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 depuis lors, les gouvernements socialistes ont entrepris et réussi une vraie révolution silencieuse.

Je ne rappelle aucunement ces réformes pour polémiquer sur le passé ni pour évoquer les oppositions qu'elles ont pu provoquer, jusque dans la Chambre haute. Non, au contraire ! La gauche a fait la décentralisation. La droite a 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.

*

Sa superficie comme le nombre de ses communes ont toujours fait de la France un pays à part en Europe et nos concitoyens ont toujours eu un rapport sans doute plus charnel qu'ailleurs avec leur terre. Mais, au-delà, derrière ce que l'on appelait jadis "l'aménagement du territoire", ce que vous appelez, Monsieur le ministre d'Etat, "le développement du territoire", ce que nous préférons appeler "le développement solidaire du territoire", se profile désormais l'un des enjeux majeurs pour notre pays.

Enjeu économique d'abord quand on sait combien les infrastructures de transport ou les nouvelles technologies de communication pèsent sur les choix de localisation des unités de production et des sièges de société. Chacun a son expérience et je parle ici avec la mienne, après avoir lancé Euralille avec la Communauté urbaine que je préside.

Enjeu social ensuite quand on voit les inégalités devant l'emploi qui peuvent exister d'une région à l'autre et les incidences sur la vie quotidienne du gigantisme d'une région comme l'Ile-de-France où un million de personnes, quotidiennement, gaspillent deux à trois heures de leur temps dans les transports.

Enjeu d'équilibre géographique enfin quand on analyse les profondes mutations d'un monde rural qui perd de plus en plus ses actifs agricoles, qui n'a pas les ressources 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 parce que vous avez conscience de ces enjeux-là que vous avez ouvert avec raison le débat d'aujourd'hui que la politique de la ville, la loi sur l'administration territoriale de la République ou les délocalisations avaient déjà engagé sous la précédente législature.

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

Monsieur le Ministre d'Etat, vous avez donc engagé un débat. Vous avez créé une attente. Vous avez réussi une réelle mobilisation. Et, j'ose le dire, vous avez provoqué chez certains un espoir.

Vous avez parcouru toutes les régions, quelquefois accompagné du Premier ministre, même si 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 pour l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale, la DATAR, a présenté des propositions souvent ambitieuses, dont on regrette même qu'elles ne vous aient plus largement inspiré.

Et vous n'avez pas lésiné sur les moyens ! Ni financiers, avec une campagne de publicité et un film au coût élevé. Ni juridiques, avec une session extraordinaire conduite - hélas ! - à marche forcée. Ni politiques, avec d'importants effets d'annonce, qui n'ont pourtant pas convaincu votre propre majorité.

Je me souviens 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 qu'on allait voir ce qu'on allait voir ! Aussi, j'ai attendu ! Eh bien, j'attends toujours !

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. A tel point que l'exercice de dénigrement méthodique de votre projet de loi, ou plutôt de ce qu'il en reste, serait un exercice peut-être trop tentant pour que nous y cédions ; en tout cas trop facile pour que nous nous en contentions.

Aussi, au cours de ces débats, les socialistes s'opposeront chaque fois que cela leur paraîtra nécessaire. Ils proposeront chaque fois que cela leur paraîtra utile. Et cette discussion générale doit permettre non seulement de commencer l'analyse du texte mais également de broser les grandes lignes de notre propre vision de l'aménagement du territoire.

*

D'abord, un constat et une analyse, à partir de la réalité : ce que l'on observe aujourd'hui ; ce que l'on prévoit pour demain.

La réalité incontournable, c'est avant tout le rôle des villes. En un siècle et demi, les 80 % 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.

Là où il s'agissait jadis de s'installer pour produire et consommer sur place, il s'agit maintenant d'aller chercher des produits en un lieu pour les vendre ailleurs. Et, dans ce monde de concurrence et de mobilité, ce qui compte, c'est le réseau que nos villes sont capables d'animer.

Ce phénomène est d'autant plus déterminant que l'Union européenne s'approfondit. Et qu'elle risque de s'organiser spontanément autour de cette fameuse dorsale - la "banane bleue" - qui va de Londres à la Lombardie en passant par les Pays-Bas, la Flandre et les villes allemandes. Lille ou Strasbourg se situent à la limite de cette dorsale. Paris ou Lyon se trouvent à sa 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 déséquilibres, en dépit des efforts de l'Union européenne et du développement des fonds structurels.

Vous avez oublié l'Europe, et même la coopération transfrontalière ne vous a guère inspiré. Vous avez donné au départ une vision caricaturale des villes et du monde rural et, 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 soutenir la politique de l'Etat qui doit garder son rôle et son autorité.

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. Elle doit être faite pour l'homme, pour améliorer sa vie quotidienne et son environnement, pour augmenter ses chances de trouver un emploi ou pour lui permettre de participer aux décisions qui le concernent. Bref, en cette fin de vingtième siècle, la loi doit ouvrir les perspectives d'une nouvelle citoyenneté.

Car, pour nous, il ne s'agit pas seulement d'affirmer une priorité, il faut aussi en tirer des principes.

Le premier, 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 comment les villes ont changé ! La fonction de l'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 place aux associations et à la société civile.

Le second 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 que la commission spéciale a fait des propositions sur la péréquation financière entre les régions - et pas du tout la démocratie.

*

Et 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 assumées 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. 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 ! 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 qui doivent lever l'impôt et davantage encore 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 président qui doivent être soumis au suffrage direct. Et nous nous opposerions à un amendement qui apparaîtrait - pire encore qu'un amendement de circonstance - comme un amendement personnel !

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

Le nombre de régions, qui est une de nos faiblesses, pourrait être utilement réduit afin de leur donner la taille critique permettant 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. Et permettez-moi de dire 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. Car ils se souviennent que pendant la guerre, la France n'avait pas été divisée en deux mais en quatre : la zone libre et la zone occupée, bien sûr, mais aussi 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 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 l'établissement d'un rapport annuel sur l'état de la décentralisation - que l'observatoire que nous créons devra préparer - mais aussi un débat public sur ce thème ; et cela suppose sans doute 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 mais non au niveau national comme vous en avez émis l'idée. Fausse idée, en l'occurrence, dont il faut se méfier..

Voilà les vrais débats ! Et voilà précisément les débats que vous n'évoquez pas ou que vous ne tranchez pas !

*

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 il y a quatre critiques que les socialistes tiennent à formuler et dont nous espérons que le débat parlementaire tiendra compte : votre projet comporte des ambiguïtés, des incohérences, des insuffisances et des dangers.

Les ambiguïtés tiennent avant tout à ce que vous ne formulez pas, notamment en ce qui concerne le "pays". Les élus locaux comme les citoyens savent ce qu'est un "pays", même s'il faut s'interroger sur la pertinence de cette notion dans les zones urbanisées.

Mais la lecture de votre 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 les arrondissements ? S'agit-il d'un nouvel échelon territorial ? Et quelles sont concrètement les conséquences de la reconnaissance d'un pays ?

Il ne suffit pas d'annoncer la naissance du "pays". Il faut définir son rôle, c'est à dire, pour nous, l'appui au développement local par la mobilisation des élus et des acteurs économiques au sein de structures intercommunales souples.

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.

Vous cédez ainsi à ces balivernes qui voudraient que la décentralisation soit à la source de la corruption. Je m'inscris en faux contre cette nouvelle rengaine ! Et, par les temps qui courent, mieux vaudrait pour l'Etat ne pas instruire ce procès.

Mieux vaudrait en revanche rétablir les dispositions de la loi Sapin concernant les marchés publics et les délégations de service publics que vous avez supprimées. C'est ce que les socialistes proposent.

Le projet de loi prévoit également 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 ce regroupement alors qu'il permettrait d'aboutir à une meilleure péréquation des richesses. Bref, il faut savoir s'il y en a trop ou trop peu !

Le projet comporte, et c'est notre troisième critique, des insuffisances, notamment en ce qui concerne la solidarité financière.

La commission spéciale présidée par Jean François-Poncet - que je tiens à remercier pour la manière dont il a conduit nos travaux - propose une péréquation entre les régions.

Nous soutenons cette proposition. 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 à l'intérieur même des régions.

Votre projet comporte enfin des dispositions dangereuses. Les directives territoriales d'aménagement du territoire seront de la compétence du pouvoir réglementaire et remettent 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 ces adaptations doivent-elles être "mineures". Il n'empêche que, tout comme le rapporteur, les socialistes considèrent cette innovation "surprenante et inquiétante". Vous l'avez compris : nous dénonçons et nous combattons fermement cette disposition.

Toutes ces critiques, qui ne sont pas exhaustives, portent sur des aspects précis de votre texte. Amendé, ce texte peut donc être amélioré. Mais il demeurera un texte atone et 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 : c'est une véritable retraite que vous avez organisée.

Pour ne retenir que quelques exemples, 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 coeur de l'Europe". Ces deux derniers objectifs ont sombré corps et âmes quand le premier émerge à peine.

Votre projet de loi était accompagné d'une annexe, dessinant le schéma national du territoire sans lequel notre discussion est 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 a été évoqué pour fournir les moyens indispensables à votre ambition. Il a été abandonné.

Et vous réussissez le tour de force de présenter un budget dont les moyens sont en recul !

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. Et 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 loi devait fixer des orientations. Elle se contente de distribuer des rapports et de renvoyer à des lois ultérieures.

Elle institue une législation à crédit. Et ce crédit est à long terme. La loi sera peut-être votée à la fin de cette année. Les rapports remis pour la fin 1995. Une nouvelle loi pour la fin 1996. Les décrets d'application, sans doute des simulations ou une application progressive nous mènent fin 1997. Et comme votre texte le prévoit, une évaluation doit intervenir fin 1998...Et donc une nouvelle loi, de nouveaux décrets, de nouvelles simulations. Bref, 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 !

Il y a quelques mois, Monsieur le Ministre d'Etat, vous avez pris la responsabilité de mettre en jeu votre présence au gouvernement en cas de dénaturation de votre texte. 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. 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 ?

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 les réponses à la hauteur des enjeux de demain. Je le souhaite pour la France et peut-être davantage encore pour les Français.