

# L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

## MALADE DU CLIENTELISME

L'adoption récente de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire est passée presque totalement inaperçue. M. Charles PASQUA a d'ailleurs tout fait pour qu'il s'agisse d'un "non événement" en observant un mutisme intégral qui tranchait avec les déclarations tonitruantes par lesquelles il annonçait naguère, à chacune des étapes de son tour de France, l'arrivée d'un "projet révolutionnaire".

De révolution, il n'y en a certes pas dans ce texte. Et s'il n'est pas inutile de revenir sur ce projet avorté, c'est qu'il est emblématique non seulement d'une majorité mais d'un système de représentation et de moeurs politiques puissamment conservateurs.

En matière d'aménagement du territoire, le gouvernement BALLADUR a commencé son oeuvre par la mise en pièces de la Dotation de Développement Rural. Cette dotation, instituée en 1992, avait pour caractéristique d'être, pour l'essentiel, affectée aux communes rurales qui avaient choisi de se regrouper autour d'un projet à caractère économique. C'était une incitation forte à l'"intercommunalité de projet" si nécessaire pour l'aménagement du territoire, car celui-ci suppose que les communes rurales s'organisent autour de pôles de développement. Cette dotation a été réformée au bénéfice d'un système qui s'inspire d'une tout autre philosophie et qui aboutit à répartir une somme au demeurant modeste entre les 32 000 communes rurales que compte notre pays. Le résultat est, bien sûr, nul en terme de développement local. Chaque commune bénéficiaire ne reçoit que quelques miettes. A un outil d'aménagement du territoire on a préféré un inefficent saupoudrage clientéliste.

Le "projet PASQUA" n'était plus, après la première lecture devant l'Assemblée Nationale, qu'une feuille d'annonces de rapports incertains et de projets de loi qui ne viendraient jamais. Livré aux appétits sénatoriaux, il est devenu le réceptacle de multiples mesures, parfois contradictoires les unes avec les autres, procédant de la même "philosophie saupoudrante". Je me limiterai à un exemple. Un Fonds National de Péréquation est instauré. Son objectif affiché est de redistribuer les ressources entre les collectivités, mieux que ne le fait l'actuel Fonds National de Péréquation de la Taxe Professionnelle. L'ennui est que le résultat est préjudiciable à de nombreuses zones urbaines en difficulté. Ainsi 17 grandes villes qui étaient bénéficiaires de l'ancien fonds ne seront plus éligibles au nouveau. Parmi elles, MARSEILLE et ROUBAIX. Sous couvert de justice, on va donc répartir les sommes affectées au nouveau fonds entre 15 300 communes. Chacune touchera des miettes, cependant que les villes de MARSEILLE et de ROUBAIX auront moins de moyens qu'elles n'en auraient eu à législation inchangée pour faire face à la crise urbaine.

Les deux exemples qui viennent d'être cités sont symptomatique d'un système de pensée. Ce système est contraire à l'intercommunalité. Il est cohérent avec un ruralisme flatteur qui est contraire aux intérêts du monde rural. Mais il est, plus encore, intrinsèquement lié à tout un édifice institutionnel : la majorité des sénateurs sont d'abord motivés par l'idée qu'ils se font des attentes de leurs grands électeurs ; nombre de conseillers généraux raisonnent pareillement par rapport aux attentes supposées des élus des communes de leurs cantons ; la plupart des présidents de conseils généraux font le même raisonnement au second degré ; et l'on peut montrer aisément que le savant découpage des circonscriptions législatives va dans le même sens. Chacun raisonne, consciemment ou non, en fonction des dotations attribuées à chaque commune prise isolément. On peut trouver cela naturel ou inévitable. La réalité, c'est que l'ensemble de ces bonnes intentions municipalistes finit par être antinomique de l'aménagement du territoire : à la représentation d'une France atomisée répond la pratique du saupoudrage généralisé.

Placés dans le même contexte institutionnel, mais dotés d'une tout autre volonté politique, les gouvernements de gauche ont eu le mérite de préférer les actes aux discours. Ils ont mis en oeuvre la décentralisation, sous la conduite de Pierre MAUROY et de Gaston DEFFERRE, les contrats de plan à l'initiative de Michel ROCARD, les dotations de solidarité entre collectivités à l'instigation de Michel DELEBARRE, les délocalisations sous l'impulsion d'Edith CRESSON, et enfin, les progrès importants pour l'intercommunalité inscrits dans la loi du 6 février 1992.

Tout cela était, au total, cohérent.

Chacun voit qu'il faut, aujourd'hui, aller plus loin, en généralisant l'intercommunalité de projet dans les zones urbaines comme dans l'espace rural, en élisant au suffrage universel des conseils d'agglomération, en accroissant les prérogatives des régions.

Il faut parallèlement mettre fin aux disparités excessives des taux de taxe professionnelle à quelques centaines de mètres de distance, qui sont un frein à la cohésion et à l'aménagement maîtrisé des agglomérations urbaines. Il y a toujours une périphérie plus périphérique que la première où la taxe professionnelle est moins élevée, ce qui engendre le développement de l'urbanisme "en tache d'huile", le mitage du paysage, le saccage des "entrées de villes", ainsi que des coûts excessifs en services et en infrastructures et des concurrences inutiles en matière économique. Le diagnostic est connu. Pour régler le problème posé, il faut continuer d'avancer dans la voie ouverte par la loi du 6 février 1992, qui permettait, pour la première fois, l'instauration de taxes professionnelles d'agglomération ou de zone. Il faut aussi ne pas hésiter à renforcer les instruments de péréquation et de solidarité, au lieu de les briser, par pure démagogie.

L'un des enjeux des élections présidentielles est de savoir si, après deux ans d'immobilisme, nous continuerons d'avancer dans ce domaine crucial. Mais j'espère avoir montré qu'il ne suffira pas d'annoncer une nouvelle réforme. Il faudra aussi annoncer - et mettre en oeuvre - les mutations dans les processus de décision, et donc dans les formes de représentation, qui sont aujourd'hui inéluctables si l'on veut promouvoir une authentique politique des territoires.

**Jean-Pierre SUEUR**

*Ancien Ministre*

*Maire d'Orléans*